



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/CEP/2008/10
31 July 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Специальная сессия

Женева, 13-15 октября 2008 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

ОТЧЕТНОСТЬ О РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРОГРАММ

Записка секретариата

Резюме

На своей пятнадцатой сессии Комитет по экологической политике решил перенести обсуждение вопроса об отчетности о результативности программ, касающейся бюджетного 2006-2007 года, и об извлеченных уроках на его следующую сессию (октябрь 2008 года) и просил секретариат при подготовке повестки дня отвести соответствующее время для такого обсуждения.

Комитет, возможно, пожелает обсудить отчеты о трех ожидаемых достижениях и соответствующие выводы и учесть их при принятии решения о своей программе работы на 2009-2010 года на своей следующей сессии в 2009 году.

ПОДПРОГРАММА 1 - ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Ожидаемое достижение 1: Дальнейший учет экологических соображений в ходе подготовки правительствами соответствующей политики и ее осуществления в рамках процесса "Окружающая среда для Европы" и других направлений деятельности в области устойчивого развития.

Показатель достижения результатов:

- Процентная доля осуществленных решений или обязательств государств - членов ЕЭК ООН, которые связаны с учетом экологических соображений в процессе подготовки политики.

Исходный показатель 2005 года: 60%

Целевой показатель 2007 года: 100%

Отчет о достигнутых результатах:

Для измерения степени достигнутого прогресса использовались три протокола к конвенциям ЕЭК ООН (Конвенции, принятой в Эспо, Конвенции по водам и Орхусской конвенции), которые были приняты на пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" в мае 2003 года в Киеве, и отчетность, представляемая в рамках программы проведения обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД).

- а) Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции, принятой в Эспо, был подписан 38 государствами. Были проведены два совещания, связанные с Протоколом. До настоящего времени Протокол был ратифицирован семью странами. Протокол предназначен для обеспечения систематического учета соображений, касающихся окружающей среды и здоровья человека, при составлении планов и программ. Он будет также способствовать рассмотрению этих соображений в ходе подготовки политики и законодательства.
- б) Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (Протокол о гражданской ответственности), был принят Сторонами двух Конвенций: i) по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) и

- ii) о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях). Прогресс в области его ратификации оказался более сложным, чем ожидалось ранее. К настоящему времени Протокол подписали 24 страны, однако только одна страна ратифицировала его. Президиумы обеих Конвенций организовали рабочее совещание по изучению положения с ратификацией Протокола о гражданской ответственности (Будапешт, 21-22 мая 2007 года). Итоги рабочего совещания свидетельствуют о том, что ратификация Протокола государствами - членами ЕЭК ООН, включая Европейское сообщество вместе с его государствами-членами, определяется главным образом политическими соображениями. Участники рабочего совещания также подчеркнули, что, поскольку Протокол не вступил в силу, в регионе по-прежнему отсутствует надлежащий юридический механизм рассмотрения вопросов об ответственности и компенсации в трансграничном контексте и что в этой связи государства - члены ЕЭК ООН должны применять гораздо более активный подход к созданию эффективных правовых рамок. Было указано, что важнейшим средством для внедрения надлежащих режимов ответственности, включая ратификацию Протокола, является сотрудничество между рядом различных субъектов, в частности между частным сектором и секторами страхования и перестрахования, и деятельность по наращиванию потенциала.
- с) Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) к Орхусской конвенции до настоящего времени был ратифицирован пятью странами и организациями, включая Европейское сообщество. Помимо ратификации Протокола Европейское сообщество приняло предписание ЕС по РВПЗ, позволяющее непосредственно осуществлять по состоянию на 1 января 2007 года положения Протокола в 27 государствах - членах ЕС. Мероприятия по подготовке к вступлению Протокола в силу включают в себя такие, как достижение консенсуса по основным элементам структуры управления Рабочей группы по РВПЗ, касающейся Протокола, разработка и принятие руководящего документа по осуществлению и организация двух международных координационных совещаний по наращиванию потенциала в сотрудничестве с учреждениями Организации Объединенных Наций и государствами-членами, имеющими национальные программы по РВПЗ, и двух национальных совещаний по наращиванию потенциала, проводимых в регионе.
- d) В рамках второго цикла проведения обзоров в ходе осуществления программы обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД) продолжалась оценка того, каким образом восточноевропейские страны-члены включили

