ОТЧЕТНОСТЬ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

ОТЧЕТНОСТЬ О СОСТОЯНИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СТРАНАХ ВЕКЦА[1]

Отчетность и оценка составляют "продукцию" систем мониторинга, которая сообщает экологическую информацию конечным пользователям. На деле для удовлетворения потребностей различных конечных пользователей требуются разные уровни обобщения или детализации данных (см. вставку 1).

В этом разделе представлен обзор отчетности по состоянию окружающей среды (СОС) в странах ВЕКЦА. Другие разделы анализируют вопросы международной отчетности, а также рассматривают индикаторы, которые являются ключевым инструментом представления комплексной экологической информации в докладах о состоянии окружающей среды.

Эффективная отчетность по СОС дает возможность:

- Оценить и охарактеризовать тенденции и условия, их причины и следствия.
- Создать основу для совершенствования процесса принятия решений и облегчить оценку прогресса на пути к достижению целей политики.
- Повысить осведомленность и понимание природоохранных проблем лицами, принимающими решения, основными заинтересованными сторонами и населением.

В течение прошедших десяти лет доклады о состоянии окружающей среды были подготовлены во всех странах ВЕКЦА. Кыргызстан, Казахстан, Российская Федерация, Украина и Узбекистан публиковали доклады на регулярной основе, а некоторые из них, например Российская Федерация и Украина, - ежегодно. Остальные страны представили меньшее число докладов: Армения, Азербайджан и Туркменистан за все 1990-е годы опубликовали по одному докладу о СОС. В Грузии было опубликовано два таких доклада (UNECE, 2003b). Таджикистан за истекшие пять лет представил три доклада, самый последний из них - в начале 2003 года.

---

[1] Рассмотрение отчетности по состоянию окружающей среды, представленное в этом разделе, основано на результатах исследований и обсуждений, проводившихся в рамках Рабочей группы ЕЭК ООН, включая общий обзор, подготовленный при содействии московской организации "Эко-Аккорд": UNECE, 2002a. Данный раздел заимствован с изменениями из публикации ООН *Мониторинг и отчетность по окружающей среде: Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии,* Нью-Йорк и Женева (В продаже № E.03.II.E.33)

Вставка 1. Информационная пирамида

Данные мониторинга являются основой информации об окружающей среде (рисунок VIII). Местные инспектораты и сотрудники правоприменительных органов, как правило, работают с детализированными данными о выбросах, в то время как должностные лица в национальных природоохранных министерствах традиционно предпочитают агрегированные данные. Экологические индикаторы, или показатели качества окружающей среды, (рассматриваются в разделе II.B) являются ключевым инструментом. Содержащаяся в них информация может быть представлена как в подробных докладах о состоянии окружающей среды, так и в документах, обеспечивающих проведение политики по конкретным проблемам, например, загрязнению воздуха или воды, или по секторам, например транспорту. Лица, принимающие решения на высшем уровне, которые находятся на вершине пирамиды, а также широкая общественность и большая часть представителей прессы – в большей степени заинтересованы в информации, которая кратко резюмирует и разъясняет детализированные данные (такой как «громкие» индикаторы и индексы).

Рисунок VIII. Информационная пирамида, конечные пользователи и возможные продукты (на основе EEA, 2002)

Правовой статус и организационная структура

В большинстве стран ВЕКЦА национальное природоохранное законодательство и нормативные акты предусматривают необходимость регулярной отчетности по окружающей среде, во многих случаях конкретно упоминая доклады о состоянии окружающей среды.

В ряде стран законы и нормативы определяют подробные требования и подходы. В Грузии президентским указом 1999 года регулируются правовые механизмы разработки государственных докладов о состоянии окружающей среды, их представление президенту, а также обеспечение доступа к ним общественности. В Украине в соответствии с Законом об охране окружающей среды 1991 года Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов должно представлять в парламент ежегодные доклады о СОС; в последующих постановлениях правительством были определены конкретные требования и создана межведомственная комиссия по докладам. Правовая основа в Российской Федерации представлена во вставке 2.

В ходе подготовки докладов о состоянии окружающей среды необходимо взаимодействие между государственными министерствами и ведомствами (фактически отчетность может стать важной движущей силой межведомственного сотрудничества по обмену данными и информацией). В большинстве стран ВЕКЦА в подготовке и написании докладов о СОС принимает участие целая сеть правительственных экспертов и учреждений. Министерство, ответственное за охрану окружающей среды, как правило, выступает в роли координирующего центра.

