

Северная Америка



ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ:

- Северная Америка стала инициатором разработки природоохранной политики, первоначально основанной на командно-административных мерах, а впоследствии на поощрении добровольной деятельности и использовании рыночных подходов.
- Соединенные Штаты Америки и Канада относятся к числу стран, наиболее активно занимающихся разработкой и осуществлением глобальных многосторонних соглашений в области окружающей среды (МСОС).
- Значение Североамериканского соглашения по сотрудничеству в области охраны окружающей среды выходит за рамки данного региона, поскольку достижения и неудачи в решении таких проблем, как трансграничное воздействие на окружающую среду, перемещение промышленных предприятий в поисках более дешевой рабочей силы и менее жестких природоохранных стандартов, а также торговля продукцией с высокой степенью экологического риска, могут служить поучительными примерами для всего мирового сообщества.
- Цель канадской Программы ускоренного сокращения и ликвидации токсичных веществ заключается в снижении к 2000 году выбросов стойких, биокумулятивных токсичных веществ на 90 процентов, а выбросов всех остальных токсичных веществ – на 50 процентов
- В Соединенных Штатах применение системы купли-продажи лицензий на эмиссии двуокиси серы может давать экономию до 3 млрд. долл. США в год по сравнению с традиционным командно-административным подходом.
- В Соединенных Штатах сокращение почвенной эрозии благодаря Программе восстановительной консервации может достигать 630 млн. т почвы ежегодно, или 42,75 т на га в год.
- В Канаде некоторые провинции обеспечивают финансирование обращений граждан в суды по вопросам, представляющим общественный интерес.
- Предоставление общественности информации по окружающей среде стало мощным стимулом, побуждающим промышленные предприятия осуществлять меры, направленные на рациональное применение токсичных химикатов путем сокращения их использования и уменьшения их выбросов и переноса.

Основы политики

Соединенные Штаты Америки и Канада обладают обширным опытом осуществления природоохранной политики. Не все принимаемые меры оказывались успешными, однако по сравнению с большинством других стран значительная доля мер была действенной. Помимо этого, в данном регионе существует развитая сеть учреждений, призванных осуществлять на практике природоохранную политику. Не легко понять, что определяет успех или неудачи проводимой политики, если учесть количество и сложность проблем в области охраны окружающей среды. Но есть общая тенденция, свидетельствующая о том, что успешными оказываются меры, базирующиеся на решении проблем со всесторонним учетом социально-экономических и природоохранных аспектов, а также на понимании их динамики, взаимозависимости в различных географических регионах и важности для различных заинтересованных групп – от общественных объединений и правительственных структур до деловых кругов. Со времени выхода в свет доклада *ГЕО-1*, где описывались всесторонняя деятельность в области управления и творческое сотрудничество при выработке природоохранной политики в регионе, интерес к проблемам управления экосистемами, участием заинтересованных групп и процессу проведения консультаций продолжал расти при признании устойчивого развития первоочередной целью. Пожалуй, наиболее наглядно это проявилось в таких сферах, как рыбное хозяйство региона, а также состояние климата, где проводившиеся ранее мероприятия не принесли ожидаемых результатов.

Природоохранная политика Мексики в настоящем разделе обсуждается применительно к проблемам трансграничного характера, таким, например,

как сохранение биоразнообразия и мигрирующих видов, управление транспортными системами, охрана водосборов, загрязнение воздуха, а также к Североамериканскому соглашению о свободе торговли. При обсуждении других вопросов Мексика относится к региону Латинской Америки и Карибского бассейна.

На протяжении большей части XX века при решении проблем окружающей среды предпочтение отдавалось административному регулированию. С начала 90-х годов растущая потребность в увеличении эффективности затрат, добровольной деятельности, достижения гибкости и согласованности действий привела к переходу от командно-административной системы к комплексным методам регулирования, среди которых все более важную роль приобретают рыночные механизмы, сотрудничество между частным и государственным секторами и добровольная деятельность. В совокупности с необходимыми регламентарными мерами эти механизмы согласуются с общей стратегией устойчивого развития.

Концепция устойчивого развития, в настоящее время широко признанная правительственными ведомствами, способствовала тому, что дискуссии по проблемам окружающей среды вышли за рамки природоохранных ведомств и заинтересованных групп. Такие форумы, как “круглые столы” по вопросам экономики и охраны окружающей среды, организуемые на национальном, провинциальном и местном уровнях в Канаде, и Президентский совет по устойчивому развитию в США, предоставляют прекрасные возможности для изучения проблем окружающей среды и развития. В то же время они позволяют вести диалог между представителями государственного и частного секторов и гражданским обществом. Принципы устойчивого развития нашли отражение в инициативах по каждому сектору с целью определения конкретных задач, целей и стратегий для государственных учреждений и частных корпораций. Однако ко второй половине 90-х годов некоторые из этих организаций, включая значительную часть “круглых столов” в провинциях Канады, прекратили свою деятельность по причине слабой политической поддержки или из-за необоснованных ожиданий того, что они смогут найти быстрые и простые решения проблем устойчивого развития.

В 90-х годах на формирование природоохранной политики оказали влияние следующие масштабные перемены.

- Деловые круги все больше осознают необходимость защиты окружающей среды и призывают изменить природоохранную политику, что позволит более эффективно решать задачи в области окружающей среды и стимулировать нововведения. Многие корпорации приняли стандарты управления состоянием окружающей среды, такие как ISO 14 000 или Принципы СЕРЕС (Научно-исследовательской лаборатории по контролю за состоянием окружающей среды).
- Резкое сокращение бюджетных ассигнований для природоохранных ведомств Канады стало результатом мер правительства по снижению финансо-

вого дефицита в целом. Это привело к существенному ослаблению возможностей этих учреждений в плане выполнения их функций и поставленных перед ними задач.

- Расходы на охрану окружающей среды и меры по сокращению бюджетного дефицита выдвинули на первый план проблему отчетности и эффективности затрат, что вызвало необходимость поиска альтернативных мер реализации природоохранной политики.
- Официальные представители федеральных структур, особенно в США, все больше привлекаются для содействия поиску наиболее целесообразных и действенных решений. Механизмы реализации природоохранной политики все чаще вырабатываются с учетом мнений и интересов общественности и деловых кругов.
- Участие неправительственных организаций и представителей местного населения все в большей мере рассматривается как важная часть любой программы по защите окружающей среды.

Пожалуй, наиболее значительной политической инициативой регионального масштаба является Североамериканское соглашение о свободе торговли (САССТ), заключенное между Канадой, США и Мексикой. Это соглашение направлено в первую очередь на либерализацию торговли между странами-участницами и – наряду с договорами в области окружающей среды, такими как Североамериканское соглашение по сотрудничеству в области охраны окружающей среды и Североамериканское соглашение по трудовым ресурсам – на регулирование сотрудничества в сферах экономики, охраны окружающей среды и рабочей силы. Влияние САССТ на вопросы окружающей среды еще предстоит оценить. К числу проблем, связанных с торговлей и состоянием окружающей среды и подлежащих решению в рамках соглашений, относятся возможности перемещения загрязняющих производств в регионы, где действуют менее жесткие природоохранные нормы, рост интенсивности сельскохозяйственного производства и его воздействие на земельные ресурсы, а также влияние развивающихся транспортных систем.

В природоохранной политике происходят перемены, вызванные меняющимися условиями и ожиданиями в социальной сфере. В Канаде наибольшее внимание уделяется реформированию в сфере регулирования, согласованию политики на федеральном и провинциальном уровнях и добровольным инициативам. В США возросла потребность в новых формах природоохранной политики, и страна добивается все больших успехов с помощью рыночных стратегий. Примерами этого являются использование налоговых льгот, стимулирующих постепенное прекращение производства веществ, разрушающих озоновый слой, использование купли-продажи разрешений на выбросы, что позволяет сократить затраты на контроль за загрязнением воздуха, требование того, чтобы корпорации ставили общественность в известность о своих выбросах опасных и токсичных веществ, разработка правительством целевых программ и добровольная деятельность корпораций по

сокращению загрязнения, реформа системы субсидирования сельского хозяйства с целью стимулирования фермеров к изъятию легко эродируемых земель из пахотного оборота, а также особое значение отчетности о выполнении обязательств.

МСОС и документы, не имеющие обязательной силы

Глобальные МСОС

США и Канада относятся к числу стран, наиболее активно занимающихся разработкой и осуществлением глобальных МСОС. Требования, содержащиеся во многих конвенциях, отражены в федеральном законодательстве и законах штатов и провинций. В ряде случаев ратификации конкретных МСОС предшествовали изучение проблем охраны окружающей среды, законодательные и практические меры на национальном и двустороннем уровнях.

Ни Канада, ни США не принимали каких-либо дополнительных нормативных актов, специально предназначенных для выполнения РКИК. Вместо этого они полагались на меры добровольного характера, которые пока что оказываются недостаточными для достижения поставленных в РКИК целей стабилизации объемов выбросов к 2000 году на уровне 1990 года. Эти меры подробно изложены в следующем подразделе "Добровольная деятельность" на стр. 301. Хотя в США нет специального законодательства, регулирующего выполнение РКИК, существует достаточная правовая основа для контроля за выбросами из таких источников, как автотранспорт и электростанции, предусмотренная национальными природоохранными нормативными актами, в частности Законом о чистом воздухе, и конституционными положениями о торговле и налогообложении.

Выполнение МСОС имеет крайне важное значение. Регион является одним из ведущих по экономической мощи с самым высоким в мире уровнем производства и потребления материальных средств на

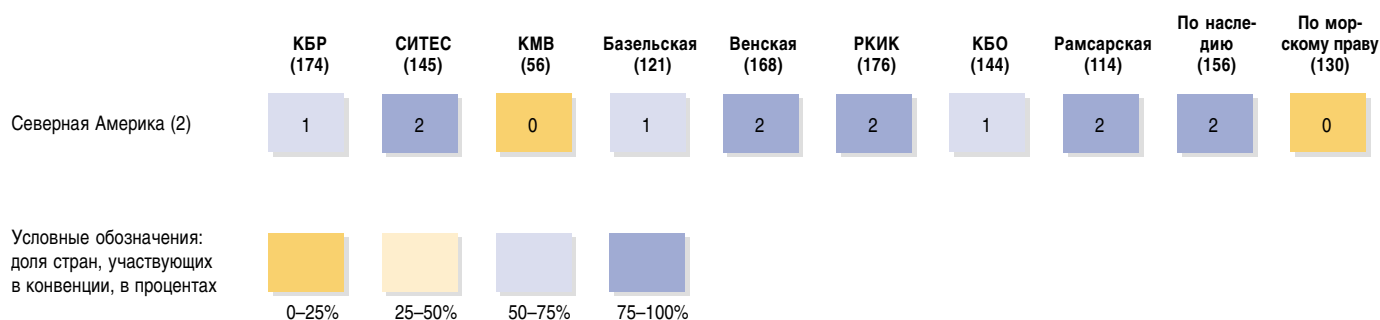
душу населения. Результатом этого стали стремительное и масштабное исчезновение или трансформация естественных экосистем и интенсивное использование природных ресурсов. США и Канада также входят в число наиболее активных пользователей на душу населения таких глобальных сред, как атмосфера и океаны. Соблюдение требований МСОС без ущерба для качества жизни является стоящей перед странами Северной Америки важной долгосрочной задачей, успешное решение которой может стать убедительным примером для других стран.

Наблюдение и отчетность имеют большое значение для обеспечения эффективности МСОС. Соблюдение требований достигает наиболее полной меры тогда, когда соглашения содержат ясные задачи, способы их выполнения и механизмы отчетности. Хотя Канада и США представляют в соответствии с требованиями отчеты конференциям стран – участниц ратифицированных ими договоров, ситуация с отчетностью об их соблюдении перед общественностью на общенациональном уровне иногда бывает не вполне ясной.

