



**ШЕСТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ**  
**”ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ”**

БЕЛГРАД, СЕРБИЯ  
10-12 октября 2007 года

---

**ОТ НАМЕРЕНИЙ К ДЕЙСТВИЯМ: ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ  
ВАЖНЕЙШИЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ  
ПОЛИТИКИ, ВЫЯВЛЕННЫЕ В РАМКАХ ПРОГРАММЫ  
ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕЭК ООН**

представлено

Комитетом ЕЭК ООН по экологической политике

через Специальную рабочую группу старших должностных лиц



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ





**Экономический  
и Социальный Совет**

Distr.  
GENERAL

ECE/BELGRADE.CONF/2007/13  
17 July 2007

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

---

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

Шестая конференция министров  
"Окружающая среда для Европы"  
Белград, 10-12 октября 2007 года  
Пункт 2 b) предварительной повестки дня

**ОЦЕНКА И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ**

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ СОГЛАШЕНИЙ  
И ВЫВОДЫ ПО ИТОГАМ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕЭК ООН**

**ОТ НАМЕРЕНИЙ К ДЕЙСТВИЯМ: ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ**

**ВАЖНЕЙШИЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ  
ПОЛИТИКИ, ВЫЯВЛЕННЫЕ В РАМКАХ ПРОГРАММЫ ПРОВЕДЕНИЯ  
ОБЗОРОВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ЕЭК ООН**

**СОДЕРЖАНИЕ**

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
РЕКОМЕНДАЦИИ.....		4
I. УСИЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ В ЦЕЛЯХ УЛУЧШЕНИЯ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	1 - 15	5
A. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы.....	1 - 11	5
B. Будущие задачи.....	12 - 15	9

**СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)**

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
II. СОЗДАНИЕ КОМПЕТЕНТНЫХ И ЭФФЕКТИВНЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ.....	16 - 27	11
A. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы.....	16 - 25	11
B. Будущие задачи.....	26 - 27	15
III. МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЗАДАЧ.....	28 - 39	15
A. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы.....	28 - 36	15
B. Будущие задачи.....	37 - 39	19
IV. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ПРОГРЕССОМ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ И КОРРЕКТИРОВКА ЗАДАЧ.....	40 - 48	20
A. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы.....	40 - 46	20
B. Будущие задачи.....	47 - 48	23
V. УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ПОЛИТИКЕ, ПРОВОДИМОЙ В РАЗНЫХ СЕКТОРАХ.....	49 - 61	24
A. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы.....	49 - 59	24
B. Будущие задачи.....	60 - 61	28

## РЕКОМЕНДАЦИИ

В настоящем документе выделяется пять основных препятствий, которые рассматриваются в качестве критических с точки зрения реализации природоохранных программ в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ). В качестве логического завершения соответствующих подразделов настоящего документа в нем предлагается пять рекомендаций по их преодолению. По соображениям удобства они перечислены ниже.

*Рекомендация 1: Правительствам всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ следует усиливать политическую поддержку мер, направленных на решение сохраняющихся экологических проблем.* Они должны оптимизировать свои природоохранные приоритеты, рационализировать природоохранное законодательство и усилить имплементационную работу в целях поощрения более устойчивого подхода к экономическому прогрессу, повышения уровня и согласования их природоохранной практики и законодательства в масштабе всего региона ЕЭК ООН и выполнения международных обязательств по многосторонним природоохранным соглашениям, сторонами которых они являются. Им следует также повышать роль гражданского общества в процессе принятия решений по экологическим вопросам.

*Рекомендация 2: Правительства всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ должны в срочном порядке заняться решением серьезных проблем, обусловленных слабостью природоохранных учреждений.* Они должны укрепить статус, мандат и потенциал природоохранных учреждений с целью повышения их компетентности и эффективности, а также консолидировать правоприменительные структуры и предоставить им соответствующие полномочия, в частности на субнациональном уровне. Они также должны внести ясность в распределение институциональных задач путем оценки роли природоохранных органов и усовершенствовать институциональные механизмы координации как в горизонтальном (между секторальными органами, между отделами одного и того же министерства), так и в вертикальном (между органами национального и субнационального уровней) разрезе.

*Рекомендация 3: Для повышения эффективности финансирования природоохранной деятельности правительства всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ должны пересмотреть процедуры, укрепить институциональный потенциал и обеспечить надлежащее использование экономических инструментов.* Следует сформировать более прочную основу для выявления проектов и приоритизации расходов природоохранных фондов, а также на систематической основе добиваться транспарентности и внедрять финансовое планирование и цикличное управление проектами. Необходимо увеличить объем инвестиций в природоохранную инфраструктуру. Правительства должны развивать сотрудничество с частным сектором с целью разработки инновационных инструментов финансирования природоохранной инфраструктуры.

*Рекомендация 4: Правительства всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ должны провести общий обзор систем мониторинга и окружающей среды, в том числе корректировку своих целевых показателей с целью более глубокого понимания реальных экологических приоритетов, и разработать более реалистичные природоохранные программы и стратегии для обеспечения их эффективного финансирования.* Для этого необходимо отобрать целеориентированные экологические показатели, модернизировать оборудование мониторинга и улучшить сбор, обработку и представление данных. Природоохранным органам необходимо обеспечить внедрение самомониторинга на предприятиях.

*Рекомендация 5: Правительства всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ должны институционализировать практику учета соображений экологической политики в политике, проводимой в других секторах, и поощрять участие частного сектора и реальное участие общественности в процессе учета этих соображений.* В частности, им следует обеспечить применение соответствующих инструментов (например, стратегии устойчивого развития, стратегии борьбы с нищетой) в целях поддержки усилий по широкому и эффективному учету соображений экологической политики в секторальной политике, а также внедрять специальные инструменты и механизмы (включая в соответствующих случаях стратегическую экологическую оценку, оценку воздействия на окружающую среду, системы экологического менеджмента, национальный план деятельности в области окружающей среды и охраны здоровья населения, рыночные инструменты и т.д.), обеспечивающие учет экологических требований в транспортном, энергетическом, сельскохозяйственном и других ключевых секторах.

## **I. УСИЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ В ЦЕЛЯХ УЛУЧШЕНИЯ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

### **A. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы**

#### *Экологические приоритеты политической повестки дня*

1. Практически все страны, по которым был проведен обзор, разработали экологические стратегии, программы и планы и установили амбициозные экологические цели, с целью перехода на практику, применяемую в странах - членах Европейского союза (ЕС). После первого цикла ОРЭД в некоторых странах с учетом новой ситуации и новых задач была произведена корректировка национальных природоохранных стратегий (НПС) и национальных планов действий по охране окружающей среды (НПДООС) с целью повышения выгод от их осуществления. Так, например, политика в области сбора и удаления отходов, определенная в первом НПДООС (1996 год) бывшей югославской Республики Македонии, была усовершенствована во втором НПДООС 2006 года и в Национальном плане в области сбора и удаления отходов 2006 года с целью ее приведения в соответствие с практикой сбора и удаления отходов, применяемой в ЕС. Ожидается, что в 2007 году Сербия примет НПС с учетом требований Закона 2004 года об окружающей среде, и в настоящее время ведется разработка НПДООС с целью ее реализации.

