



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

CEP/2002/2
8 August 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

(Девятая сессия, 4-6 ноября 2002 года)

(Пункт 4 предварительной повестки дня)

ЗАДАЧИ И НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ ЕЭК В ОБЛАСТИ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Предварительный план всеобъемлющего документа, призванного служить руководством
и базовым материалом для Комитета и его Бюро при разработке
долгосрочной программы*

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
Введение	1 - 4
<u>Главы</u>	
I. ПРОШЛАЯ И ТЕКУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕЭК ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ОЦЕНКА ДОСТИЖЕНИЙ И НОВЫЕ ВОПРОСЫ	5 - 24
II. МЕНЯЮЩАЯСЯ ОБСТАНОВКА: ТЕНДЕНЦИИ И ИЗМЕНЕНИЯ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ ВЛИЯНИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В РЕГИОНЕ ЕЭК	25 - 44
III. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ: ЗАДАЧИ И ВАРИАНТЫ БУДУЩИХ ДЕЙСТВИЙ	45 - 51
IV. ВАРИАНТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА: ЗАДАЧИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА	52 - 62
V. ВЫВОДЫ	63 - 64
VI. СПРАВОЧНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ	

* Подготовлен консультантом секретариата ЕЭК г-ном Б. Бошняковичем по запросу Комитета (пункт 26 документа ECE/CEP/80).

Введение

1. Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию и Конференция на уровне министров "Окружающая среда для Европы", проведение которых запланировано на 2002 и 2003 годы, послужат прекрасной возможностью для государств - членов ЕЭК и их Комитета по экологической политике подытожить и обсудить:

- a) достижения Комитета и руководящих органов конвенций ЕЭК за последние 5-10 лет;
- b) текущие тенденции и изменения и их влияние на окружающую среду в регионе ЕЭК;
- c) значение принципа устойчивого развития для основной деятельности Комитета и стратегические варианты будущей деятельности;
- d) сотрудничество между Комитетом по экологической политике и руководящими органами конвенций и другими заинтересованными сторонами в деле претворения в жизнь этих вариантов.

2. Как представляется, для решения вышеупомянутых вопросов Комитету потребуется определенная стратегия. Однако речь вряд ли может идти о каком-то готовом решении, поскольку разработка такой стратегии, по всей видимости, потребует значительных усилий и многочисленных консультаций. Данная стратегия должна будет также учесть итоги Всемирной встречи на высшем уровне 2002 года в Йоханнесбурге (Южная Африка) и решения Конференции на уровне министров в Киеве в 2003 году.

3. Данная стратегия могла бы служить после ее принятия руководством для Комитета по экологической политике на ближайшие 5-10 лет в деле определения структуры и непрерывной адаптации его программы работы. Она должна содействовать налаживанию и усилению синергизма с другими заинтересованными сторонами и, в частности, с руководящими органами конвенций и другими комитетами ЕЭК, региональными комиссиями и другими соответствующими органами Организации Объединенных Наций и глобальными, региональными и субрегиональными организациями.

4. Для претворения в жизнь этой стратегии Комитету по экологической политике необходимо будет взять на себя ведущую роль в деле развития сотрудничества с различными субъектами правительственного, неправительственного и частного секторов, общества и экономики.

I. ПРОШЛАЯ И ТЕКУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕЭК ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ОЦЕНКА ДОСТИЖЕНИЙ И ОБЛАСТЕЙ, ТРЕБУЮЩИХ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

5. Сферой деятельности ЕЭК является в значительной степени разнородный и динамично развивающийся регион, на который приходится примерно три четверти мировых объемов производства, торговли и загрязнения. ЕЭК доказала свою эффективность в качестве форума для обмена и выработки идей, анализа и формулирования политики и разработки подходов по оказанию помощи государствам-членам в решении национальных, субрегиональных и региональных проблем. После ряда лет, характеризовавшихся расширением масштабов деятельности, которую обслуживал Отдел окружающей среды и населенных пунктов ЕЭК ООН, сейчас наступил момент подвести итоги достигнутого и разработать планы на будущее. По времени это совпадает с началом реализации инициативы Генерального секретаря по обзору программы работы секретариата параллельно с оценкой процессов его административного управления и вспомогательных структур.

A. Достижения

6. Комитет по экологической политике, а также органы, созданные в различных областях деятельности, в частности руководящие органы конвенций, обладающих обязательной юридической силой, служат уникальным и мощным согласительным политическим форумом для обсуждения экологических вопросов и установления природоохранных приоритетов на общеевропейском уровне.

7. Можно отметить достижения в следующих пяти основных областях деятельности ЕЭК по охране окружающей среды.

1. Разработка как обладающих, так и не обладающих обязательной юридической силой стандартов и экологической политики

8. Под эгидой ЕЭК были проведены переговоры по разработке пяти конвенций и девяти протоколов. Все конвенции, а также некоторые из протоколов к ним в настоящее время уже вступили в силу (дополнительная информация размещена на вебсайте ЕЭК: www.unep.org). Политическая воля, которую Стороны и подписавшие страны демонстрируют при присоединении к этим конвенциям, служит доказательством важности, которую они придают им. Кроме того, процесс переговоров, приведший к принятию стандартов и развитию последующего регионального и двустороннего технического сотрудничества, позволил создать активно действующую сеть экспертов.

