

Стратегии реагирования

Глобальный и региональный обзор



ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ:

- Оценка действенности стратегий затрудняется главным образом в связи с неравномерностью мониторинга, отсутствием или неудовлетворительным качеством данных и нехваткой параметров. Регулярной отчетности и данных о состоянии окружающей среды до и после применения стратегий практически не существует.
- Принятие Повестки дня на XXI век оказало влияние на управление в области окружающей среды и во многих странах привело к созданию или укреплению организаций с участием множества заинтересованных сторон.
- Многим новым природоохранным учреждениям приходится вести борьбу за кадры и бюджет с уже существующими и более влиятельными ведомствами и испытывать острую нехватку ресурсов. Кроме того, они часто не в состоянии выполнять требования постоянно увеличивающихся в объеме и все более усложняющихся национальных и международных правовых норм.
- Государства тратят более 700 млрд. долл. США в год на субсидирование нерациональной с природоохранной точки зрения деятельности в сферах водопользования, сельского хозяйства, энергетики и автомобильного транспорта.
- Правительства во всех регионах предпринимают значительные усилия, чтобы поощрять промышленность внедрять более чистые методы производства, причем в ряде стран достигнуты существенные успехи.
- Направление в нужное русло движения частного капитала может иметь большее значение, чем наращивание потоков государственного финансирования, но предстоит еще многое сделать, чтобы добиться того, дабы частные инвестиции не использовались для неустойчивых форм развития, а беднейшие страны получали гораздо более значительную долю выделяемых средств.
- Участие общественности позволяет мобилизовать и использовать в полной мере индивидуальные знания, навыки и ресурсы, а также повысить эффективность правительственных инициатив.
- Требуется не только собрать больше данных по проблемам окружающей среды, но и систематизировать их сбор и хранение, а также сделать эти данные доступными как на управленческом и техническом уровнях, так и для общественности.

В данной главе описываются различные типы стратегий реагирования, которые используются при решении различных вопросов, связанных с охраной окружающей среды, а также предпринимается попытка оценить их эффективность. Количественная оценка эффективности стратегических инициатив и мероприятий является непростой задачей. Необходимо обратить внимание на четыре вопроса:

- Уделяется ли проблемам окружающей среды должное внимание “на бумаге”?
- Осуществляются ли эти намерения?
- Оказывает ли их осуществление позитивное влияние на состояние окружающей среды?
- Достаточно ли этого влияния?

На последние два вопроса ответить особенно сложно вследствие неравномерности мониторинга, отсутствия или неудовлетворительного качества данных и нехватки параметров, регулярной отчетности и данных о состоянии окружающей среды до и после применения каких-либо стратегий. Более того, не существует надлежащих механизмов, методик или критериев для определения того, как та или иная стратегия воздействует на состояние окружающей среды. Обычно не представляется возможным выделить отдельное мероприятие или стратегию, оказывающие конкретное воздействие. Взаимосвязи между действиями человека и реакцией окружающей среды до сих пор не вполне изучены. Кроме того, события в политической сфере и ненадлежащее управление могут легко свести на нет все потенциальные выгоды стратегических механизмов.

Такие проблемы часто не дают возможности сравнивать с должной степенью надежности существую-

щую ситуацию с тем, что случилось бы, если бы стратегические механизмы вообще не применялись. Ситуация с ХФУ представляет собой редкое исключение, так как практически все их источники являются антропогенными, регулирование осуществляется настолько жестко, что его воздействие на эмиссию очевидно, а влияние изменений уровней эмиссии на природную среду хорошо изучено. В целом более полный и точный анализ потребует разработки более современных методов мониторинга и оценки эффективности воздействия природоохранных стратегий на качество окружающей среды.

Данная глава включает общее введение и описание стратегий реагирования в семи регионах ГЕО. Анализ проведен в рамках восьми групп стратегий:

- многосторонние соглашения в области окружающей среды (МСОС) и документы, не имеющие обязательной силы, включая такие вопросы, как реализация, соблюдение, эффективность и отчетность;
- законодательство и учреждения;
- экономические меры;
- развитие промышленности и новые технологии, включая более чистое производство, экоэффективность и экодизайн;
- финансирование деятельности по охране окружающей среды;
- участие общественности;
- информация и просвещение в области окружающей среды;
- социальная политика.

МСОС и документы, не имеющие обязательной силы

Многосторонние соглашения в области окружающей среды

Хотя некоторые международные соглашения по охране окружающей среды были заключены еще в начале XX века, только в 60-х годах обеспокоенность по поводу загрязнения окружающей среды и истощения природных ресурсов привела к появлению тех имеющих обязательную силу многосторонних соглашений в области окружающей среды (МСОС), которые действуют и в наши дни. Эволюцию законодательства и соглашений в области окружающей среды можно представить в виде двух взаимосвязанных и частично перекрывающихся поколений. Соглашения первого поколения касались какой-либо одной проблемы, были ориентированы на практическое применение и включали в основном профильные договоры и законы, направленные в первую очередь на решение проблем распределения и эксплуатации природных ресурсов, таких как дикие животные и растения, воздух и морская среда. Второе поколение соглашений носит межотраслевой, системный и целостный характер; оно скорее дополняет, чем заменяет первое.

В данной главе более подробно рассматриваются 10 основных МСОС (см. вставку внизу), в последующих разделах рассматривается положение дел с их ратификацией по регионам (см. стр. 201, вверху) и субрегионам. График на стр. 201, внизу, показывает динамику ратификации странами различных соглашений.

Десять конвенций

Для более подробного анализа отобрано десять глобальных конвенций:

КБР: Конвенция о биологическом разнообразии, Найроби, 22 мая 1992 г.
www.biodiv.org/

СИТЕС: Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, Вашингтон, 3 марта 1973 г.
www.wcmc.org.uk/cites/

КМВ: Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных, Бонн, 23 июня 1979 г.
www.wcmc.org.uk/cms/

Базельская: Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Базель, 22 марта 1989 г.
www.unep.ch/basel/index.html

Венская: Венская конвенция об охране озонового слоя, Вена, 22 марта 1985 г., и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, Монреаль, 16 сентября 1987 г.
www.unep.org/ozone/

РКИК: Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.
www.unfccc.de/

КБО: Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, Париж, 17 июня 1994 г.
www.unccd.de/

Рамсарская: Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция), Рамсар, 2 февраля 1971 г.
www.ramsar.org/

По наследию: Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, 23 ноября 1972 г.
www.unesco.org/whc

По морскому праву: Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.
<http://www.un.org/depts/los/losconv1.htm>

Заключенные в начале XX века соглашения по охране окружающей среды, касающиеся, например, рыб или птиц, были направлены скорее на регулирование эксплуатации их запасов и сохранение их экономической ценности, нежели на охрану как таковую. Одним из первых международных соглашений по охране окружающей среды была Конвенция 1900 года о сохранении животных, птиц и рыб в Африке. Она была подписана в Лондоне европейскими колониальными державами с целью сохранения диких зверей в Восточной Африке путем введения ограничений на вывоз слоновой кости из региона (Ruester and Simma 1975, Brenton 1994).

С повышением уровня знаний об окружающей среде произошел постепенный переход от такого утилитарного подхода к более общей охране видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения. Временные или постоянные запреты на ловлю и истребление видов были дополнены положениями об охране мест их обитания, что позволяет видам кормиться, отдыхать и размножаться.

Многие из МСОС первого поколения были посвящены охране морской среды. В качестве примера можно привести Международную конвенцию 1954 года по предотвращению загрязнения моря нефтью (ОЙЛПОЛ), Конвенцию 1972 года о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, Международную конвенцию 1973 года о предупреждении загрязнения сбросами с судов (МАРПОЛ) и Конвенцию ООН 1982 года по морскому праву, в которых определяются принципы

борьбы с грозящими морской среде и биологическим ресурсам моря опасностями. Был также принят ряд МСОС по охране региональных морей. Тринадцать региональных планов действий и девять конвенций по региональным морям с протоколами к ним сегодня представляют собой систему подробно разработанных обязательств для большинства прибрежных государств (Kiss and Shelton 1991, Sands 1995).

Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, проведенная в Стокгольме в 1972 году, стала одной из первых попыток перейти от отраслевого подхода к комплексному, включающему все аспекты охраны окружающей среды. Это нашло отражение в Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды и в Плате мероприятий в отношении окружающей человека среды, которые были приняты в Стокгольме.

Тем не менее в соглашениях по охране окружающей среды, разработанных в ходе подготовки к Стокгольмской конференции и вслед за ней, внимание по-прежнему уделялось сохранению природы, а не рассмотрению совокупности всех аспектов взаимодействия общества с окружающей средой. Среди примеров – Конвенция 1971 года о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция), Конвенция 1972 года об охране всемирного культурного и природного наследия (Конвенция по всемирному наследию), Конвенция 1973 года о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под

Структура глобальных конвенций, разработанных с 1972 года

Конференция сторон (КС) выполняет следующие функции:

- рассматривает ход реализации конвенции на основе отчетов, представляемых государствами;
- анализирует новую информацию, поступающую от государств, НПО и частных лиц, с целью разработки рекомендаций по реализации конвенции для ее сторон;
- принимает решения, необходимые для более эффективной реализации конвенции;
- при необходимости пересматривает конвенцию;
- выполняет роль форума для обсуждения важных проблем.

Заседания КС открыты для представителей сторон и других организаций. Это позволяет обеспечить прозрачность действий и сотрудничество с другими межправительственными и неправительственными организациями. Например, на заседаниях КС РКИК в Бонне в 1995 году и в Киото в 1997 году было представлено свыше 200 межправительственных и неправительственных организаций.

Некоторые конвенции наделяют КС полномочиями принимать поправки и дополнительные протоколы, позволяющие адаптировать эти конвенции к новым обстоятельствам (Монреальский протокол к Венской конвенции и Киотский протокол РКИК). Стороны основной конвенции не обязаны становиться сторонами подобных протоколов, за исключением тех случаев, когда это предусматривается конвенцией. Иногда государства, не являющиеся сторонами конвенции, могут добровольно выполнять требования, содержащиеся в протоколах. КС могут также создавать дочерние структуры для обеспечения функционирования конвенции или контроля за ее функционированием, а также содейство-

вать реализации конвенции в промежутках между заседаниями КС (среди таких структур – Комитет по выполнению Монреальского протокола).

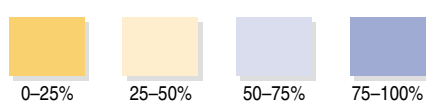
Секретариат для оказания содействия КС. В некоторых случаях ЮНЕП или другие международные организации оказывают административную и стратегическую поддержку секретариатам конвенций, например таких, как КБР или СИТЕС. Так, МСОП оказывает содействие секретариату Рамсарской конвенции. Секретариаты содействуют сторонам в реализации конвенций путем сбора отчетов о соблюдении их положений и передачи этих отчетов КС, путем оказания помощи в передаче технологий, сбора и хранения информации по проектам, относящимся к конвенции; в отдельных случаях секретариаты принимают меры для содействия соблюдению конвенции и ее осуществлению, применяя финансовые механизмы.

Научная группа, которая обычно включает членов, назначенных сторонами или КС, но не зависит от правительств. Такие группы могут быть созданы в соответствии с самой конвенцией или решением КС. Как правило, перед началом обсуждений в КС научные группы предоставляют консультации по отчетам или по информации, относящейся к применению конвенции, а также в отношении новых научных и технических проблем, касающихся выполнения положений конвенции или протокола. Например, Научная группа Конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных (КМВ) собирается непосредственно перед заседанием КС, а также один раз между сессиями. Научные группы содействуют выполнению конвенций путем выдвижения предложений и предоставления консультаций Секретариату и сторонам.

Стороны основных конвенций по охране окружающей среды (на 1 марта 1999 г.)