В Кыргызстане, например, в подготовке докладов о состоянии окружающей среды участвуют почти 20 учреждений, в том числе Национальный комитет по статистике, Министерство здравоохранения, компания "Кыргызэнерго", институты Национальной академии наук и НПО. В Республике Молдова ДСОС готовит Министерство экологии, строительства и развития территорий; принимают участие также и другие министерства и ведомства; отдельные главы готовятся сетью экспертов, созданной при Национальном институте экологии. В Украине ряд министерств и других правительственных учреждений, Национальная академия наук и НПО вносят свой вклад в подготовку ежегодных докладов о состоянии окружающей среды. Многие национальные и региональные органы участвуют в подготовке докладов в Российской Федерации (см. вставку 2). В ряде стран проводятся консультации с природоохранными НПО, однако их участие, как правило, бывает ограниченным.

Некоторые страны, однако, не прибегают к помощи широко разветвленной сети экспертов и учреждений. В Грузии, например, отдельные главы готовятся сотрудниками Министерства окружающей среды и природных ресурсов и Института по вопросам охраны окружающей среды.

Даже в тех случаях, когда в подготовке ДСОС официально участвуют многочисленные организации, получение необходимых данных часто сопряжено с трудностями. Более того, во многих странах, включая Грузию, Кыргызстан, Республику Молдову и Российскую Федерацию, органы, координирующие подготовку докладов о состоянии окружающей среды, не имеют прямого доступа к базам данных в других министерствах и ведомствах, и получение необходимых данных часто требует специальных межминистерских запросов и соглашений.

Еще одна ключевая проблема касается расходов и финансирования. В большинстве стран ВЕКЦА ассигнования, выделяемые на подготовку, написание и публикацию докладов о состоянии окружающей среды, являются недостаточными. Как результат, издание выпускается сравнительно небольшим тиражом, при этом использование цвета или удобного для пользователя графического дизайна ограничено. В Российской Федерации и в Украине, например, на эти цели из бюджета ежегодно выделяется приблизительно 20 тыс. долл. США, большая часть которых идет на заработную плату. К числу других стран, которые сталкиваются с бюджетными проблемами, относятся три республики Кавказа: Армения,

Азербайджан и Грузия. Три государства Центральной Азии, напротив, имеют достаточные финансовые средства для подготовки ДСОС с использованием цветной печати для карт и диаграмм, а также современных полиграфических технологий.

Вставка 2. Правовая и организационная основа отчетности по состоянию окружающей среды в Российской Федерации

Закон Российской Федерации об охране окружающей среды 1991 года президентский указ предусматривают подготовку ежегодных докладов о состоянии окружающей среды. Правительственным распоряжением 1993 года устанавливается, что ДСОС являются официальными документами, которые представляют государственным учреждениям и обществу аналитическую информацию об условиях и тенденциях, касающихся окружающей среды и природных ресурсов. Доклады должны содержать описание правительственных мер по охране окружающей среды и сохранению природных ресурсов и служить основой для разработки государственных программ и пересмотра приоритетности задач.

Министерство природных ресурсов отвечает за подготовку государственных докладов о состоянии окружающей среды, и целый ряд других министерств, учреждений и институтов предоставляет информацию, аналитические материалы и оценки. Фактически в составлении ДСОС в Российской Федерации принимают участие почти 40 федеральных министерств и ведомств, учреждения в 89 субъектах Федерации, основные корпорации НПО. Ответственные должностные лица, назначаемые этими органами, являются членами межминистерской рабочей группы, которая готовит материалы для доклада о состоянии окружающей среды.

Содержание и охват

Доклады о состоянии окружающей среды, которые готовятся в странах ВЕКЦА, охватывают широкий круг вопросов. Их структура и содержание отражают национальные природоохранные приоритеты и неотложные проблемы, существующие на местах. Все доклады в объеме имеющихся данных представляют информацию о состоянии окружающей среды и экологических нагрузках, а также принимаемых правительством мерах (см. таблицу 1).