2. Несмотря на общий прогресс в деле разработки природоохранных стратегий и программ, большинство охваченных обзором стран еще не подготовили конкретных имплементационных планов с указанием первоочередных мероприятий, графиков работы и финансовых потребностей. Во многих случаях на разработку политики на национальном уровне влияет международное сотрудничество. В 2004 году в связи с расширением ЕС за счет присоединения к нему 10 новых стран в сотрудничестве с новыми соседними странами был подготовлен План действий по реализации европейской политики добрососедства (ПДЕПД). На Украине, например, Европейская комиссия поддерживала работу по осуществлению принятого в 2005 году Плана действий по реализации политики добрососедства, предоставляла этой стране критерии для оценки прогресса и помогала ей добиваться конкретных, реалистичных и поддающихся оценке результатов, в том числе в решении экологических проблем. Кроме того, страны ВЕКЦА разработали и приняли (на пятой Конференции "Окружающая среда для Европы" в Киеве в 2003 году) субрегиональную природоохранную стратегию, охватывающую наиболее важные из относящихся к этой тематике проблемы. Новые стратегии и законодательные инструменты для снижения и предотвращения загрязнения окружающей среды и ухудшения ее состояния создаются также в рамках международных и региональных

конвенций, примерами которых служат Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием, а также конвенции ЕЭК ООН.

*Разработка и применение законодательных инструментов*

3. В странах, охваченных обзором, как правило, имеются рамочные законы об окружающей среде, служащие правовой основой для вторичного законодательства. Однако вторичное законодательство нередко отсутствует или носит неполный характер, а работа по его выполнению и правоприменению ведется слабо. Во многих случаях в законах предусмотрено большое число экологических норм, что еще более затрудняет их выполнение и правоприменение. Поэтому под давлением международного сообщества многие страны предприняли значительные усилия для укрепления механизмов осуществления. Хорошим примером является применение Водного кодекса Армении (принят в 2002 году), которое было облегчено благодаря созданию после его принятия при министерстве охраны природы Агентства по управлению водными ресурсами. В Водном кодексе было предусмотрено создание Национального совета по водным ресурсам под председательством премьер-министра. В Кодексе также содержатся положения, обеспечивающие участие в деятельности по охране и использованию водных ресурсов общественных организаций.

4. В последние годы большинство стран, охваченных обзором, добились значительного прогресса в деле приведения своей законодательной базы в соответствие со сводом экологических норм ЕС. Так, например, в 2004 году многие из них приняли законы, согласующиеся с практикой ЕС, в том числе законы об окружающей среде, комплексном предотвращении и ограничении загрязнения (КПОЗ), оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) и стратегической экологической оценке (СЭО). Однако этим новым законам обычно недостает таких основополагающих элементов, как определения, согласующиеся с требованиями ЕС, точное описание прав и обязанностей юридических и физических лиц, четкое изложение правомочий органов власти, подлежащие достижению стандарты и пороговые значения, которые необходимо соблюдать. В них не определены процедурные этапы, и порой они имеют расплывчатый и непоследовательный характер. Примером неполного законодательства во многих странах служит законодательство об ОВОС. Хотя в последние годы ОВОС являлась первоочередной целью нормотворческой деятельности, в некоторых странах, охваченных обзором (например, в Боснии и Герцеговине), действующей системы ОВОС не существует по той простой причине, что не были урегулированы процедурные детали. Другая проблема состоит в том, что четко не определены виды проектов или деятельности, подлежащие ОВОС. Определить их можно было бы в технических приложениях к закону. Вместо этого в большинство первичных законов включаются ссылки на вторичное законодательство, которое еще

только должно быть разработано. Еще одним примером является закон о КПОЗ, требующий принятия ряда подзаконных актов с той целью, чтобы он мог в полной мере применяться на практике. В Сербии, например, закон о КПОЗ был принят в 2004 году, а в 2007 году работа по составлению соответствующих подзаконных актов еще продолжается.

5. Другой серьезный недостаток вторичного экологического законодательства, являющийся общим для всех стран, охваченных обзором, заключается в том, что оно не полностью соответствует первичным законам: положения первичных законов носят слишком общий характер и не предусматривают четких требований к подзаконным актам. Это может приводить к возникновению несоответствий между этими законами и нормативными актами, утверждаемыми решениями правительства или приказами министерств. Кроме того, вторичное законодательство не вводится в действие одновременно с законом, поэтому на практике правоприменение закона может быть отложено на длительный срок. Например, работа по созданию вторичного законодательства (скажем, нормативных актов о выдаче разрешений) в Беларуси не всегда ведется с непосредственной опорой на закон: нередко используемая правовая база носит нечеткий характер, что может привести к возникновению проблем при разбирательстве дел в судах (в том числе при осуществлении процедур, связанных с нарушениями).

#### *Осуществление многосторонних природоохранных соглашений и соблюдение их положений*

6. Крайне важным фактором содействия осуществлению и соблюдению многосторонних природоохранных соглашений (МПС) является политическая воля. Проблема повышения авторитета региональных и международных конвенций и протоколов среди правительств с целью обеспечения их более твердой политической поддержки и более твердой приверженности им остается нерешенной в большинстве стран, охваченных обзором. В последние годы все эти страны подписали и ратифицировали большое число международных и региональных конвенций, протоколов и соглашений и занимались разработкой и претворением в жизнь соответствующих планов. Однако большинство из этих стран все еще не могут в полной мере выполнить обязательства по многосторонним соглашениям. Основными препятствиями на пути соблюдения их положений являются неадекватная законодательная база, а также недостаточность институционального потенциала и финансовых ресурсов.

7. Многие страны в процессе осуществления МПС разработали свои национальные стратегии и планы для решения проблем, связанных с биоразнообразием, водосборными бассейнами, стойкими органическими загрязнителями, опасными отходами,



опустыниванием и изменением климата, а также рационального решения других важных экологических проблем. Например, Армения и Беларусь недавно подготовили планы по осуществлению Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях. Казахстан и Кыргызстан разработали экспериментальный проект, предусматривающий применение положений Конвенции ЕЭК ООН об ОВОС в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) к трансграничным факторам воздействия одной из золотодобывающих шахт. Казахстан присоединился к Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением и ввел новые таможенные правила декларирования опасных отходов, которые не позволяют ввозить такие отходы на его территорию в форме вторичных сырьевых материалов и продуктов. Казахстан также ратифицировал РККООН и разработал программу борьбы с опустыниванием на период 2005-2015 годов. Молдова в 2003 году учредила национальную комиссию по РККООН и Киотскому протоколу к ней.

8. Тем не менее в правоприменении МПС все еще отмечаются серьезные недостатки<sup>1</sup>. Правоприменение обычно обеспечивается благодаря наличию хорошо проработанного национального законодательства, позволяющего национальным инспекторам и сотрудникам правоприменительных органов принимать соответствующие меры, а судам - надлежащим образом реагировать на соответствующие ситуации. В руководящих принципах правоприменения и соблюдения МПС ЮНЕП (2001 год) и ЕЭК ООН (2003 год) рекомендуется разрабатывать законодательство до ратификации конвенции (или присоединения к ней). В этом случае страна сможет лучше выявлять пробелы, факты дублирования или несогласованности обязанностей и управленческой практики министерств, правительственных учреждений и местных органов и определять, соблюдаются ли обязательства по МПС. Таким образом, можно улучшить правовой и институциональный потенциал страны. Однако нередко случается так, что законодательство разрабатывается после ратификации без оценки потребностей в формировании потенциала, включая кадровые и финансовые ресурсы.