9. Конвенции ЕЭК и их руководящие принципы служат источником многих успешных программ и инициатив по улучшению состояния окружающей среды. К их достижениям относятся: значительное сокращение выбросов различных типов загрязнителей воздуха; экспериментальная программа в области мониторинга и оценки трансграничных вод; увеличение числа трансграничных оценок воздействия на окружающую среду; создание системы раннего оповещения о промышленных авариях с трансграничными последствиями; применение принципов Орхусской конвенции в других конвенциях.

10. Работа, ведущая к принятию конвенций, и текущая деятельность в рамках конвенций и руководящих принципов представляют собой весьма динамично развивающийся процесс разработки политики, в рамках которого определяются и изучаются политические, институциональные и правовые вопросы, требующие дальнейшего обсуждения и/или развития. Речь идет, в частности, о следующих вопросах:

- взаимосвязь между конвенциями;
- соблюдение положений конвенций;
- стратегическая экологическая оценка (СЭО);
- гражданская ответственность за нанесение трансграничного ущерба;
- регистры выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ).

11. В силу своего общеевропейского характера ЕЭК выполняет роль многостороннего форума для ведения диалога между странами, являющимися и не являющимися членами ЕС, по экологическим вопросам и вопросам устойчивого развития, которые требуют заключения региональных соглашений или политического обсуждения. В частности, что касается норм и стандартов, то обладающие обязательной правовой силой документы ЕЭК часто инкорпорируются в законодательство ЕС, а в некоторых случаях законодательные нормы ЕС используются в качестве образца при разработке юридических документов ЕЭК для всего региона в целом. Таким образом, Европейский союз может в полной степени задействовать многосторонний механизм ЕЭК для расширения масштабов использования своей наилучшей практики. ЕС является Стороной всех природоохранных конвенций ЕЭК, за исключением Орхусской конвенции, а его представители активно участвуют в политических дискуссиях и работе, проводимых в рамках этих конвенций.

12. Эти значительные успехи сопровождались вызванными ими глубокими изменениями в методах работы, выразившимися в воспитании культуры активного участия и взаимодействия: в совещаниях подписавших конвенции стран или сторон конвенций, а также многих рабочих групп в настоящее время принимают участие многочисленные неправительственные организации и другие ключевые стороны.

2. "Окружающая среда для Европы"

13. Серия общеевропейских конференций на уровне министров по вопросам окружающей среды (Добржиш, Люцерн, София, Орхус и Киев) привела к принятию ряда важных политических решений и приоритетных мер, известных как процесс "Окружающая среда для Европы". ЕЭК обслуживает ряд мероприятий в рамках этого процесса и вносит в них свой вклад. Программа работы Комитета и руководящих органов конвенций содержит различные элементы, вносящие вклад в процесс "Окружающая среда для Европы":

- Программа обзора результативности экологической деятельности (ОРЭД), принятая в Люцерне в 1993 году;
- Экологическая программа для Европы, принятая в Софии в 1995 году;
- Орхусская конвенция и Протоколы по тяжелым металлам и по стойким органическим загрязнителям, принятые в Орхусе в 1998 году;
- переговоры по разработке новых правовых документов (СЭО, гражданская ответственность, РВПЗ) для принятия на предстоящей Конференции на уровне министров в Киеве в 2003 году.

14. ЕЭК также обслуживает другие приоритетные мероприятия общеевропейского уровня, такие, как региональные мероприятия по подготовке Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию.

15. В рамках осуществления приоритетных мероприятий ЕЭК стала играть роль координатора в деле организации встреч ключевых участников и субъектов на общеевропейском уровне. Она также содействовала воспитанию чувства единства между государствами-членами и осознанию ими неотложной потребности в совместных действиях.

3. Анализ политики и результативности

16. За период с 1994 года в рамках программы по ОРЭД ЕЭК были проведены обзоры приблизительно по 20 странам (дополнительная информация размещена на вебсайте ЕЭК по адресу: www.unepce.org). Программа преследует четыре главные цели:

- a) оказание странам с переходной экономикой помощи в совершенствовании природопользования;
- b) поощрение непрерывного диалога между странами - членами ЕЭК;
- c) содействие экологизации секторальной политики;
- d) содействие включению аспектов здравоохранения в показатели результативности экологической деятельности.

17. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) уже опубликовала доклад о достижениях, извлеченных уроках и выводах в ходе осуществления ее программы по ОРЭД. Секретариат ЕЭК в настоящее время работает над подготовкой аналогичного обзора по странам с переходной экономикой, охватываемых программой ЕЭК по ОРЭД. В этом контексте в настоящее время обсуждается ряд вопросов:

- Каким образом помочь странам осуществить рекомендации ОРЭД на практике?
- Каким образом использовать извлеченные уроки на национальном уровне для выявления субрегиональных и региональных тенденций и потребностей, например в избранных секторах?
- Каким образом повысить взаимодействие и согласованность между мониторингом окружающей среды (проводимым, например, Европейским агентством по окружающей среде (ЕАОС)) и анализом экологической политики/результативности (проводимым ЕЭК и ОЭСР)?