Неправительственные организации играют важную роль в осуществлении контроля за соблюдением и публикуют рейтинги общей результативности по некоторым ключевым сферам. Например, Всемирный фонд природы следит за мерами по сохранению биоразнообразия с помощью своей Программы по защите видов, находящихся под угрозой исчезновения, а также посредством охраны репрезентативных образцов морских и наземных экологических регионов Канады и выставления баллов провинциям в зависимости от результатов их деятельности (World Wildlife Fund 1998).

Степень участия в глобальных МСОС очень высока, однако имеется несколько договоров, которые ждут своей ратификации, в частности Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных (см. таблицу внизу). В ряде случаев регион играл ведущую роль в договорном процессе, например Канада в отношении КМВ, и вносил основной вклад в разработку конкретных соглашений. Поскольку в боль-

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



Примечания:

1. Цифры в скобках под сокращенными названиями конвенций обозначают общее число стран – участниц данной конвенции
2. Цифры в скобках после названия региона обозначают число суверенных государств в регионе
3. Учтены только суверенные государства. Территории других стран и группы стран в данной таблице не рассматриваются
4. Общее число стран, которые являются в 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

шинстве случаев заключение национальных и региональных соглашений предшествовало МСОС, отсутствие ратификации не обязательно означает, что данная проблема не стоит на повестке дня при выработке политических решений.

В Канаде для ратификации МСОС правительство страны может потребовать от провинций принятия законодательства, необходимого для выполнения таких соглашений. Это имеет важное значение для переговорного процесса, достижения политического консенсуса, необходимого для выполнения конвенций, и оценки их соблюдения на национальном уровне. Например, при подготовке к ратификации Киотского протокола и в процессе выработки детальной стратегии его осуществления провинции пришли к соглашению о том, что ни на одну административно-территориальную единицу не может быть возложено неоправданное бремя по мере сокращения Канадой объема выбросов парниковых газов. В случае отсутствия соответствующих гарантий и согласованности действий провинции могут задержать ратификацию конвенций на национальном уровне или усложнить этот процесс.

Обе страны пользуются широким кругом законов и практических мер для достижения природоохраненных целей вне зависимости от того, ратифицированы ли ими соответствующие МСОС. В США для соблюдения предусмотренных соглашениями обязательств обычно требуется принятие законодательства о выполнении, в отличие от многих других стран, где МСОС, по существу, получают статус законов, как только они принимаются законодательными органами. Например, Закон о сохранении и восстановлении ресурсов в США регулирует правила обращения с

Выполнение Конвенции о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)

Конвенция СИТЕС предусматривает наблюдение и контроль за международной торговлей более чем 30 тыс. видов диких животных и растений. Борьба с нелегальной торговлей в США обеспечивается такими санкциями, как перехват товара при пересечении границы, выборочные проверки предприятий, связанных с дикими животными, контроль за охотничьей деятельностью и уголовное преследование. Так, недавно в США были возбуждены уголовные дела за незаконный провоз попугаев из тропических районов, а также наложены штрафы на одну рыболовную компанию на Западном побережье за подделку лицензий на лов рыбы с целью сокрытия избыточного улова. В дополнение к 100 тыс. долл. в виде штрафа от компании потребовали сделать заявление по телевидению с призывом к другим потенциальным нарушителям соблюдать закон.

На протяжении 1995–1996 годов Министерство охраны окружающей среды Канады провело более 3 тыс. инспекций и свыше 200 расследований по искам о нелегальной торговле дикими животными. Правонарушителям грозят штрафы до 150 тыс. канадских долл. с физических лиц и до 300 тыс. – с юридических лиц, если они признаются виновными в нелегальном импорте, экспорте или просто владении находящимися под угрозой исчезновения видами животных или изделиями из них (Environment Canada 1996).

Правоохранительные меры в Канаде в отношении видов, находящихся под угрозой исчезновения

	Инспекции	Расследования	Возбужденные дела	Приговоры
1994–1995 гг.	1 083	93	20*	43**
1995–1996 гг.	3 369	207	46*	17**

* Некоторые дела рассматриваются другими инстанциями и не учитываются Министерством охраны окружающей среды Канады

** В том числе некоторые приговоры, вынесенные по начатым в предыдущие годы делам

Источник: СЕС 1996

опасными отходами, хотя страна еще не участвует в Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. Канада ратифицировала Базельскую конвенцию и выполняет ее на основании положений об экспорте и импорте опасных отходов, предусмотренных Законом об охране окружающей среды Канады. Обязательства, предусмотренные в СИТЕС, выполняются главным образом на основании Положений о защите диких животных и растений, содержащихся в Законе Канады о международной торговле и торговле между провинциями, в то время как в США Конвенция выполняется через ряд отдельных нормативных актов, касающихся конкретных видов флоры и фауны (см. вставку слева внизу и таблицу сверху).

Законодательные акты содержат положения о принудительном исполнении и санкциях за несоблюдение. В Канаде, например, соответствующие правонарушения определены Законом об охране окружающей среды, который предусматривает меры за неисполнение (СЕРА 1998). В США общие принципы принудительного исполнения содержатся в Оперативных принципах Объединенной программы ЮСЕПА по принудительному исполнению и гарантиям соблюдения. Правоохранительная деятельность обычно осуществляется особыми межведомственными силами, сформированными органами по охране окружающей среды, таможенным управлением, департаментами сельского хозяйства, рыбного хозяйства и др. Незаконная деятельность, например контрабанда веществ, разрушающих озоновый слой, или исчезающих видов животных, может караться штрафом и/или тюремным заключением.

Многие организации, включая влиятельные НПО, средства массовой информации и организации, объединяющие различные заинтересованные группы, оказывают давление с целью обеспечения выполнения МСОС. В ряде районов Канады действуют общенациональные сети, такие как Канадская рамсарская сеть, а также другие провинциальные и общенациональные организации, деятельность которых связана с Рамсарской конвенцией. Два наиболее важных региональных координационных органа – Североамериканский совет по сохранению водноболотных угодий и Североамериканский план регулирования численности водоплавающих птиц (NAWCC 1999).

Комиссия по экологическому сотрудничеству, созданная в 1994 году, является важным форумом для регионального диалога по вопросам соблюдения соглашений. В ежегодных отчетах Комиссии рас-

Разработка и применение Стратегии по сохранению биоразнообразия в Канаде

Канада стала первой промышленно развитой страной, подписавшей и ратифицировавшей Конвенцию о биологическом разнообразии. После ратификации Конвенции в 1992 году для обеспечения ее исполнения на национальном уровне Канада приступила к разработке Стратегии по сохранению биоразнообразия. Поскольку успешное выполнение Конвенции требовало участия всего канадского общества, Стратегия разрабатывалась Рабочей группой, состоящей из представителей федерального уровня, провинций и территорий, при согласовании с Консультативной группой по биоразнообразию, в которую вошли представители промышленности, научных кругов, природоохранных групп, академических объединений и организаций коренного населения.

Разработка Стратегии началась с определения объема дополнительных работ, необходимых для выполнения Конвенции в полном объеме. Такая оценка показала, что многие элементы успешной национальной политики уже имеются, но в отдельных случаях более эффективным было бы усиление уже применяемых мер, а не разработка совершенно новых.

Канадская Стратегия по сохранению биоразнообразия была опубликована в 1995 году. Ее основными элементами были концепция биоразнообразия, пять целей и ряд механизмов, способствующих ее реализации. Были поставлены пять следующих целей:

- сохранять биоразнообразие и использовать биоресурсы, не нарушая устойчивости;
- углублять понимание экосистем и наращивать потенциал рационального использования и воспроизводства ресурсов;
- способствовать пониманию необходимости сохранения биоразнообразия и использования биоресурсов без нарушения устойчивости;
- сохранять или разрабатывать стимулы и законодательство, которые обеспечивали бы биоразнообразие и устойчивый характер использования биоресурсов; а также
- сотрудничать с другими странами в области сохранения биоразнообразия, добиваться устойчивости в эксплуатации биоресурсов и совместно пользоваться преимуществами, возникающими при применении генетических ресурсов.

Механизмы осуществления Стратегии включают отчетность всех юрисдикций по всем планам или действиям в отношении выполнения Стратегии, координацию национальных и международных мер по ее исполнению, поощрение участия НПО и представление отчетов о состоянии биоразнообразия.

В отчете 1998 года о соблюдении требований Конвенции (Commissioner of the Environment and Sustainable Development 1998) отмечено, что, хотя канадская Стратегия по сохранению биоразнообразия была первым шагом, заслуживающим одобрения, ее осуществление ведется медленными темпами и имеются проблемы в области знаний, потенциала и обеспеченности ресурсами, которые необходимо решить для выполнения национальных обязательств. В число основных рекомендаций входят определение конкретных задач в области сохранения биоразнообразия, определение действий, необходимых для решения этих задач, распределение ответственности за выполнение, установление графика работ, а также обеспечение финансирования этой деятельности и наблюдение за показателями в отношении биоразнообразия.

смаатриваются меры, принимаемые участниками Североамериканского соглашения по сотрудничеству в области охраны окружающей среды для выполнения своих обязательств по соглашению в отношении обеспечения исполнения своих внутренних законов и нормативных актов. Эти отчеты иногда содержат обсуждение соответствующих мер, принятых каждой стороной в отношении отдельных МСОС (СЕС 1996). На национальном уровне большинство конвенций, ратифицированных Канадой и США, предусматривают наличие представительств, которые служат координационными пунктами и отвечают за отчетность страны перед секретариатом соответствующей международной конвенции. В Канаде комиссар по окружающей среде и устойчивому развитию взял на себя функцию представления отчетов о ходе выполнения международных договоров по окружающей среде в рамках своих полномочий по устойчивому развитию.

Его ведомство начало выпускать серию отчетов о выполнении МСОС с отчета по Монреальскому протоколу (Auditor General of Canada 1997). В Соединенных Штатах Америки при Государственном департаменте имеется Бюро по проблемам океана и международным природоохранным и научным вопросам, которое является ведущим ведомством, занимающимся выработкой и осуществлением международной политики по проблемам глобальной окружающей среды, науки и техники.

Финансирование МСОС представляет интерес постольку, поскольку оно влияет на способность государственных ведомств содействовать выполнению обязательств по этим соглашениям. Предполагается внести изменения для усиления гибкости при обеспечении необходимыми услугами, снижения общих расходов на охрану окружающей среды или обеспечения делегирования полномочий, возложив ответственность за осуществление природоохранных мер на те (обычно более низкие) уровни управления, которые, как считается, могут наиболее оперативно исполнять обязательства по соглашению.

Оценить воздействие всех глобальных МСОС непросто. Несмотря на лидирующую роль Канады и США в обсуждении условий ряда соглашений, для полной оценки эффективности мер, принимаемых на национальном уровне, нет достаточной информации.

Что касается Венской конвенции, то результаты очевидны, и их можно однозначно отнести на счет Монреальского протокола. Канада была одной из первых стран, ратифицировавших Венскую конвенцию об охране озонового слоя. И Канада, и США приняли действенные меры по сокращению выбросов ХФУ, внедрению альтернативных технологий и принятию и обеспечению исполнения законодательства, позволяющего соблюдать требования Конвенции и даже превысить ее нормативы. К 1996 году производство ХФУ, галонов, ГХФУ и метилбромида было ниже уровней, установленных Монреальским протоколом (UNEP Ozone Secretariat 1998).