	КБР (174)	СИТЕС (145)	КМВ (56)	Базельская (121)	Венская (168)	РКИК (176)	КБО (144)	Рамсарская (114)	По наслед- дию (156)	По мор- скому праву (130)
АФРИКА (53)	50	48	19	23	44	47	51	28	39	38
АЗИТСКО-ТИХООКЕАНСКИЙ РЕГИОН (40)	36	25	5	21	33	37	25	18	26	28
ЕВРОПА И ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ (54)	47	35	25	39	48	48	29	41	51	28
ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА И КАРИБСКИЙ БАССЕЙН (33)	33	31	6	27	32	32	29	22	29	27
СЕВЕРНАЯ АМЕРИКА (2)	1	2	0	1	2	2	1	2	2	0
ЗАПАДНАЯ АЗИЯ (11)	7	4	1	10	9	10	9	3	9	9

Условные обозначения:
доля стран, участвующих
в конвенции, в процентах

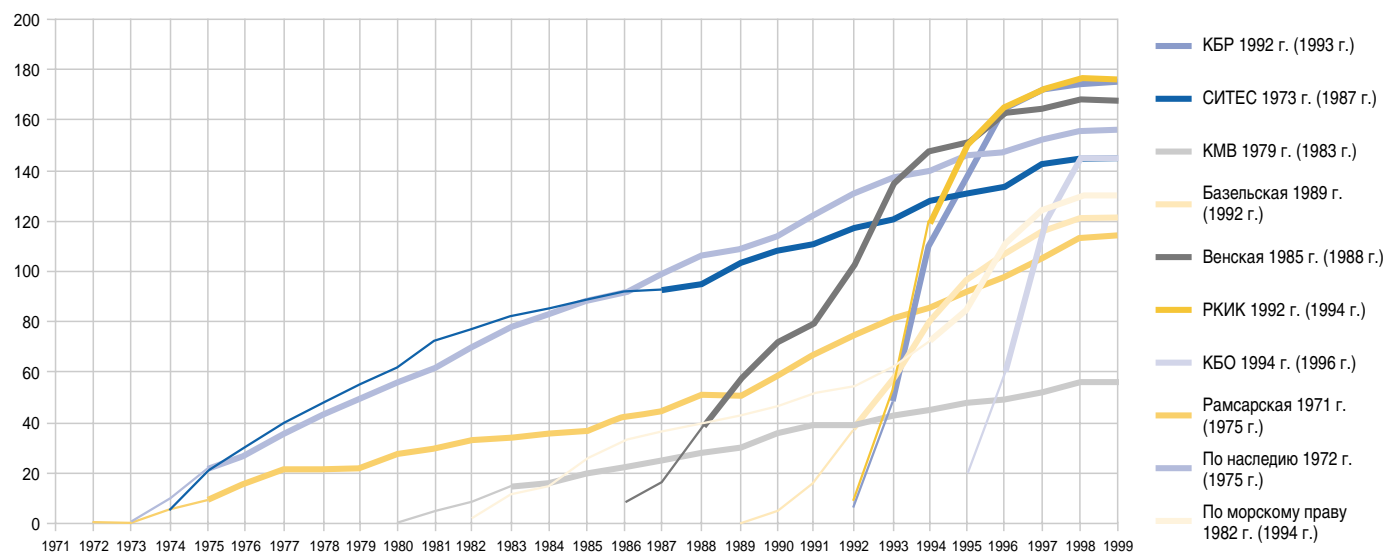


Примечания:

1. Цифры в скобках под сокращенными названиями конвенций обозначают общее число стран – участниц данной конвенции
2. Цифры в скобках после названия региона или субрегиона обозначают число суверенных государств в каждом регионе или субрегионе
3. Учтены только суверенные государства. Территории других страны и группы стран в данной таблице не рассматриваются
4. Общее число стран, которые являются в каждом регионе участниками каждой конвенции, показано в цветных квадратах
5. Сторонами конвенции являются государства, которые ратифицировали конвенцию, присоединились к ней или выразили с ней согласие. Страна, подписавшая конвенцию, не считается ее участницей до тех пор, пока не ратифицирует данную конвенцию

Рост числа сторон отдельных конвенций

Число сторон



Примечание: за названиями конвенций указаны годы их принятия и (в скобках) годы вступления в силу. Тонкой линией обозначается период до вступления конвенции в силу, жирной – после вступления в силу

Источники: ответы секретариатов конвенций на опросник ГЕО, Web-сайты конвенций, национальные правительства и международные организации

угрозой исчезновения (СИТЕС) и Конвенция 1979 года о сохранении мигрирующих видов диких животных (КМВ) (Johnston 1997, UNEP 1997). Все они касаются сохранения биоразнообразия, поэтому охрана дикой фауны и флоры стала одной из наиболее разработанных областей международного природоохранного законодательства, охваченных МСОС. Другим профильным МСОС, заключенным после Стокгольмской конференции, стала Конвенция 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, принятая почти всеми европейскими странами, а также Канадой и Соединенными Штатами.

Второе поколение многосторонних соглашений и законодательных актов по охране окружающей среды характеризуется целостным подходом, в соответствии с которым все виды должны либо эксплуатироваться рационально, либо не эксплуатироваться вообще. Это предполагает охрану, расширение или улучшение мест их обитания. Разработка второго поколения соглашений тесно связана с Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) – Экологическим саммитом, состоявшимся в Рио-де-Жанейро в 1992 году. Конференция, на которой были представлены все государства – члены ООН, за исключением шести, стала значимой вехой в истории природоохранного законодательства и подтвердила глобальный характер проблемы охраны окружающей среды и ее взаимосвязь с развитием. Были открыты для подписания две новые конвенции: Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК), которая является профильной, поскольку касается климата и атмосферы, но в то же время широкомасштабной по своим результатам, и Конвенция о биологическом разнообразии (КБР), в которой предпринимается попытка

по-новому объединить проблемы сельского, лесного, рыбного хозяйств, землепользования и охраны природы. Осуществление РКИК и КБР продемонстрировало, насколько сложно выполнять условия соглашений, охватывающих несколько областей. Обе конвенции были сильно политизированы, во время переговоров проходили серьезные дипломатические баталии. Поскольку глобальные, многопрофильные соглашения охватывают множество разнообразных и пересекающихся областей законодательства, стратегии и политики, они могут повлечь за собой больше конфликтов и проблем, чем однопрофильные МСОС.

Конференция в Рио-де-Жанейро также послужила толчком для разработки и других глобальных МСОС (Burhenne and Robinson 1996), в том числе по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб (1995 год), Конвенции по борьбе с опустыниванием (КБО, 1994 год), договоренности о согласии на основе предварительной информации (СПИ) в отношении вредных химических соединений (1998 год, см. вставку внизу по Роттердамской конвенции), и новых региональных МСОС, включая Региональное соглашение по трансграничной перевозке опасных отходов в Центральной Америке (1992 год), Конвенцию о сотрудничестве в целях охраны и устойчивого пользования рекой Дунай (1994 год) и Соглашение о сотрудничестве в области устойчивого развития бассейна реки Меконг (1995 год).

Следует особо упомянуть новую важную конвенцию по стойким органическим загрязнителям (СОЗ), которую предполагается открыть для подписания в начале XXI столетия. Были проведены два совещания Комитета по переговорам об имеющем обязательную силу международном инструменте по осуществлению международных действий в отношении отдельных стойких органических загрязнителей. До того как соглашение будет открыто для подписания, планируется провести еще три совещания (POPs 1995).

В структуру большей части глобальных конвенций, разработанных со времени Стокгольмской конференции, входят конференция договаривающихся сторон, секретариат и научная группа (см. вставку на стр. 200).

Документы, не имеющие обязательной силы

Не имеющие обязательной силы документы часто являются предшественниками обязывающих политических соглашений. Иногда они оказывают более глубокое воздействие на политику в области охраны окружающей среды, нежели документы, имеющие обязательную силу. Кроме того, они помогают изменить отношение к проблемам в данной сфере и их восприятие во всех слоях общества. Хотя как политические лидеры, так и общественность уделяют основное внимание обязывающим соглашениям, не имеющие обязательной силы документы играют и, судя по всему, будут продолжать играть существенную роль в решении глобальных и региональных проблем по охране окружающей среды.

Роттердамская конвенция

Роттердамская конвенция была открыта для подписания 11 сентября 1998 года, и к началу 1999 года под ней стояли подписи представителей 63 стран и Европейского сообщества. Конвенция включает систему "Согласие на основе предварительной информации (СПИ) в отношении определенных опасных химических соединений в международной торговле". Разработанная ФАО и ЮНЕП СПИ является процедурой, позволяющей странам-участницам больше узнать о свойствах потенциально опасных химических соединений, которые могут быть ввезены на их территорию, содействующей принятию решения по импортированию в будущем этих химических веществ и доведению информации об этом решении до сведения других стран (IRPTC 1999).

Конвенция является важным шагом к обеспечению защиты граждан и окружающей среды от возможной опасности, связанной с торговлей крайне опасными пестицидами и химическими веществами. Она представляет собой первую линию обороны от будущих трагедий, которая предотвращает нежелательный импорт опасных химических веществ, в особенности в развивающиеся страны, и позволяет всем странам защититься от угрозы загрязнения токсичными соединениями.

Конвенция является также инструментом мониторинга и контроля за торговлей опасными химическими веществами в мировом масштабе. Она даст импортирующим странам возможность решать, какие химические вещества они хотят получить, и предотвратить ввоз тех, в отношении которых они не смогут обеспечить безопасное обращение. Если торговые сделки все же совершаются, безопасное использование химических веществ должно обеспечиваться путем выполнения требований в отношении наличия соответствующей маркировки и предоставления информации по потенциальному воздействию на здоровье людей и состояние окружающей среды (Rotterdam 1999).

Документы рекомендательного характера не предполагают непременно принятия, поскольку не ставят юридически обязательных задач и сроков их выполнения; их рамки значительно менее жесткие. В некоторых случаях главной целью таких документов являются определение основных проблем и приоритетов, содействие обсуждению проблемы и привлечение к ней внимания, стимулирование нового мышления и выработка понимания взаимосвязи человека с миром природы. В других случаях, как, например, в отношении системы “Согласие на основе предварительной информации (СПИ) по химическим веществам и пестицидам”, руководимой совместно ЮНЕП и ФАО, документы рекомендательного характера обеспечивают международные процедуры и меры, способствующие разработке обязывающих договоров (Victor и др. 1998).

В качестве примеров документов рекомендательного характера можно назвать Глобальную программу действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности и Общеευропейскую стратегию в области биологического и ландшафтного разнообразия.

Многие документы рекомендательного характера были разработаны в процессе подготовки к Конференции Рио-де-Жанейро, некоторые предназначались для обсуждения и уточнения государствами в ходе самой Конференции. Два важных рекомендательных документа были приняты во время Конференции: Декларация Рио-де-Жанейро и Повестка дня на XXI век (UN 1993).

Декларация Рио-де-Жанейро, состоящая из 27 принципов, подтверждает положения Стокгольмской декларации по окружающей человека среде и базируется на них. Основная ее концепция – устойчивое развитие, но, кроме того, она включает несколько как устоявшихся, так и только формулируемых принципов, среди них – общая, но различная ответственность государств, принцип предосторожности и принцип “загрязнитель платит”. Многие из соглашений по охране окружающей среды, заключенные после Конференции Рио-де-Жанейро, включают принципы, содержащиеся в Декларации, которые в настоящее время становятся частью международного права. К ним относятся право людей на надлежащую окружающую среду, право на информацию и право на участие в мероприятиях по охране и рациональному использованию окружающей среды. Во всех регионах Декларация Рио-де-Жанейро существенно повлияла на разработку национальных законодательных актов, многие из которых сегодня включают некоторые или все принципы Декларации, в том числе право людей на надлежащую окружающую среду и принцип “загрязнитель платит”.

Повестка дня на XXI век представляет собой программу действий, охватывающую 40 различных сфер и тем. Особое внимание в ней уделено национальному законодательству, мерам, планам, программам и нормам, а также использованию правовых и экономических инструментов для планирования и управления. Вероятно, это самый значимый, важный

Выполнение, соблюдение и эффективность

Выполнение МСОС, как правило, осуществляется через национальное законодательство и нормативные акты. Невыполнение часто обусловлено задержками в принятии необходимого законодательства (Brañes 1991). Но одного законодательства может быть недостаточно – обычно оно должно сопровождаться принятием конкретных программ и проведением мероприятий, для чего может не хватить ресурсов.