*Вовлечение гражданского общества в процесс принятия решений, касающихся окружающей среды*

9. В большинстве стран, охваченных обзором, участие гражданского общества в процессе принятия решений по экологическим вопросам постепенно расширяется. В Армении, например, в Национальном собрании проводятся публичные слушания законопроектов. Кроме того, в новом законе Армении об экологической экспертизе предусмотрено повысить роль участия общественности. Министерства окружающей среды всех стран, кроме Таджикистана, создали вебсайты, где они размещают

---

<sup>1</sup> См. документ об осуществлении конвенций ЕЭК ООН (ECE/CEP/2007/5), подготовленный к Белградской конференции.

информационные материалы (Рио + 10, Киевский доклад, национальные доклады по окружающей среде), публикации, подготавливаемые в процессе осуществления соглашений, материалы различных рабочих совещаний, статьи и т.д., которые помогли повысить степень осведомленности общественности об экологических проблемах.

10. В значительной мере стимулировали демократический процесс участия общественности в принятии решений по экологическим вопросам и устойчивое развитие региона ратификация Орхусской конвенции и деятельность по ее осуществлению. Многие страны создали "орхусские" информационные центры. Например, на территории Армении имеется шесть таких центров. Министры охраны окружающей среды Азербайджана, Казахстана и Украины недавно начали проводить регулярные совещания с общественностью, а в Беларуси, Кыргызстане и Украине были созданы общественные консультативные советы с участием НПО. В Казахстане и Узбекистане в последнее время в работе советов речных бассейнов участвуют ассоциации водопотребителей. С другой стороны, в Боснии и Герцеговине не имеется законоположений об участии общественности и доступе общественности к информации, касающейся экологических вопросов, и она еще не присоединилась к Орхусской конвенции.

11. В странах, охваченных обзором, важными участниками природоохранной деятельности в настоящее время признаются НПО. На Украине, например, НПО участвовали в подготовке законопроектов по экологическому аудиту (2003 год), и их представители входили в состав директивного совета (коллегии) министерства охраны окружающей среды. В Черногории НПО успешно проводили различные мероприятия и кампании (например, с целью недопущения строительства крупной электростанции на реке Тара). В охваченных обзором странах активно работают и многие экологические НПО, например "ЭКО-Форум", Всемирный союз охраны природы (МСОП) и ВФП, а также региональные экологические центры (РЭЦ). Тем не менее общий объем финансирования инициатив по обеспечению участия общественности является недостаточным, и иногда сложные и времязатратные процедуры регистрации НПО, а также трудности с получением доступа к конфиденциальной экологической информации препятствуют осуществлению дальнейших действий.

## **В. Будущие задачи**

12. Тот факт, что деятельность по решению экологических проблем и первоочередных задач не пользуется политической поддержкой, а также ресурсоемкость экономики способствуют продолжению процесса деградации окружающей среды в охваченных обзором странах. Хотя в 90-х годах масштабы экономической деятельности неуклонно сокращались, нагрузка на окружающую среду в той же пропорции не снизилась. Кроме

того, в процессе перехода возникли новые проблемы, вызванные нехваткой финансовых ресурсов и сузившимися возможностями правоприменения экологического законодательства. На этом переходном этапе в национальных программах делался упор на обеспечение экономического роста в ущерб охране окружающей среды.

13. Практически все страны разработали экологическую политику и законодательство или пересмотрели неадекватные правовые процедуры. Тем не менее механизмы выполнения действующего законодательства требуется пересмотреть и усилить. В последнее время акцент сместился с разработки новых законов на подготовку подзаконных нормативных актов, правительственных решений и методологических и процедурных документов с более четкими указаниями в отношении толкования, осуществления и правоприменения действующих законов. Но экологическим законам и правилам обычно не хватает согласованности и связности, а вторичное законодательство и механизмы правоприменения все еще нуждаются в совершенствовании и/или упрощении.

14. Хотя процесс ратификации значительно продвинулся вперед, осуществление и соблюдение МПС все еще сопряжены с серьезными проблемами. Во многих сферах национальное законодательство отсутствует или является недостаточным для обеспечения соблюдения охваченными обзором странами их обязательств по международным соглашениям. Кроме того, правоприменению МПС мешает то, что отсутствует приверженность к поиску решений финансовых проблем, не предпринимаются усилия для четкого выявления и приоритизации проектов, недостаточным является институциональный и кадровый потенциал и отсутствует соответствующий опыт.

15. В последние годы участие гражданского общества в процессе принятия решений по экологическим вопросам расширилось благодаря улучшению доступа общественности к информации почти во всех охваченных обзором странах. Повысившаяся степень осведомленности общественности об экологических проблемах способствует оказанию организациями гражданского общества давления на правительства с целью заставить их предпринимать более эффективные и ответственные действия по охране окружающей среды. Однако перед некоторыми странами по-прежнему стоят серьезные препятствия, мешающие росту осведомленности общественности и налаживанию партнерских связей в целях улучшения природопользования.

## II. СОЗДАНИЕ КОМПЕТЕНТНЫХ И ЭФФЕКТИВНЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

### A. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы

*Институциональный потенциал для рационального управления окружающей средой*

16. В большинстве охваченных обзором стран правительства создали министерства охраны окружающей среды и региональные или местные природоохранные органы: государственных комитетов по охране природы осталось лишь несколько (например, в Узбекистане и Таджикистане). Однако эти министерства обычно не имеют достаточно сильных позиций для того, чтобы обеспечить приоритетность экологических проблем в политической повестке дня правительств. Кроме того, росту авторитета и эффективности таких министерств мешает то, что иногда природоохранные функции объединяются с другими функциями, что ведет к коллизии интересов. К тому же, институциональный потенциал в этой сфере относительно слаб. В Молдове, например, в штате министерства экологии, строительства и развития территорий в 2003 году насчитывалось в общей сложности 105 человек, а в департаменте охраны окружающей среды этого министерства - 41. После создания нового министерства экологии и природных ресурсов в 2005 году общая численность персонала, занимающегося вопросами охраны окружающей среды в стране, снизилась до 25 человек, а в 2006 году - до 18.

17. В настоящее время из-за низкой зарплаты и невысокого авторитета государственных органов нанять высококвалифицированный персонал сложно. Возможности же инспекций, а следовательно, и эффективность правоприменения зависит от численности (она во многих случаях является недостаточной) и компетентности персонала, который вместо надзорной постепенно начинает переходить к выполнению консультативной роли. Например, функционированию нынешней системы контроля за соблюдением в Молдове мешают слабый потенциал лабораторий и малочисленность штата инспекторов в Государственном экологическом инспекторате. В Грузии нехватка и недостаточная квалификация персонала значительно снижают потенциал районных инспекционных служб.

18. Кроме того, в большинстве охваченных обзором стран природоохранные органы, как правило, имеют весьма ограниченные финансовые ресурсы для выполнения своих обязанностей. Во многих случаях их бюджеты позволяют профинансировать чуть больше, чем нужно для покрытия расходов по персоналу. Например, в Армении у природоохранных органов на выплату зарплат уходит 70% бюджета, а в Казахстане - 95%. Из-за этого почти не остается средств для покрытия оперативных расходов и нередко

вообще не остается ресурсов для инвестиций. Например, в Таджикистане Гидрометеорологическая служба и Государственная эпидемиологическая служба страдают от отсутствия финансовых средств на техническое обслуживание или замену оборудования, сокращения численности персонала и снижения качества лабораторных инспекций.