экологические соображения в свою секторальную политику, и были подготовлены рекомендации относительно направлений деятельности и мероприятий по улучшению сложившегося в этих странах положения. В ходе проведения вторых ОРЭД Украины, Черногории и Сербии, которые были осуществлены и завершены в 2006-2007 годах, международные эксперты проанализировали вопрос о включении экологических соображений в сектора энергетики, водохозяйственной деятельности, промышленности, туризма и землепользования. Были сформулированы соответствующие рекомендации, которые обсуждались с соответствующими странами. Большинство этих рекомендаций были ориентированы на проводимую политику. Основная цель программы ОРЭД заключается в стремлении обеспечить сближение экологической политики и практики в общеевропейском регионе. Именно с этой целью и были подготовлены соответствующие рекомендации.

Выводы

Хотя ни один из протоколов, принятых на состоявшейся в 2003 году Киевской конференции министров "Окружающая среда для Европы", не вступил в силу в течение настоящего двухгодичного периода, был достигнут значительный прогресс в подготовке к их осуществлению. Итоги вторых обзоров со всей очевидностью свидетельствуют о том, что в сравнении с экологической ситуацией, описанной в ходе проведения первого цикла ОРЭД, был сделан соответствующий прогресс в области управления природоохранной деятельностью и сближения стран региона, в то время как результаты, достигнутые в сфере учета экологических соображений, пока еще являются скромными. Однако необходимо дополнительно укрепить такие внешние факторы, как политическая воля и потенциал в области осуществления существующих задач на национальном уровне, с целью обеспечения полномасштабного достижения поставленных целей.

Ожидаемое достижение 2: Более строгое соблюдение и дальнейшее осуществление странами их обязательств согласно правовым инструментам ЕЭК ООН в области охраны окружающей среды.

Показатели достижения результатов:

- Число стран и организаций, ратифицировавших природоохранные конвенции и протоколы ЕЭК
Исходный показатель 2005 года: 95 ратификаций (оценка)
Целевой показатель 2007 года: 140 ратификаций (оценка)

- Число поступивших от Сторон докладов, свидетельствующих о значительном прогрессе в области выполнения основных обязательств
Исходный показатель 2005 года: 90 докладов
Целевой показатель 2007 года: 110 докладов

Отчет о достигнутых результатах:

До настоящего времени в рамках ЕЭК ООН были обсуждены путем переговоров и приняты пять конвенций. В их число входят: i) Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года (ТГЗВБР); ii) Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года (ОВОС); iii) Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года (воды); iv) Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 года (ПА); и v) Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 года (Орхус).

В этой области существуют два показателя достижения результатов: i) увеличение числа стран и организаций, ратифицировавших правовые инструменты; ii) доклады стран/Сторон об осуществлении правового инструмента.

Увеличение (совокупное) числа ратификаций

Пять конвенций дополняются двенадцатью протоколами. Все из них, за исключением трех, принятых в 2003 году, вступили в силу. В 2006-2007 годах руководящие органы и секретариаты продолжали работу по повышению уровня осведомленности и информационно-пропагандистскую деятельность, в результате чего было подписано 54 новых актов о ратификации и присоединении к вышеупомянутым документам, т.е. на один больше целевого показателя, установленного в размере 45 новых актов о ратификации на текущий двухгодичный период. На начало двухгодичного периода был установлен пересмотренный исходный показатель в размере 105 ратификаций. По каждой из конвенций в отдельности увеличилось число подписанных актов о ее ратификации:

- а) в целом в отношении Конвенции о ТГЗВБР было зарегистрировано 17 случаев ратификации. В разбивке это можно представить следующим образом: один случай ратификации Конвенции, один случай ратификации Протокола о ЕМЕП, один случай ратификации Протокола о сере 1985 года, два случая ратификации Протокола об окислах азота 1988 года, один случай ратификации