Соблюдение положений МСОС часто используется в качестве индикатора выполнения соглашения, хотя положения МСОС могут соблюдаться, а соглашение при этом может не выполняться в силу того, например, что какой-либо вид деятельности прекращается или проводится в меньших масштабах по другим причинам (таким, как экономический кризис), или потому, что соблюдение происходит за счет выполнения требований существующего национального законодательства.

Соблюдение положений может оцениваться в плане как соответствия общему духу МСОС, так и выполнения его конкретных требований. Некоторые МСОС охватывают множество сложных видов деятельности, что затрудняет применение традиционных методов оценки степени соблюдения положений. Например, определение степени соблюдения Базельской конвенции по ввозу опасных отходов – совершенно непосильная задача для многих сторон. Для таких МСОС соблюдение положений достигается разработкой автоматических применяемых правил и стимулов.

При сравнении степени соблюдения положений конкретных соглашений важно определить уровень требований данного соглашения: предполагает ли оно крупные изменения в деятельности (как Монреальский протокол) или незначительные (как в случае с РКИК для развивающихся стран)? По китобойным соглашениям начала XX века были разрешены настолько большие объемы промысла, что выполнить их требования было несложно (Birnie 1985). В результате соблюдение положений оказалось на высоком уровне при фактическом невыполнении соглашений по сути.

Эффективность МСОС – это степень достижения МСОС своих целей, например путем влияния на поведение целевых групп, и в конечном счете степень, в которой оно фактически улучшает состояние природной среды (Victor и др. 1998, Weiss and Jacobsen 1998). Такое улучшение может, тем не менее, быть следствием многих факторов – природных, социальных и политических. Например, политические перемены в Центральной и Восточной Европе привели в последнее время к существенным сокращениям выбросов некоторых веществ, что в основном не является следствием выполнения Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния или ее многочисленных протоколов.

МСОС может оказаться эффективным по одному из пунктов, например по сокращению международной торговли определенным видом, находящимся под угрозой исчезновения, и в то же время не обеспечить охрану этого вида, потому что он истребляется и внутри страны. Некоторые МСОС имеют широкую сферу применения и включают несколько протоколов, эффективность которых должна оцениваться для каждого в отдельности. Одни проблемы проще решить, чем другие, например опасные вещества могут быть заменены менее токсичными. Одни проблемы могут потребовать фундаментальных и дорогостоящих изменений в структуре производства, потребления или поведения потребителей, а для других этого может и не потребоваться. Некоторые соглашения могут охватывать широкие сферы деятельности, другие – сосредоточиваться только на нескольких “горячих точках”.

В конечном счете выполнение соглашения, соблюдение его положений, а следовательно, и его эффективность зависят в первую очередь от наличия и эффективности соответствующего национального законодательства, учреждения и стратегий, включая те, которые обеспечивают доступ к органам власти и правосудия, подкреплены национальным потенциалом и политической волей (UNEP 1996a). Хотя соблюдение положений соглашения не является ни необходимым, ни достаточным условием его эффективности, более высокий уровень соблюдения, как правило, приводит к большим улучшениям в состоянии окружающей среды (Werksman 1997).

и влиятельный документ рекомендательного характера в области охраны окружающей среды, ставший руководящим принципом природоохранной деятельности в большинстве регионов мира. Благодаря центральной концепции Повестки дня на XXI век – идее устойчивого развития – обсуждение проблем охраны окружающей среды вышло за пределы министерств по вопросам окружающей среды и НПО. Политики видят в ней отправную точку для увязывания вопросов окружающей среды с социально-экономическими

Несоблюдение положений соглашения: выбор между жестким и мягким подходами

В Монреальском протоколе сочетаются жесткий и мягкий подходы. Например, финансирование деятельности, связанной с выполнением Протокола, осуществляемое через ФГОС, а не через Многосторонний фонд Протокола, приостанавливается, если получатели средств не применяют процедуру, касающуюся несоблюдения его положений. Хотя этот процесс формально протекает за рамками Протокола, возможность отказа в финансировании через ФГОС повысила эффективность более мягких мер, оговоренных в Протоколе. Мягкий подход к решению проблем несоблюдения положений соглашений хорошо работает отчасти потому, что существует возможность применения более жестких мер (Victor и др. 1998).

Процедура, касающаяся несоблюдения Монреальского протокола, является одним из лучших примеров официального специализированного механизма борьбы с несоблюдением положений соглашений. Комитет по выполнению Протокола рассматривает доклады о его выполнении, представленные другими сторонами, секретариатом или стороной, у которой появились сложности с соблюдением положений. Комитет стремится в первую очередь найти выход из ситуации, а не разрешать споры или наказывать нарушителей. Группа по техническому обзору и экономической оценке помогает Комитету по выполнению Протокола, анализируя причины несоблюдения его положений какой-либо стороной и предлагая рекомендации по улучшению ситуации. На основе опыта успешного соблюдения Монреальского протокола были разработаны аналогичные процедуры для более поздних соглашений, таких как Протокол 1994 года (второй) по мере к Конвенции 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

Лусакское соглашение 1994 года о совместных операциях по пресечению незаконной торговли дикой фауной и флорой предполагает решение проблем несоблюдения его положений с помощью международной Целевой группы, которая может расследовать случаи нарушения национальных законов в отношении незаконной торговли по просьбе или с согласия соответствующих национальных властей. Для соблюдения многих МСОС и выполнения их в полном объеме используются менее сложные и официальные механизмы. Например, Конвенция о защите морской среды в районе Балтийского моря (Хельсинкская конвенция) предусматривает сложную систему проверки соблюдения ее положений и оказания необходимой помощи.

Неудивительно, что соблюдение положений соглашений, как правило, связано с уровнем экономического развития, но в то же время даже некоторые богатые страны сталкиваются со сложностями в этой области. Например, у Японии возникли затруднения с соблюдением СИТЕС, так как служащие таможи, которые должны идентифицировать охраняемые виды в аэропортах и морских портах, до 1994 года снабжались пособиями по охраняемым видам, изданными на английском языке и только с черно-белыми фотографиями (Victor и др. 1998).

По мере того как МСОС будут совершенствоваться и, по-видимому, приобретать более обязательный характер, будет возрастать значение новаторских, эффективных мер по борьбе с несоблюдением их положений. В наиболее успешных МСОС, таких как Монреальский протокол, используется сочетание официальных и неофициальных проверок и жестких и мягких методов; такой подход, судя по всему, является наилучшим для предотвращения и контроля несоблюдения соглашений.

проблемами. Хотя до полного признания такой взаимосвязи еще далеко, ее стало сложно игнорировать. Чтобы выполнить требования Повестки дня на XXI век, большинство стран подготовили национальные стратегии или планы действий по охране окружающей среды и создали организации по национальному природопользованию. Повестка дня на XXI век также оказала влияние на управление в области окружающей среды и во многих странах привела к созданию или укреплению организаций с участием множества заинтересованных сторон.

Выполнение, соблюдение и эффективность

В последние годы появилось множество стратегических документов в области охраны окружающей среды, однако возрастает обеспокоенность по поводу их выполнения и эффективности. Выполнение, соблюдение и эффективность соглашения являются отдель-

ными, но связанными понятиями (см. вставку на стр. 203). Большинство документов направлены на улучшение состояния окружающей среды путем изменения поведения целевых групп, например торговцев биологическими видами, находящимися под угрозой исчезновения, или загрязнителей атмосферы парниковыми газами. Выполнение соглашения является задачей не только правительства – к этой деятельности могут привлекаться международные организации, торговые ассоциации, органы местного управления, НПО и широкая общественность. На практике обществу приходится иметь дело с целым рядом инструментов проведения политики: сводом законов, регулирующих осуществление административно-контрольных мер, экономическими механизмами, программами более чистого производства, добровольными начинаниями общественности и деловых кругов и т. д.

В качестве ответных мер в отношении несоблюдения положений соглашения могут быть использованы многие процедуры и механизмы, включая стимулы и санкции. С несоблюдением зачастую можно бороться, не прибегая к правосудию: от обнаружения нарушения до начала судебной процедуры могут быть приняты многие другие меры. В то время как одни аналитики выступают за “мягкие” меры, такие как убеждение, переговоры и помощь, другие предпочитают различного рода “жесткие” санкции (Chayes and Chayes 1993, Downs и др. 1996). Первые считают, что несоблюдение положений договора является в большинстве случаев непреднамеренным и носит случайный, а не умышленный характер. Устранение причин несоблюдения предпочтительнее наказания и скорее всего будет более эффективным. Вторые полагают, что издержки несоблюдения соглашения должны быть достаточно высоки, чтобы это служило сдерживающим средством и гарантировало, что проблеме соблюдения уделяется надлежащее внимание и на ее решение направляются достаточные средства (см. вставку слева).

Отчетность

Эффективности выполнения МСОС, как правило, способствует ведение отчетности, которая повышает уровень ответственности сторон, содействует распространению информации об успешных стратегиях и методах, обеспечивает, при необходимости, предоставление помощи, а также информации и оценки для дальнейшего совершенствования МСОС (Victor и др. 1998). Государства с большей готовностью выполняют условия МСОС, если будут уверены, что другие стороны тоже их выполняют, а прозрачность в какой-то мере является гарантией против несоблюдения соглашения (Chayes and Chayes 1995).

Эффективность отчетности зависит от готовности и способности сторон тщательно и на объективной основе собирать и предоставлять данные, а также от оснащенности секретариата техникой, позволяющей переводить эту информацию в доступный формат. Увеличение количества МСОС и документов рекомендательного характера привело к усложнению требова-

ний к отчетам и излишней бюрократизации процесса их представления.

Наиболее разработанные и эффективные системы отчетов и проверок относятся к МСОС по сохранению дикой природы. Соблюдению Рамсарской конвенции, например, способствует Процедура контроля за выполнением требования сохранять экологические характеристики конкретных участков водно-болотных угодий, имеющих международное значение. Группа в составе, как правило, одного представителя секретариата и двух международных экспертов проводит как выезды на места, так и кабинетные обсуждения с местными экспертами и представителями правительства. Затем составляется подробный отчет с рекомендациями, который предоставляется правительству.

Законодательство и учреждения

Законодательство по охране окружающей среды зародилось еще в середине XIX века – первые законы по борьбе с загрязнением были приняты в Соединенном Королевстве в 1863 году с целью сокращения кислотных испарений от щелочного производства и дыма от топившихся углем печей (Ashby 1981). За прошедшее с тех пор время можно выделить два периода активной работы в области национального природоохранного законодательства и создания учреждений по контролю за состоянием окружающей среды.

Начало первого периода относится к 60-м годам XX века, когда растущая обеспокоенность состоянием окружающей среды, вызванная целым рядом аварий, таких как крушение нефтяного танкера “Торри Каньон” в 1967 году, выбросы токсичных химических соединений, в частности в городах Минамата в Японии и Бхопал в Индии, а также проблемой накопления стойких пестицидов, привела к тому, что было принято множество новых природоохранных законов и нормативных актов, в основном в развитых странах.