Более сложная ситуация складывается с такими МСОС, как Конвенция о биологическом разнообразии (КБР). Несмотря на то что потенциалы осуществления мониторинга природоохранной деятельности в странах Северной Америки являются одними из лучших в мире, проблема измерения биоразнообразия пока не решена и есть существенные пробелы в данных. Без четких показателей достигнутого прогресса трудно определить результаты. Кроме того, на биоразнообразие могут влиять многие аспекты человеческой деятельности и направления политики, в том числе изменения в землепользовании, развитие промышленности, структура потребления и рекреационные предпочтения. Редко удается отделить воздействие МСОС от результатов других мероприятий.

Региональные МСОС

На протяжении почти всего столетия Канада и США практиковали заключение двусторонних соглашений по защите окружающей среды. Первым таким соглашением стал Договор о пограничных водах, подписанный в 1909 году и разработанный с целью обеспечения механизма, способствующего предотвращению и урегулированию разногласий, прежде всего касаю-

щихся количества и качества водных ресурсов на границе Канады и США. В соответствии с Договором была создана Международная совместная комиссия – беспристрастная двусторонняя организация, осуществляющая надзор за выполнением Договора. Соглашение о качестве вод в Великих озерах было подписано обеими сторонами в 1972 году, и в нем подтверждается обязательство каждой из сторон восстановить и поддерживать химическую, физическую и биологическую целостность экосистемы бассейна Великих озер. Международная совместная комиссия осуществляет контроль и оценку хода выполнения Соглашения о качестве вод в Великих озерах, а также консультирует правительства по вопросам качества пограничных водных объектов в бассейне Великих озер. Соглашение 1972 года было пересмотрено в 1978 году, а в 1987 году оно было дополнено Протоколом. Протокол, в частности, призывает федеральные правительства, а также местные власти и правительства штатов и провинций обозначить в районе Великих озер территории с наиболее серьезными проблемами деградации и сотрудничать в разработке и осуществлении планов действий восстановительного характера. Ответственные должностные лица также совместно осуществляют надзор и обеспечивают выполнение положений Соглашения.

Кроме того, США и Канада заключили в 1986 году соглашение о контроле за опасными отходами, а именно Соглашение между Канадой и США о трансграничном перемещении опасных отходов. В соответствии с этим соглашением каждая из сторон обязана обеспечить, насколько это возможно, чтобы ее внутреннее природоохранное законодательство по опасным отходам должным образом приводилось в исполнение, а также сотрудничать в контроле за перемещением отходов через границу. Так, Агентство Соединенных Штатов по охране окружающей среды (ЮСЕПА) координирует проведение выборочных проверок на границе с представителями Министерства охраны окружающей среды Канады и сотрудниками таможни (Fulton and Sperling 1996).

Первым крупным многосторонним соглашением в области окружающей среды между США и Мексикой стал Договор об использовании вод рек Колорадо и Тихуана и реки Рио-Гранде. В соответствии с этим договором были расширены полномочия Международной пограничной и водной комиссии, полномочия которой на разработку проектов по качеству воды и охране природы были распространены на водные объекты на границе США с Мексикой. Комиссия также обеспечивает контроль за качеством воды и осуществляет сбор данных.

Соглашение 1983 года о сотрудничестве в области защиты и улучшения качества окружающей среды в приграничной зоне (Ла-Пасское соглашение) обеспечивает более четко организованную базу для сотрудничества в приграничной зоне, простирающейся на 100 км по обе стороны от государственной границы. В приграничной зоне функционирует немало компаний и промышленных предприятий, так называемые *maquiladoras* (совместные предприятия), численность которых выросла после подписания Североамериканского соглашения о свободе торговли. Обеспокоенность по поводу работы этих

предприятий и их воздействия на хрупкие экосистемы приграничных зон явилась одним из факторов, которые сделали необходимым периодический пересмотр Ла-Пасского соглашения. Приложения к Соглашению регулируют проблемы, связанные с аварийными выбросами, перевозкой опасных отходов, загрязнением воздуха и санитарными мероприятиями. Например, в рамках Ла-Пасского соглашения была создана Система отслеживания опасных отходов. Эта система осуществляет наблюдение за перемещением опасных отходов через границу, сопоставляя информацию, предоставляемую обеими странами. Ответственные должностные лица по обе стороны границы также координируют проведение практик по выполнению условий соглашения с предприятиями *maquiladora* (Fulton and Sperling 1996). Таким образом Ла-Пасское соглашение и дополняющие его Протоколы создают широкую базу для сотрудничества между США и Мексикой, призванного

Основные региональные МСОС

<i>Соглашение</i>	<i>Место и дата заключения</i>
Договор о пограничных водах	Вашингтон, округ Колумбия, 1909 г.
Конвенция по мигрирующим птицам	Вашингтон, округ Колумбия, 1916 г.
Конвенция об охране природы и сохранении животного мира в Западном полушарии	Вашингтон, округ Колумбия, 1940 г.
Договор об использовании вод рек Колорадо и Тихуана и реки Рио-Гранде	Вашингтон, округ Колумбия, 1944 г.
Конвенция о создании Межамериканской комиссии по тропическому тунцу	Вашингтон, округ Колумбия, 1949 г.
Договор о переброске стока реки Ниагара	Вашингтон, округ Колумбия, 1950 г.
Соглашение о качестве вод в Великих озерах	Оттава, 1972/78/87 гг.
Конвенция о будущем многостороннем сотрудничестве в области рыболовства в северо-западной Атлантике	Оттава, 1978 г.
Соглашение о сотрудничестве в области защиты и улучшения качества окружающей среды в приграничной зоне (Ла-Пасское соглашение)	Ла-Пас, 1983 г.
Соглашение между Канадой и США о трансграничном перемещении опасных отходов	Оттава, 1986 г.
Соглашение о совместном контроле за поголовьем северного оленя карибу	Оттава, 1987 г.
Соглашение между Канадой и США о сотрудничестве в Арктике.	Оттава, 1988 г.
Соглашение между Канадой и Мексикой о сотрудничестве в охране окружающей среды	Мехико, 1990 г.
Соглашение между Канадой и США о контроле за качеством воздуха	Оттава, 1991 г.
Конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана	Москва, 1992 г.
Североамериканское соглашение по сотрудничеству в области охраны окружающей среды	Оттава и Мехико, 1993 г.
Соглашение между США и Мексикой о создании комиссии по сотрудничеству в охране окружающей среды приграничных зон и Североамериканского банка развития	1994 г.

Североамериканское соглашение по сотрудничеству в области охраны окружающей среды

Североамериканское соглашение по сотрудничеству в области охраны окружающей среды вступило в силу во всех трех странах 1 января 1994 года. В Канаде три провинции – Альберта, Манитоба и Квебек – уже ратифицировали это соглашение. Переговоры по соглашению проходили параллельно с обсуждением Североамериканского соглашения о свободе торговли (САССТ); его целью являются установление трехстороннего сотрудничества в области охраны окружающей среды и обеспечение исполнения природоохранного законодательства в свете либерализации торговли в соответствии с САССТ.

Североамериканское соглашение по сотрудничеству в области охраны окружающей среды является уникальным по широте своих задач; оно нацелено на укрепление сотрудничества в разработке и согласовании природоохранных законов и стандартов, при этом основное внимание уделяется гласности и широкому участию общественности. Трехсторонняя Комиссия по экологическому сотрудничеству состоит из Совета, являющегося ее руководящим органом, в состав которого входят министры по вопросам окружающей среды трех стран, Секретариата, расположенного в Монреале и обеспечивающего техническое и административное содействие и информирование Совета и комитетов, а также Совместного общественного консультативного комитета, состоящего из граждан стран-участниц.

Участники этого соглашения обязаны обеспечить исполнение своего внутреннего законодательства и стремиться к повышению стандартов в области охраны окружающей среды. Этот необычный акцент на национальные стандарты вытекает из уникального содержания САССТ. Вхождение Мексики в зону свободной торговли, созданную ранее США и Канадой, дало многим фирмам возможность переносить производство в Мексику, чтобы избежать более строгого контроля за состоянием окружающей среды в США и Канаде. Некоторые природоохранные организации высказывают опасения, что этот процесс может спровоцировать «борьбу за последнее место» в вопросах качества среды и стороны САССТ будут соперничать друг с другом в стремлении привлечь на свою территорию предприятия и рабочие места благодаря заниженным стандартам. Несмотря на строгость мексиканского природоохранного законодательства, его выполнение и обеспечение остаются на довольно низком уровне. Основными целями Североамериканского соглашения по сотрудничеству в области охраны окружающей среды было обеспечение исполнения Мексикой и другими участниками САССТ своего законодательства, а также предоставление гражданам и НПО возможности более полно осознавать проблемы окружающей среды и побуждать свои правительства к принятию необходимых мер через обращение в Комиссию по экологическому сотрудничеству.

Основные полномочия Комиссии включают регулярную публикацию отчетов о состоянии окружающей среды, разработку мер готовности к возникновению чрезвычайных экологических ситуаций, развитие экологического просвещения, продолжение научных исследований, связанных с окружающей средой, надлежащее использование оценок воздействия на окружающую среду и содействие применению экономических механизмов для достижения целей природоохранной политики. Одной из ключевых функций Комиссии является обеспечение форума для ведения переговоров в отношении предотвращения и, в случае необходимости, разрешения разногласий. Предполагается, что роль процесса урегулирования и предотвращения споров будет возрастать.

Источник: СЕС 1999

улучшить состояние окружающей среды и природных ресурсов в пограничных районах.

Североамериканские МСОС часто оказываются предшественниками аналогичных глобальных соглашений. В качестве примера можно привести Соглашение о качестве вод в Великих озерах, Соглашение между Канадой и США о качестве воздуха, Конвенцию по мигрирующим птицам и Соглашение между Канадой и США о трансграничном перемещении опасных отходов.

Самая широкая основа для сотрудничества в природоохранной сфере между Канадой, Мексикой и США предусматривается Североамериканским соглашением по сотрудничеству в области охраны окружающей среды (см. вставку сверху). Значение этого соглашения выходит за рамки данного региона, поскольку достижения и неудачи в решении таких

проблем, как трансграничное воздействие на окружающую среду, перемещение промышленных предприятий в поисках дешевой рабочей силы и менее жестких природоохранных стандартов, а также торговля продукцией с более высокой степенью экологического риска, могут служить поучительными примерами для всего мирового сообщества.

Переговоры по соглашениям о свободе торговли и по сотрудничеству в области охраны окружающей среды стали значительным событием, привлечшим пристальное внимание общественности. Соглашение по сотрудничеству содержит положения, гарантирующие широкое освещение в СМИ природоохранных законов и нормативных актов и доступ граждан к средствам правовой защиты для решения проблем окружающей среды. В частности, стороны Соглашения обязаны предоставить отдельным гражданам возможность требовать проведения расследования нарушений, а власти обязаны реагировать на эти требования. К маю 1999 года было получено 20 таких требований (СЕС 1999). Они касались таких сфер, как новое лесное законодательство в США и строительство дока для морских судов вблизи хрупких коралловых рифов в районе мексиканского курорта Косумель. Представление по поводу лесного законодательства было отклонено на основании того, что участники САССТ имеют право изменять свои природоохранные законы, хотя они должны обеспечивать исполнение тех законов, которые уже существуют. В середине 1999 года рассматривалось заявление о том, что Канада не выполняет отдельные положения своего Закона о рыболовстве, обязывающие защищать места обитания рыбы, в отношении ряда гидротехнических проектов в Британской Колумбии.