Протокола о летучих органических соединениях 1991 года, один случай ратификации второго Протокола о сере 1994 года, четыре случая ратификации Протокола по стойким органическим загрязнителям 1999 года, два случая ратификации Протокола по тяжелым металлам 1999 года и четыре случая ратификации Гётеборгского протокола 1999 года;

- b) в целом в отношении Конвенции по водам было подписано пять новых актов о ратификации. Один из них касался самой Конвенции, а четыре - Протокола по проблемам воды и здоровья;
- c) в целом в отношении Орхусской конвенции было подписано 12 актов о ратификации. Было подписано три новых акта о ратификации самой Конвенции, пять актов о ратификации Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей, включая один акт, подписанный Европейским сообществом в качестве региональной организации экономической интеграции, и четыре акта о ратификации поправки. Помимо ратификации Протокола Европейское сообщество также приняло Директиву ЕС о РВПЗ, позволяющую непосредственно осуществлять по состоянию на 1 января 2007 года положения Конвенции в 27 государствах - членах ЕС;
- d) в отношении Конвенции о ПА было подписано три новых акта о ратификации;
- e) в целом в отношении Конвенции об ОВОС было подписано 17 новых актов о ратификации. Шесть из них касались первой поправки к Конвенции, четыре - Протокола по стратегической экологической оценке и семь - второй поправки к Конвенции.

Доклады стран/Сторон об осуществлении

В рамках конвенций страны регулярно представляют доклады о шагах, которые они предпринимают с целью осуществления положений конвенций и протоколов к ним. Существуют официальные процедуры представления отчетности Сторон о мерах, принятых в отношении: i) Конвенции о ТГЗВБР; ii) Конвенции об ОВОС; и iii) Конвенции о ПА. В 2004-2005 годах 90 стран/Сторон представили доклады об осуществлении. В 2006-2007 годах в общей сложности 101 Страна/сторона представили доклады об осуществлении. Однако, если учесть доклады по каждому протоколу, то это число увеличится до 209. Ниже приводится подробная информация по каждой конвенции за 2006-2007 годы:

- a) по Конвенции о ТГЗВБР 24 Стороны представили доклады об их стратегиях и политике в области борьбы с загрязнением воздуха в 2006 году. Эти доклады были направлены в связи с вопросником, изданным секретариатом; ответы хранятся в доступной для общественности базе данных и предоставляют основы для публикации результатов в 2007 году;
- b) по Конвенции о ПА в общей сложности было получено 40 докладов об осуществлении Конвенции, при этом 34 поступило от Сторон и 6 - от других государств - членов ЕЭК ООН. На основе этих национальных докладов Рабочая группа по осуществлению подготовила общий доклад, который был представлен на четвертом совещании Конференции Сторон (Рим, 15-17 ноября 2006 года). Общий доклад содержит количественную и качественную оценку хода осуществления Конвенции Сторонами и другими государствами - членами ЕЭК ООН;
- c) по Конвенции об ОВОС 37 Сторон Конвенции представили доклады об ее осуществлении за период с середины 2003 года по конец 2005 года, которые на основе вопросника были включены в документ, озаглавленный "Обзор осуществления за 2006 год". Секретариат разместил эти ответы на вебсайте Конвенции.

Выводы

В целом по двум показателям: i) был достигнут целевой показатель, предусматривающий подписание 45 новых актов о ратификации: было зарегистрировано 46 случаев ратификации, в то время, как ii) практически полностью был достигнут целевой показатель, предусматривающий получение от стран/Сторон 110 докладов: секретариат получил 101 доклад, однако превышение целевого показателя было обеспечено в результате того, что в секретариат поступило 209 докладов по конкретным протоколам. Совершенно ясно, что требуется приложить дополнительные усилия, в особенности в рамках Конвенции о ТГЗВБР, в интересах обеспечения того, чтобы Стороны отвечали на просьбы о представлении информации. Что касается следующего цикла представления отчетности, то в рамках Конвенции о ТГЗВБР был разработан новый вопросник, который является более удобным для пользования и составлен таким образом, чтобы стимулировать Стороны направлять их ответы.