*Распределение институциональных задач и координация*

19. Частые реорганизации и/или дробление функций между несколькими учреждениями в условиях отсутствия четкого распределения ответственности за их выполнение ведут к общему отсутствию преемственности в разработке экологической политики. Во многих случаях к повторным реорганизациям национальных, районных и местных природоохранных структур приводила политическая нестабильность. Обусловленные этим изменения в географическом охвате и последующий процесс передачи документальных материалов, изменения в штате, руководстве и приоритетах мешают развитию межведомственных механизмов координации. Одна из основных проблем состоит в том, что механизмы координации действий министерств, будь то официальные или неофициальные, почти во всех охваченных обзором странах являются довольно слабыми.

20. Кроме того, отмечается дублирование мандатов учреждений по природоохранному регулированию, инспектированию и контролю. Например, управлением деятельностью по охране биоразнообразия и устойчивому использованию природных ресурсов и осуществлением контроля за ней в большинстве охваченных обзором стран занимается несколько учреждений. Правомочия по управлению водными ресурсами также разделены между рядом министерств (например, в случае бывшей югославской Республики Македонии - между пятью министерствами). Другой связанной с этим проблемой является недостаточная координация между природоохранными инспекциями и инспекциями других министерств. Вообще, различные инспекции планируют свои посещения обособленно друг от друга, в результате чего инспекционные проверки нередко бывают неэффективными и некомплексными, некоторые предприятия иногда проверяются слишком часто, имеет место дублирование усилий, а ресурсы используются неэффективно. Кроме того, практически отсутствует координация между государственными природоохранными органами в вопросах размещения станций мониторинга, пробоотбора и обмена данными. Однако некоторые страны предприняли значительные усилия для решения этих проблем. Эстония, как и другие бывшие страны - кандидаты на вступление в ЕС, до присоединения к ЕС реорганизовала практику распределения задач и сделала ее более ясной.

21. Внимания требует и вертикальная координация внутри министерств окружающей среды и местных природоохранных учреждений. В Таджикистане, например, те и другие, как представляется, мало обмениваются между собой знаниями или опытом. Это создает проблемы, особенно в плане проведения инспекций, так как неясно и непонятно, по чьей инициативе - центрального управления или персонала местных комитетов - проводятся инспекции и кто из них их проводит. На Украине в результате проведения реформы системы управления в конце 1990-х годов некоторые природоохранные функции были возложены на областные и городские советы. Однако пока вопрос о распределении этих обязанностей четко не решен. Это отрицательно влияет на отношения между теми и другими структурами и препятствует эффективному правоприменению законов.

#### *Проблемы соблюдения и правоприменения*

22. В большинстве охваченных обзором стран механизмы обеспечения соблюдения и реализации экологической политики и природоохранного законодательства слабы и нуждаются в укреплении. Это является результатом влияния нескольких факторов, к которым относятся пробелы в природоохранных законах/нормативных актах, частые реорганизации природоохранных учреждений, недостаточность финансовых ресурсов, выделяемых на цели правоприменения (профессиональная подготовка, набор персонала, техническое оснащение), и слабость систем мониторинга, особенно на субнациональном уровне.

23. Неэффективность механизмов соблюдения и правоприменения, как правило, связана с неполнотой правовой базы и недостаточностью институционального потенциала. Трудности с осуществлением вызваны и противоречивостью законодательства, а также двусмысленностью применяемых определений. В некоторых странах сотрудники правоприменительных органов обладают недостаточными полномочиями для применения адекватных наказаний, а необъявленные экологические проверки невозможны без распоряжения суда о проверке объектов. Вместо того, чтобы содействовать соблюдению и поощрять его и использовать различные сочетания стимулов и экономических инструментов, по-прежнему делается сильный упор на командно-административные механизмы. Как следствие, операторы не заинтересованы в осуществлении каких-либо мер по охране окружающей среды, если только их не принуждают к принятию таковых. Связь между средствами правоприменения (императивные средства) и средствами содействия соблюдению и его поощрения (диспозитивные средства) является довольно слабой. Недостаточно широко используются упреждающие подходы, предполагающие, например, проведение информационных кампаний, семинаров и учебных мероприятий с целью информирования адресатов нормативных актов о новых законах и других изменениях. Там, где существует система

природоохранных налоговых льгот за инвестиции операторов в борьбу с загрязнением, как в Беларуси и Молдове, эти льготы обычно бывают недостаточно большими, чтобы обеспечить внедрение наилучших имеющихся методов, которые требуют довольно значительных затрат. Кроме того, поскольку источники загрязнения не приоритизированы, на органы, выдающие разрешения, и операторов, как правило, ложится тяжелая административная нагрузка. Серьезным препятствием созданию эффективной системы выдачи разрешений является использование только предельно допустимых концентраций (ПДК) без учета ограничения количества выбрасываемых загрязнителей.

24. В природоохранных учреждениях многих стран функции выработки политики не отделены от правоприменительных задач, хотя международная практика свидетельствует о том, что отделение функции выдачи разрешений от правоприменения повышает эффективность обоих процессов и предотвращает конфликт интересов. Например, природоохранные инспекции Беларуси занимаются контролем и мониторингом окружающей среды и выдачей разрешений, а также разработкой экологического законодательства и инструментов его осуществления. В Эстонии, наоборот, природоохранные инспекции теперь проверяют соблюдение условий, предусмотренных в природоохранных разрешениях, и занимаются правоприменением законов, в то время как раньше инспекции проводил персонал окружных управлений по охране окружающей среды, который сам и выдавал эти природоохранные разрешения. Соблюдение установленных требований учреждениями и правоприменительная работа ослабляются и из-за политической нестабильности. Серьезным препятствием, мешающим проведению в жизнь политики, являются частые реорганизации министерств окружающей среды и других природоохранных учреждений. Такие изменения оказывают отрицательное влияние на правоприменительные функции, как, например в Албании, Сербии, на Украине, в Черногории и других странах.

25. Другая серьезная правоприменительная проблема в большинстве охваченных обзором стран связана с недостаточным финансированием природоохранных мероприятий и инициатив. В целом выделяемых ресурсов не хватает для замены устаревшего мониторингового и иного оборудования с целью расширения имеющихся у учреждений возможностей в этой области. Например, во многих странах, таких, как Азербайджан, Грузия и Таджикистан, нехватка транспортных средств и средств связи делает невозможным проведение спонтанных инспекций. Государственный экологический инспекторат Молдовы не выполняет необходимых операций по пробоотбору и анализу в целях контроля за выбросами из-за отсутствия финансовой поддержки и современного оборудования. Кроме того, персонал не получает

необходимой подготовки для работы по новым правилам и с использованием новых методов.

## **В. Будущие задачи**

26. В охваченных обзором странах проводятся институциональные реформы, хотя принимаемые меры носят половинчатый характер, а прогресс является весьма неравномерным: на национальном уровне он ощутим, а на местном - незначителен. Как правило, в практике соблюдения природоохранных норм особый упор делается на количество правоприменительных действий, а не на выполнение экологических целевых показателей. У слабо оснащенных учреждений нет стимулов или средств для выполнения природоохранных задач. Они продолжают страдать из-за своего низкого авторитета, устаревшей практики управления и принятия решений, ограниченности людских и финансовых ресурсов, высокой текучести кадров специалистов и частых реорганизаций.