Комиссия по экологическому сотрудничеству обладает правом инициировать отчеты Секретариата Совету. Они могут касаться разных проблем, отраженных в Ежегодной программе Комиссии, но в отчетах не могут рассматриваться якобы имевшие место случаи невыполнения стороной ее природоохранного законодательства. Одним из примеров таких документов является отчет относительно гибели большого числа птиц на водохранилище Сильва в Мексике в 1994 году. В настоящее время Секретариат готовит отчет об использовании подземных вод по берегам реки Сан-Педро в Аризоне.

Первое заключение, содержащее оценку Североамериканского соглашения по сотрудничеству в области охраны окружающей среды, было подготовлено Независимым экспертным комитетом и опубликовано в июне 1998 года. Комитет отметил, что «процесс представления гражданами запросов на рассмотрение является уникальным для международных организаций, однако он отражает тенденцию к более широкому вовлечению общественности в международные механизмы решения проблем охраны окружающей среды. Цель данного процесса заключается в том, чтобы дать возможность примерно 350 млн. людей привлекать внимание Совета к «борьбе за последнее место» по причине слабого обеспечения соблюдения природоохранных законов».

В обзоре содержатся рекомендации по разработке среднесрочной трехгодичной программы, которая должна рассматривать региональные проблемы,

установить взаимосвязи между различными проектами, содействовать устойчивому развитию, торговле и охране окружающей среды, использовать сравнительные преимущества Комиссии и обеспечивать наличие необходимых ресурсов для осуществления тех элементов программы, которые предусматривают обязательные меры (СЕС 1998).

Добровольная деятельность

Добровольная деятельность и инициативы частного сектора, нередко вместе с гражданским обществом, становятся важными инструментами природоохранной политики. Только в Канаде зарегистрировано около 90 добровольных инициатив, связанных с промышленностью, включая “Ускоренное сокращение/уничтожение токсичных веществ”, “Национальный протокол по упаковке товаров”, “Североамериканский план контроля за водоплавающей дичью”, “Совет Канады по крупным промышленным авариям” и “Ответственный контроль”, обеспечивающий ответственное обращение с химической продукцией, и др. (Industry Canada 1998).

Данный раздел в первую очередь посвящен сокращению выбросов парниковых газов, то есть той сфере, в которой добровольные инициативы принесли незначительные результаты, а также уменьшению других видов химического загрязнения, в чем добровольные и прочие нерегламентарные действия оказались успешными.

Сокращение выбросов парниковых газов

До настоящего времени в Канаде и США основной подход к соблюдению требований РКИК ООН по стабилизации к 2000 году объема выбросов парниковых газов на уровне 1990 года заключался в опоре на добровольные действия по увеличению энергосбережения или сокращению выбросов другими способами, хотя никаких значительных изменений в системе стимулирования не произошло. В обеих странах объемы выбросов продолжают расти, и в 2000 году они существенно превысят уровни 1990 года. Например, по оценке “Энергетического прогноза Канады на 1996–2020 годы”, выбросы парниковых газов в 2000 году превысят объем выбросов в 1990 году на 8,2 процента (Natural Resources Canada 1996). Достижения в сфере эффективности использования энергии были перекрыты экономическим ростом и увеличением мобильности населения, что привело к увеличению потребности в энергии, а значит, и выбросов парниковых газов.

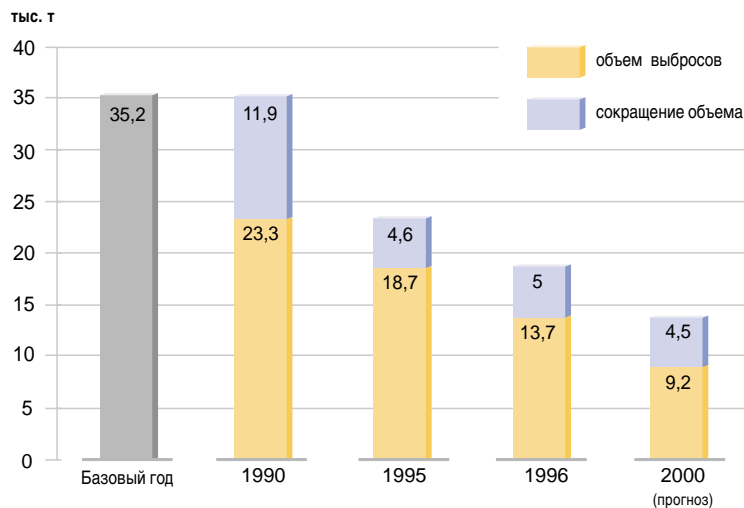
Ратификация Конвенции будет означать для Канады и США необходимость соблюдать новые, более жесткие условия Киотского протокола, что потребует более прямых действий. Хотя США не смогут выполнить обязательства на 2000 год, в стране разработана стратегия под названием “План по проблеме изменения климата”. Этот план включает свыше 50 финансируемых федеральным правительством программ, в том числе стимулирование добровольной деятельности. Со времени принятия Киот-

ского протокола был предложен ряд новых инициатив. Новые предложения федеральных органов власти предусматривают три основные стадии: безотлагательные меры по стимулированию разработки и использования технологий, позволяющих свести к минимуму расходы на выполнение национальных обязательств по сокращению выбросов парниковых газов; возможности, возникшие в результате продолжающегося развития технологий, что привело к разработке подробных планов создания внутренней системы торговли выбросами; и внедрение системы торговли выбросами. На осуществление плана под названием “Технологическая инициатива по проблеме изменения климата” запланирована смета в размере 6,3 млрд. долл. США, направляемых на финансирование научно-исследовательских разработок и налоговые кредиты с целью повышения эффективности использования энергии. Статья расходов на НИОКР предусматривает финансирование исследовательской деятельности в области строительства, промышленности, транспорта и производства электроэнергии. Программа по налоговым кредитам будет проводиться федеральным правительством в поддержку покупки продукции, позволяющей экономить энергию, такой как транспортные средства, системы, использующие энергию солнца и горячей воды, новые дома с энергосберегающим оборудованием, а также для расширения налоговых кредитов на производство энергии ветра и биомассы (US EPA 1998a).

Таким образом, в США основное внимание уделяется тому, чтобы с помощью механизма торговли выбросами и разработки технологий такой переход по возможности не нанес ущерба экономике. Помимо этого, поддерживаются научные исследования с целью сокращения неопределенностей в сценариях изменения климата. Если жители Северной Америки будут по-прежнему вести потребительский, высокомобильный образ жизни, а энергетическая отрасль будет по-прежнему стремиться сохранить статус-кво, на пути к успешному решению природоохранных задач они столкнутся со значительными препятствиями. Как и в других промышленно развитых странах, многое зависит от действий властей штатов, муниципалитетов и гражданского общества. Многие инициативы по охране окружающей среды, предпринимаемые на местном уровне и уровне штатов, вносят существенный вклад в достижение положительных результатов на общенациональном уровне (US EPA 1998b).

В Киото Канада обязалась снизить к 2008–2012 годам объем выбросов парниковых газов на 6 процентов по сравнению с уровнем 1990 года. Поскольку в действительности объем выбросов быстро растет, для этого необходимо будет добиться снижения на 21–25 процентов (IISD 1998). Стратегия Канады по выполнению обязательств, взятых в Киото, основывается на опыте при реализации Национальной программы действий в связи с изменением климата, в которой основное внимание уделялось мерам смягчения последствий климатического изменения, научным исследованиям и биологической адаптации (Environment Canada 1995). Было установлено, что участие заинтересованных групп, к которым отно-

Сокращение выбросов по Программе ускоренного сокращения и ликвидации токсичных веществ



Канадская добровольная Программа ускоренного сокращения и ликвидации токсичных веществ способствует существенному сокращению их выбросов

Источник: ARET 1999

сяется федеральное правительство и правительства провинций, промышленность и муниципалитеты, является основным условием выполнения программы. На федеральном уровне ответственность за осуществление мер в связи с изменением климата в настоящее время поделена в Канаде между Министерством природных ресурсов (для выполнения задач внутри страны) и Министерством охраны окружающей среды (для выполнения международных обязательств, пропагандистской деятельности и просвещения). Кабинетом министров был создан Федеральный секретариат по вопросам изменения климата, отвечающий за общую координацию. В апреле 1998 года министры энергетики и министры охраны окружающей среды страны, провинций и территорий договорились приступить к разработке национальной стратегии по выполнению задач в связи с изменением климата, отдавая при этом должное первым инициативам по сокращению выбросов парниковых газов и укрепляя добровольную деятельность (Natural Resources Canada 1998). В июне 1998 года Канада приступила к осуществлению в Британской Колумбии экспериментального проекта торговли выбросами парниковых газов, который стал первым таким проектом в стране. Подробные разработки, касающиеся данной стратегии, должны появиться к 2000 году.

Уменьшение загрязнения

Сокращение производства и выбросов ряда загрязняющих веществ не обязательно означает немедленное уменьшение риска их воздействия, а эффективность этих мер должна оцениваться исходя из учета загрязнения окружающей среды и продуктов питания и воздействия загрязнителей на человека и биоту. Трансграничный перенос в воздушной среде, реках и морях, а также стойкость некоторых загрязнителей могут быть причиной того, что принимаемые меры возымеют действие со значительным опозданием,

особенно на территориях, служащих «отстойниками» загрязняющих веществ, таких как канадская Арктика (Environment Canada 1998a). Несмотря на эти сложности, добровольная деятельность становится одним из важнейших механизмов в арсенале природоохранной политики.

Американская Программа 33/50 – это добровольная инициатива Агентства Соединенных Штатов по охране окружающей среды (ЮСЕПА) в целях уменьшения загрязнения, объектами которой являются 17 высокоприоритетных химических веществ, вошедших в Реестр токсичных выбросов. ЮСЕПА предложило уменьшить выбросы и перенос этих веществ на 33 процента по сравнению с базовым уровнем 1988 года к 1992 году и на 50 процентов – к 1995 году. Принятые меры оказались весьма успешными, в том числе благодаря поддержке со стороны более 6 тыс. предприятий. Обе цели были достигнуты с опережением на год. К 1995 году объем выбросов и переносов был на 55,6 процента ниже, а к 1996 году – на 60 процентов ниже базового уровня (US EPA 1998c). Сокращение было достигнуто благодаря смене технологий и оборудования, переработке отходов и их утилизации, применению заменителей, совершенствованию и модернизации оборудования и очистке отходов (US EPA 1998d).

В Канаде была разработана Программа ускоренного сокращения и ликвидации токсичных веществ на основе предложения, представленного федеральному правительству коалицией ведущих предпринимательских организаций и природоохранных групп с целью выявления и впоследствии сокращения или прекращения использования и выбросов токсичных веществ. Цель Программы заключается в снижении к 2000 году выбросов стойких, биокумулятивных токсичных веществ на 90 процентов, а выбросов всех остальных токсичных веществ – на 50 процентов по сравнению с базовым 1988 годом (см. гистограмму слева вверх). Программа ускоренного сокращения и ликвидации токсичных веществ основывается на совместных действиях заинтересованных групп в промышленности, органах власти и гражданском обществе, в ходе которых выявляются токсичные вещества и создается их реестр, основные производители побуждаются к публичному принятию обязательств по сокращению или ликвидации, с тем чтобы затем отразить эти обязательства в планах действий. Участники Программы также договорились отслеживать достигнутые результаты и отчетываться по ним.

Химические компании приходят к более глубокому осознанию того, что предотвращение загрязнения может иметь обоюдовыгодный результат, при котором снизятся и загрязнение, и расходы. В ряде случаев предупреждение загрязнения отражено в юридических актах, оформленных между регламентирующими органами и компаниями. В качестве примера можно привести соглашение между ЮСЕПА и предприятием компании «Дюпон» в Нью-Джерси, которое обязало осуществить программы предупреждения загрязнения в 15 технологических процессах. Ожидается, что отходы всех этих процессов сократятся примерно вдвое. Суммарные предварительные вложения в данный проект составят около 6 млн. долл.,

однако компания рассчитывает получить ежегодную экономию в размере приблизительно 15 млн. долл.