4. Кросс-секторальное сотрудничество

18. В тех случаях, когда возникала необходимость решения новых политических задач, налаживались новые кросс-секторальные связи, деятельность и сотрудничество с другими комитетами ЕЭК и другими международными организациями (например, Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ)), в частности в области транспорта, здравоохранения и энергетики. Исходя из этой тенденции ожидается, что взаимодействие между Комитетом по экологической политике и руководящими органами конвенций, разработанными под эгидой ЕЭК, потребует уделения ему повышенного внимания в будущем.

5. Оперативная поддержка и наращивание потенциала

19. Оперативная деятельность и техническая помощь государствам-членам являются неотъемлемой частью работы Комитета по экологической политике и руководящих органов конвенций. В качестве примера можно назвать рабочие совещания, экспериментальные проекты и другие мероприятия. Кроме того, оказанием технической помощи главным образом в субрегиональном контексте (Центральная Азия, Закавказье, Юго-Восточная Европа) занимается региональный советник. Об этих мероприятиях сообщается Комитету по экологической политике и руководящим органам конвенций, однако они не несут ответственности за разработку или проведение этих мероприятий.

20. К обсуждаемым в настоящее время вопросам технической помощи относятся следующие:

- потребность в укреплении сотрудничества с другими региональными комиссиями и другими заинтересованными сторонами, оказывающими техническую помощь, особенно на субрегиональном уровне;
- пути обеспечения интеграции технической помощи в общую стратегию Комитета.

В. Области, требующие совершенствования

21. Существует потребность в выдвижении новых инициатив для активизации существующих мероприятий с целью:

- a) облегчения доступа странам-членам к экологическим конвенциям ЕЭК и протоколам к ним;
- b) экологизация секторальной политики;
- c) сосредоточения внимания на тех областях политики, в которых достигнут незначительный прогресс: сбор и удаление коммунально-бытовых отходов и воздействие сельского хозяйства и туризма на окружающую среду.

22. Целый ряд стран нуждаются в оказании помощи по вопросам: определения процедур и осуществления мер, необходимых для ратификации конвенций; уточнения взаимосвязи между национальным законодательством/политикой и требованиями, предъявляемыми к стороне соглашения; понимания обязательств с точки зрения

финансовых и людских ресурсов; разработки программ наращивания и привлечения таких ресурсов. Все эти цели и мероприятия тесно связаны с общим процессом "Окружающая среда для Европы". Для повышения общей эффективности управления предлагается оптимизировать работу совещаний на уровне министров по определению целей, повысить координацию многих процессов, преследующих схожие цели, и создать прочную финансовую основу для всех этих мероприятий.

23. Хотя необходимость учета экологических соображений получила широкое признание в качестве одного из принципов на межправительственном уровне и в рамках национальных структур, проведение в жизнь этого принципа является медленным. Для того чтобы изменить ситуацию к лучшему, нужен свежий подход и более активные усилия на национальном и региональном уровне. Особую важность имеет взаимная увязка природоохранной политики и политики в области здравоохранения. Комитет по экологической политике мог бы рассмотреть вопрос о необходимости более целенаправленного и активного изучения тематики интеграции секторальной политики и интенсификации своей деятельности в этой области.

24. Экологические недостатки в области сбора и удаления коммунально-бытовых отходов, деятельности сельского хозяйства и сектора туризма относятся к числу наиболее очевидных для широкой общественности. Разработка механизмов и мобилизация средств для их исправления являются одной из важных задач как национальной, так и региональной политики. Комитет по экологической политике еще не приступал к решению этой задачи, но мог бы изучить такую возможность.

II. МЕНЯЮЩАЯСЯ ОБСТАНОВКА: ТЕНДЕНЦИИ И ИЗМЕНЕНИЯ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ ВЛИЯНИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В РЕГИОНЕ ЕЭК

25. Регион ЕЭК переживает политические, экономические и социальные перемены, которые оказывают глубокое влияние на окружающую среду. К числу наиболее важных тенденций и изменений относятся следующие: глобализация; экономическое развитие и социальные задачи; вопросы безопасности; расширение ЕС и переход к рыночной экономике.

A. Глобализация

26. За последние 15 лет перспективы глобального политического, экономического и социального развития и перспективы в области безопасности подверглись радикальным изменениям под влиянием:

- a) все более широкого признания необходимости создания демократических институтов и опирающихся на рынок экономических систем;
- b) либерализации торговли и международных потоков капитала;
- c) роста числа и влияния транснациональных корпораций;
- d) стремительной технологической инновации, в частности, в области информационной и коммуникационной технологии.

27. Все эти факторы выдвинули на повестку дня новые задачи в области охраны окружающей среды. Так, например, глобализация и новые технологии могут содействовать использованию более экологически приемлемых моделей экономического развития, однако технологические выводы могут быть сведены на нет загрязнением, избыточным использованием ресурсов в результате активизации экономической деятельности в случае пренебрежительного отношения к ограничениям, направленным на защиту окружающей среды. Аналогичным образом экономическая интеграция требует дальнейшей либерализации торговли, инвестиций, финансовых потоков, которые относятся к числу факторов, содействующих повышению благосостояния наций. Однако если либерализация не сопровождается внедрением эффективным правовых основ, она может привести к росту преступности, разрыву общественных связей и ухудшению состояния окружающей среды и общественного здравоохранения.