Второй период, который продолжается по сей день, охватил практически все страны мира. Он начался с Экологического саммита 1992 года. В *ГЕО-1* подробно рассказано об усилиях, которые предпринимались для разработки национального законодательства и создания институтов, содействующих развитию посредством улучшения состояния окружающей среды. Такая деятельность продолжается как в развитых, так и в развивающихся странах. Принимаются национальные стратегии по охране окружающей среды, разрабатываются проекты и программы действий, причем вся эта деятельность находится под сильным влиянием международных инициатив и соглашений. Большую активность проявляют в этой области многие, если не большинство стран. Деятельность осуществляется по следующим направлениям:

- усиление приверженности стран решению проблем окружающей среды и принципу устойчивого развития, укрепление институтов, занимающихся охраной и рациональным использованием окружающей среды;

- переход от сугубо профильных законов к более целостному подходу, позволяющему увязывать экологические проблемы с социально-экономическими, такими как борьба с нищетой;
- стремление превратить охрану окружающей среды в межведомственную проблему, для решения которой требуется сотрудничество многих отдельных министерств и правительственных организаций;
- разработка национальных планов действий по окружающей среде и составление отчетов о состоянии окружающей среды;
- обязательное проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) по основным проектам;
- инкорпорирование в национальное законодательство прав граждан на чистую окружающую среду и их ответственности за нее;
- привлечение местных жителей и НПО к участию в ОВОС и национальных планах действий по окружающей среде;
- движение в сторону децентрализации, способствующее появлению новых низовых организаций по рациональному использованию природных ресурсов, например местных ассоциаций водопользователей;
- деятельность по охране окружающей среды на местах, такая, например, как отдельный сбор отходов, который организуют сами жители. Местные инициативы стали возникать по большей части после принятия Повестки дня на XXI век, в которой особо подчеркивается значение деятельности на местах.

Не вся подобная деятельность стала результатом международных инициатив, таких как Экологический саммит. В некоторых регионах мира бурный экономический рост, обусловленный расширением торговли и притоком инвестиций, привел к резкому ухудшению состояния окружающей среды. Это заставило ряд государств принять меры по гармонизации интересов торговли и окружающей среды путем принятия относящихся к обеим областям стратегий и соглашений, таких как стандартизация продукции, внедрение принципа “загрязнитель платит”, соблюдение медико-санитарных требований в отношении экспортируемых продуктов питания и экомаркировка продукции.

Нельзя сказать, что эта деятельность автоматически приводит к улучшению состояния окружающей среды. На многие новые структуры возложены непосильные задачи и огромная ответственность. Им приходится вести борьбу за кадры и бюджет с уже существующими и часто более влиятельными ведомствами. Они нередко испытывают острую нехватку людских, технических и финансовых ресурсов. Слабо обеспеченные ресурсами организации не в состоянии выполнить требования постоянно расширяющихся и усложняющихся национальных и международных законодательств.

Одно из очевидных слабых мест – выполнение законодательства и обеспечение соблюдения стандар-

тов. Во многих странах обеспечение соблюдения законодательных мер по охране природы находится далеко не на удовлетворительном уровне в основном из-за слабости организационной базы, нехватки квалифицированных работников, заимствованных из-за рубежа стандартов, которые не всегда подходят или могут быть применены в местных условиях, и неготовности государственного аппарата к контролю за соблюдением законов. Сложные отношения с другими правительственными ведомствами, с которыми необходимо сотрудничать при решении проблем охраны окружающей среды, также приводят к задержкам и провалам в осуществлении стратегий и обеспечении соблюдения законов. В результате полномасштабное и эффективное применение законодательства по охране окружающей среды и санкций за несоблюдение соглашений остается для многих стран недостижимой целью.

Еще одним отрицательным результатом возросшей популярности природоохранных мер стали дробление и дублирование обязанностей. В одной из африканских стран за выполнением примерно 20 законов по охране окружающей среды следят 10 разных министерств, а в другой стране за применение 33 таких законов ответственны 8 министерств (SADC 1998).

Указанная деятельность не ограничивается странами, в которых законодательство относительно слабо развито. В обоих североамериканских государствах – США и Канаде, – где национальное законодательство и институты чрезвычайно развиты, происходит основательный пересмотр деятельности по охране окружающей среды. Канада пересматривает свое основное законодательство по охране окружающей среды для усиления раздела о предотвращении загрязнения и предлагает проведение более эффективной оценки по большему числу токсичных веществ. Был создан новый орган, занимающийся канадскими источниками загрязнения международных вод. Новые правоприменительные меры позволят регулировать вопросы с нарушителями путем переговоров, без обращения в суд. Предполагается более широкое участие общественности, которая наделяется, в частности, правом подавать иск за нанесение ущерба окружающей среде, если правительство не может добиться выполнения своих собственных законов. В Соединенных Штатах также проводятся крупные реформы, которые предположительно приведут к интеграции новых стратегических инструментов и технологий, а также все более сложных и взаимосвязанных партнерских организаций в правительственные структуры и общество в целом и к разработке новых подходов, позволяющих решать сложные вопросы целостно в масштабе экосистем.

Экономические меры

На Экологическом саммите особое внимание было уделено экономическим стимулам как средству, с одной стороны, достижения большей устойчивости

Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию: Принцип 16

Принцип 16

“Национальные власти должны стремиться содействовать интернализации экологических издержек и использованию экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и инвестирование”.

Источник: UN 1993

моделей производства и потребления, а с другой – обеспечения ресурсов, необходимых для финансирования устойчивого развития. Эта роль экономических стимулов отражена в Принципе 16 Декларации Рио-де-Жанейро (см. вставку сверху). В *ГЕО-1* отмечалось, что во всем мире все чаще применяются экономические меры. У них большой потенциал как у стимулов устойчивого развития и великая сфера возможностей (см. вставку внизу).

Тем не менее через пять лет после Конференции Рио-де-Жанейро на специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвященной пятой годовщине этого форума, был сделан вывод, что реформа проводилась недостаточно масштабно и слишком медленно. Несмотря на призывы более широко использовать рыночные инструменты, государства не спешили прибегать к этим мерам. Во многих странах, особенно в развитых, поступали многочисленные предложения ввести, например, налоги на эмиссии, минеральные масла и пестициды. Некоторые страны, включая Швецию (IER 1997) и Соединенное Королевство (см. вставку на стр. 207), недавно ввели налоги тако-

Экономические меры в целях охраны окружающей среды и рационального использования ресурсов

Фискальные меры

налог на потребляемые в процессе производства материалы, на экспортируемую и импортируемую продукцию, на загрязнение, ресурсы и пользование землей

Создание рынка

купля-продажа разрешений на эмиссию, квотирование уловов, водные акции, разрешения на землепользование

Финансовые меры

ссуды, гранты, субсидии, возобновляемые фонды, “зеленые” фонды, низкие процентные ставки

Системы сборов

сборы за загрязнение, за доступ, за пользование дорогами, за негативное воздействие на окружающую среду

Права собственности

владение, право на использование и разработку

Облигации и системы их погашения

выпуск облигаций с целью сбора средств на восстановление лесов, мелиорацию земли, удаление отходов

го рода. Другие страны планируют сделать это в ближайшее время. Аналогичные дискуссии проходили и на международном уровне, например в отношении введения налогов на выбросы CO₂, на авиабилеты или на движение капитала. Еще в 1972 году Джеймс Тобин предложил ввести налог на международные валютные операции, и к этой идее недавно вернулись как к средству финансирования развития ввиду «возрастания потребности в международном сотрудничестве по таким проблемам, как охрана окружающей среды, ликвидация нищеты, поддержание мира и безопасности...» (Ul Haq и др. 1996). Предлагалось также использовать «налог Тобина» для решения неотложных и более конкретных проблем, таких как ликвидация в глобальном масштабе противопехотных мин (Collins 1996). Тем не менее пока международные налоги в какой-либо форме введены не были.

Среди множества новых экономических инструментов один из наиболее многообещающих, в особенности в отношении загрязнения воздуха, – это торговля разрешениями на эмиссии загрязняющих веществ. Продаваемые разрешения на эмиссии позволяют принимать меры по сокращению загрязнения там, где такие сокращения наиболее экономически выгодны. Компания, сократившая объем выбросов ниже установленного законом уровня, может получить кредит и использовать эти средства на оплату повышенных выбросов в других местах. До тех пор пока общий объем эмиссии остается в указанных пределах, компании могут распределять такие разрешения по своим объектам или торговать ими с другими компаниями.

Предприятия электроэнергетической отрасли, например, могут выбрать наиболее экономически выгодный способ использования имеющихся ресурсов для выполнения нормативов загрязнения. Они могут принимать меры по экономии энергии, в большей мере использовать возобновляемые источники энергии, сократить ее потребление, использовать методы борьбы с загрязнением, перейти на топливо с более низким содержанием серы или разработать иные стратегии. Предприятия, которые объемом своих выбросов не выбирают полностью установленных квот, могут торговать разрешениями с другими предприятиями системы, продавать их другим коммунальным службам на открытом рынке или на аукционах или сохранять их для покрытия будущих эмиссий.

В США торговля разрешениями на эмиссии превратилась в разветвленную и высокоорганизованную систему (см. стр. 305). Тот же подход может быть применен, в принципе, в международных масштабах, и торговлей разрешениями на эмиссии могут заниматься страны. Распределение обязательств по сокращению выбросов, согласованное в Киото, приведет к созданию системы международных квот на эмиссии парниковых газов, которые могут перераспределяться посредством торговли разрешениями.

Возрастает понимание того, что помимо пропагандирования новых экономических рычагов, способствующих устойчивости, больше внимания следует

уделять государственным стратегиям, препятствующим достижению устойчивости. Правительственные субсидии, например, нередко поощряют расточительство и неустойчивые методы ведения хозяйства (Myers 1998, OECD 1997 и 1998a).

Субсидии широко распространены практически во всех странах, как в развивающихся, так и в промышленно развитых: по приблизительным оценкам, государства во всем мире тратят более 700 млрд. долл. США в год, субсидируя деятельность, отрица-

Налоговые инициативы в целях охраны окружающей среды в Соединенном Королевстве

9 марта 1999 года министр финансов Соединенного Королевства Гордон Браун объявил о проведении нескольких реформ в области налогообложения в интересах охраны окружающей среды. Пакет реформ включал меры по предотвращению изменения климата путем сокращения выбросов парниковых газов, меры по улучшению качества воздуха на местном уровне и по поддержке комплексных транспортных перевозок, а также по ограничению влияния землепользования и загрязнения воды на окружающую среду. Реформы включают:

- вводимый с апреля 2001 года, «сбор за изменение климата», то есть за промышленное использование энергии, с компенсирующим сокращением взносов работодателей на социальное страхование и дополнительным финансированием методов энергосбережения, а также развитие возобновляемых источников энергии;
- реформу налогообложения автомобилей предприятий, без ущерба для доходов государства, вводимую с апреля 2002 года;
- снижение дорожных налогов для владельцев малолитражных автомобилей;
- пакет из семи налоговых мер, поощряющих использование для регулярных поездок в город на работу и домой за город иного, нежели автомобили, транспорта, переход на велосипеды для деловых поездок и совместное использование одного автомобиля;
- повышение ставки налога на использование свалок в качестве серьезного предупреждения производителей отходов и предложение организациям, занимающимся сбором и удалением отходов, а также местным властям рассмотреть и другие варианты их захоронения помимо свалок; и
- объявление об опубликовании в скором времени законопроекта о налоге на скальные породы, песок и гравий, используемые в качестве заполнителей – предшественника налога на заполнители. Проект был предложен после опубликования доклада о наносимом окружающей среде разработкой карьеров ущербе, включающем шум, пыль, разрушение эстетики ландшафтов и урон биоразнообразию.

Источник: EDIE 1999

тельно влияющую на окружающую среду, в водопользовании, сельском хозяйстве, энергетике и автотранспорте. Многие из этих субсидий экономически неэффективны, искажают структуру торговли и оказывают разрушительное воздействие на окружающую среду, социально несправедливы, а иногда объединяют в себе все эти отрицательные свойства (de Moor and Calamai 1997).

Реформа политики субсидирования: Новая Зеландия

В 1984 году в Новой Зеландии было решено начать радикальную реформу сельскохозяйственного сектора. К 1983 году общие размеры дотаций фермерам возросли до трети объема сельскохозяйственного производства, что означало огромные затраты для государственного бюджета и налогоплательщиков; было признано, что такой объем субсидирования не приводит к устойчивому развитию. Сельскохозяйственная реформа была нацелена на отмену всех субсидий, таких как ссуды на концессии, субсидирование потребляемых материалов и возмещение стоимости услуг. Предполагалось также реформирование налогового и регулирующего режимов.