Повышение внимания, уделяемого добровольным инициативам, позволяет обеспечить наибольшую гибкость в постановке и решении задач по сокращению загрязнения, а также усиление ответственности частного сектора за общее улучшение качества окружающей среды. С учетом того что проведение большинства добровольных мероприятий фактически позволило бы компаниям осуществлять самоконтроль, возникает необходимость принятия кодекса практики, чтобы гарантировать способность возникающих механизмов саморегулирования и добровольных мероприятий приносить желаемые результаты. Осознавая эту задачу, Группа нового направления, представляющая собой коалицию крупнейших канадских корпораций и природоохранных НПО, опубликовала «Критерии и принципы осуществления добровольных или нерегламентированных инициатив для достижения целей природоохранной политики». Цель данной публикации заключается в том, чтобы гарантировать качество, эффективность и надежность добровольных или нерегламентированных инициатив на основе понимания важного значения общественного доверия для их принятия и успеха (см. вставку справа сверху). Эти принципы должны применяться к добровольным или нерегламентированным инициативам, которые заменяют или дополняют нормативные акты. Они могут быть оформлены как соглашения между правительством и промышленностью, между промышленностью и общественными объединениями, между промышленностью и неправительственными организациями, а также как целевые программы и программы освобождения от регулирования (New Directions Group 1997).

Законодательство и учреждения

В регионе имеется широкий круг природоохранных законов и правительственных учреждений всех уровней для их исполнения. Уровень соблюдения законов сравнительно высок. Тем не менее в некоторых сферах правительства в настоящее время осуществляют изменения в законодательной и организационной базах с целью охраны окружающей среды и управления природными ресурсами, пересматривая существующие направления политики и вводя новые. Особое значение приобретает четкое распределение ответственности за охрану окружающей среды между различными уровнями власти.

Одной из наиболее важных законодательных реформ явился пересмотр Закона Канады об охране окружающей среды. С 1988 года Закон наделал федеральное правительство полномочиями по контролю за использованием токсичных веществ, загрязнением в результате использования топлива и биогенных веществ, сбросом отходов в океан и канадскими источниками загрязнения воздуха в международных масштабах. В 1994 году правительство приступило к пересмотру Закона и в 1998 году приняло законодательство о внесении поправок в Закон об охране окружающей среды, которые отразили усложнение проблем окружающей среды, достиже-

Принципы использования добровольных или нерегламентированных инициатив

Эффективные и заслуживающие доверия добровольные и нерегламентированные инициативы должны:

- разрабатываться и осуществляться на паритетных началах, что позволяет заинтересованным сторонам вносить равный вклад;
- быть открытыми по замыслу и практической реализации;
- быть ориентированными на результат при четко обозначенных целях, измеримых задачах и поэтапных целевых ориентирах;
- ясно обозначать поощрения за хорошие результаты и последствия невыполнения поставленных целей и задач;
- способствовать гибкости и нововведениям при достижении поставленных целей и задач;
- содержать требования по контролю и отчетности, включая графики проведения мероприятий;
- предусматривать механизмы проверки деятельности всех участников;
- стимулировать как непрерывное улучшение деятельности участников, так и совершенствование самих программ.

Источник: New Directions Group 1997

ния в области науки и опыт существующей нормативной практики.

В пересмотренном Законе главное внимание уделяется предотвращению загрязнения, а также предлагается более действенный порядок контроля и оценки с целью выявления токсичных веществ с установлением конечных сроков осуществления мер профилактики или контроля. Пользователи или производители новых веществ должны, в соответствии с требованиями Закона, доказать, что применение конкретного вещества не будет сопряжено с неприемлемым риском для состояния окружающей среды или здоровья человека. Закон предоставляет более широкие полномочия по борьбе с трансграничным перемещением опасных отходов, вредных материалов, которые могут быть переработаны, а также нетоксичных отходов, предназначенных для окончательного захоронения. Превентивный подход к захоронению отходов в море отражает последние поправки к Лондонской конвенции по предотвращению загрязнения моря, и поэтому предусмотрены новые полномочия для решения проблем канадских источников загрязнения международных вод. Закон будет также использоваться для установления стандартов в отношении выхлопов двигателей новых транспортных средств и других двигателей. Новые меры обеспечения исполнения устанавливаются, в частности, в Программе альтернативных мероприятий по охране окружающей среды, которая позволяет улаживать конфликты с правонарушителями без обращения в суд. Были расширены возможности для участия общественности, включая право подачи иска о возмещении ущерба окружающей среде, если правительство не обеспечивает исполнение Закона (Environment Canada 1998a).

Согласование ответственности по охране окружающей среды, при котором федеральное правительство и правительства провинций делят сферу полномочий в этой области, стало на некоторое время первоочередной задачей для министров федерального правитель-

ства. Министры по охране окружающей среды всех провинций и территорий Канады, за исключением Квебека, 29 января 1998 года подписали Общеканадский договор о согласованности действий в области охраны окружающей среды. Министры Канады, девяти провинций и территорий подписали также субсоглашения, касающиеся оценки состояния окружающей среды, проведения инспекций и установления общенациональных стандартов в таких вопросах, как качество воздуха, воды и почвы. Предполагается, что правительства будут работать совместно для достижения самого высокого уровня качества окружающей среды для всех канадцев. Правительства будут выполнять взаимодополняющие задачи для получения согласованных и четких результатов в области охраны окружающей среды (Environment Canada 1998b).

В США ЮСЕПА уже ряд лет осуществляет всеобъемлющие меры по изменению путей выработки и проведения федеральным правительством природоохранной политики. Основными факторами этой инициативы являются сокращение расходов, рационализация и повышение эффективности организационной работы. Несмотря на то что многие проводившиеся ранее мероприятия по охране окружающей среды принесли положительные результаты, возникли новые причины для изменения политики и программ и пересмотра методов работы Агентства с другими заинтересованными сторонами. Предполагается выработать новые механизмы проведения природоохранной политики и технологий, создать более сложные и взаимосвязанные партнерские организации в правительстве и в обществе в целом, а также использовать новые подходы, которые позволят решать сложные вопросы комплексно на уровне экосистем.

Развивая свои программы по природным средам, ЮСЕПА стремится более эффективно решать многосторонние проблемы, уменьшая роль нормативного регулирования, уделяя больше внимания межведомственным и общественным партнерским отношениям и испытывая новые инструменты проведения политики, которые могут обеспечить лучшую охрану окружающей среды при меньших затратах. Более совершенные мониторинг и отчетность входят в число тех

механизмов, которые дают Агентству возможность постоянно следить за результативностью своей работы (US EPA 1998a).

Экономические меры

Экономические рычаги приобретают все большее значение и широко используются. Налоги, субсидии, торговля разрешениями и другие экономические меры вошли в практику и применяются в законодательном порядке. Приведенные ниже примеры показывают, как подобные механизмы могут дать значительную экономию затрат при решении проблем окружающей среды.

Постепенное сокращение производства веществ, разрушающих озоновый слой

В соответствии с Монреальским протоколом правительство США ввело торговлю разрешениями, акцизы и другие рыночные механизмы, а также принимает меры для устранения нормативных барьеров и поощрения альтернативных действий. Правительственная программа составлялась при участии представителей деловых кругов, природоохранных общественных организаций и ученых.

Основным элементом стратегии стал налог на использование химических веществ, разрушающих озоновый слой. В соответствии с законодательными актами 1989 года были введены акцизы на продажу и использование производителями и импортерами химических соединений, разрушающих озоновый слой, а также на облагаемую налогом импортную продукцию и товарные запасы. В 1990 и 1991 годах налог взимался по ставке 3,01 долл. за килограмм; после 1994 года он повышался на 0,99 долл. в год и в 1998 году достиг 6,70 долл. за килограмм.

Сочетание этого налога и других видов нормативного регулирования привело к более быстрому сокращению производства, чем требовалось в соответствии с Монреальским протоколом. Производство в США пяти ХФУ, являющихся предметом Протокола, существенно сократилось с введением вышеупомянутого налога и нормативных квот (см. график слева), а подход, основанный на материальной заинтересованности, позволил существенно сократить затраты на контроль и обеспечение исполнения. Однако впоследствии начал развиваться черный рынок ХФУ, и значительные их количества стали провозиться в страну контрабандно (Brack 1997, Gale и др. 1996).

В Канаде контроль за веществами, разрушающими озоновый слой, проводился посредством введения кодекса практики для промышленности, нормативов переработки, вторичного использования, сокращения выбросов, а также подготовки специалистов по холодильным установкам и утилизации отходов. Хотя данная стратегия не предусматривала налоговых стимулов, тем не менее удалось добиться необходимого сокращения выбросов (см. график слева).

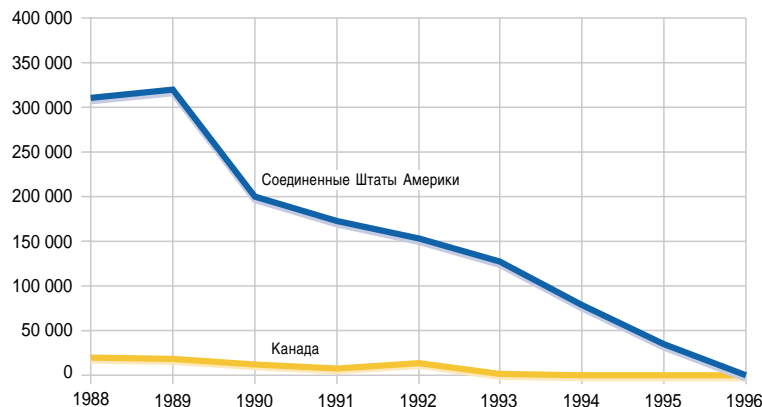
Торговля разрешениями на выбросы

Национальные системы купли-продажи разрешений на выбросы являются наиболее перспективным из многочисленных новых подходов, разрабаты-

Обе североамериканские страны сократили производство ХФУ в соответствии с требованиями Монреальского протокола благодаря осуществлению новых мер природоохранной политики

Производство ХФУ

т потенциала разрушения озонового слоя



Источник: UNEP Ozone Secretariat 1998

ваемых с целью уменьшения загрязнения воздуха. Они дают возможность применять меры по сокращению загрязнения там, где это сокращение дает наибольшую эффективность. Такие системы позволяют компаниям, которая сокращает выбросы ниже требуемого законом уровня, получать кредит на выбросы, которыми можно “заплатить” за более высокие объемы выбросов в других местах. Торговля лицензиями на выбросы может осуществляться между предприятиями, входящими в компанию, до тех пор, пока суммарный объем выбросов остается в границах допустимых норм. Можно также осуществлять куплю-продажу лицензий с другими компаниями.

Торговля разрешениями на выбросы является составной частью федеральной деятельности по уменьшению кислотных осадков. Поправки 1990 года к Закону о чистом воздухе требуют, чтобы к 2010 году ежегодные объемы выбросов двуокиси серы сократились на 9 млн. т по сравнению с уровнем 1980 года (около 16,2 млн. т). Выбросы оксидов азота к 2000 году должны быть ниже уровня 1980 года, составлявшего около 16,2 млн. т. Закон предусматривает двухэтапное ужесточение ограничений на выбросы электростанций, работающих на ископаемых видах топлива. Первый этап касается 445 производственных предприятий в 21 штате Востока и Среднего Запада, главным образом электростанций, работающих на каменном угле. На втором этапе, который должен начаться с 2000 года, ужесточаются предельно допустимые годовые нормы выбросов на крупных предприятиях этого типа, а также устанавливаются ограничения для примерно 2 тыс. более мелких и чистых производств.