27. Практическое применение и безотлагательное выполнение и соблюдение вновь принятых законодательных актов, норм и стандартов затрудняется из-за экономических, социальных и других проблем, связанных с переходным периодом. На практике лишь несколько стран укрепили свои правоприменительные механизмы и обеспечили эффективное распределение институциональных задач и межведомственное сотрудничество. Степень организованности и эффективности природоохранных инспекций остается в целом на низком уровне. Необходимо консолидировать правоприменительные структуры и расширить их полномочия, а также выделять на эти цели финансовые средства. Кроме того, введение новых требований и совершенствование существующей практики требует овладения персоналом природоохранных органов и их подразделений новыми знаниями и навыками благодаря профессиональной подготовке и повышению квалификации. Поэтому профессиональная подготовка должна быть ключевым компонентом любой стратегии совершенствования работы.

## **III. МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЗАДАЧ**

### **A. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы**

*Финансирование деятельности, направленной на решение приоритетных экологических задач*

28. Почти все охваченные обзором страны разработали экологическую политику и стратегии, хотя многие из посвященных им документов не содержат описания



приоритетных действий или данных об объеме финансовых ресурсов, необходимых для достижения целей. В некоторых случаях, когда потребности в финансировании определены, правительства имеют другие приоритеты и не обеспечивают всего необходимого финансирования для выполнения программ. Кроме того, отсутствие крайних сроков и конкретных целевых показателей осложняет оценку хода реализации политики.

29. В большинстве охваченных обзором стран, как правило, слаба политическая воля к тому, чтобы финансировать деятельность по охране окружающей среды. Регулярные урезания бюджетных ассигнований свидетельствуют о том, что охране окружающей среды уделяется мало внимания. В некоторых случаях выделяемых финансовых средств не хватает даже для обеспечения нормальной работы государственных учреждений. Кроме того, в охваченных обзором странах, как правило, низок уровень природоохранных инвестиций. Большинство государственных расходов, связанных с окружающей средой, обычно идет на техническое обслуживание и эксплуатацию существующих, зачастую устаревших и неэффективных, оборудования и установок, а на внедрение новых экологически рациональных технологий ресурсов расходуется очень мало. Кроме того, природоохранные расходы правительственных служб обычно координируются в недостаточной мере. Однако некоторые страны, например Казахстан, Молдова, Сербия и Черногория, добились прогресса в области управления государственными ресурсами за счет внедрения практики бюджетирования с ориентацией на результаты, подготовки концепций среднесрочных бюджетов и лучшего контроля за бюджетными ресурсами.

30. Почти во всех охваченных обзором странах неудовлетворительно реализуются профилактические программные меры по отношению к действующим объектам. Несколько примеров свидетельствуют о том, что годовые расходы на осуществление таких мер ниже расходов на восстановление окружающей среды в случае ее загрязнения. В последние годы государственный и частный сектора провели несколько восстановительных мероприятий. Однако зачастую бывает неясно, на ком лежит ответственность за ущерб, нанесенный окружающей среде, а расходы на восстановительные работы являются значительными. Поэтому на государственные бюджеты ложится тяжелая нагрузка, при этом финансирование восстановительных работ на бесхозных объектах является недостаточным. Например, очистка одного горнодобывающего объекта в Казахстане была оценена в 62 млн. евро, а годовые расходы на текущие охранные меры, направленные на ограничение загрязнения на том же объекте, составляют около 2 млн. евро.

*Финансовые механизмы для охраны окружающей среды*

31. В 1990-е годы по совету международного сообщества большинство охваченных обзором стран внедрило ряд экономических инструментов (сборы за загрязнение, налоги на использование природных ресурсов, сборы с пользователей за предоставляемые природоохранные услуги городских служб и т.д.) для увеличения доходов в целях финансирования природоохранных расходов. Однако в большинстве случаев экономические инструменты замыслились не как стимулы, а скорее как инструменты финансирования общих реформ и бюджетного дефицита. Отсутствие контроля за применением экономических инструментов и транспарентности в процессе их применения, низкий уровень сбора платежей и недейственность экономических стимулов как средства формирования приверженности делу охраны окружающей среды способствовали тому, что эти инструменты, как правило, были неэффективными.

32. Ключевыми средствами для продвижения на пути к устойчивому развитию могут быть системы экологического налогообложения и ценообразования на коммунальные услуги, поскольку они могут оказывать положительное влияние на окружающую среду путем стимулирования инноваций и эффективности при условии их надлежащего проектирования и применения. Однако в охваченных обзором странах экологические сборы являются довольно низкими и порой взимаются плохо. Тарифы на электричество, тепло, водоснабжение и удаление отходов нередко по-прежнему остаются ниже уровня затрат, и пользователи не заинтересованы в экономии природных ресурсов или энергии. Кроме того, поскольку в этих странах предприятия обычно работают в условиях отсутствия рыночной конкуренции, жестко ограничивающей производственные издержки, и по-прежнему получают выгоду от ряда применяющихся протекционистских мер, включая некоторые виды освобождений и субсидии, стимулирующий эффект системы сборов за загрязнение сводится на нет. Многие субсидии являются скрытыми и имеют, например, форму налоговых льгот. К тому же контроль и правоприменение нынешних систем экологического налогообложения, как правило, сопряжены с трудностями и большими расходами, поскольку они не нацелены на самые крупные источники загрязнения. Количество веществ, за которые взимаются сборы за загрязнение, очень высоко, а размер платежей обычно определяется исходя из объема не фактических, а разрешенных выбросов, при этом число предприятий, обязанных платить налоги такого рода, с теоретической точки зрения слишком велико, чтобы органы управления могли надлежащим образом руководить работой по их сбору.

33. В последние годы некоторые страны усовершенствовали свои системы экологического налогообложения. Например, Армения реформировала ее посредством принятия Закона об охране природы и плате за природопользование и связанных с ним

подзаконных актов, добившись за счет этого положительных результатов. В Беларуси в 2001 году начали устанавливаться лимиты на выбросы исходя не из номинальной мощности предприятий (традиционная практика во всех странах, охваченных обзором), а из фактических объемов их производства, благодаря чему были получены более реалистичные данные и соответственно увеличились объемы взимаемых сборов и штрафов за чрезмерное загрязнение.

34. Другие экономические инструменты, основанные на рыночных принципах, например дифференциация налогов, государственные закупки экологичных товаров и услуг, торговля выбросами и налоговые стимулы (вычеты из налога на доход в обмен на природоохранные инвестиции, инвестиционные налоговые кредиты, ускоренная амортизация, списание долга в обмен на природоохранные меры) в охваченных обзором странах пока еще широко не используются. Следуя примеру Болгарии, Грузия приступила к реализации инициатив по списанию долга в обмен на природоохранные меры.

35. Важную роль в финансировании природоохранных расходов в охваченных обзором странах играют и фонды охраны окружающей среды, которые созданы практически во всех из них. Хотя объемы поступлений в фонды в последние годы, как правило, растут, работа по управлению расходами по-прежнему ведется слабо. В нескольких странах значительная доля расходов тратится на цели, не относящиеся к окружающей среде. Как правило, в работе фондов мало прозрачности, в том числе в том, как принимаются решения о распределении финансовых средств и устанавливаются приоритеты. Во многих случаях у других заинтересованных сторон, включая предприятия, научные организации, природоохранные НПО и широкую общественность, не спрашивают, как наиболее эффективно использовать средства экологических фондов. Зачастую отсутствуют и оценки финансовых потребностей в области охраны окружающей среды, а процедуры получения доступа к финансовым средствам, выделяемым на природоохрану, с целью финансирования проектов слишком сложны.