Результаты оказались впечатляющими: субсидии были практически полностью отменены и сегодня применяются примерно к 3 процентам объема производства по сравнению с 33 процентами в 1983 году. Общая стоимость сельскохозяйственной продукции сначала в реальном выражении снизилась, но в конце 80-х годов вновь увеличилась. Количество фермерских хозяйств (80 тыс.) в настоящее время немного больше, чем в 1983 году. При этом считается, что сельское хозяйство стало более диверсифицированным, а его продукция – более конкурентоспособной на международном рынке. С отменой субсидий прекратились и дальнейшая расчистка земель и чрезмерная эксплуатация большинства маргинальных земель. Хотя в некоторых случаях переходный период протекал болезненно, правительство помогло фермерам, откладывая сроки выплаты процентов или сокращая их размеры путем списания; это помогло приспособиться более чем 4700 фермерам. Примерно 300 фермеров получили право на выкуп их хозяйств государством и ушли из сельскохозяйственного сектора.

Источник: Sandrey and Reynolds 1990

Самые крупные субсидии выделяются на сельское хозяйство в странах ОЭСР. Ежегодно на субсидирование производства фермерских хозяйств и доходов фермеров тратится около 335 млрд. долл. США, что составляет примерно 380 долл. США на душу населения, или 16 тыс. долл. США на каждого фермера, постоянно занимающегося сельским хозяйством. В основном такая финансовая помощь направляется на производство продукции или поддержание цен. Повышая закупочные цены на продукцию фермерских хозяйств, субсидии стимулируют использование ресурсов и способствуют чрезмерно интенсивному использованию земли. Такой тип финансирования и дорог, и неэффективен, так как на повышение доходов фермеров идет лишь 20 процентов выделяемых сумм (из них три четверти достаются наиболее крупным и богатым фермерам). Оставшиеся 80 процентов в конечном счете уходят в промежуточные отрасли (OECD 1995).

Другой пример порочной государственной политики – субсидирование производства энергии. В настоящее время общая сумма субсидий, выделяемых в мире на энергетику, равна 200 млрд. долл. США в год (de Moog, в печати). Страны ОЭСР тратят около 82 млрд. долл. США в год, субсидируя производство энергии, что составляет примерно 90 долл. США на душу населения. Субсидирование производится в основном в виде налоговых льгот, предоставления общественной инфраструктуры и услуг по низким ценам и финансовых ссуд, а также поддержания цен (OECD 1997). Общей чертой глобальной стратегии в области энергетики является тот факт, что более 80 процентов субсидий выделяются на ископаемые виды топлива, которые в наибольшей степени загрязняют атмосферу. На ядерную энергию, угрожающую здоровью человека и окружающей среде, приходится 8 процентов субсидий – больше, чем на во-

зобновляемые источники энергии. Правительства, таким образом, фактически дотируют загрязнение. Отмена всех энергетических субсидий сократила бы эмиссии CO₂ во всем мире на 10 процентов, стимулируя в то же время эффективность и рост экономики (OECD 1997).

Известны и случаи успешной отмены субсидий, наносящих вред окружающей среде (см., например, вставку слева). Бангладеш прекратила субсидирование продажи удобрений, Бразилия отменила ряд субсидий на освоение земель, в Китае отказались от регулирования цен на уголь, многие страны Центральной и Восточной Европы сократили субсидирование энергетической отрасли, Индонезия снизила чрезвычайно высокие субсидии на пестициды, а многие страны повысили тарифы на коммунальное водоснабжение (World Bank 1997).

Важным экономическим фактором достижения устойчивого развития является обеспечение того, чтобы структура цен и стимулов отражала реальные затраты производства и блага, получаемые потребителями. Здесь субсидии могут сыграть свою роль, несмотря на обсуждаемые выше проблемы. Первым шагом должна стать отмена или реформирование существующих сегодня систем субсидирования таким образом, чтобы они более эффективно решали поставленные перед ними задачи при должном учете экологических проблем. Действия, координируемые на международном уровне, могут стать наиболее эффективной стратегией реформирования субсидий. Ключевую роль играют институциональные перемены: придание большей прозрачности стратегии финансирования и регулярный контроль повышают политические издержки безответственных стратегий и побуждают политических лидеров к более рациональным и целесообразным действиям.

Развитие промышленности и новые технологии

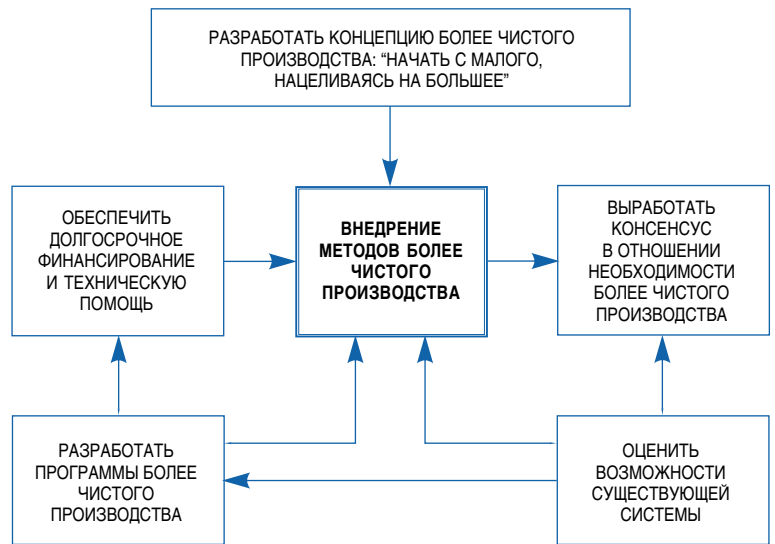
Основную ответственность за ущерб, наносимый окружающей среде, несет промышленность. Традиционной стратегией реагирования правительств было принятие законодательства, предусматривающего командно-административные методы воздействия, установление норм выбросов, отслеживание результатов и наложение штрафов за нарушения. По мере того как мероприятия по соблюдению экологических норм становились все более дорогостоящими, выявлялась неадекватность традиционных методов контроля “на конце трубы”, в основном сводившихся к тому, что на предприятиях где-то устанавливали еще один фильтр, где-то добавляли лишний отстойник.

Когда стала очевидной тупиковость такого подхода, появилась концепция более чистого производства (см. главу 1), основной идеей которой является переориентация промышленной продукции и производственных процессов на сведение к минимуму использования ресурсов, уменьшение производства отходов

и выбросов в окружающую среду. Для предприятий, принявших эту концепцию, ее реализация оказалась очень успешной (с финансовой и экологической точек зрения), а правительствам были предложены рекомендации по организации и использованию стратегий более чистого производства (см. блок-схему справа).

В развитых странах многие предприятия не стали дожидаться распоряжений или поддержки правительства и предпочли по собственной инициативе улучшать методы производства в качестве меры реагирования на ситуацию, неприемлемую с точки зрения охраны окружающей среды и разорительную с финансовой точки зрения (Rabobank 1998). Некоторые результаты представлены на блок-схеме. Кроме того, правительства во всех регионах ГЕО предприняли серьезные усилия для стимулирования предприятий к переходу на более чистое производство (UNEP 1996b). Крупные успехи были достигнуты в ряде стран, в частности в Китае (NEPA и др. 1996). В 1998 году ЮНЕП открыла к подписанию новую Международную декларацию по более чистому производству с целью повсеместного широкого распространения и принятия этой концепции. К 31 марта 1999 года декларацию подписали 109 высокопоставленных представителей национальных и местных органов власти, компаний, деловых ассоциаций, НПО и международных учреждений (UNEP 1999).

Общая стратегия внедрения методов более чистого производства



Источник: UNEP 1994

Как отмечалось в главе 1, выполнение задач, перечисленных в Повестке дня на XXI век, требует значительного сокращения интенсивности использования ресурсов в развитых странах – как минимум в

Издержки и выгоды чистого производства во всем мире: примеры

- Группа по производству сельскохозяйственной продукции компании "Дюпон" из города Ла-Порт, штат Техас, сократила объем выбросов токсичных веществ на 99 процентов благодаря замкнутому технологическому циклу, выносу очистных сооружений за пределы производственных территорий, продаже переработанных отходов и переходу на другое сырье. Сэкономленная сумма в целом составила 2,5 млн. долл. США по основным фондам и более 3 млн. долл. США – по ежегодным эксплуатационным расходам.
- За 1987–1994 годы компания IBM сократила ежегодный объем выбросов опасных веществ с 218 до менее 90 т.
- В Северной Америке разработка концентратов моющих и чистящих средств сократила общий объем используемой пластиковой упаковки на 15–20 процентов, а картонных коробок – на 30 процентов, так как концентрированная продукция продается в упаковке меньших размеров и, следовательно, требует меньше сырья.
- В Соединенном Королевстве новая конструкция контейнеров для перевозок позволила отказаться от картонной тары для флаконов "Клирасил", что сэкономило 156 т упаковочных материалов в год.
- При производстве пакетов для стирального порошка в Северной Америке требуется на 80 процентов меньше сырья, чем при производстве картонных упаковок, меньше топлива для перевозки; эти пакеты на 25 процентов состоят из переработанного полиэтилена.
- За период с 1991 по 1994 год компания "Доу кемикал" на 65 процентов сократила выбросы в атмосферу 17 соединений, входящих в список Агентства по охране окружающей среды США (ЮСЕПА). К 2005 году планируется сокращение еще на 75 процентов.
- В Дании пять установок, расположенных на территории промышленной зоны, заключили договор между собой, с местными органами управления и местными фермерами о взаимной утилизации отходов, что сократило расходы на энергию и воду на 12–15 млн. долл. США в год.
- В Нидерландах из переработанных этикеток от возвратной стеклотары пива "Хайнекен" стали изготавливать легкий кирпич.
- В новой печи для сжигания отходов в штаб-квартире компании "Свиссэр" в Цюрихе сжигают не подлежащие вторичному использованию бумагу, картон и дерево, поступающие из представительств и самолетов компании; при этом обогреваются офис, квартиры в прилегающем районе и гостиница, а также вырабатывается электричество для охлаждения компьютерного оборудования.
- Аудиторская проверка в рамках программы более чистого производства на установке по производству пентаэритрита одного из китайских химических комбинатов выявила девять дешевых вариантов производства, дающих ежегодную экономию в 30 тыс. долл. США на каждые вложенные 1200 долл. США; таким образом, инвестиции окупились в течение 15 дней.
- В Калифорнии сточные воды с фабрики по переработке томатов компании "Юнилевер" используются в качестве почвоулучшителя, что позволяет собирать урожай с не обработанных ранее участков.
- В Бразилии жидкие отходы фабрики компании "Юнилевер" теперь составляют на тонну продукции менее 5 процентов количества отходов, производимых в 1990 году, то есть сократились в 20 раз.

Источники: UNEP 1993 и Rabobank 1998

10 раз, то есть до десятой части нынешнего уровня. Некоторые полагают, что такое сокращение на самом деле не так сложно осуществить, как может показаться на первый взгляд, и что таких показателей можно достичь примерно через 30 лет (von Weizsäcker и др. 1995). Эта программа получила название “Фактор 10” и была одобрена рядом государств, а также ОЭСР (OECD 1998b). В 1997 году в Нидерландах была завершена пятилетняя Программа перехода к технологиям устойчивого развития (IEEP-B 1994, DTO 1997), финансируемая пятью министерствами. Она была адресована основным секторам, таким как производство продуктов питания, жилищное и водное хозяйство, транспорт и химическая промышленность, и вызвала широкий интерес в научных и промышленных кругах.

Стратегия более чистого производства во многом совпадает со схожим подходом, названным Всемирным советом деловых кругов по вопросам устойчивого развития экоэффективностью, которая определяется как предоставление по конкурентоспособным ценам товаров и услуг, удовлетворяющих потребности людей и улучшающих качество жизни при неуклонном сокращении воздействия на окружающую среду и интенсивности использования ресурсов на всем протяжении жизненного цикла продукта – до уровня, по меньшей мере приблизительно соответствующего ассимилирующей способности экосистем Земли (WBCSD 1995).