28. Глобализация и устойчивый экономический рост оказывают влияние на качество окружающей среды. Значительный рост ВВП из расчета на душу населения, а также промышленного выпуска, как представляется, сопровождается структурными изменениями в системе производства, выражающимися в переносе акцента с материало- и энергоемких секторов на сферу услуг. Это также означает изменение приоритетов в экологической политике. Достижения в области экологической эффективности компенсируются общим увеличением объема потребляемых и превращающихся в отходы товаров и услуг. Повышение экологической эффективности в секторе энергетики компенсируется ростом использования нефти, что ведет к увеличению выбросов CO₂ и других загрязнителей.

29. Одним из характерных признаков глобализации является растущая интернационализация логической взаимосвязи "причина - воздействие - реакция" и изменений в обязательствах и отношениях между государственным и частным секторами.

В. Экономическое развитие и социальные задачи

30. Процесс перехода к экономике свободного рынка, расширение участия в процессах принятия решений и региональная и субрегиональная интеграция содействовали выявлению и даже обострению проблемы разрыва, существующего между странами и между различными социальными группами с точки зрения их способности справляться с решением новых задач, и в частности в области экологии.

31. Отрицательное воздействие, которое оказывает потребление на окружающую среду, возрастает и, возможно, еще более усилится во многих областях вследствие роста доходов и моделей поведения, связанных с интенсивным потреблением ресурсов и загрязнением. Хотя структура потребления западных стран и стран с переходной экономикой по-прежнему характеризуется значительными различиями, структура потребления в Центральной и Восточной Европе и новых независимых государствах, по всей видимости, будет развиваться по той же схеме, что и на Западе.

32. Бедность по-прежнему остается одной из наиболее острых социальных проблем во многих регионах. В ряде стран с переходной экономикой более половины населения находится за чертой бедности. Относительно высокая безработица в Европе ставит на повестку дня вопросы стабильности роста и развития человеческого потенциала. Бедность и безработица во многих случаях ведут к возникновению проблем, связанных с безопасностью, ухудшением здоровья, потерей самоуважения, ощущением себя неудачником и социальной маргинализацией. Разгул коррупции и преступности тормозит экономические реформы и препятствует внедрению адекватного и эффективного экологического законодательства. Эти тяжелые социальные условия не способствуют внедрению и осуществлению важных концепций экологической политики, таких, как принцип "платит загрязнитель".

33. Решение базовых экологических и санитарных задач в условиях жестких социальных ограничений представляется практически невозможным в случае некоторых стран с переходной экономикой. Крайне необходимо следить за такими различиями и их динамикой, а также разрабатывать меры по предупреждению увеличения разрыва между субрегионами.

С. Окружающая среда и безопасность

34. За последние годы в причинах, типах и последствиях вооруженных и иных конфликтов произошли качественные и количественные изменения, начиная с проявлений терроризма, вооруженных восстаний, этнических конфликтов и кончая

полномасштабными межгосударственными военными конфликтами. За последнее десятилетие около 10 государств - членов ЕЭК испытали на себе последствия вооруженных конфликтов.

35. Вопросы экологии и природных ресурсов могут играть важную роль в возникновении конфликтов, в ходе вооруженных столкновений и в период после затухания конфликта. Хотя они, как правило, не являются главной причиной развязывания военных действий, трансграничные экологические проблемы могут тем не менее тормозить и даже омрачать двусторонние отношения между государствами. Существование и применение международных экологических норм может содействовать предупреждению таких ситуаций и урегулированию возникших споров.

36. Большинство вооруженных конфликтов сопровождаются побочным или даже преднамеренным ущербом окружающей среде. Такой ущерб может быть как прямым (например, результирующее загрязнение), так и косвенным (например, вследствие разрушения инфраструктуры). Ликвидация последствий конфликта может иметь значительный экологический компонент: обеззараживание или ремонт инфраструктуры, примером чему может служить опыт некоторых стран Юго-Восточной Европы, пострадавших в результате вооруженных конфликтов. Кроме того, трансграничные (или многоэтнические) экологические проекты могут содействовать восстановлению доверия между различными общинами.

D. Расширение ЕС

37. В прошедшие десятилетия развитие экологической политики и законодательства ЕС велось путем адаптации норм национального законодательства и разработки на основе переговоров полностью нового законодательства. Разработка экологических конвенций ЕЭК с учетом их общеевропейского охвата также оказала значительное влияние, поскольку ЕС является Стороной всех, за исключением одной, экологических конвенций ЕЭК.

38. Программа действий по охране окружающей среды ЕС отражает его динамичный и стратегический подход к охране окружающей среды. Определенные в рамках шестой программы приоритеты включают в себя: i) сотрудничество с деловым сектором и потребителями в деле поощрения экологически приемлемых методов производства и моделей потребления; ii) более тщательный учет экологических соображений в таких секторах экономики, как транспорт, энергетика и сельское хозяйство; iii) пространственное планирование и устойчивое развитие на региональном и местном уровнях.

39. Многие другие нормы законодательства ЕС, затрагивающие политику в таких областях, как сельское хозяйство и энергетика, имеют важное значение для охраны окружающей среды. Они представляют собой грандиозные начинания в области согласования экологических, экономических и социальных задач.