Ожидаемое достижение 3: Повышение эффективности экологической деятельности в странах с переходной экономикой

Показатели достижения результатов:

- Число стран, которые провели обзоры результативности экологической деятельности к концу двухгодичного периода
Исходный показатель 2005 года: 9 стран
Целевой показатель 2007 года: 13 стран
- Число стран, осуществивших более 50% рекомендаций, содержащихся в первом обзоре результативности экологической деятельности, согласно вторым обзорам и страновым докладам
Исходный показатель 2005 года: 8 стран
Целевой показатель 2007 года: 12 стран

Отчет о достигнутых результатах:

В настоящее время в рамках программы обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД) проводится второй цикл обзоров. Программа продолжает оценку и мониторинг прогресса в области рационального использования окружающей среды в европейских странах с переходной экономикой. Она определяет прогресс, достигнутый с момента завершения первых обзоров, и тщательно изучает такие аспекты, как рамки экологической политики, финансирование деятельности по охране окружающей среды и учет экологических соображений в секторальной деятельности. Итоги вторых ОРЭД трех стран, рассмотренных в течение двухгодичного периода 2006-2007 годов, т.е. Украины, Сербии и Черногории, свидетельствуют о том, что все они достигли определенного прогресса с момента завершения первого обзора (в период 1999-2001 годов). Вторые обзоры включали в себя оценку хода осуществления рекомендаций, сформулированных по итогам первого обзора. Согласно оценкам, произведенным на этой основе, эти три страны осуществили более 50% адресованных им рекомендаций. Наиболее значительный прогресс был достигнут в области разработки стратегий и законодательства. Вместе с тем, несмотря на общее улучшение сложившегося положения, странам по-прежнему требуется приложить усилия для устранения ряда серьезных недостатков. Во вторых обзорах от 30 до 50 рекомендаций было соответственно адресовано этим трем странам с тем, чтобы оказать им помощь в дальнейшем совершенствовании их природоохранной практики. Эти индивидуальные по каждой стране рекомендации имеют своей целью обеспечить сближение природоохранной практики на территории всей Европы и предусматривают следующее:

- a) Разработка, планирование и осуществление политики. В настоящее время практически все три страны приняли современные природоохранные рамочные законы, обеспечивающие правовые основы для вспомогательного законодательства (Сербия и Черногория приняли новые законы об окружающей среде, КПКЗ, ОВОС и СЭО, которые соответствуют практике ЕС, а Украина поэтапно корректирует свое законодательство с использованием законодательства ЕС в качестве рамочных основ для типовой политики/политики добрососедства), и установили многообещающие природоохранные целевые показатели. Достигнутому прогрессу способствовало их стремление использовать законодательство ЕС в качестве образца и принципы многосторонних природоохранных соглашений в качестве руководства. Все три страны активно занимаются разработкой природоохранных стратегий, программ и планов. В 2007 году Черногория и Сербия также приняли свои стратегии устойчивого развития, разработанные на основе подхода, предполагающего широкое участие всех заинтересованных сторон, а Украина по-прежнему занимается подготовкой своей собственной стратегии. После завершения первого цикла ОРЭД с учетом новой ситуации и новых задач была произведена корректировка национальных природоохранных стратегий (НПС) и национальных планов действий по охране окружающей среды (НПДООС). Три страны также проводят институциональные реформы. Однако такие факторы, как слишком частые изменения состава работников в результате политического давления (Украина, Сербия), нехватка специалистов-экологов (Черногория) и сложности, связанные с приведением компетенции в соответствие с более современной практикой (все три страны), в значительной степени снижают эффективность деятельности природоохранных учреждений. Кроме того, эффективность деятельности государственных учреждений является еще более низкой на региональном и местном уровнях. Более активное участие гражданского общества во все большей степени стимулирует правительства к принятию более эффективных и ответственных мер в отношении охраны окружающей среды. Однако страны по-прежнему сталкиваются с препятствиями на пути повышения уровня информированности общественности. В целом перед этими тремя странами по-прежнему стоит такая задача, как энергичное осуществление принятых ими стратегий, политики и законодательства. Во всех этих трех странах процесс осуществления реализуется, как правило, недостаточно эффективно.