В настоящее время имеется немало сторонников точки зрения, согласно которой производитель должен взять на себя по меньшей мере часть ответственности за воздействие на окружающую среду его продукции на всем протяжении ее жизненного цикла. И действительно, потребители все настойчивее требуют товаров, которые могут быть использованы повторно, переработаны, возвращены изготовителю или более рационально удалены по окончании срока эксплуатации. Многие промышленно развитые страны принимают нормативные акты, регулирующие такие вопросы. Это означает, что производители должны находить способы получения информации о воздействии их продукции на окружающую среду на протяжении жизненного цикла этой продукции. Для получения такой информации была разработана специальная методика – оценка жизненного цикла (ОЖЦ), позволяющая оценить воздействие того или иного продукта на окружающую среду “от колыбели до могилы”, то есть на протяжении всего его жизненного цикла (UNEP и др. 1996).

ОЖЦ может использоваться в целях:

- сравнения степени воздействия на окружающую среду новой и старой продукции;
- оценки степени воздействия на окружающую среду продукции конкурирующей компании;
- информирования правительств, групп влияния и других организаций об экологических аспектах продукции;
- усовершенствования существующих производственных процессов и продукции и разработки новых;

- развития деловых стратегий, в том числе планирования инвестиций;
- установления критериев экомаркировки;
- разработки политики и стратегий в области производства и реализации продукции; и
- принятия решений по приобретению товара.

Разработка совершенно новых конструктивных решений в отношении продукта с целью минимизировать его воздействие на окружающую среду называется экодизайном. Основная задача экодизайна – учесть экологические факторы на начальных этапах проектирования. Экодизайн – это сложный процесс, и в помощь предприятиям сегодня предлагается соответствующее пособие (Rathenau Institute и др. 1997). Существуют следующие стратегии снижения воздействия продукции на окружающую среду:

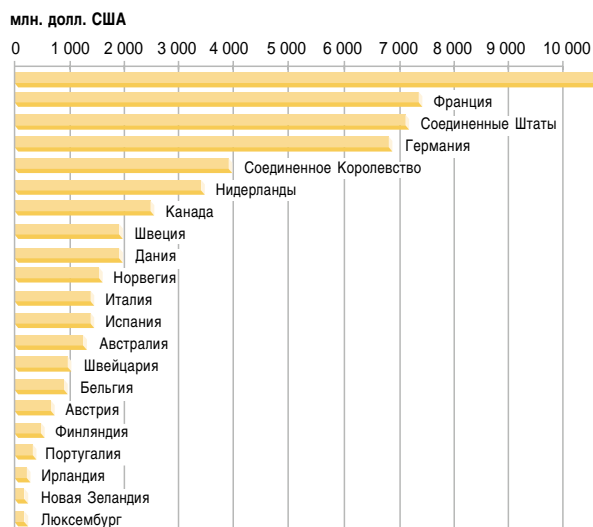
- разработка совершенно новых концепций;
- использование материалов, оказывающих незначительное воздействие на окружающую среду;
- сокращение потребления сырья;
- оптимизация технологии производства;
- оптимизация системы распределения;
- снижение воздействия на окружающую среду в процессе использования продукции;
- оптимизация жизненного цикла продукции;
- оптимизация завершающего этапа жизненного цикла продукции.

В целом во многих странах имеются впечатляющие достижения в переходе к более устойчивому промышленному производству. Компании реализуют стратегии устойчивого развития через сотрудничество с потребителями, поставщиками, правительством, НПО и с общественностью. Деятельность компаний становится более открытой благодаря, в частности, публикации отчетов о состоянии окружающей среды. Многообещающим шагом представляется также разработка в некоторых странах программ по добровольному саморегулированию (Rabobank 1998, Elkington 1997). Тем не менее, хотя такие стратегии реагирования и являются вдохновляющими примерами, их явно недостаточно: если мы действительно хотим добиться устойчивого производства и потребления, в следующем веке потребуются более решительные действия.

Финансирование деятельности по охране окружающей среды

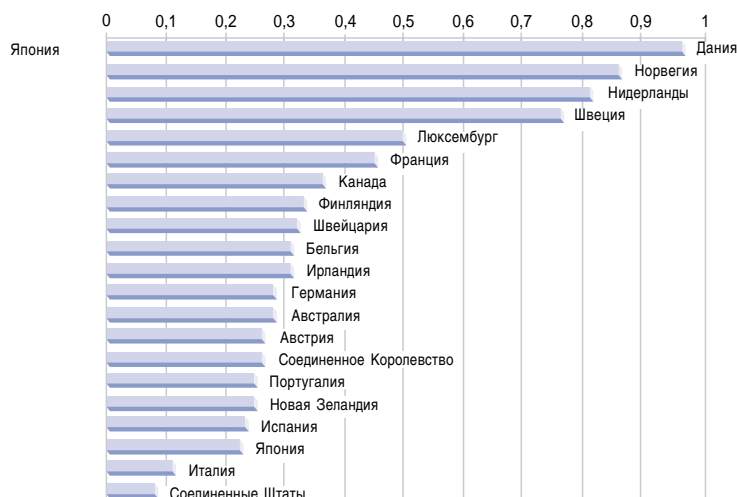
Участники Экологического саммита согласились с тем, что выполнение Повестки дня на XXI век потребует дополнительных источников финансирования. Хотя значительная часть ресурсов может быть предоставлена государственным и частным секторами в каждой стране, странам с низким уровнем доходов необходимо существенное дополнительное финансирование в виде помощи в целях развития или других

Официальная помощь в целях развития (ОПР), 1997 г.



Источник: OECD 1998с

ОПР в процентах от ВВП



К 1997 году общий объем ОПР сократился до немногим более 4,5 млрд. долл. США и только четыре страны достигли показателя, намеченного в Повестке дня на XXI век: отчислять 0,7% своего ВВП на ОПР

вливаний иностранного капитала. Секретариат ЮНСЕД подсчитал, что выполнение Повестки дня на XXI век в странах с низкими доходами в период с 1993 по 2000 год будет стоить в среднем более 600 млрд. долл. США в год (UN 1993), из которых 125 млрд. должны поступить в форме международных пожертвований или льгот. На Экологическом саммите страны с высоким уровнем доходов подтвердили свои обязательства перед ООН отчислять 0,7 процента своего ВВП на официальную помощь в целях развития (ОПР). Некоторые страны приняли решение достичь этого показателя к 2000 году.

Многие страны с низким уровнем доходов увеличили внутренние инвестиции в социальный и природоохранный сектор, но в целом этот прирост незначителен (See-Yan 1997). На ОПР приходится почти половина валовых внутренних инвестиций (ВВИ) в большинстве стран с низким уровнем доходов, кроме Индии и быстро развивающегося Китая – в обеих странах ВВИ намного выше поступлений ОПР.

У правительств стран как с высоким, так и с низким уровнем дохода имеется широкий диапазон средств увеличения внутреннего инвестирования в целях устойчивого развития, в том числе налоговые реформы, введение природоохранных налогов, сокращение оказывающих отрицательное воздействие субсидий (см. вставки на стр. 207–208) и перераспределение финансовых ресурсов путем макроэкономических реформ.

Реализация Повестки дня на XXI век должна проводиться за счет внутреннего инвестирования, иностранной помощи и иностранных инвестиций. Источники и объем финансирования развития значительно различаются в зависимости от региона. Например, в 1997 году страны Африки к югу от Сахары получили помощь в среднем в объеме примерно 27 долл. США на душу населения и 3 долл. США на душу населения в виде прямых иностранных инвес-

тиций. Для сравнения: на душу населения в Латинской Америке и Карибском бассейне приходилось 13 долл. США помощи и 62 долл. США прямых иностранных инвестиций (OECD 1998с).

В течение долгого времени ОПР была основным источником внешнего финансирования для стран с низким уровнем дохода, но с 1991 года финансирование стало сокращаться и в абсолютных показателях, и в процентах от валового национального продукта. В 1992 году промышленно развитые страны направляли странам с низким уровнем доходов в среднем 0,35 процента своего ВВП в качестве иностранной помощи, что в целом составляло менее 60 млрд. долл. США (менее половины суммы, необходимой, по оценкам, для реализации Повестки дня на XXI век). В 1997 году отчисления на ОПР упали в среднем до 0,22 процента ВВП, что явилось самым низким за всю историю показателем иностранной помощи. Только за период с 1996 по 1997 год помощь на развитие в мировом масштабе сократилась более чем на 14 процентов и составила всего 47 580 млн. долл. США (OECD 1998с). Только четыре страны – Дания, Нидерланды, Норвегия и Швеция – отчисляли на помощь развивающимся странам намеченные 0,7 процента своего ВВП (см. диаграммы сверху).

Сокращение финансирования происходит по нескольким причинам, которые, судя по всему, не исчезнут и в будущем. Среди них – бюджетные затруднения в странах-донорах; окончание “холодной войны”, оправдывавшей выделение помощи; распространение мнения, что наиболее бедные страны становятся слишком зависимыми от иностранной помощи; сокращающаяся необходимость в дотациях в отношении стран со средним доходом и скептическое отношение к эффективности помощи в историческом масштабе. Все это Комиссия по вопросам глобального управления определила как “усталость от предоставления помощи” (CGG 1995).

Наиболее заметной тенденцией в финансировании последних лет стало резкое увеличение притоков частного капитала в страны с низким уровнем доходов – более чем втрое с 1992 года (хотя и со значительным понижением с 1997 года в основном из-за краха финансовых рынков азиатских стран). Это увеличение приходится в основном на несколько привилегированных, наиболее динамично развивающихся стран Азии, Европы и Центральной и Южной Америки. В 1997 году приток частного капитала в страны с низким уровнем доходов в целом составил 22 млрд. долл. США, причем основная его часть пришла на Китай и Индию. Страны Африки к югу от Сахары, в том числе Южная Африка, получили только 2 млрд. долл. США в виде прямых иностранных инвестиций, и примерно такой же объем средств поступил через банки. Трудности, с которыми сталкиваются беднейшие страны при привлечении ресурсов на развитие, свидетельствуют о необходимости продолжать оказание помощи для создания условий, благоприятствующих рыночным инвестициям, самостоятельному росту и достижению целей развития, согласованных на международном уровне (ОЭСР 1998с).

Среди источников финансирования помимо ОПР и частных инвестиций можно назвать помощь странам с переходной экономикой, операции, осуществляемые с иной, нежели развитие, основной целью, бреттон-вудские учреждения (система Всемирного банка и Международного валютного фонда), различные учреждения ООН и Фонд глобальной окружающей среды (ФГОС).

Со времени проведения Экологического саммита официальное международное финансирование устойчивого развития оставалось ниже уровня, необходимого для реализации Повестки дня на XXI век. Направление в нужное русло движения частного капитала может иметь большее значение, чем наращивание потоков государственного финансирования, но предстоит еще многое сделать, чтобы частные инвестиции использовались для неустойчивых форм развития и чтобы беднейшие страны получали гораздо более значительную их долю (RIVM 1997).

Участие населения

Широкое участие общественности в принятии решений – важный элемент Повестки дня на XXI век, так как в сочетании с повышением ответственности оно составляет основу концепции устойчивого развития. Отдельные главы Повестки дня на XXI век посвящены вовлечению в природоохранное движение множества различных групп, включая женщин, детей и молодежь, коренное население, НПО, местные органы власти, рабочих и профсоюзы, бизнесменов и промышленников, ученых и техников, а также фермеров (UN 1993). Во многих случаях отдельные лица и члены этих групп могут служить лучшим источником сведений о причинах и способах решения многих

Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию: Принцип 10

Принцип 10

“Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан – на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся состояния окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение ущерба и средства судебной защиты”.

Источник: UN 1993

проблем окружающей среды. Участие общественности позволяет мобилизовать и использовать в полной мере индивидуальные знания, навыки и ресурсы, а также повысить эффективность правительственных инициатив (см. вставку сверху).