В докладах разных стран освещаются, разумеется, несколько разные темы и проблемы, что отражает национальную специфику и приоритеты. Доклады о состоянии окружающей среды Кыргызстана, например, содержат главы о трансграничном воздействии на окружающую среду в результате добычи полезных ископаемых и на условия окружающей среды в городе Бишкек. Национальный ДСОС Российской Федерации содержит всеобъемлющий обзор, охватывающий, по существу, все проблемы, перечисленные в таблице, а также другие вопросы, такие как воздействие на окружающую среду вооруженных сил и развитие природоохранных НПО и экологического движения. Обзор направлений деятельности включает разделы по экологической безопасности, правоприменительной практике и обеспечению информационной поддержки природоохранной деятельности.

Таблица 1. Основные проблемы, освещаемые в ДСОС стран ВЕКЦА

Экологическая проблема	Экономические секторы	Меры природоохранной политики
Воздух: выбросы и качество	Энергетика	Борьба с загрязнением и деятельность по контролю
Внутренние водные объекты: качество и количество	Транспорт	Экономические инструменты
Грунтовые воды: качество и количество	Сельское хозяйство	Природоохранные расходы (включая иностранную помощь)
Прибрежные районы и моря (где это применимо)	Лесное хозяйство	Региональные/местные органы власти
Загрязнение почв	Рыболовство	Участие НПО и населения
Химические вещества	Туризм	Экологическое просвещение
Аварии на производстве	Прочие секторы	Исследования и разработки в области охраны окружающей среды
Твердые отходы: образование, хранение и обработка		Международное сотрудничество
Биоразнообразие и охрана природы		
Окружающая среда в городе		
Гигиена окружающей среды		

В большинстве стран ВЕКЦА доклады о СОС охватывают проблемы, которые определяются как национальные природоохранные приоритеты. Однако информация в отношении реализации политических усилий по решению этих приоритетных задач содержится в меньшем числе докладов.

Российская Федерация занимает огромную площадь суши, поэтому в ней трудно определить общенациональные приоритеты в области охраны окружающей среды. В государственных ДСОС содержится информация о различных приоритетах по административным областям и другим образованиям Федерации. Кроме того, доклады предоставляют информацию о прогрессе в осуществлении НПДООС и специальных федеральных программ, а также о выполнении международных обязательств.

Вопросы, поднимаемые в докладах Украины, как правило, отражают приоритеты национальной политики, а также охватывают важнейшие проблемы, существующие на уровне административных областей. На основе представляемой информации можно в определенной мере дать оценку прогресса на пути к достижению национальных целей и выполнению международных обязательств. Кроме того, структура доклада из года в год корректируется, чтобы отразить самые неотложные субнациональные проблемы.

Поддержка природоохранной политики

Отчетность по окружающей среде, и доклады о состоянии окружающей среды в особенности, является ключевым инструментом, обеспечивающим поддержку проводимой политики. В настоящее время, однако, охват проблем и осуществление природоохранной политики значительно варьируются в разных странах ВЕКЦА. В большинстве докладов в ограниченной степени используются индикаторы в привязке и целям политики. Обширные

главы, посвященные политике, содержатся лишь в немногих докладах о состоянии окружающей среды, например, в докладах Российской Федерации.

Всего в нескольких ДСОС в субрегионе делаются конкретные выводы в отношении возникающих проблем, которые требуют внимания со стороны политиков. Один из таких примеров - доклады о состоянии окружающей среды Российской Федерации; они завершаются разделом, содержащим прогнозы и рекомендации по совершенствованию национального законодательства, а также по улучшению осуществления мер, принимаемых на национальном уровне. Доклады способствовали разработке ряда кратко- и долгосрочных мер, а также программ, направленных на решение национальных проблем, таких как снабжение питьевой водой и обращение с отходами. Доклады Украины также содержат резюме, включая выводы и рекомендации по политике, предназначенные для правительства и парламента, которые также используются Советом старших должностных лиц Министерства.

Доступ общественности к ДСОС

Национальное законодательство многих стран ВЕКЦА устанавливает право граждан на информацию об окружающей среде. Кроме того, большинство стран ВЕКЦА ратифицировали Орхусскую конвенцию 1998 года, которая призывает национальные правительства регулярно публиковать государственные доклады о состоянии окружающей среды, или присоединились к ней (см. вставку 3).

Вставка 3. Орхусская конвенция

Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, была принята 25 июня 1998 года в датском городе Орхус, на четвертой Конференции министров "Окружающая среда для Европы". Орхусская конвенция связывает между собой природоохранные права и права человека, признает обязательство перед будущими поколениями и провозглашает, что устойчивое развитие может быть достигнуто только через участие всех заинтересованных сторон.