40. Свод законов ЕС является одним из основных факторов, оказывающих влияние на природоохранную политику не только его государств-членов, но также и государств, подавших заявления о вступлении в ЕС, и прочих государств, стремящихся к вступлению в ЕС, и даже тех государств региона ЕЭК, которые не могут претендовать на членство в ЕС. Соблюдение Свода законов ЕС является одним из условий присоединения, а обеспечение соблюдения Свода экологических норм ЕС является для всех стран, стремящихся к членству в ЕС, сложной проблемой с политической, институциональной и финансовой точек зрения. Ярким примером этого могут служить их усилия по обеспечению финансирования и деятельности элементов природоохранной инфраструктуры в городских и сельских районах, таких, как системы сбора и удаления отходов и очистки сточных вод.

41. Однако некоторые экономические аспекты интеграции в ЕС могут отрицательно влиять на экологическое законодательство и проекты. Так, например, некоторые транспортные проекты способны нанести еще больший вред уже и без того хрупким экосистемам. Еще одним примером служит сельское хозяйство, которое имеет чрезвычайно важное значение для экономики и обеспечения занятости в большинстве подавших заявления о вступлении в ЕС государств. Экологические последствия текущей политики и практики в области сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства требуют переосмысления как на общеевропейском уровне, так и в рамках ЕС.

Е. Переход к рыночной экономике

42. Прошлые ошибки в управлении привели к тому, что инфраструктура многих регионов и городов центральной и восточной Европы и новых независимых государств является ветхой и неэффективной. Первые годы перехода были отмечены изменениями в государственном финансировании и стремительной перестройкой экономики. В области природопользования повышенное внимание уделялось рыночным механизмам и опирающимся на рынок инструментам. Этот подход, часто пропагандируемый международным сообществом, во многих случаях оказался чрезмерно оптимистичным. Была продолжена эксплуатация старых и затратных производств. Общая низкая покупательная способность ограничивала возможности немедленного полного покрытия затрат коммунальных служб. Кроме того, отсутствовало столь необходимое долгосрочное

финансирование. Разработка регламентирующих норм велась не настолько быстро, чтобы обеспечить эффективное рациональное природопользование.

43. За некоторыми значимыми исключениями большинство стран столкнулись с резким снижением уровня жизни. В то же время в своем развитии страны двигаются в различных направлениях и весьма различными темпами. Однако в широком наборе национальных инициатив может быть найден ряд общих подходов. Выбор между краткосрочной экономической выгодой и решением долгосрочных экологических задач является намного более трудной проблемой для стран с переходной экономикой по сравнению с их более развитыми соседями по региону. Тем не менее многие страны с переходной экономикой приняли важные новые законы, направленные на улучшение охраны окружающей среды, учредили новые органы и создали новые источники общедоступной информации.

44. Создание демократичных и прозрачных механизмов управления, которые были бы одновременно справедливыми и эффективными, является одной из наиболее трудных, наиболее болезненных и затянувшихся составляющих процесса перехода. В начале 90-х годов многие реформаторы выступали за сведение роли государства к минимуму, что содействовало резкому сокращению уровня государственных расходов и снижению качества государственного управления. Результатом этого во многих случаях являлась слабая государственная система, которая не обеспечивала оказания коллективных и индивидуальных услуг, необходимых для развития человеческого потенциала, и в частности для охраны окружающей среды. Резкое сокращение государственных расходов привело к потере высококвалифицированных кадров.

III. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ: ЗАДАЧИ И ВАРИАНТЫ БУДУЩИХ ДЕЙСТВИЙ

45. В настоящее время разворачивается дискуссия с участием всех заинтересованных сторон и субъектов по вопросу о том, страдают ли использовавшиеся до сегодняшнего дня подходы к охране окружающей среды излишней узостью. На практике все более широкую поддержку находит вывод о том, что значительный прогресс в области охраны окружающей среды может быть достигнут только в более широком контексте **устойчивого развития**. Это означает необходимость еще более тщательного, чем ранее, учета экологических соображений в других секторах, как в экономическом, так и социальном плане, на основе осуществления широкого набора политических, правовых, институциональных и финансовых мер и инициатив. Такое изменение политики является необходимым шагом для государств - членов ЕЭК. Решение этой задачи потребует значительных усилий и политической воли со стороны как директивных, так и других органов на всех уровнях: глобальном, региональном, национальном и местном.

В документе, подготовленном заместителями Председателя для обсуждения на четвертой сессии Подготовительного комитета Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, подчеркивается ключевая роль региональных комиссий Организации Объединенных Наций в дальнейшем осуществлении на региональном и субрегиональном уровнях Повестки дня на XXI век и выводов предстоящей Встречи на высшем уровне.

46. Как для Комитета по экологической политике, так и для руководящих органов конвенций переход от природоохранной политики в узком смысле этого слова к более широкому контексту устойчивого развития ставит на повестку дня два следующих стратегических вопроса:

a) В чем заключаются главные существенные задачи и варианты действий на следующие пять-десять лет с учетом меняющейся обстановки?

b) Каким образом Комитет по экологической политике, другие комитеты ЕЭК и руководящие органы конвенций должны сотрудничать друг с другом в деле решения основных задач в области устойчивого развития?

47. Хотя ответы на все эти вопросы должны опираться на выводы и результаты Всемирной встречи на высшем уровне в Йоханнесбурге, в настоящей главе излагаются четыре возможные главные задачи. В следующей главе обсуждаются варианты сотрудничества между различными органами как в рамках ЕЭК, так и за ее пределами.