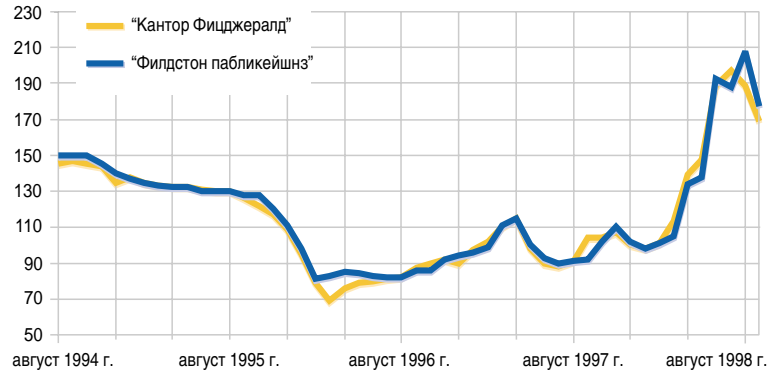
В соответствии с системой торговли разрешениями на выбросы коммунальным службам выделены квоты в соответствии с потребляемым топливом и составом выбросов: каждая квота позволяет предприятию выбрасывать 1 т SO_2 в течение указанного года или после его окончания. Каждая тонна двуокиси серы, выброшенная в течение данного года, исчерпывает одну квоту. На втором этапе количество выдаваемых ежегодно квот ограничивается законом, в результате чего устанавливается верхний предел годовых выбросов в размере 8,05 млн. т (US EPA 1997).

Разрешения можно покупать, продавать или сберегать для использования в будущем. Ежегодно коммунальные службы продают друг другу сотни тысяч разрешений при содействии брокеров. Кроме того, ЮСЕПА проводит ежегодный аукцион по продаже лицензий, который дает рынку ценовые ориентиры. После 1994 года, когда разрешения первоначально стоили 150 долл., цена на аукционе существенно снизилась, достигнув нижней отметки в 70 долл. в марте 1996 года. Затем она опять выросла, превысив 180 долл. к середине 1998 года (см. график справа сверху).

В соответствии с этой системой коммунальные службы могут выбрать способ достижения наибольшей эффективности затрат при соблюдении требований закона. Они могут предпочесть использование источников возобновляемой энергии, сокращение ее потребления, внедрение технологий контроля за загрязнениями, переход на топливо с низким содержанием серы или разработку других стратегий.

Цены на разрешения на выбросы двуокиси серы

цена в долл. США



Источник: US EPA 1997, цены по данным брокерской фирмы "Кантор Фицджералд" и обзору рынка, проведенному издательством "Филдстон пабликейшнз"

В США цены на разрешения на выбросы двуокиси серы существенно колебались с момента введения этой схемы в 1994 году

Предприятия, сокращающие свои выбросы ниже количества разрешений, которыми они располагают, могут продавать разрешения другим подразделениям системы, другим предприятиям на свободном рынке или через аукционы, организуемые ЮСЕПА, или сберегать их с целью покрытия выбросов в будущем.

Результатом реализации программы стали более быстрое, чем ожидалось, сокращение выбросов опасных веществ и значительная экономия средств. В 1995 году объем выбросов SO_2 445 предприятиями, участвовавшими в первом этапе осуществления программы, составил 4,7 млн. т, что на 40 процентов ниже установленного уровня и составляет менее половины от уровня 1980 года. Затраты на сокращение каждых 0,9 т выбросов SO_2 в коммунальном секторе продолжают сокращаться: расходы на скрубберы упали почти на 40 процентов по сравнению с уровнем 1989 года, эффективность очистки возросла с примерно 90 процентов в 1988 году до приблизительно 95 процентов и более в новых модификациях, а ожидаемого увеличения расходов в связи с возросшим потреблением низкосернистого угля не произошло. В целом, согласно оценкам, применение данной системы может дать экономию до 3 млрд. долл. США в год по сравнению с традиционным командно-административным подходом.

В Канаде первые разрешения на торговлю выбросами проходят испытания в районе так называемого коридора Виндзор – Квебек в Южном Онтарио. Для этого района характерна проблема периодически возникающего смога из-за выбросов автотранспорта и промышленных предприятий, а также трансграничного переноса загрязнения из США. Осуществляемый в Канаде Экспериментальный проект по торговле выбросами направлен на сокращение выбросов оксидов азота, летучих органических соединений, окиси углерода и двуокиси углерода. Положительный эффект для окружающей среды гарантирован в случае, если использовать внутри страны только 90 процентов выданных лицензий и погасить остальные 10 процентов.

Выполнение этого проекта контролируется рядом заинтересованных региональных организаций, в том

числе ведомствами федерального уровня и провинций, промышленными кругами, органами здравоохранения и природоохранными объединениями. Проект носит экспериментальный характер, и еще предстоит решить ряд непростых вопросов. Заложенные в нем принципы уже были использованы для разработки другого экспериментального проекта в Британской Колумбии с целью сокращения выбросов парниковых газов (PERT 1998).

Реформа системы сельскохозяйственных субсидий

Как и в большинстве других регионов, правительства стран Северной Америки затрачивают большие суммы налоговых поступлений на субсидирование различных видов хозяйственной деятельности. Многие из них в конечном счете оказывают неблагоприятное воздействие на окружающую среду и экономику. Только в США прямые затраты на такие субсидии со стороны среднего налогоплательщика составляют 2 тыс. долл. в год и еще 2 тыс. долл. являются косвенными затратами, связанными с растущими расходами на товары, услуги и ликвидацию ущерба окружающей среде. Автомобильный транспорт, энергетический сектор и сельское хозяйство относятся к числу крупнейших получателей субсидий, вызывающих негативный эффект (Myers 1998).

Объединения налогоплательщиков и природоохранные организации призывают сократить объем этих субсидий. В США 22 НПО издают периодический отчет “Зеленые ножницы” о вызывающих негативный эффект субсидиях, которые должны быть урезаны (Friends of the Earth 1998).

Государственное стимулирование сельского хозяйства осуществлялось со времени заселения европейцами Великих равнин. Наличие свободных земель в те далекие годы и правительственные субсидии в более поздний период создали ситуацию, когда выбор фермерами агротехнических приемов перестал отражать реалии рынка, а сельскохозяйственное освоение земель охватило экологически уязвимые маргинальные земли. Хотя заселение территории было положительным явлением с точки зрения государственной социальной политики, к концу 80-х годов стало ясно, что эта практика была расточительной с точки зрения экономики и приводила к нарушению устойчивости окружающей среды.

Многие программы и мероприятия, разработанные в США в 80-е и 90-е годы, были направлены на поощрение более устойчивого сельскохозяйственного производства. Одной из наиболее успешных является Программа восстановительной консервации земель, предусмотренная впервые в Законе 1985 года о продовольственной безопасности.

Эта программа предлагает фермерам субсидии для временного вывода наиболее подверженных эрозии и других экологически чувствительных пахотных земель из пахотного оборота и засеивания их травами или засаживания деревьями. Программа преследовала двойную цель – снизить почвенную эрозию и решить проблему товарных излишков.

Фермеры, чьи земли подпадают под такую категорию, могут принять участие в Программе, сдав их в

аренду на 10–15 лет за ежегодную ренту. Первые пять соглашений с фермерами в рамках Программы были заключены в отношении пахотных земель, наиболее подверженных эрозии. В 1988 году Программа была распространена на фильтрующие полосы вдоль водных объектов для фильтрации наносов, биогенных веществ и пестицидов. Начиная с 1989 года в рамках Программы были приняты временные меры по восстановлению ранее включенных в оборот водно-болотных угодий.

Со времени заключения первых соглашений Программой было охвачено более 15 млн. га сельскохозяйственных земель. Хотя фермеры и скотоводы засеивали большую часть этих земель травами, 0,8 млн. га были отведены под деревья и еще 0,8 млн. га – для диких животных. Почти 0,2 млн. га составляют восстановленные водно-болотные угодья, а свыше 14 тыс. км фильтрационных полос помогают охранять водотоки.

Благодаря Программе сокращение почвенной эрозии может достигать 630 млн. т ежегодно, или 42,75 т на га в год. Реализация Программы приносит положительные результаты и с точки зрения охраны места обитания и популяций диких животных и растений, качества воды, а также восстановления водно-болотных угодий и облесенных земель. Программа позволила сократить федеральные расходы на покрытие дефицита от платежей фермерских хозяйств, увеличила доходы фермеров и помогла сбалансировать спрос и предложение на сельскохозяйственную продукцию.

Успешное осуществление Программы способствовало также росту политической поддержки общих мер по консервации сельскохозяйственного производства. Закон о фермерском хозяйстве 1996 года продлил действие Программы до 2002 года и явился основой для различных новых программ, направленных на решение первоочередных задач в области охраны окружающей среды.

В Канаде наиболее успешным примером реформы сельскохозяйственных субсидий является Закон о транспортировке зерна с Запада. Закон был первоначально разработан в 1987 году и направлен на поддержку экспорта зерна. В конце 80-х и начале 90-х годов федеральное правительство ежегодно тратило от 340 млн. до 570 млн. долл. США на транспортные субсидии. Они предоставлялись непосредственно национальным железнодорожным компаниям и предназначались для перевозки зерна и семян масличных культур в качестве сырья. Проводя такую политику субсидирования, государство осуществляло экономическое перераспределение в пользу этих товаров и не поощряло диверсификацию фермерских хозяйств в сторону производства продукции, не подлежащей субсидированию. Поскольку часть транспортных расходов покрывалась субсидиями, сокращение затрат делало экономически выгодным сохранение больших площадей в обороте, включая некоторые малоурожайные маргинальные сельскохозяйственные земли (Wilson and Tyrczniewicz 1995).

Федеральное правительство признало, что проведение такой политики могло само по себе способствовать неустойчивому земледелию на маргинальных

землях с существенными затратами бюджетных средств. В 1993–1995 годах транспортные субсидии были постепенно отменены. Предвидеть последствия этого было нелегко. Маргинальные пахотные земли были превращены в пастбища (этот вид эксплуатации оказывает меньшее воздействие на земли) для поддержки развивающегося скотоводства, но не на ожидаемом уровне. Широко распространилось выращивание фуражного зерна для поддержки диверсификации, выразившейся в разведении скота и переработке животноводческой продукции. Это свидетельствует о том, что, если дать возможность сельскохозяйственному сектору самостоятельно находить рациональные альтернативные экономические и производственные решения, это может не привести к последствиям, благотворным для окружающей среды.

Развитие промышленности и новые технологии

Вследствие нормативного регулирования, рыночных стимулов и роста осознания проблем окружающей среды в промышленных кругах начато широкомасштабное внедрение более чистых и эффективных технологий. Многие отрасли экономики являются в высшей степени инновационными, интенсивно развиваются и поставляют на рынок новые технологии, наносящие меньший ущерб окружающей среде.

Природоохранные технологии разрабатываются и внедряются широким кругом научных и промышленных центров и сетью федеральных лабораторий, которые поддерживаются правительством с помощью специальных мер, таких как стратегическое инвестирование, налоговые кредиты и законодательные реформы. Например, канадская организация “Технологическое партнерство в промышленности” обеспечивает возвратное инвестиционное финансирование отдельных направлений, таких как предотвращение загрязнения, очистка воды, вторичное использование отходов, производство экологически чистых автомобилей.