Конвенция устанавливает права граждан в трех ключевых областях: доступ к информации, доступ к участию и доступ к правосудию. Наряду с другими требованиями Конвенция провозглашает, что экологическая информация, которой располагают правительственные органы, должна быть доступна общественности на основании четких и прозрачных процедур. Исключения из этого правила должны быть ограничены, а также четко и ясно определены. Кроме того, государственные органы должны собирать, обновлять и распространять важную экологическую информацию, в том числе регулярные доклады о состоянии окружающей среды.
Первый протокол Конвенции, касающийся регистра выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ), был открыт для подписания на конференции "Окружающая среда для Европы", состоявшейся в Киеве в 2003 году. В соответствии с протоколом крупные предприятия-загрязнители в странах, ратифицирующих Конвенцию, будут обязаны ежегодно отчитываться о своих выбросах (в окружающую среду) и передаче (другим компаниям) 86 основных загрязняющих веществ, включая парниковые газы и тяжелые металлы. Эта информация будет собираться в государственном регистре, доступном населению через и Интернет. Регистры могут сыграть ключевую роль в снижении уровня загрязнения: в странах, где используются РВПЗ, многие крупные предприятия стремятся снизить уровни загрязнения сверх разрешенной нормы и других установленных законом требований.
Источник: UNECE. (http://www.unece.org/env/pp/).

В настоящее время, однако, ДСОС не получают широкого распространения в странах ВЕКЦА. Одна из основных проблем в большинстве этих стран состоит в том, что по финансовым соображениям тираж ДСОС слишком мал, для того чтобы удовлетворить потребности в информации всех заинтересованных организаций. Например, в Кыргызстане доклад о состоянии окружающей среды публикуется тиражом всего в 300 экземпляров. В результате большая часть издания расходится по министерствам и госучреждениям, региональным и местным ведомствам. Доклады выходят немного большим тиражом в Российской Федерации (примерно 1 тыс. экз.) и в Украине, где произошел рост с 1 тыс. экз. в 1992 году до 2 тыс. экз. в 2001 году. Тем не менее этот тираж относительно мал для стран со столь большой численностью населения.

Цена ДСОС, с другой стороны, не является серьезным препятствием доступности для населения: во многих странах ВЕКЦА доклады распространяются бесплатно. Государственный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызстана доступен всем заинтересованным сторонам (в пределах тиража); бесплатные экземпляры получают правительственные ведомства, НПО и отдельные школы и университеты. В Украине ДСОС распространяются по запросу, причем население получает бесплатно, а также на конференциях и совещаниях по охране окружающей среды. Распространение доклада, однако, ограничено его сравнительно малым тиражом.

Немногие страны ВЕКЦА публикует резюме докладов о состоянии окружающей среды. В Грузии такие резюме (объемом около 25 страниц) готовятся для широкой общественности и публикуются в печати. Полные варианты распространяются главным образом по правительственным учреждениям. В Республике Молдова Министерство экологии, строительства и развития территорий и НПО, подписав соглашение в 1997 году, взяли на себя различные обязательства по распространению информации, включая подготовку резюме ДСОС, которые должны распространяться через средства массовой информации. Однако из-за экономических трудностей, переживаемых страной, Министерство не готовит ежегодные доклады о состоянии окружающей среды и не публикует его резюме.

В Российской Федерации государственный доклад о состоянии окружающей среды ежегодно представляется журналистам. Однако СМИ проявляют к нему мало интереса в свете многих других неотложных социальных проблем (преступность, уровень жизни и др.). Выдержки и резюме ежегодных ДСОС публикуются в некоторых газетах и журналах, особенно специализирующихся на экологической тематике, таких как газета "Зеленый мир" и журнал "ЭКОС-Информ".

В Казахстане определенная информация на основе докладов о состоянии окружающей среды и содержащихся в них выводах может публиковаться в СМИ. Кроме того, выпуск брошюр с резюме и листовок на основе таких докладов, как правило, приурочивается к проведению конкретных мероприятий, но обычно они не распространяются среди населения.

Фактором, играющим роль в отношении доступа населения к ДСОС, может быть язык. В некоторых странах, таких как Кыргызстан, доклады о состоянии окружающей среды готовятся только на русском языке. В Казахстане доклады публикуются на русском языке, хотя в последние годы появились варианты и на казахском языке (однако было отпечатано всего несколько экземпляров).