Задача 1: Экологическая результативность и экологизация секторальной политики

48. Цели могут включать в себя:

a) Наблюдение и анализ тенденций в области интеграции

Некоторые средства достижения этой цели:

- i) наблюдение тенденций в результативности экологической деятельности на региональном и национальном уровнях;
- ii) интегрированная региональная стратегия согласованного мониторинга, сбора и оценки данных;

- iii) налаживание стратегического взаимодействия между деятельностью в области мониторинга и оценки экологической результативности;
 - iv) аналитические исследования тенденций и выработка рекомендаций по экологическим последствиям политики в ключевых секторах (сельское хозяйство, транспорт, энергетика и туризм);
 - v) форум для совместного обзора и анализа национальных стратегий устойчивого развития;
 - vi) изучение и возможное применение концепции "экологического воздействия";
- b) Разработка стратегий и облегчение перехода к устойчивым моделям

Некоторые средства достижения этой цели:

- i) инструменты (кодексы надлежащей практики, руководящие принципы, стратегии) для осуществления стратегии устойчивого развития в ключевых секторах экономики с целью реформирования системы субсидий и интернализации внешних издержек;
- ii) поощрение кросс-секторальной интеграции (водные ресурсы, здравоохранение, транспорт, окружающая среда) на основе разработки стратегий, руководящих принципов или обладающих обязательной правовой силой документов;
- iii) кросс-секторальные программы наращивания потенциала для ключевых заинтересованных сторон из правительственного, неправительственного и частного секторов.

Задача 2: Благое управление и прозрачность

49. Цели могут включать в себя:

- a) Разработку новых инструментов, содействующих повышению эффективности управления и прозрачности

Некоторые средства достижения этой цели:

- i) новые протоколы к существующим конвенциям, например о СЭО или гражданской ответственности за причинение экологического ущерба;
 - ii) индекс экологической прозрачности;
 - iii) исследования и руководящие принципы в области предупреждения связанной с окружающей средой преступности и коррупции, в частности в трансграничном контексте;
- b) Поощрение развития и укрепления институционального и кадрового потенциала

Некоторые средства достижения этой цели:

- i) наращивание потенциала в области обеспечения доступа к эффективному, независимому и беспристрастному правосудию по экологическим вопросам;
- ii) наращивание потенциала для эффективного соблюдения экологического законодательства, в частности в трансграничном контексте.

Задача 3: Трансграничное сотрудничество и региональная безопасность

50. Цели могут включать в себя:

- a) Взаимную увязку конвенций

Некоторые средства достижения этой цели:

- i) форум для обмена опытом, поощрения синергизма и выявления общих проблем и решений для использования в рамках экологических конвенций;
- ii) руководящие принципы по механизмам соблюдения, обеспечения соблюдения и мониторинга в рамках различных экологических конвенций;

- iii) документы о гражданской ответственности за трансграничный экологический ущерб;

b) Предупреждение конфликтов и урегулирование споров

Некоторые средства достижения этой цели:

- i) пропаганда методов предупреждения конфликтов, урегулирования споров и ликвидации последствий конфликтов применительно к окружающей среде и природным ресурсам в рамках субрегиональных проектов и сотрудничества с другими региональными организациями, такими, как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе;
- ii) укрепление сотрудничества с другими региональными комиссиями по связанным с окружающей средой вопросам природных ресурсов (вода, энергия) в общих трансграничных областях;

c) Содействие развитию и укреплению институционального и кадрового потенциала

Некоторые средства достижения этой цели:

- i) оказание юридических консультационных услуг с целью облегчения эффективного осуществления региональных экологических конвенций и протоколов, например, на основе двусторонних соглашений;
- ii) программа обучения для молодых администраторов и других заинтересованных лиц из государств - членов ЕЭК по вопросам осуществления экологических конвенций.

Задача 4: Качество жизни и социальная устойчивость

51. Цели могут включать в себя:

a) Согласование социальных, экологических и экономических задач

Некоторые средства достижения этой цели:

- i) поощрение местных инициатив и партнерских связей в целях внедрения устойчивых моделей потребления;
 - ii) изучение практической возможности внедрения оценки социальных последствий в дополнение к оценке воздействия на окружающую среду и СЭО;
 - iii) политические рекомендации, методологии и руководящие указания по применению принципов "платит загрязнитель" и "платит пользователь" в ключевых секторах и различных социально-экономических условиях;
- b) Ликвидация социального неравенства

Некоторые средства достижения этой цели:

- i) политические инструменты, экономические стимулы, механизмы финансирования и повышение осведомленности в целях повышения и поддержания качества жизни в городских и сельских районах;
- ii) руководящие принципы по увязке экологических соображений, экономических императивов и социальных ограничений в наиболее неблагоприятных с экономической, социальной и экологической точек зрения городских и сельских районах, в том что касается установления цен на услуги водоснабжения и удаления отходов;
- iii) программа мер по преодолению факторов экологического неравенства (правовых, институциональных, инвестиционных) в процессе расширения ЕС и перехода к рыночной экономике в регионе ЕЭК.