Во многих странах, как развивающихся, так и развитых, этот призыв получил горячий отклик. В других едва были сделаны первые шаги. Там, где органы власти стали более открыты и представительны, упростился доступ населения к информации относительно состояния окружающей среды, но во многих регионах все еще требуется приложить немало усилий для реального привлечения населения к участию в охране окружающей среды (World Bank 1994).

Привлечение населения может потребовать фундаментальных перемен как в социальных установках, так и в поведении отдельных лиц. Например, вслед за политическими переменами в 1989 году в ряде стран Центральной Европы начали постепенно создаваться правовые рамки и институты, необходимые для привлечения населения и облегчения доступа к правосудию, однако в других странах этого субрегиона, а также во многих государствах Восточной Европы и Центральной Азии отсутствие конкретных нормативных положений и руководящих принципов препятствует практическому обеспечению доступа к информации и участия населения. Для активного участия населения требуются значительные усилия и средства, но для того, чтобы достичь долгосрочного устойчивого роста, необходимы совместные действия заинтересованных людей.

Участие населения все чаще рассматривается как жизненно важный компонент многих проектов по охране окружающей среды. Многие страны поощряют участие населения в мероприятиях по охране и рациональному использованию окружающей среды через местные органы власти и местные общинные группы, зачастую в результате демократизации. Однако участие населения в институциональной и правовой деятельности нередко ограничено лишь немногими сферами.

Все более важным законодательным инструментом для привлечения общественности к участию в природоохранных мероприятиях становится ОВОС, которая предполагает, что до принятия решений по крупным государственным и частным проектам будет проведено исследование их воздействия на окружающую среду, а результаты исследований будут опубликованы, причем публичные слушания часто являются официальной частью этого процесса. Отрицательным моментом является то, что проведение ОВОС носит обязательный характер, как правило, только в отношении крупных проектов. В некоторых странах были проведены опросы общественного мнения по конкретным проблемам деградации окружающей среды и возможных путей выхода из ситуации. Участие граждан проявилось также более непосредственно через официальное представительство некоторых общественных групп в различных советах. Среди этих общественных групп – предприниматели, активисты-экологи, муниципальные должностные лица, представители обществ потребителей и государственных учреждений.

Особенно успешно сотрудничают с национальными и местными органами управления по широкому кругу проблем и вопросов неправительственные организации. На местном, национальном и региональном уровнях они выступают как основные участники и партнеры в деятельности по развитию и охране природы и выполняют целый ряд задач, включая экологическое просвещение и повышение уровня информированности населения. НПО принимают участие в разработке и реализации стратегий, программ и планов действий в области охраны окружающей среды, а также в определении параметров ОВОС. В ходе кампаний по охране окружающей среды они также ведут важную пропагандистскую работу. НПО создали юридические службы для помощи гражданам, другим НПО и местным общинам в осуществлении права населения на участие и получение доступа к правосудию. Многие исследователи отмечают роль НПО в контроле за деятельностью государства и в содействии соблюдению положений МСОС (Weiss and Jacobson 1998).

Предполагается, что требования граждан в отношении предоставления более широких официальных каналов участия будут усиливаться. Изменение видения роли гражданского общества в достижении целей, поставленных на Экологическом саммите, привело к утверждению принципов совместного управления природными ресурсами и тесного сотрудничества между правительствами, НПО, общинными организациями и частным сектором по установлению норм и разработке стратегий, а также подготовке стратегий и планов действий в области охраны окружающей среды. В некоторых странах такое сотрудничество нашло выражение в стремлении к децентрализации управления и передаче ряда функций местным органам власти. Децентрализация действий по проблемам охраны окружающей среды представляет эффективный способ привлечения населения к участию в природоохранных мероприятиях на местном или провинциальном уровне.

Информация и просвещение в области окружающей среды

В идеале доступ к правительственной информации любого вида должен гарантироваться, как в Соединенных Штатах, законом о свободе информации. На национальном уровне таких законов мало, а на международном их вообще не существует. Повестка дня на XXI век призывает к облегчению доступа населения к информации в отношении окружающей среды, но в настоящее время степень доступности такой информации существенно различается в зависимости от региона и страны.

В некоторых регионах уровень информированности населения и органов власти о проблемах окружающей среды достаточно высок, о чем свидетельствуют своевременное заключение региональных договоров, принятие национальных законов и мер по охране окружающей среды, а также разработка официальных стратегий по связям с общественностью и повышению уровня информированности, направленных как на непосредственно заинтересованные группы, так и на широкие слои населения. Среди примеров можно назвать Конвенцию ЕЭК о доступе к экологической информации и об участии общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды, принятую в июне 1998 года и открытую для подписания на Орхусской конференции, а также некоторые директивы Европейского союза, содержащие требования по раскрытию и распространению данных. В деятельности по облегчению доступа к природоохранной информации участвуют также НПО, например через предоставление информации о местонахождении источников загрязнения, видах производимых загрязнителей, а также относительно контактов для активизации деятельности на местах.

В других регионах, например в странах бывшего Восточного блока, до начала политических перемен 1989 года информацию о состоянии окружающей среды было сложно получить – она либо не собиралась вообще, либо искажалась для приукрашивания реальной картины. В некоторых странах получение информации до сих пор затруднено по причине жестких ограничений, многочисленных причин для отказа и длительных проволочек.

Растет осознание того, что реализация национальных планов развития и стратегий по охране окружающей среды будет более эффективной при поддержке информированного, просвещенного и заинтересованного населения. Общее признание получила также необходимость большей открытости и прозрачности. Тем не менее основной проблемой во многих странах является слабая информационная база. Нехватка достоверной информации и средств обработки данных, без сомнения, затрудняет разработку стратегии, процесс планирования и выполнение программ.

Требуется не только собрать больше данных по проблемам окружающей среды, но и стандартизировать их сбор и хранение, а также обеспечить доступ к этим данным на управленческом и техническом уровнях. Отчеты могут составляться разными организа-

циями, сотрудничество и обмен информацией между которыми либо минимальны, либо вовсе отсутствуют, что создает пробелы в информации, приводит ее к дублированию и неполному использованию данных. Это, в свою очередь, препятствует разработке стратегий, планированию, выполнению соглашений и проведению последующих мероприятий.

Даже при наличии надежных данных может существовать их несопоставимость с данными других ведомств и разных стран. В отдельных регионах создание информационных сетей и обобщение информации для оценки состояния окружающей среды находятся на начальном этапе. Необходимо развивать электронные информационные системы и информационные сети, а также укреплять сотрудничество между соответствующими организациями, чтобы дать возможность всем пользователям получать информацию на местном, национальном, региональном и международном уровнях.

Предпринимаются попытки исправить положение. Во многих регионах благодаря усилиям ООН и других организаций созданы национальные и региональные базы данных, например по климату, почвам и биоразнообразию. Постепенно вводятся новые, усовершенствованные сети информационного обмена, но развитие их все еще затруднено проблемами доступа к современным системам коммуникации. Языковые барьеры также затрудняют пользование сетью и обмен информацией.

Повышение качества природоохранного просвещения

Повестка дня на XXI век призывает все страны разработать национальную стратегию просвещения в области окружающей среды. Глава 36 "Содействие просвещению, информированию и подготовке кадров" рекомендует:

- обеспечить доступность просвещения в области окружающей среды и развития для людей всех возрастов;
- включить понятия охраны окружающей среды и развития во все образовательные программы;
- привлекать детей к исследованиям санитарного состояния окружающей среды на местном и региональном уровнях;
- разработать программы подготовки, чтобы помочь выпускникам школ и университетов обеспечить себе устойчивые доходы;
- поощрять подготовку людей из всех слоев общества к рациональному использованию и охране окружающей среды;
- готовить на местах квалифицированные кадры в области охраны окружающей среды для предоставления местному населению необходимых услуг;
- работать со средствами массовой информации, рекламными и развлекательными организациями для стимулирования проведения открытого обсуждения проблем охраны окружающей среды;
- ввести в образовательные и подготовительные программы изучение опыта, накопленного местным коренным населением.

Источник: UN 1993

Укреплением организационного потенциала по использованию информации об окружающей среде и оказанием помощи некоторым странам при подготовке отчетов о состоянии окружающей среды в национальном и региональном масштабах занимается ряд международных организаций. Совместные действия включают стандартизацию, сбор, анализ и обмен научной информацией, совершенствование национальной научно-технической базы и исследовательской инфраструктуры, сотрудничество с исследовательскими организациями в других регионах, предоставление научной информации общественности и исходных данных – руководящим лицам, а также разработка соответствующих механизмов передачи технологий.

Хотя объем информации по проблемам окружающей среды увеличился, особенно со времени проведения Экологического саммита, воздействие этого на принятие решений все еще не может быть определено, так как многие программы в области информации только начинают осуществляться.

Был разработан ряд проектов рекомендательного и обязательного характера, в соответствии с которыми компании должны обнародовать информацию о своей деятельности в области окружающей среды, в том числе о степени причиняемого ими загрязнения. Например, в рамках Реестра Европейского союза по выбросам и переносу загрязняющих веществ информация по потенциально опасным выбросам в атмосферу, воду и почву и по транспортировке отходов собирается в единую национальную систему отчетности и таким образом обеспечивается доступ общественности, промышленных кругов и правительств к соответствующей информации о загрязнении окружающей среды. Правительство Индии создало информационную сеть по сбору, сопоставлению, хранению, анализу, обмену и распространению данных о состоянии окружающей среды (MOEF India 1995). Правительства многих стран регулярно публикуют отчеты о показателях состояния окружающей среды, например по качеству воды и воздуха, выпускают регулярные информационные бюллетени по окружающей среде и другие книги и брошюры для широкого распространения.

Учебные заведения, от начальной школы и до университета, играют важную роль в распространении информации о состоянии окружающей среды и повышении уровня осведомленности населения (см. вставку слева); в образовательных программах всех уровней все шире освещаются проблемы экологии. Все больше стран включают экологическое просвещение в школьные программы, а специализированные курсы в технических училищах и вузах позволяют получить магистерскую или докторскую степень по экологии. Многие университеты и институты проводят курсы, организуют программы подготовки, семинары и занятия для аспирантов по различным проблемам охраны окружающей среды. Тем не менее в некоторых странах природоохранное просвещение факультативно, а его программы различаются в зависимости от школы.

Проявляется также значительный интерес к интегрированию экологических понятий в программы образования взрослых и программы по обучению грамоте, например путем использования для экологического просвещения неформальных образовательных центров. Пропагандистская деятельность включает проведение просветительских кампаний по сбережению природных ресурсов и сокращению отходов, внедрению экомаркировки, а также информационные кампании, направленные на содействие рециркуляции отходов и потребление не загрязняющей окружающую среду продукции.

В некоторых районах ключевую роль в подготовке печатных и аудиовизуальных материалов для программ неформального экологического просвещения в школах и других учебных заведениях играют НПО.

Социальная политика

Улучшение систем здравоохранения, образования и условий жизни населения остается первоочередной задачей во многих странах. Это жизненно необходимо для обеспечения социальной и политической стабильности, которая является неременным условием достижения большей экономической и экологической устойчивости.

