

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
Комитет по экологической политике

ОТ НАМЕРЕНИЙ К ДЕЙСТВИЯМ:
ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ

**ВАЖНЕЙШИЕ ВОПРОСЫ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

**ВЫЯВЛЕННЫЕ В РАМКАХ ПРОГРАММЫ ПРОВЕДЕНИЯ
ОБЗОРОВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕЭК ООН**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2007

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

ECE/CEP/136

Выражение признательности

Секретариат хотел бы поблагодарить консультанта г-жу Карин Бурно Рекиа за ее вклад в подготовку настоящего издания.

UNECE Information Unit	Тел.: +41 (0)22 917 12 34
Palais des Nations	Факс : +41 (0)22 917 05 05
CH-1211 Geneva 10	Эл. почта: info.ece@unece.org
Switzerland	Вебсайт: http://www.unece.org

ПРЕДИСЛОВИЕ

Проведение Обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД) было инициировано министрами охраны окружающей среды на второй Конференции «Окружающая среда для Европы» в Люцерне, Швейцария, в 1993 году. В результате этого Комитет по экологической политике ЕЭК ООН принял решение сделать ОРЭД частью своей обычной программы.

Десятью годами позднее на пятой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» (Киев, 2003 год) министры подтвердили свою поддержку программы ОРЭД как важного инструмента для стран с переходной экономикой и решили продолжить осуществление этой программы путем проведения второго цикла обзоров. В ходе второго цикла, в настоящее время завершенного почти на половину, при учете прогресса, достигнутого со времени проведения первого обзора, главное внимание уделяется вопросам выполнения, интеграции, финансирования и социально-экономического взаимодействия с окружающей средой.

Данный отчет делает упор на прогрессе в управлении охраной окружающей среды, достигнутом странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), в которых были проведены Обзоры результативности экологической деятельности, и оценивает существующие проблемы и препятствия. Большинство этих стран достигло успехов за прошедшее десятилетие, но темпы движения стран различаются. Главным образом, это связано с различными точками отсчета и выбранными путями перехода, хотя изначально политико-экономические системы в этих странах были схожими.

Данный анализ был проведен, чтобы помочь министрам, участвующим в шестой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» (Белград, 2007 год), принять решения о будущих направлениях улучшения экологической ситуации в регионе и сформулировать соответствующие приоритеты. Он освещает важнейшие проблемы осуществления экологической политики, которые существуют в большинстве вышеуказанных стран: отсутствие политической поддержки процессу улучшения состояния окружающей среды, слабость природоохранных структур, недостаточное финансирование природоохранных приоритетов, разрозненная информация о состоянии окружающей среды и отсутствие четкого плана действий, а также сложности в учете экологических вопросов при разработке политики в отдельных секторах экономики. Анализ подкреплен конкретными примерами из опыта отдельных стран в преодолении тех или иных проблем.

В завершение этого исследования странам ВЕКЦА и ЮВЕ адресованы Рекомендации для действий по преодолению препятствий и для гармонизации природоохранной политики во всем регионе ЕЭК ООН.

Я выражаю надежду, что этот документ будет полезен всем странам ЕЭК ООН, а также межгосударственным и неправительственным организациям в поддержке должностных лиц и представителей гражданского общества в их усилиях по улучшению управления охраной окружающей среды и продвижения устойчивого развития на национальном и региональном уровнях.



Марек Белька
Исполнительный секретарь
Европейская экономическая комиссия

ОТ НАМЕРЕНИЙ К ДЕЙСТВИЯМ : ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ

ВАЖНЕЙШИЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

ВЫЯВЛЕННЫЕ В РАМКАХ ПРОГРАММЫ ЕЭК ООН ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОБЗОРОВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Содержание

СПИСОК ВСТАВОК	vi
РЕЗЮМЕ	1
1 УСИЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ В ЦЕЛЯХ УЛУЧШЕНИЯ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	5
А. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы	5
В. Будущие задачи	10
2 СОЗДАНИЕ КОМПЕТЕНТНЫХ И ЭФФЕКТИВНЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	13
А. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы	13
В. Будущие задачи	18
3 МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЗАДАЧ	21
А. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы	21
В. Будущие задачи	26
4 НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ПРОГРЕССОМ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ И КОРРЕКТИРОВКА ЗАДАЧ	29
А. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы	29
В. Будущие задачи	33
5 УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ПОЛИТИКЕ, ПРОВОДИМОЙ В РАЗНЫХ СЕКТОРАХ	35
А. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы	35
В. Будущие задачи	39
Приложение I Статус Программы Обзоров результативности экологической деятельности ЕЭК ООН, 2007 год	41
Приложение II Библиография	43