IV. ВАРИАНТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА: ЗАДАЧИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

52. Комитет по экологической политике может в будущем играть различные роли. Если он примет решение продолжить осуществление своих нынешних функций в традиционной области охраны окружающей среды (вариант 1) и оставит за сферой своей компетенции экономические и социальные вопросы устойчивого развития, его задача таким образом будет упрощена, но, с другой стороны, он будет сталкиваться со все более жесткой конкуренцией со стороны других организаций. Одновременно он упустит возможность закрепить за собой роль главного координатора за счет естественного своего

превращения в политический форум, задачей которого будет являться согласование различных секторальных интересов на региональном уровне.

53. Если он решит играть центральную роль в создании условий для перехода к подлинно устойчивому развитию в регионе ЕЭК (вариант 2), то Комитет по экологической политике возьмет на себя намного более честолюбивую и предполагающую затраты намного больших усилий задачу, которая потребует пересмотра содержания его сотрудничества с другими комитетами ЕЭК, самой ЕЭК, с руководящими органами конвенций и с другими организациями, занимающимися вопросами устойчивого развития в целом и охраны окружающей среды в частности. Если развить этот вариант до его логического завершения, то он будет означать преобразование Комитета в комитет по устойчивому развитию.

54. Третий промежуточный вариант заключается в сохранении базового мандата Комитета, но при одновременном расширении и укреплении его ведущей роли в процессе устойчивого развития в рамках ЕЭК. По сути он предусматривает инвентаризацию и укрепление принятых инициатив по согласованию и поощрение синергизма на основе увязки региональных перспектив в определенную форму партнерства. Эти инициативы, при условии их активизации, помогут странам-членам разработать и осуществить планы, программы, политику и законодательство, обеспечивающие выполнение их международных обязательств и достижение экологически приемлемых целей политики устойчивого развития.

55. Очевидно, что содержание будущей стратегии Комитета будет зависеть от того, какой вариант он выберет. Если выбор падет на вариант 1, Комитет может относительно быстро определить свою стратегию; однако в результате этого он может оказаться в самоизоляции и ограничиться областями, не затрагивающими более широкие вопросы экономической, социальной политики и политики в области безопасности. Если он выберет вариант 2 или 3, то в этом случае процесс определения стратегии будет более длительным по причине необходимости привлечения к этой работе некоторых или всех других партнеров с самого начала к данному процессу. Если консультации с этими партнерами не будут проводиться уже на самой ранней стадии разработки стратегии, они могут почувствовать себя отстраненными, что приведет к провалу всего процесса.

56. К числу органов, с которыми необходимо будет проводить консультации на различных стадиях в зависимости от избранного варианта, относятся следующие: руководящие органы пяти экологических конвенций ЕЭК; Комитет по населенным пунктам и Отделы энергетики, транспорта, торговли, статистики и экономического анализа ЕЭК.

57. Комитет по экологической политике должен рассмотреть не только вопрос о выборе предпочтительного стратегического варианта - 1, 2 или 3, но также и вопрос о выборе процедуры для осуществления процесса, ведущего к принятию стратегического документа. Сложная процедура могла бы предусматривать одобрение стратегии всеми участвующими органами. Упрощенная процедура могла бы быть сведена к ее одобрению только Комитетом по экологической политике после проведения определенных консультаций со всеми соответствующими органами. Одобрение стратегии Европейской экономической комиссией является обязательным условием обеих процедур.

58. Проведение консультаций с Комитетом по населенным пунктам и руководящими органами экологических конвенций будет зависеть от избранного варианта. Консультации с другими отделами ЕЭК не следует в любом случае начинать до того, как Комитет определит общие стратегические направления своей деятельности в ноябре 2002 года.

59. Какая бы процедура ни была избрана, консультации и дискуссии, ведущие к принятию стратегии, по всей видимости, потребуют длительного времени, примерно двух лет. Это является рациональным подходом, поскольку такой период позволит в полной мере учесть результаты как Всемирной встречи на высшем уровне в Йоханнесбурге, так и Конференции на уровне министров в Киеве.

60. Исходя из текущих дискуссий в Подготовительном комитете Всемирной встречи на высшем уровне было бы разумно предположить, что после этой встречи на все организации будет оказываться все более мощное давление в направлении совершенствования межрегиональной координации и укрепления региональной и институциональной основы для устойчивого развития.

61. Стратегия Комитета и варианты ее осуществления также будут являться частью более широкой общеевропейской тематики экологического управления, обозначенной в недавнем дискуссионном документе его Председателем, и зависеть от нее.

62. В осуществлении стратегии должны участвовать все заинтересованные партнеры. Особенно в случае избрания варианта 2 или 3 ее осуществление потребует постоянной и мощной поддержки со стороны Европейской экономической комиссии, а также готовности соответствующих вспомогательных органов к кросс-секторальному сотрудничеству, включая внесение некоторых корректировок в их приоритеты и порядок использования ресурсов.

V. ВЫВОДЫ

63. Исходя из анализа прошлых достижений, нынешних дискуссий в Комитете по экологической политике и других вспомогательных органах, меняющейся обстановки и новых задач, стоящих перед регионом ЕЭК, Комитету по экологической политике рекомендуется взять на себя решение определенных задач в контексте устойчивого развития на региональном уровне с использованием стратегических вариантов 1, 2 или 3.