Регион является мировым лидером в разработке и внедрении многих экологически чистых технологий. Лидерство Калифорнии в технологиях возобновляемых энергоресурсов является примером использования комплекса финансовых и нормативных стимулов для содействия распространению экологически рациональной технологии; при этом ключевым элементом служит применение налоговых кредитов на инвестиции. При инвестировании средств в проекты, подлежащие льготному налогообложению, в коммерческой сфере или жилищном строительстве предоставляется возможность уменьшить подоходный налог на 10 процентов. Налоговые кредиты применяются как к федеральным налогам, так и к налогам штата, и хотя они используются только в отношении причитающихся налогов, они могут быть отнесены на прошлый или будущий период для уменьшения суммы налога. Такой же 10-процентный кредит может быть получен предприятиями на осуществление проектов, связанных с использованием энергии ветра, биомассы, солнца и геотермальных источников.

Канада и США относятся к числу крупнейших производителей промышленных и бытовых отходов в расчете на душу населения. Хотя само по себе развитие технологий, без изменений в отношении со стороны общества, не может обеспечить решение проблемы отходов, оно имеет важнейшее значение в поисках такого решения. Сокращение количества отходов достигается с помощью нормативных мер, добровольных действий и рыночных механизмов; однако при сравнении материальных стимулов с субсидиями, поддерживающими неустойчивое использование ресурсов, становится понятной необходимость наращивания усилий, направленных на то, чтобы сделать производство отходов экономически невыгодным. В то же время имеется немало примеров успешного сокращения отходов путем внедрения более чистых производств или промышленных технологий замкнутого цикла, причем часто в крупных экоиндустриальных зонах (Smart Growth Network 1997 и UNEP 1997).

Участие населения

Экологическая справедливость и участие общественности в принятии решений по проблемам окружающей среды стали приоритетными направлениями в деятельности правительств, неправительственных организаций и общественных объединений в странах Северной Америки.

Забота об экологической справедливости основана на том, что группы населения с низким доходом или относящиеся к национальным меньшинствам часто в большей степени подвержены воздействию неблагоприятных экологических условий, чем население в целом. В 1994 году президент США издал административный указ 12898 об усилении внимания федеральных ведомств к этим проблемам (US EPA 1994). Стратегия достижения экологической справедливости, разработанная ЮСЕПА в соответствии с административным указом, призвана гарантировать, чтобы ни один сегмент населения не испытывал непропорционально большого негативного экологического воздействия в результате политики, проводимой ЮСЕПА, и чтобы те, кому придется переживать последствия политических решений, могли участвовать в их принятии. Проводимые в рамках Стратегии мероприятия относятся к сферам здравоохранения и научных исследований в области здравоохранения, доступа общественности к информации, обеспечения выполнения международных природоохранных соглашений, сотрудничества с общественными объединениями, правительственными структурами, коренным населением, деловыми кругами и НПО, а также интеграции принципа экологической справедливости в деятельность всех ведомств (US EPA 1995).

Уже в течение многих лет участие общественности в оценке состояния окружающей среды стало обычной практикой. В Канаде некоторые провинции обеспечивают финансирование обращений граждан в суды по вопросам, представляющим общественный интерес. Однако в ряде провинций, например в Онтарио, подобная практика была прекращена в конце

90-х годов в рамках общей тенденции по дерегулированию сферы охраны окружающей среды. Новый Закон об охране окружающей среды Канады подтверждает права граждан направлять в Министерство охраны окружающей среды запросы по волнующим их проблемам и требовать проведения расследования. Комиссия по экологическому сотрудничеству, созданная в рамках САССТ, как уже упоминалось, уполномочена получать запросы от граждан по проблемам окружающей среды, проводить по ним расследования и представлять отчеты по их результатам.

Участие общественности стало движущей силой многих новых инициатив, связанных с рациональным использованием местных ресурсов, а также с программами федерального уровня и программами штатов или провинций, основывающихся на сотрудничестве с местными заинтересованными группами. План действий по чистой воде, принятый США в 1998 году, строится на участии местных жителей в решении проблем водных и земельных ресурсов на уровне водосборных бассейнов. В большей части положений этой программы, таких как восстановление водно-болотных угодий, охрана прибрежных вод и борьба с загрязнением от источников на суше, центральное место отводится обеспечению местных организаций необходимыми средствами (US EPA 1998e).

В Канаде получила развитие система организаций природоохранных округов, которая основана на сотрудничестве местных общин, землевладельцев, НПО, промышленных кругов и правительства. Наиболее результативные и новаторские из этих организаций, например природоохранные округа Манитобы, получают базовое финансирование от правительства провинции. Правления округов состоят из местных жителей, которые принимают решения о первоочередных действиях по широкому кругу вопросов рационального использования природных ресурсов – от охраны вод и почвы до просвещения общественности и пропагандистских мероприятий. С скромное, но стабильное финансирование со стороны правительства в сочетании с четкой организационной структурой и долгосрочным определением целей, а также полномочия в сфере охраны природы и участие в управлении на местном уровне делают эту систему привлекательной моделью для других регионов (MCDA 1998).

Участие общественности является важным элементом функционирования двух организаций по управлению экосистемами водосборов, расположенных вдоль северной и южной границ Соединенных Штатов, а именно Международной совместной комиссии, созданной Канадой и США на основе Договора о пограничных водах 1909 года и сыгравшей важную роль в обращении вспять деградации окружающей среды в системе Великих озер, и программы “Граница XXI века”, принятой недавно для решения природоохранных проблем в пределах 200-километровой зоны вдоль границы США и Мексики.

Успех деятельности Международной совместной комиссии базируется на нескольких ключевых факторах, таких как достижение согласованности на основе консультаций, обеспечение форума для уча-

тия общественности, привлечение местных органов власти, совместное установление фактов, объективность и независимость, а также гибкость. Несмотря на очевидный прогресс в сокращении выбросов, улучшении качества воды и воздуха и других компонентов природных комплексов, экосистема Великих озер все еще испытывает постоянное негативное воздействие. Рост населения и промышленности, изменение климата, развитие технологий и осознание экологических проблем – вот некоторые из ключевых противодействующих факторов изменений (International Joint Commission 1998).

Соглашение о сотрудничестве в области защиты и улучшения качества окружающей среды в приграничной зоне (Ла-Пасское соглашение) 1983 года представляет собой всеобъемлющую правовую основу программы “Граница XXI века”. Эта программа связана также с Комплексным планом по охране окружающей среды приграничной зоны США и Мексики, принятым в 1992 году. Международная совместная комиссия имеет длительную историю своего существования, что позволяет оценивать результаты ее работы, в то время как программа “Граница XXI века” появилась недавно. Географические границы территории, для которой разработана программа, определены в основном с точки зрения юрисдикции как 100-километровая зона к северу и югу от границы США и Мексики, часть которой совпадает с бассейнами двух крупных рек – Рио-Гранде и Колорадо.

Цель программы “Граница XXI века” состоит в том, чтобы сделать окружающую среду чистой, защитить здоровье людей и природные ресурсы и способствовать устойчивому развитию региона. Данная инициатива содержит ряд задач на пятилетний период и определяет механизмы для их решения. Ее основная стратегия заключается в вовлечении общественности, наращивании потенциала и децентрализации рационального использования окружающей среды, а также обеспечении межведомственного сотрудничества. Созданная для этих целей Группа стратегического планирования и оценки будет определять практические меры, которые могут быть связаны с бюджетным процессом и управленческой деятельностью. Это позволит участвующим в программе правительствам и другим заинтересованным группам направить деятельность по планированию на достижение поставленных задач, оценку эффективности программы и информирование общественности о ее достижениях.

Программа “Граница XXI века” основана на участии ряда заинтересованных региональных групп как в Мексике, так и в США, включая федеральное правительство, органы власти штатов и местного самоуправления, индейские племена, международные структуры, образовательные центры, НПО, промышленные объединения, ассоциации местных общин. Данную инициативу будут осуществлять двусторонние Рабочие группы в пяти географических районах, примыкающих к границе. Один раз в два года планируются встречи общественности и отчеты о достигнутых результатах, что будет способствовать связям с местными заинтересованными группами и общинами (Border XXI 1999).

Информация и просвещение в области окружающей среды

В странах Северной Америки осведомленность общественности и правительств о проблемах состояния окружающей среды весьма высока. Как правило, после подписания договоров, а в ряде случаев и до этого вырабатывается стратегия официального информационного обеспечения для тех, кто имеет прямое отношение к этим проблемам, а также для широкой общественности. Например, в Канаде вслед за подписанием Конвенции СИТЕС началась кампания по информированию населения, целенаправленной почтовой рассылке соответствующих материалов заинтересованным группам, проведению массовых мероприятий и информационных встреч, расширению профессиональной подготовки, проведению конференций и торговых выставок, а также использованию других видов информационного обеспечения с целью повышения эффективности соглашения.

В США правовой основой информирования общественности является Закон о планировании на случай чрезвычайных ситуаций и праве общественности на получение информации, в соответствии с которым был учрежден Реестр токсичных выбросов. В Канаде аналогом Реестра является Национальный реестр выбросов загрязнителей.

Реестр токсичных выбросов представляет собой базу данных по выбросам, вывозу с места и прочим операциям по сбору и удалению более 650 химикатов, содержащихся в отходах промышленности и других отраслей производства. Компании, занимающиеся сбросом или транспортировкой указанных в Реестре веществ в количествах, превышающих допустимые пределы, обязаны сообщать об этом. Предоставление общественности информации оказалось мощным стимулом, побуждающим промышленные компании совершенствовать контроль за химическими веществами, включенными в Реестр, путем сокращения их использования и уменьшения сбросов и перевозок.

В 1997 году США предприняли шаги по предоставлению общественности более детальной информации о выбросах и транспортировке токсичных веществ. Семь отраслей промышленности, в том числе электростанции и установки по вторичному использованию растворителей, были дополнительно включены в список объектов, подлежащих отчетности по Реестру. В настоящее время в Соединенных Штатах рассматривается вопрос о пополнении Реестра стойкими биоккумулятивными и токсичными загрязнителями, а также о понижении уровня концентрации, подлежащих отчетности в отношении химикатов, подпадающих под требования Реестра, с тем чтобы можно было отследить даже незначительные объемы выбрасываемых или транспортируемых химикатов.

Помимо создания Реестра Закон о планировании на случай чрезвычайных ситуаций и праве общественности на получение информации обязывает штаты создавать группы планирования на уровне штата и местного самоуправления в целях разработ-

ки для каждой общины планов мероприятий на случай чрезвычайных ситуаций. К настоящему времени создано свыше 3400 местных комитетов по такому планированию. Промышленные предприятия обязаны информировать эти комитеты об имеющихся у них опасных химических веществах.

Национальный реестр выбросов загрязнителей был разработан в соответствии с «Зеленым планом» Канады в 1992 году; первым отчетным годом был 1993-й. Требования к Национальному реестру были установлены в ходе консультативных встреч рабочей группы, состоявшей из представителей правительства, руководителей промышленных предприятий, профсоюзов и природоохранных объединений. Согласованные ими рекомендации были положены в основу Национального реестра. Данная программа имеет много общего с Реестром США; это означает, что значительная часть подотчетных выбросов в обеих странах поддается сопоставлению.

Расширение охвата Национального реестра выбросов загрязнителей

	Число подотчетных предприятий	Число отчетов о химических веществах
1993 г.	1 504	5 339
1994 г.	1 713	5 928
1995 г.	1 758	6 294

Источник: Environment Canada 1997

Национальный реестр Канады требует от корпораций отчетов о вывозе с места и выбросах на месте 176 токсичных веществ (Environment Canada 1997). Любая компания в Канаде, которая производит, перерабатывает или использует перечисленные в Национальном реестре вещества в количестве 10 т и более в год и имеет персонал не менее 10 сотрудников, по закону обязана предоставлять отчеты Национальному реестру. Начиная с 1993 года число предприятий и количество отчетов увеличились (см. таблицу выше). В то же время наблюдается устойчивая тенденция сокращения объема подлежащих отчетности выбросов. Министерство охраны окружающей среды Канады продолжает консультации по внесению в программу поправок и пересмотру перечня веществ.