- b) Мобилизация финансовых ресурсов для охраны окружающей среды.
В соответствии с предписаниями, принятыми на четвертой Конференции министров, состоявшейся в 2003 году в Киеве, в рамках вторых обзоров по сравнению с первыми уделяется более пристальное внимание вопросу о финансировании деятельности по охране окружающей среды. Итоги проведения вторых ОРЭД свидетельствуют о том, что во многих случаях бюджеты, предназначенные для охраны окружающей среды, увеличились в результате создания и использования экологических фондов. Тем не менее выделяемые и расходуемые средства не являются достаточными, экономические инструменты не разработаны в достаточной степени, а их воздействие в отношении более эффективной охраны окружающей среды не является в достаточной мере стимулирующим. Стратегии, программы и планы действий не сопровождаются сметами затрат по предусмотренным мерам и проектам, а также оценкой источников финансирования, что приводит к их недостаточно эффективному осуществлению.
- c) Интеграция экологических соображений в экономические сектора и поощрение устойчивого развития. Большинство стран содействует интеграции экологической политики путем разработки стратегий в области устойчивого развития и внедрения новых рыночных механизмов и институциональных инструментов. Было особо указано, что водопользование, производство энергии, развитие туризма, землепользование и добыча минеральных ресурсов оказывают наибольшее воздействие на окружающую среду в этих странах, охваченных обзорами. Хотя в секторе энергетики прилагаются значительные усилия, которые еще более активизируются в контексте нынешних проблем, касающихся изменения климата, страны сталкиваются со сложностями в нахождении эффективных механизмов, позволяющих учреждениям различных секторов осуществлять совместную деятельность и привлекать все заинтересованные стороны. Согласно этой точке зрения, требующаяся сильная политическая поддержка и кросс-секторальные учреждения нередко являются недостаточными. Нередко проблему по-прежнему представляет собой регулярное снабжение безопасной питьевой водой населения сельских районов, а в большинстве районов трех стран, которые с трудом могут позволить себе покрывать расходы, связанные с сопутствующими значительными капиталовложениями и капитальным ремонтом, по-прежнему отсутствует инфраструктура для обработки сточных вод.

- d) *Выводы: остающиеся важнейшие недостатки.* Итоги проведения этих обзоров свидетельствуют о том, что положение во всех трех рассмотренных странах, несомненно, улучшилось. Эти тенденции были проанализированы с помощью отчетности о положении с осуществлением рекомендаций, которые содержались в первых обзорах и которые являются систематической неотъемлемой частью вторых обзоров (приложение 1 к ОРЭД). Однако, несмотря на эти улучшения, на пути прогресса в охваченных обзорами странах продолжают существовать большие препятствия. Темпы этого прогресса во всех этих странах были неодинаковыми. Эти различия связываются, главным образом, с такими факторами, как различные отправные точки и пути перехода, а также степень влияния соседних стран ЕС и существующей в них практики. Наиболее серьезными препятствиями, согласно проведенному в рамках программы ОРЭД анализу, являются отсутствие политической поддержки усилий, направленных на достижение целей в области охраны окружающей среды, неэффективность деятельности природоохранных учреждений (в частности в том, что касается осуществления и обеспечения соблюдения действующих правовых норм), неспособность правительств мобилизовывать финансовые средства даже для достижения четко определенных приоритетов в области охраны окружающей среды, по-прежнему низкий уровень интеграции экологической политики, а также отсутствие и неиспользование мониторинга для оценки достигнутого прогресса и установления новых целевых показателей.