Электронные версии в Интернете могут также способствовать распространению ДСОС. При подготовке к четвертой общеевропейской Конференции министров по вопросам охраны окружающей среды в Орхусе в 1998 году большинство стран ВЕКЦА представили

электронные версии государственных докладов о состоянии окружающей среды с переводом на английский язык (сеть ГРИД ЮНЕП обеспечила нескольким странам подготовку кадров и оказала помощь их усилиям, и их доклады размещены на Web-сайте "ГРИД-Арендал" (http://www.grida.no/enrin). Ряд стран представили обновленные электронные версии, другие же, как Украина, разместили информацию ДСОС на Web-сайтах национального министерства. Немногие страны, в том числе Украина и Узбекистан, выпустили свои доклады на компакт-дисках.

Хотя электронные версии являются важным шагом в обеспечении широкого доступа общественности к докладам о состоянии окружающей среды, во многих странах ВЕКЦА регулярный доступ к Интернету имеет весьма ограниченная аудитория. В дополнение к этому в большинстве стран ВЕКЦА спрос на экологическую информацию как на высоком политическом уровне, так и у населения относительно невелик и зачастую отходит в тень, ибо на первый план выходят неотложные экономические и социальные проблемы. Поскольку продолжается оживление экономики, должен возрасти интерес общества к окружающей среде. К тому же повышение информированности и участия населения могут оказать существенную поддержку, а также стать решающей движущей силой в проведении природоохранной политики. В некоторых политических инструментах, таких как регистры выброса и переноса загрязнителей (РВПЗ), являющиеся предметом первого протокола Орхусской конвенции, непосредственно используется общедоступная информация (см. вставку 3).

Статистические и прочие доклады

Более подробные доклады могут предоставлять важную информацию, необходимую для выполнения конкретной работы в рамках осуществляемой политики и предназначенную для конкретных групп пользователей (см. вставку 1). Правительства многих стран ВЕКЦА издают статистические доклады о состоянии окружающей среды. Они, как правило, адресованы строго ограниченной аудитории должностных лиц в органах по охране окружающей среды, экспертов и исследователей. Кроме того, доклады выходят малыми тиражами, и эти статистические сборники в основном предназначены для служебного пользования в правительственных структурах.

В Беларуси как Министерство природных ресурсов и окружающей среды, так и Министерство статистики и анализа регулярно публикуют статистические данные об окружающей среде. В Туркменистане Национальный институт статистики ежегодно издает документы по окружающей среде и природным ресурсам. Министерство экономической статистики Узбекистана готовит доклад по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов, но издает его тиражом всего в 30 экземпляров, которые предназначены главным образом для служебного пользования.

Другие издания посвящены конкретным темам. В Беларуси Министерство здравоохранения, Министерство лесного хозяйства и другие органы публикуют доклады по вопросам охраны окружающей среды, которые находятся в пределах их компетенции. В Республике Молдова некоторые подразделения Министерства экологии, строительства и развития территорий, такие как Государственный экологический инспекторат, публикуют свои собственные ежегодные доклады. Федеральная служба гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды Российской Федерации издает обзоры и карты по таким ключевым темам, как загрязнение воздуха и воды. Документы по вопросам политики, такие как природоохранные стратегии, национальные планы действий по охране окружающей среды (НПДООС), стратегии и планы действий в области биоразнообразия и доклады по устойчивому развитию содержат информацию об условиях окружающей среды и тенденциях их изменения.

В дополнение к этому почти все субъекты Российской Федерации - области, автономные республики и другие образования - публикуют свои собственные ежегодные доклады о состоянии окружающей среды, которые в значительной степени повторяют структуру государственного доклада, хотя особое внимание в них уделяется важным местным факторам.

Совершенствование отчетности

ЕЭК ООН в общем обзоре отчетности о состоянии окружающей среды отмечает, что в странах ВЕКЦА "подготовка докладов о состоянии окружающей среды сопряжена с серьезными трудностями". Для стран субрегиона общей проблемой, наряду с другими, является необходимость совершенствования законодательной базы, укрепления финансирования и межведомственной координации в этой области. Кроме того, следует более точно определить задачи, структуру и целевые аудитории для докладов.
Следует более эффективно использовать индикаторы. В данном вопросе могут быть полезными несколько документов, находящихся на данном компакт-диске, в частности, *Методология применения индикаторов* и *Основной набор экологических показателей для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии*.