С 1997 года в рамках Национального реестра была собрана качественная информация об инициативах по предупреждению загрязнения. Ее можно получить в разбивке по предприятиям и по токсичным веществам на Web-сайте Национального реестра (Environment Canada 1997). Простая и удобная для пользователя структура Национального реестра выбросов загрязнителей получила международное признание и стала образцом для созданной в Мексике национальной информационной базы данных о токсичных веществах.

Некоторые НПО также занимаются составлением отчетов о загрязнении. Например, Фонд охраны ок-

ружающей среды США выпускает так называемую оценочную ведомость химических веществ, где содержится информация о расположении источников загрязнения в каждом населенном пункте страны, о видах производимых загрязнителей, ответных действиях правительства, а также контактные данные для организации деятельности на местном уровне (EDF 1998).

Заключение

С конца 60-х годов природоохранная политика в регионе в значительной степени изменилась. Этот регион стал инициатором разработки природоохранной политики, вначале осуществлявшейся командно-административными методами, а затем посредством добровольных мер и рыночных подходов. Соединенные Штаты применяют более прямой подход при жестком обеспечении соблюдения нормативных положений и возрастающей роли рыночных механизмов. Изменения в нормативном регулировании подразумевают децентрализацию и участие различных заинтересованных групп на основе консенсуса.

Осуществление, обеспечение выполнения и соблюдение МСОС, как правило, происходят на высоком уровне. Даже если эти соглашения не были ратифицированы, национальные законы или региональные МСОС часто выполняют те же задачи; например, в США существуют законы и обширный круг мер по контролю за опасными отходами и сохранению биоразнообразия, хотя страна только подписала Базельскую конвенцию и не подписывала и не ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии.

Основными препятствиями на пути более успешного выполнения МСОС являются финансовые стимулы, поощряющие использование природных ресурсов, отсутствие экономических рычагов (таких, как квоты и торговля выбросами или налогообложение) для стимулирования более рационального использования ресурсов, а также проблемы, связанные с воплощением цели сотрудничества в области охраны окружающей среды в конкретные мероприятия на местах или с их адаптацией к местным условиям.

Значительно труднее оценить воздействие глобальных МСОС, чем соглашений, заключенных на национальном или региональном уровне, несмотря на то что некоторые из них, такие как Монреальский протокол, без сомнения, очень эффективны. Растет интерес к оценке результатов осуществления МСОС, особенно в Канаде.

Главным в повестке дня действий по МСОС является РКИК, которая обязывает страны-участницы начать преобразование энергетического комплекса и промышленных структур в регионе, где энергия потребляется наиболее интенсивно. Успешное осуществление Конвенции будет затруднительно без повышения энергетических тарифов. Тем не менее страны региона, которые демонстрируют способность выполнять требования этого МСОС, не жертвуя ключевыми аспектами качества жизни, тем самым показывают важный пример другим регионам. Точно так же,

учитывая экономическое и политическое значение Северной Америки, неудача в осуществлении международных обязательств, предусматриваемых Киотским протоколом, станет мощным негативным импульсом для других стран.

Многие проблемы окружающей среды сохраняются из-за того, что развитие технологий и более эффективное природопользование перекрываются экономическим ростом, как это происходит в случае с загрязнением воздуха автотранспортом. В других случаях улучшение недостаточно, например для некоторых видов рассеянных источников загрязнения или для длительного воздействия кумулятивных токсичных веществ. Возникли новые проблемы, связанные с климатом, биоразнообразием и стойкими органическими загрязнителями, и они требуют скоординированных и действенных ответных мер. Признание взаимосвязанности различных элементов окружающей среды и отраслей экономики, обусловленной целостностью экосистем, вызывает необходимость согласованных действий, достижения консенсуса и активного привлечения заинтересованных групп к разработке и осуществлению природоохранной политики.

Важную роль играют также институциональные изменения: сокращение бюджетных ассигнований и персонала побудили государственные ведомства пересмотреть структуру и методы обеспечения осуществления мероприятий. Все большее значение приобретают использование рыночных механизмов, добровольная деятельность и совместное управление. Хотя некоторые из этих мер дают больший экономический эффект, их использование будет способствовать решению природоохранных задач только в том случае, если государственные ведомства сохраняют свои основные функции по установлению стандартов, мониторингу и обеспечению исполнения. Передача полномочий в сфере охраны окружающей среды местным властям в расчете на то, что их деятельность будет более результативной, принесет плоды только при наличии достаточного потенциала и ресурсов для осуществления этой передачи.

Возникает настоятельная необходимость укрепления отчетности на всех уровнях и более качественной оценки результатов природоохранных мер. Постановка задач, мониторинг, научный анализ и отчетность перед общественностью являются важными условиями участия заинтересованных групп в контроле за осуществлением природоохранной деятельности. В связи с этим особое значение имеют программа ЮСЕПА по пересмотру мероприятий в области защиты среды и требование к федеральным ведомствам Канады о предоставлении Управлению генерального аудитора отчетов об их деятельности, направленной на достижение устойчивого развития. Предполагается, что улучшение отчетности станет важным фактором не только на уровне федеральных ведомств, но и на более низких уровнях власти и в частных корпорациях, по мере того как они начинают нести совместную ответственность, осуществляя добровольную деятельность и основанные на рыночных механизмах инициативы.

Литература

- ARET (1999). http://www.ec.gc.ca/aret/el2u/2u_c2.html
- Auditor General of Canada (1997). *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*. Chapter 27, Ozone Layer Protection: The Unfinished Journey. Minister of Public Works and Government Services, Ottawa, Canada
- Border XXI (1999). <http://www.epa.gov/usmexicoborder/>
- Brack, D. (1997). *The Growth and Control of Illegal Trade in Ozone-Depleting Substances*. Paper presented at the Taipei International Conference on Ozone Layer Protection, 9–10 December 1997
- CEC (1996). *Annual Report*. Annex I. North American Report on Environmental Enforcement. CEC, Montreal, Canada
- CEC (1998). *Four-Year Review of the North American Agreement on Environmental Cooperation: Report of the Independent Review Committee*. CEC, Montreal, Canada
<http://www.cec.org/english/procurement/cfp3.cfm?format=2>
- CEC (1999). <http://www.cec.org>
- CEPA (1998). *Enforcement and Compliance Policy of Environment Canada*. <http://www.doe.ca/enforce/policy/english/content.htm>
- Commissioner of the Environment and Sustainable Development (1998). *Global Challenges. Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development to the House of Commons*. Minister of Public Works and Government Services, Ottawa, Canada
- EDF (1998). *The Chemical Scorecard*. Environmental Defense Fund, New York, United States ; <http://www.scorecard.org/>
- Environment Canada (1995). *National Action Program on Climate Change*. Environment Canada, Hull, Quebec, Canada
<http://www.doe.ca/climate/resource/cnapcc>
- Environment Canada (1996). Environment Canada News Release, 6 June 1996, <http://www.ec.gc.ca/cws-scf/es/wappa/presseng.htm>
- Environment Canada (1997). National Pollutant Release Inventory (NPRI). <http://www.ec.gc.ca/pdb/npri/index.html>
- Environment Canada (1998a). *Strengthening Environmental Protection in Canada. A Guide to the New Legislation*. Environment Canada, Hull, Quebec, Canada
http://www.ec.gc.ca/cepa/guide_e.html
- Environment Canada (1998b). *A Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization*. Environment Canada, Hull, Quebec, Canada
http://www.ccme.ca/ccme/accord_draft.html
- Fulton, S., and Sperling, L. (1996). The Network of Environmental Enforcement and Compliance Cooperation in North America and the Western Hemisphere. In *The International Lawyer* 30, 1
- Friends of the Earth (1998). *Green Scissors '98*
<http://www.foe.org/eco/scissors98/>
- Gale, R., Barg, S., and Gillies, A. (1996). *Green budget reform: an international case book of leading practises*. IISD, Winnipeg, Canada
- IISD (1998). *A Guide to Kyoto. Climate Change and What it Means to Canadians*. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada
- Industry Canada (1998). *The Power of Partnerships*. Industry Canada, Ottawa, Canada
<http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ea01494e.html>
- International Joint Commission (1998.) *The IJC and the 21st Century*. International Joint Commission, Washington DC, United States, and Ottawa, Canada
- MCDA (1998). Conservation Districts in Manitoba
<http://www.cici.mb.ca/pvcd/progsumm.htm>
- Myers, N. (1998). *Perverse Subsidies, Tax \$s Undercutting Our Economies and Environment Alike*. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada
- NAWCC (1999). North American Wetlands Conservation Council
<http://www.wetlands.ca/whoswet/nawcc.html>; and the North American Waterfowl Management Plan
<http://www.wetland.sk.ca/nawmp/nawmpint.htm>
- Natural Resources Canada (1996). *Canada's Energy Outlook 1990–2020*. Natural Resources Canada, Ottawa, Canada
<http://www.es.nrcan.gc.ca>
- Natural Resources Canada (1998). Joint Meeting of Federal, Provincial and Territorial Ministers of Energy and Environment. News Release 24 April 1998
<http://www.nrcan.gc.ca/css/imb/hqlib/jmm.htm>
- New Directions Group (1997). *Criteria and Principles for the Use of Voluntary or Non-regulatory Initiatives to Achieve Environmental Policy Objectives*. New Directions Group, Canmore, Alberta, Canada
<http://www.expertcanmore.net/pgriiss/English.htm>
- PERT (1998). *Backgrounder*
<http://www.pert.org/backgrounder.htm>
- Smart Growth Network (1997). *Eco-Industrial Case Studies*
http://www.smartgrowth.org/library/eco_ind_case_intro.html
- UNEP (1997). *The Environmental Management of Industrial Estates*. UNEP IE Technical Report No. 39. UNEP, Paris, France
- UNEP Ozone Secretariat (1998). *Production and Consumption of Ozone Depleting Substances 1986–1996*. UNEP Ozone Secretariat, Nairobi, Kenya
<http://www.unep.org/unep/secretar/ozone/pdf/Prod-Cons-Rep.pdf>
- US EPA (1994). *Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority and Low-Income Populations*
<http://www.epa.gov/swerosps/ej/html-doc/execordr.htm>
- US EPA (1995). *Draft Environmental Justice Strategy for Executive Order 12898*
<http://es.epa.gov/program/initiative/justice/ej-strtg.html>
- US EPA (1997). *Acid Rain Program*
<http://www.epa.gov/acidrain/ats/prices.html>
- US EPA (1998a). *Global Warming – National Initiatives*
<http://www.epa.gov/globalwarming/actions/national/index.html>
- US EPA (1998b). *Global Warming – Actions Being Taken to Prevent Global Warming*
<http://www.epa.gov/globalwarming/actions/index.html>
- US EPA (1998c). *Toxics Release Inventory – Related National and International Programs*
<http://www.epa.gov/opptintr/tri/national.html>
- US EPA (1998d). *Pollution Reduction Method – Success Stories*
<http://cyber22.dcoirm.epa.gov/oppt/sstories.nsf>
- US EPA (1998e). *The Clean Water Action Plan*
<http://www.epa.gov/cleanwater/2pg.html>
- Wilson, A., and Tyrchniewicz, A. (1995). *Agriculture and Sustainable Development: Policy Analysis on the Great Plains*. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada
- World Wildlife Fund (1998). *Endangered Spaces Progress Report*
<http://www.wwfcanada.org/reportcard/index.htm>