#### *Мобилизация международных доноров*

36. Охваченные обзором страны срочно нуждаются в иностранных взносах для поддержки деятельности по охране окружающей среды и ее улучшения. Однако большинство из них не включили окружающую среду в качестве приоритета в свои стратегии и планы привлечения международных доноров, что имело следствием низкий уровень финансирования природоохранной деятельности. Помимо этого, они не в полной мере изучили возможности привлечения иностранной помощи. Вообще национальные учреждения неэффективно используют для финансирования природоохранных проектов

различные имеющиеся финансовые инструменты и механизмы, например финансовые средства, которые можно получить по линии программ соседства ЕС, Глобального экологического фонда (ГЭФ) и благодаря механизмам обеспечения гибкости Киотского протокола. Другая проблема, связанная с получением доступа к международным финансовым ресурсам, - это отсутствие квалифицированных кадров (например, в группах по управлению проектами) для работы с международными учреждениями и подготовки проектов. Кроме того, во многих странах общее отсутствие связи между властями и донорами и постоянные реорганизации учреждений привели к сокращению масштабов международного экологического сотрудничества.

## **В. Будущие задачи**

37. В охваченных обзором странах по-прежнему сохраняются политические и институциональные препятствия финансированию природоохранных проектов. Ныне используемые экономические инструменты зачастую замыслились скорее как средство для сбора доходов, а не для поощрения изменений в подходе к окружающей среде. Отмечаемый в последнее время экономический рост создал новые возможности для мобилизации внутренних ресурсов, но национальные системы экологических сборов по-прежнему неэффективны. Существует общая потребность в более широком использовании рыночных инструментов (например, экологизация государственных закупок, дифференциация налогов, налоговые стимулы) и в создании эффективных механизмов экологического налогообложения (налоги на загрязнение, товары, землепользование и природные ресурсы) с целью продвижения по пути к устойчивому развитию.

38. В то же время политическая воля к тому, чтобы выделять необходимые финансовые средства на экологические цели, проявляется слабо, а осведомленность общественности об экологических проблемах является недостаточной для того, чтобы заставить правительства повысить эффективность своих действий. Уровень инвестиций в природоохранную инфраструктуру остается низким, как и понимание преимуществ от улучшения природопользования. Хорошо функционирующая природоохранная инфраструктура обеспечивает многочисленные преимущества не только для окружающей среды и здоровья людей, но и для экономики. Когда правительства не в полной мере убеждены в важности охраны их окружающей среды, привлечь международную техническую помощь или оптимально использовать финансовые средства сложно.

39. Хотя определенный прогресс в деле создания экологических фондов был достигнут практически во всех странах, практика управления ими еще недостаточно эффективна для того, чтобы обеспечить заметное улучшение охраны окружающей среды. Вообще,

процедуры получения финансирования на проекты от экологических фондов являются слишком сложными, а критерии отбора - неясными, что мешает финансированию приоритетных экологических задач и строгому контролю за результативностью использования финансовых средств.

#### **IV. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ПРОГРЕССОМ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ И КОРРЕКТИРОВКА ЗАДАЧ**

##### **A. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы**

*Оценка хода изменений в существующей в странах экологической обстановке*

40. В настоящее время все охваченные обзором страны занимаются подготовкой различных видов экологических оценок и докладов с разными сферами охвата, уровнями детализации и периодичностью издания (доклады о состоянии окружающей среды, доклады по статистике окружающей среды, доклады по секторальным экологическим проблемам, национальные доклады об осуществлении конкретных МПС и т.д.). Большинство из них носят описательный характер и не содержат показателей. В тех случаях, когда показатели используются, они не стандартизированы и часто выражаются в единицах различного объема (например, тоннах и кубических метрах), что не способствует пониманию директивными органами и широкой общественностью причин и следствий состояния окружающей среды, их увязке с экономическими и социальными изменениями, оценке затратоэффективности деятельности по осуществлению политики и проведение сопоставлений с другими странами.

41. Регулярная оценка экологической ситуации в большинстве охваченных обзором стран сопряжена с трудностями ввиду отсутствия эффективных сетей мониторинга и современного оборудования, позволяющих улучшить качество сбора и обработки данных и их представления. Например, сети мониторинга качества воздуха, существующие в странах ВЕКЦА, как правило, были созданы в 70-80-х годах в соответствии с советскими стандартами. Некоторые страны недавно обновили и дополнили эти стандарты. Однако в комплексе и регулярно контролировать нынешние стандарты крайне сложно и обременительно с финансовой точки зрения из-за чрезмерно большого числа подконтрольных веществ (наследие прошлого). Кроме того, в основе мониторинга лежит техника ручного пробоотбора: автоматизированных средств мониторинга очень мало. Как следствие, задачи в области мониторинга и правоприменения остаются для природоохранных органов неразрешимыми.

42. Вообще, для оценки состояния окружающей среды, движущих факторов изменений в ней и эффективности мер по охране окружающей среды, а также для целей принятия решений, выработки политики или повышения осведомленности общественности результаты мониторинга окружающей среды используются неэффективно. Кроме того, широко распространены случаи, когда в информации имеются пробелы из-за того, что в странах нерегулярно проводится мониторинг окружающей среды и представляется отчетность. Поэтому парламенты и правительства не получают докладов о состоянии окружающей среды и не могут использовать их в качестве основы для выработки законов и политики. На Украине национальные доклады о состоянии окружающей среды раньше ежегодно публиковались на украинском и английском языках, однако начиная с 2002 года ни одного такого доклада опубликовано не было.

43. Другим основным препятствием достижению прогресса в области мониторинга окружающей среды в большинстве стран является отсутствие в полной мере развитой системы отчетности, которая охватывала бы финансовую отчетность и итоговые показатели результативности деятельности. Это препятствует более широкой оценке экологических улучшений, в том числе достигаемых благодаря субсидиям природоохранных фондов. По-прежнему слабо распространена и практика самомониторинга промышленных предприятий, и компании редко начинают добровольно предоставлять отчетность. Зачастую идеальную систему самомониторинга создать невозможно в силу таких причин, как отсутствие финансовых средств или подходящих инструментов. В Молдове, например, из-за того что отчеты представляют не все предприятия-загрязнители, данные о сборе и удалении отходов носят неполный характер. Кроме того, при представлении экологической информации обычно не учитываются международные показатели и руководящие принципы их подготовки, например "Руководящие принципы по подготовке государственных докладов о состоянии и охране окружающей среды", которые были одобрены на Киевской конференции министров "Окружающая среда для Европы" (2003 год). Доклады обычно составляются непоследовательно, так как в их основе лежат экологические показатели и данные, получаемые из разных охватываемых мониторингом областей с использованием различных методологий, а национальные экологические стандарты и системы классификации часто не согласуются с международными.

44. Несмотря на эти недостатки, некоторый прогресс в области мониторинга был достигнут. Армения и Азербайджан предпринимают активные усилия по созданию и обновлению сетей мониторинга. Улучшается обмен экологическими данными и информацией, например, в Беларуси и Украине, где были учреждены межведомственные комиссии по мониторингу. Молдова добилась определенного прогресса в деле совершенствования методов мониторинга загрязнения воздуха. Узбекистан и ПРООН разрабатывают совместный проект по экологическим показателям для мониторинга

состояния окружающей среды в стране. В министерстве охраны окружающей среды Казахстана в рамках институциональной реформы в целях модернизации системы мониторинга окружающей среды страны были созданы Комитет природоохранного контроля и центр экологической информации. Этим министерством был также учрежден Региональный центр мониторинга Прикаспийского региона.