64. Основные стратегические цели на ближайшие 5-10 лет можно кратко охарактеризовать следующим образом:

- a) признание вопросов окружающей среды в совокупности с экономикой и социальной сферой в качестве трех основополагающих элементов устойчивого развития;
- b) поощрение развития демократических, опирающихся на участие и прозрачных механизмов управления в регионе в качестве базовой предпосылки для обеспечения эффективной охраны окружающей среды;
- c) экологизация секторальной политики в качестве залога результативной охраны окружающей среды и возрождения национальной экономики и обновления общества;
- d) развитие трансграничного и регионального сотрудничества в качестве одного из предварительных условий обеспечения устойчивого развития и безопасности в Европе;
- e) участие в осуществлении общих стратегических направлений деятельности ЕЭК, определенных в Плане действий ЕЭК 1997 года и с учетом текущего пересмотра программы работы ЕЭК.

VI. СПРАВОЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

A. Публикации Организации Объединенных Наций

Региональная стратегия охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов (ECE/ENVWA/5)

Орхусская конвенция: руководство к осуществлению (ECE/СЕР/72)

Стратегия ЕЭК в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке (ECE/НВР/120)

Устойчивое развитие в Европе, Северной Америке и Центральной Азии: прогресс после Рио-де-Жанейрской конференции (ЕСЕ/СЕР/84)

В. Прочие публикации

European Environment Agency, Europe's environment: the second assessment. 1998

Целевая группа ЕЭК ООН по мониторингу и оценке в рамках Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков международных озер. Руководящие принципы мониторинга и оценки трансграничных рек

Целевая группа ЕЭК ООН по мониторингу и оценке в рамках Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Руководящие принципы мониторинга и оценки трансграничных подземных вод, 2000 год

Tanzi, Attila. Regional Integration and the Protection of the Environment: the UNECE Process on Water Law, in B. Conforti et al. (eds.). The Italian Yearbook of International Law, Volume X (2000), p. 71-112. Kluwer Law International 2001

Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice (Eds. Eileen Petzold-Bradley, Alexander Carius and Arpad Vincze). NATO Science Series, Environmental Security, Vol. 78

R.J. Burdge and F. Vanclay (eds.): Environmental and Social Impact. Wiley, Chichester 1995

С. Документы Комитета по экологической политике

Взаимосвязь между многосторонними соглашениями в области окружающей среды: анализ синергических возможностей, которые могут быть обеспечены благодаря более тесному сотрудничеству (СЕР/2000/1)

Доклад о работе восьмой сессии Комитета по экологической политике (ЕС/СЕР/80)

Доклад Специальной группы экспертов по обзорам результативности экологической деятельности Комитету ЕЭК ООН по экологической политике (СЕР/2001/5)

Доклад об основных вопросах осуществляемой политики, возникающих в ходе проведения нынешних обзоров результативности экологической деятельности (СЕР/2001/4)

Участие общественности в контексте Конвенций ЕЭК ООН в области охраны окружающей среды (СЕР/2001/6)

Экологическое управление в общеевропейском масштабе (СЕР/2002/11)

Доклад о работе второго совещания Целевой группы по соблюдению и обеспечению соблюдения (неофициальный документ)

Обзор механизмов соблюдения в рамках экологических конвенций ЕЭК (неофициальный документ)

Руководящие принципы для проводящих обзоры стран: первый обзор (внутренний документ)

D. Прочие документы ЕЭК ООН

Нормативные и политические акты о защите европейских водных объектов от негативных последствий сельскохозяйственной деятельности: степень их осуществления (MP.WAT/2000/8)

Доклад о работе совместной специальной сессии Совещания Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и Конференции Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (ECE/MP.WAT/7-ECE/CP.TEIA/5)

Доклад о работе первого совещания Межправительственной рабочей группы по гражданской ответственности (MP.WAT/AC.3/2001/2-CP.TEIA/AC.1/2001/2)

Рамочный кодекс ЕЭК ООН для надлежащей сельскохозяйственной практики, способствующей сокращению выбросов аммиака (EB.AIR/WG.5/2001/7)

Справочный документ о процессах в области транспорта, окружающей среды и здравоохранения в рамках ЕЭК ООН и ВОЗ, 29 октября 2001 года (подготовленный секретариатами ЕЭК ООН и ВОЗ для первого совещания совместной специальной группы экспертов ЕЭК ООН - ВОЗ по вопросам транспорта, окружающей среды и здоровья, Женева, 26-27 ноября 2001 года)

Укрепление Организации - Оценка секретариата ЕЭК ООН. Европейская экономическая комиссия, пятьдесят седьмая сессия, пункт 6. Документ зала заседаний 3, 26 апреля 2002 года

Е. Прочие документы Организации Объединенных Наций

Заместители Председателя об институциональной основе для устойчивого развития (A/CONF.199/PC/L.3)

Совместное заявление региональных комиссий - ЭКА, ЕЭК, ЭКЛАК, ЭСКАТО, ЭСКЗА (в небумажном формате, 1 февраля 2002 года)

Ф. Прочие документы

Organisation for Economic Co-operation and Development. Environmental Performance Reviews - Achievements in OECD countries, 2001

Organisation for Economic Co-operation and Development. Environmental performance in OECD countries - Review of the reviews (ENV/EPOC/GEP(2000)11/REV1)