Тем не менее социальная политика безусловно влияет на состояние окружающей среды во многих странах. Программы по борьбе с бедностью и особенно с нищетой часто не учитывают проблемы охраны окружающей среды. Многие проекты, наносящие вред окружающей среде, получили поддержку благо-

Стратегические цели для достижения устойчивого развития

	<i>Экономическая устойчивость</i>	<i>Социальная устойчивость</i>	<i>Экологическая устойчивость</i>
Вода	Обеспечение надлежащего доступа и эффективного потребления воды для сельскохозяйственного, промышленного, городского и сельского развития	Обеспечение надлежащего доступа беднейшего большинства населения к чистой воде для бытового использования и мелкотоварного сельскохозяйственного производства	Обеспечение надлежащей охраны речных бассейнов, водоносных слоев и пресноводных экосистем и водных ресурсов
Продовольствие	Повышение производительности сельского хозяйства и объема производства для обеспечения региональной продовольственной безопасности и экспорта	Повышение продуктивности и доходности мелкотоварного сельскохозяйственного производства и обеспечение продовольственной безопасности семей	Обеспечение устойчивого пользования и сохранения земель, лесов, дикой флоры и фауны, рыбных запасов и водных ресурсов
Здоровье	Повышение производительности труда путем профилактических медико-санитарных мер и улучшение условий и безопасности на рабочем месте	Обеспечение соблюдения норм по качеству воздуха, воды и по уровню шума для защиты здоровья человека и обеспечение основных услуг здравоохранения для беднейшего большинства населения	Обеспечение надлежащей охраны биоресурсов, экосистем и систем жизнеобеспечения
Жилище и услуги	Обеспечение надлежащего снабжения и эффективного использования ресурсов для жилых зданий и транспортных систем	Обеспечение надлежащего доступа к недорогому жилью, санитарии и транспорту для беднейшего большинства населения	Обеспечение устойчивого или оптимального использования земель, лесов, энергии и полезных ископаемых
Энергия	Обеспечение надлежащего снабжения и эффективного использования энергии для промышленного развития, транспорта и бытового потребления	Обеспечение надлежащего доступа к дешевой энергии для беднейшего большинства населения, особенно к альтернативам топливной древесины	Сокращение на местном, региональном и глобальном уровнях воздействия на окружающую среду потребления ископаемого топлива и ускорение разработки и расширение использования лесных ресурсов и других возобновляемых альтернативных источников энергии
Образование	Обеспечение наличия квалифицированных специалистов во всех основных секторах экономики	Обеспечение надлежащего всеобщего доступа к образованию в интересах здоровой и продуктивной жизни	Интегрирование вопросов охраны окружающей среды в образовательные программы и программы информирования населения
Доход	Повышение эффективности и обеспечение роста экономики, увеличение количества рабочих мест в формальном секторе	Поддержка мелких предприятий и создание рабочих мест для беднейшего большинства населения в неформальном секторе	Обеспечение устойчивого использования природных ресурсов, необходимых для экономического роста в формальном и неформальном секторах

даря создаваемым в их рамках рабочим местам. Некоторые жилищные программы привели к росту городов и не способствовали улучшению использования уже существующих городских территорий. Характерный для управления окружающей средой регламентарный подход в большинстве стран никак не связан с социальной политикой, часто приходящей в противоречие с природопользованием. Практика и методы регулирования, успешно применяемые в промышленном секторе, часто не учитывают проблему ухудшения состояния окружающей среды и влияние этого на качество жизни.

Прирост населения во многих странах продолжает опережать рост объема сельскохозяйственной продукции, а нехватка земельных и водных ресурсов обостряет дефицит продуктов питания. Низкий уровень образования часто связан с недостаточной информированностью по вопросам состояния окружающей среды.

В соответствии с новаторским подходом Повестки дня на XXI век начинают появляться новые методы и стратегии по охране окружающей среды и управлению природными ресурсами для устойчивого развития. Многие страны разработали политику, направленную на стабилизацию или снижение темпов прироста населения. Тем не менее в области распределения возможностей и благ национального экономического развития и программ международной помощи по-прежнему необходимо добиваться большей справедливости. В настоящее время очень немногие национальные или международные программы помощи достигают бедного большинства населения или идут ему на пользу.

Усилия, непосредственно направленные на ликвидацию нищеты, не всегда успешны. Например, программы по обеспечению субсидированными продуктами питания иногда приводят к тому, что продовольствие в основном поставляется в городские районы, относительно обеспеченным семьям, а осуществление программ льготного кредитования кончается тем, что ссуды, не попадая к беднякам, часто расходуются на нужды потребления и не возвращаются.

Правительства некоторых стран разработали социальную политику, в рамках которой основное внимание уделяется устойчивому развитию населенных пунктов. Приоритетными здесь стали основные нужды сельского населения, в частности обеспечение жильем и чистой питьевой водой, а также развитие людских ресурсов, например образование и подготовка кадров.

В таблице на стр. 215 перечислены некоторые из основных проблем и целей новой повестки дня, а также стратегии роста для устойчивого развития на основе справедливости и равенства. В таблице базовые потребности (вода, продовольствие, здравоохранение, жилье и услуги, энергия, образование и доход) увязаны с общими и взаимозависимыми целями экономической, социальной и экологической устойчивости. Разработанная в отношении Южной Африки таблица в равной степени применима к большинству развивающихся стран. Новые проблемы социальной устойчивости и равенства являются необходимым связующим звеном между проблемами и целями экономической и экологической устойчивости.

Литература

Ashby, E. (1981). *Politics of Clean Air*. Clarendon Press, Oxford, United Kingdom

Birmie, P. (1985). *International Regulation of Whaling*. Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, United States

Brañes, R. (1991). *Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental*. World Bank, Washington DC, United States

Brenton, T. (1994). *The Greening of Machiavelli: The Evolution of International Environmental Politics*. Earthscan, London, United Kingdom

Burhenne, W.E., and Robinson, N.A. (eds., 1996). *International Protection of the Environment: conservation in sustainable development*. Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, United States

Chayes, A., and Chayes, A. H. (1993). On Compliance. *International Organization*, Spring 1993

Chayes, A., and Chayes, A. H. (1995). *The New Sovereignty*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, United States

Collins, R. (1996). *Tobin Tax as a mechanism to finance de-mining, de-mining technology development and mine victim rehabilitation: An introduction to the idea*. United Nations Association in Canada <http://www.ncrb.unac.org/landmines/UNACinfo/tobin-tax.htm>

CGG (1995). *Our Global Neighbourhood: the report of the Commission on Global Governance*. <http://www.cgg.ch/home.htm>

de Moor, A. (in press). The perversity of government subsidies for energy and water. In *Greening the budget: proceedings of a workshop of the European Research Network on Market-based Instruments for Sustainable Development*, Edgar Elgar, United Kingdom

de Moor, A., and Calamai, P. (1997). *Subsidising unsustainable development: undermining the Earth with public funds*. Earth Council Institute, Toronto, Canada <http://www.ecouncil.ac.cr/econ/sud/>

Downs, G.W., Roche, D.M., and Barsoom, P.N. (1996). Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation? *International Organization*, Vol. 50, No. 3, Summer 1996

DTO (1997). Interdepartementaal Onderzoeksprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling, *DTO Visie 2040-1998: technologie, sleutel tot een duurzame welvaart* (Sustainable Technological Development. *DTO Vision 2040-1998. Technology, key to sustainable prosperity*). Uitgeverij ten Hagen and Stam, Den Haag, The Netherlands

EDIE (1999). Environmental Data Interactive Exchange, 12 March 1999. <http://www.edie.net/news/Archive/841.html>

- Elkington, J. (1997). *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business*. Capstone, London, United Kingdom
- IER (1997). Green Taxes Proven Successful, Evaluation by Swedish EPA Says. *International Environment Reporter*, 16 April 1997
- IEEP-B (1994). *The Dutch Governmental Programme for Sustainable Technology Development*. Institute for European Environmental Policy, Brussels, Belgium
- IRPTC (1999). *Prior Informed Consent for Certain Hazardous Chemicals in International Trade*
<http://irptc.unep.ch/pic/>
- Johnston, S. (1997). The Convention on Biological Diversity: the Next Phase. *RECIEL*, Vol. 6, Issue 3, p. 219
- Kiss, A., and Shelton, D. (1991). *International Environmental Law*. Transnational Publishers, Ardsley, New York, United States
- MOEF India (1995). *Annual Report 1994-95*. Ministry of Environment and Forests, New Delhi, India
- Myers, N. (1998). *Perverse Subsidies, Tax \$s Undercutting Our Economies and Environment Alike*. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada
- NEPA, China NCP, UNEP and World Bank (1996). *Cleaner Production in China: a story of successful cooperation*. UNEP IE, Paris, France
- OECD (1995). *Adjustment in OECD Agriculture: issues and policy responses*. OECD, Paris, France
- OECD (1997). *Reforming Energy and Transport Subsidies*. OECD, Paris, France
- OECD (1998a). *Improving the Environment Through Reducing Subsidies*. OECD, Paris, France
- OECD (1998b). OECD Environment Ministers share goals for action. News Release, 3 April 1998. OECD, Paris, France
- OECD (1998c). *OECD 1998 DAC Report*. OECD, Paris, France
<http://www.oecd.org/dac/pdf/aid98a.pdf>
- POPs (1999). <http://irptc.unep.ch/pops>
- Rabobank (1998). *Sustainability: choices and challenges for future development*. Rabobank International, Leiden, The Netherlands
- Rathenau Institute, Delft University of Technology and UNEP (1997). *Ecodesign: a promising approach to sustainable production and consumption*. UNEP IE, Paris, France
- RIVM (1997). *Agenda 21 Interim Balance, 1997*. Van Vuuren, D.P., and Bakkes, J.A. Globo Report Series No. 19, RIVM Report No. 402001008. RIVM, Bilthoven, The Netherlands
- Rotterdam (1999). <http://www.fao.org/WAICENT/FaoInfo/Agricult/AGP/AGPP/Pesticid/PIC/dipcon.htm>
- Ruester, B., and Simma, B. (eds., 1975). *International Protection of the Environment: Treaties and Related Documents*, Vol. 4. Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, United States
- SADC (1996). *SADC Policy and Strategy for Environment and Sustainable Development: Toward Equity-Led Growth and Sustainable Development in Southern Africa*. SADC Environment and Land Management Unit, Maseru, Lesotho
- SADC (1998). *Report of the SADC Regional Workshop on Integrating Economic, Environmental, and Equity Impact Assessments in Decision-Making*, Harare, Zimbabwe, October 1997. SADC Environment and Land Management Unit, Maseru, Lesotho
- Sandrey, L., and Reynolds, R. (eds., 1990). *Farming without subsidies: New Zealand's recent experience*. MAF Policy Services, New Zealand
- Sands, P. (1995). *Principles of International Environmental Law*. Manchester University Press, New York, United States
- See-Yan, L. (1997). Chairman's Summary of the Fourth Expert Group Meeting on Financial Issues of Agenda 21. 8–10 January 1997, Santiago, Chile
- Ul Haq, M., Kaul, I., and Grunberg, I. (eds., 1996). *The Tobin Tax, Coping with Financial Volatility*. Oxford University Press, New York, United States, and Oxford, United Kingdom
- UN (1993). *Agenda 21: The United Nations Programme of Action from Rio*. Sales No. E.73.II.A.14 and corrigendum. UN Publications, New York, United States
- UNEP (1993). *Cleaner Production Worldwide*. UNEP IE, Paris, France
- UNEP (1994). *Government Strategies and Policies for Cleaner Production*. UNEP IE, Paris, France
- UNEP (1996a). *Mid-term Review of the Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the 1990s and Further Development of International Environmental Law Aiming at Sustainable Development*. UNEP, Nairobi, Kenya
- UNEP (1996b). *Cleaner Production: Fourth High Level Seminar in Oxford. Industry and Environment*, Vol. 19, No. 3, July-September 1996. UNEP IE, Paris, France
- UNEP (1997). *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment - 1996*. UNEP, Nairobi, Kenya
- UNEP (1999). <http://www.unepie.org/Cp2/declaration/home.html>
- UNEP, CML, Novem and RIVM (1996). *Life Cycle Assessment: what it is and how to do it*. UNEP IE, Paris, France
- Victor, D., Raustiala, K., and Skolnikoff, E. (eds., 1998). *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, United States
- von Weizsäcker, E., Lovins, A., and Lovins, H. (1995). *Faktor Vier*. Droemer Knauer, München, Germany
- WBCSD (1995). *Eco-efficient Leadership – for Improved Economic and Environmental Performance*. World Business Council for Sustainable Development, Geneva, Switzerland
- Weiss, E.B., and Jacobsen, H.K. (1998). *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, United States
- Werksman, J. (1997). *Five MEAs, Five Years Since Rio: recent lessons on the effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*. Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD), London, United Kingdom
- World Bank (1994). *Forging a partnership for environmental action: an environmental strategy towards sustainable development in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington DC, United States
- World Bank (1997). *Five Years after Rio: innovations in environmental policy*. World Bank, Washington DC, United States