*Важность независимых оценок прогресса в области мониторинга*

45. К наиболее важным независимым экологическим оценкам, проведенным в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, относятся обзоры результативности экологической деятельности ЕЭК ООН (ОРЭД). ОРЭД - важный инструмент улучшения национальной практики управления окружающей средой. Он предусматривает широкий анализ природоохранной деятельности в стране и содействует укреплению сотрудничества между различными секторами национальной экономики. Он также предусматривает проведение независимого анализа международными экспертами, что обеспечивает внешнюю оценку проблем окружающей среды. Министерства окружающей среды используют эти обзоры в качестве справочных материалов во время проведения консультаций, переговоров и подготовки проектных предложений, стратегий и программ. Доклады по ОРЭД и содержащиеся в них рекомендации также являются важными средствами выработки экологической политики, приведения существующей практики в соответствие со стандартами и требованиями ЕС и обеспечения учета соображений экологической политики и в политике, проводимой в различных секторах. В Армении, например, различные программы, осуществлявшиеся в соответствии с содержащимися в ОРЭД рекомендациями, позволили укрепить потенциал соответствующих заинтересованных субъектов, включая природоохранные органы, правительственные учреждения, сообщество экспертов и НПО. В целом, страны используют ОРЭД в качестве источника информации для государственных учреждений, природоохранных организаций (правительственных и неправительственных), деловых кругов и широкой общественности. Более широкое освещение работы по развертыванию практики проведения обзоров на национальном уровне в сочетании с доступностью докладов на национальных языках (к настоящему времени они были изданы на них в Беларуси, Молдове, Сербии, Украине и Черногории) способствовали практическому применению рекомендаций, а также более широкому вовлечению в процесс гражданского общества.

46. Положительное влияние на разработку экологической политики стран оказали оценки, проведенные в ОЭСР Отделом стран - нечленов ОЭСР, особенно Целевой группой по реализации планов действий в области окружающей среды (ЦГПДОС). Кроме того, охваченные обзором страны имеют возможность укрепить потенциал в области мониторинга и отчетности в рамках Рабочей группы ЕЭК ООН по мониторингу и оценке окружающей среды (РГМООС). В 2002 году Европейская комиссия и Европейское агентство по окружающей среде (ЕАОС) заключили грантовое соглашение об укреплении

потенциала стран ВЕКЦА в области экологической информации и наблюдений. Для выполнения одного из разделов этого соглашения ЕЭК ООН и ЕАОС разработали проект "Поддержка деятельности Рабочей группы ЕЭК ООН по мониторингу и оценке окружающей среды". Его цель состояла в укреплении потенциала в области экологической информации и наблюдений и в усилении соответствующих сетей в целях предоставления надежной и актуальной информации о состоянии окружающей среды в качестве основы для улучшения разработки политики и повышения уровня осведомленности общественности. Повышению точности оценки экологической ситуации в регионе способствовали и другие независимые оценки, например проведенный Всемирным банком анализ экологического положения стран и оценочные доклады ЕАОС к пятой и шестой конференциям министров "Окружающая среда для Европы", подготавливавшиеся в сотрудничестве с РГМООС.

## **В. Будущие задачи**

47. Хотя в некоторых странах достигнут значительный прогресс, положение дел в области мониторинга и управления информацией в охваченных обзором странах остается критическим. Большинство из них занимаются реорганизацией своих систем мониторинга, но нехватка финансовых средств не позволила им достичь большего прогресса. В них продолжают широко использоваться не отвечающие современным требованиям стандарты и методы измерения, а также устаревшее оборудование. Во многих случаях мониторинг курируется различными органами, на которые нередко возлагаются нечетко определенные обязанности и/или довольно разные функциональные полномочия. Кроме того, большинство из охваченных обзором стран нуждаются в усилении их систем самомониторинга. Улучшение самомониторинга в промышленности часто приводит к повышению КПД технологических процессов и экологичности производства и с экономической точки зрения оправданно.

48. Другой серьезной проблемой, связанной с наблюдением за прогрессом в природоохранной сфере, является слабость национальных систем отчетности, в том числе систем отчетности предприятий перед органами власти. Во многих странах вследствие полного отсутствия регулярных оценочных докладов и недостаточного количества данных о тенденциях изменения основных экологических показателей сложно контролировать и оценивать ход реализации политики. Как следствие, национальные целевые показатели и приоритеты должным образом не обновляются и не корректируются.



## **V. УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ПОЛИТИКЕ, ПРОВОДИМОЙ В РАЗНЫХ СЕКТОРАХ**

### **A. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы**

#### *Учет экологической политики*

49. Работа по обеспечению учета экологической политики пока еще находится на начальной стадии и ведется в охваченных обзором странах разрозненно. К настоящему времени в разработке и осуществлении конкретных инициатив по обеспечению учета экологической политики в различных секторах достигнут лишь ограниченный прогресс. В последнее десятилетие двадцатого столетия из-за обусловленного переходом экономического кризиса нагрузка на окружающую среду со стороны основных секторов (энергетика, транспорт, промышленность, сельское хозяйство) снизилась. Эта тенденция начинает поворачиваться вспять, а надлежащей реформы политики с целью учета в ней экологических соображений между тем проведено не было.

50. Степень осведомленности о необходимости ее учета в секторах и о наличии потребности в соответствующем инструментарии в регионе неуклонно растет, особенно благодаря процессу "Окружающая среда для Европы" и требованиям, связанным с присоединением к ЕС. В этой связи шагом вперед в направлении улучшения учета обеспокоенности экологической ситуацией в секторальной политике в масштабах всего региона является выполнение Экологической стратегии для стран ВЕКЦА (2003 год). Параллельно с этим принимается все больше национальных секторальных стратегий и программ, направленных на улучшение охраны окружающей среды, особенно в секторах энергетики, лесного хозяйства и сбора и удаления отходов. Например, Сербия приняла в 2003 году Национальную стратегию сбора и удаления отходов, а Черногория разработала Стратегию энергоэффективности на 2005-2006 годы.

51. Учету соображений экологической политики могут способствовать и стратегии устойчивого развития, которые обеспечивают инструментарий для их инкорпорирования в секторальную политику. В 2002 году участники Встречи на высшем уровне по устойчивому развитию настоятельно призвали государства не только предпринять немедленные шаги для достижения прогресса в деле формулирования и разработки национальных стратегий устойчивого развития, но и начать осуществлять эти стратегии к 2005 году. В охваченных обзором странах стратегии устойчивого развития разрабатываются (например, в бывшей югославской Республике Македонии, Сербии, Словении, Таджикистане, Украине и Хорватии) или осуществляются (например, в Беларуси, Болгарии, Казахстане, Латвии, Литве, Молдове, Российской Федерации,

Румынии, Черногории и Эстонии). Исключение составляют Азербайджан, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан и Кыргызстан, где такой стратегии нет вообще, и Туркменистан и Узбекистан, не предоставившие информацию о таких стратегиях.

### *Средства осуществления*

52. В большинстве охваченных обзором стран все еще широко используются традиционные средства регулирования. Воздействие процесса экономического развития и общих моделей производства и потребления на состояние окружающей среды, как правило, во внимание не принимается. Более подходящими средствами борьбы с такими воздействиями и инструментами содействия учету соображений экологической политики являются, в частности: оценка воздействия на окружающую среду, стратегическая экологическая оценка, системы экологического менеджмента и рыночные инструменты.

53. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), которая обычно применяется к проектам частного сектора, может служить важным средством обеспечения учета экологических соображений при принятии экономических решений. Практически все охваченные обзором страны уже утвердили свои собственные системы ОВОС. Многие страны региона ЕЭК ООН ратифицировали Конвенцию ЕЭК ООН, принятую в Эспо. Кроме того, новые страны - члены ЕС и присоединяющиеся страны перенесли в свое законодательство положения Директивы ЕС по ОВОС (85/337/ЕЕС), введенной в действие в 1985 году и пересмотренной в 1997 году.

54. Стратегическая экологическая оценка (СЭО) считается ключевым средством интеграции экологических соображений в секторальную политику, обеспечивающим широкое участие общественности в процессе принятия правительственных решений во многих способствующих развитию секторах, начиная с планирования землепользования и кончая транспортом, сельским хозяйством и промышленностью. СЭО не обязательна и проводится в процессе принятия решений на гораздо более ранней стадии, чем ОВОС. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспо подписали все страны региона, за исключением Азербайджана, Беларуси, Российской Федерации и государств Центральной Азии. К настоящему времени СЭО была проведена в соответствии с положениями протокола ЕЭК ООН по СЭО и Директивы ЕС по СЭО (2001/42/ЕС) лишь несколькими странами, не входящими в ЕС. Надлежащему осуществлению СЭО в регионе мешают многочисленные препятствия. Например, в Румынии принятие/опубликование законодательства по СЭО задерживается из-за трудностей с определением/созданием структур, ответственных за ее проведение. Однако многие страны Юго-Восточной и Восточной Европы, а также Кавказского субрегиона в

настоящий период развивают потенциал в области СЭО с той целью, чтобы ее проведение стало юридически обязательной процедурой.

55. Системы экологического менеджмента (СЭМ) также являются важным средством обеспечения учета соображений экологической политики в предпринимательском секторе, так как они позволяют менеджерам выявлять новые возможности, внедрять более экологичные технологии и сокращать производственные издержки. Использование таких систем становится более популярной практикой, и число предприятий, прошедших экологическую сертификацию (ISO 14000, EMAS), в охваченных обзором странах неуклонно растет. Кроме того, в большинстве этих стран результативность экологической деятельности в промышленном секторе можно резко повысить за счет постепенной реализации принципов комплексного предотвращения и ограничения загрязнения на основе директивы ЕС по КПОЗ (96/61/ЕС). В этой связи следует отметить, что некоторые из охваченных обзором стран разрабатывают национальную политику и правовую базу в соответствии с требованиями КПОЗ. Новые страны - члены ЕС из региона уже привели свои базовые документы в соответствие с этими требованиями.

56. Рыночные инструменты (например, экологические налоги, торговля выбросами, экологичные государственные закупки, налогово-бюджетные стимулы, дифференциация налогов) и экономические инструменты, дающие рыночные сигналы в отношении товаров благодаря маркировке и аналогичной информации, а не посредством цен (например, экомаркировка, добровольные соглашения), внедряются во многих странах, но медленными темпами.

57. Кроме того, экологические соображения мало учитываются в законодательных и политических документах по приватизации. В ходе этого процесса обеспечить соблюдение экологических требований удалось лишь нескольким из охваченных обзором стран. Хорошим примером является процедура приватизации в Эстонии, где экологические требования были учтены в схемах приватизации. В одном из решений правительства, принятых в период 1996-1999 годов, было предусмотрено, что 5% средств, выручаемых от продажи предприятия, должны направляться на природоохранные цели. Собранные деньги были использованы для финансирования проектов по восстановлению окружающей среды и сооружению установок по очистке промышленных сточных вод и полигонов отходов. Болгария также делает упор на учете целей экологической политики в процессе приватизации промышленности, и Болгария. Однако такой подход еще не применяется на систематической основе. Например, Черногория, начавшая приватизацию в 2005 году, экологических требований в процессе ее осуществления не предусмотрела. Тем не менее некоторые зарубежные компании провели независимый экологический

аудит до приобретения объектов в этой стране и с учетом его результатов взяли на себя экологические обязательства в договорах о приватизации.

*Межсекторальные институциональные инструменты*

58. В большинстве охваченных обзором стран серьезной проблемой с точки зрения учета экологических соображений в политике, проводимой в разных секторах, остается слабость институтов. Для решения этой проблемы правительства предпринимают усилия по внедрению институциональных инструментов учета экологических соображений, например создают природоохранные подразделения в отраслевых министерствах (в министерствах сельского хозяйства, транспорта, энергетики, промышленности) и межведомственные комиссии для проведения консультаций во время разработки законодательства и стратегий. Однако в настоящее время взаимодействие между министерствами окружающей среды и отраслевыми министерствами, как правило, осуществляется лишь в виде обмена информацией, причем нередко на поздней стадии процесса консультаций.

59. Многие правительства также создали органы по вопросам устойчивого развития (национальные советы или комиссии по устойчивому развитию) для улучшения координации политики и межсекторального сотрудничества. Преимущество таких органов заключается в их межсекторальном характере: в своей работе они охватывают три столпа устойчивого развития. Но зачастую национальные комиссии по устойчивому развитию не имеют достаточного политического веса (например, в Азербайджане, Армении) или не работают (например, в Грузии, Молдове и Украине). Например, Армения учредила Национальный совет по устойчивому развитию в 2002 году, но этот совет не играет активной роли в политическом процессе. На Украине созданная в 1997 году Национальная комиссия по устойчивому развитию, председателем которой является заместитель премьер-министра и в состав которой входят представители ряда правительственных учреждений, собиралась лишь один раз и вскоре после 1999 года прекратила свою работу из-за того, что на содержание ее секретариата и на ее работу не были выделены средства. В 2003 году был учрежден Национальный совет Украины по устойчивому развитию, но опять-таки на подготовку документации и аналитических материалов и на управленческую деятельность средства ассигнованы не были. В Азербайджане была создана правительственная комиссия по устойчивому развитию, но пока она не заявила о себе как о политически влиятельной силе.

## **В. Будущие задачи**

60. Учет обеспокоенности экологической ситуацией в секторальной политике остается для охваченных обзором стран и региона ЕЭК ООН в целом сложной задачей. Поскольку страны завершают переход к рыночной экономике и их экономика набирает обороты, появляются новые факторы нагрузки на окружающую среду. Поэтому требуется более четкое интегрирование экологических соображений на политическом, институциональном и секторальном уровнях. Однако правительства обычно не располагают необходимыми институциональной или нормативной базами для их учета при выработке политики и не используют широко рыночные инструменты, позволяющие добиться их более эффективной интеграции с помощью рыночных механизмов.

61. Для учета экологических соображений в секторальной политике требуется укрепить статус природоохранных органов по отношению к другим подразделениям правительств и частному сектору. Учет экологических соображений предполагает, что все министерства и правительственные учреждения должны принять на себя ответственность. Одних лишь действий министерств окружающей среды недостаточно: требуется активное участие всех правительственных ведомств. Для преодоления сопротивления некоторых секторов экономики необходима и политическая воля. Поэтому нужно вовлекать в работу как частный сектор, так и гражданское общество, причем с помощью не только нормативной базы, но и рыночных стимулов и добровольных механизмов. К интеграции побуждает недавнее появление и введение новых межсекторальных, институциональных и политических инструментов, например создание государственных органов по устойчивому развитию и стратегий устойчивого развития, но нужно, чтобы эти инструменты эффективно функционировали и на практике.

-----