СПИСОК ВСТАВОК

Глава 1	Усиление политической поддержки в целях улучшения состояния окружающей среды	
Вставка 1.1	Национальная природоохранная стратегия Сербии: позитивные аспекты и недостатки.....	5
Вставка 1.2	Политическая поддержка, оказываемая в Эстонии согласованию национального природоохранного законодательства со сводом норм Европейского союза (ЕС).....	6
Вставка 1.3	Нарушения Конвенции Эспо: на примерах энергоблока 2 Чернаводской АЭС (Румыния) и канала “Быстрое” (Украина)	7
Вставка 1.4	Гражданское общество Черногории останавливает реализацию планов по затоплению ущелья реки Тара	8
Глава 2	Создание компетентных и эффективных природоохранных учреждений	
Вставка 2.1	Укрепление институционального потенциала по охране окружающей среды в Эстонии и Румынии	13
Вставка 2.2	Недостаточный административный потенциал по охране окружающей среды в Боснии и Герцеговине, бывшей Югославской Республике Македония и Таджикистане.....	14
Вставка 2.3	Многочисленная реорганизация украинских природоохранных учреждений	15
Вставка 2.4	Несбалансированность и отсутствие ясности в распределении обязанностей в Беларуси	15
Вставка 2.5	Повышение качества кадров путем эффективной профподготовки в Беларуси	16
Глава 3	Мобилизация финансирования для решения приоритетных экологических задач	
Вставка 3.1	Отсутствие приоритетов в программах и стратегиях препятствует эффективному использованию средств природоохранных фондов в Украине	21
Вставка 3.2	Финансовое планирование для осуществления стратегии управления отходами в Сербии.....	22
Вставка 3.3	Увеличение бюджетных поступлений для природоохранных целей в Беларуси	23
Вставка 3.4	Воздействие экономических инструментов на окружающую среду: опыт Эстонии.....	24
Вставка 3.5	Охрана окружающей среды не отнесена к приоритетам международного финансирования в Молдове.....	25
Глава 4	Наблюдение за прогрессом в экологической сфере и корректировка задач	
Вставка 4.1	Разработка экологических показателей для мониторинга состояния окружающей среды в Узбекистане	29
Вставка 4.2	Украинская региональная программа экологического	

	мониторинга: на примере Запорожской области.....	30
Вставка 4.3	Российский опыт в области подготовки экологической и социальной отчетности.....	31
Вставка 4.4	Повышение качества экологического мониторинга в рамках проекта “Совместное управление речным бассейном реки Кура” в Азербайджане, Армении и Грузии.....	32
Глава 5	Учет экологической политики в политике, проводимой в разных секторах	
Вставка 5.1	Учет целей охраны окружающей среды в других секторах в Румынии	36
Вставка 5.2	Болгарский опыт использования стратегической экологической оценки в качестве инструмента, позволяющего учитывать экологические факторы в секторальном планировании	37
Вставка 5.3	Учет природоохранных проблем в промышленности: на примерах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также Юго-Восточной Европы.....	38

РЕЗЮМЕ

Цель и охват

Основное внимание в этом документе уделяется прогрессу, который был достигнут странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), в которых были проведены Обзоры результативности экологической деятельности, а также оценке проблем и задач, стоящих на пути решения важнейших вопросов осуществления экологической политики в этих странах.

Основные результаты исследования

За последнее десятилетие большинство стран, в которых проводились обзоры, добились прогресса, хотя и в неодинаковой степени. Это главным образом обусловлено изначальными различиями между странами и конкретными путями перехода, хотя первоначально их политико-экономические системы были схожими. Практически во всех странах, где проводились обзоры, в настоящее время существуют рамочные законы по охране окружающей среды, служащие правовой основой для вторичного законодательства и подзаконных актов, которые в большинстве стран продолжают разрабатываться. Они также провели институциональные реформы и постепенно повышают эффективность использования экономических инструментов. Большинство стран занимаются интеграцией экологической политики путем разработки стратегий устойчивого развития и внедрения новых рыночных механизмов и институциональных инструментов. Одновременно с этим активное участие гражданского общества все больше стимулирует правительства к принятию более эффективных и ответственных мер в отношении охраны окружающей среды. Однако большинство стран по-прежнему сталкивается с препятствиями на пути повышения уровня информированности общественности. В некоторых странах важным фактором достигнутого прогресса явилось то, что они целенаправленно использовали законодательство Европейского союза (ЕС) в качестве модели и руководствовались принципами международных природоохранных соглашений. Однако, несмотря на эти улучшения, на пути прогресса в странах, где проводились обзоры, продолжают существовать серьезные препятствия. Наиболее серьезными из них, согласно проведенному в рамках Программы ОРЭД анализу, являются отсутствие политической поддержки природоохранных целей, неэффективность природоохранных учреждений (в частности в том, что касается выполнения и обеспечения соблюдения законодательства), неспособность правительств мобилизовать финансовые средства даже для достижения четко определенных приоритетов в области охраны окружающей среды, по-прежнему низкий уровень интеграции экологической политики, а также недостатки в организации и использовании мониторинга для оценки достигнутого прогресса и установления новых целей.

Выводы

Таким образом, рекомендуется, чтобы правительства всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ усилили политическую поддержку деятельности, направленной на решение сохраняющихся экологических проблем, шире привлекая в качестве партнера гражданское общество и используя международные природоохранные обязательства как средство для достижения целей. Им следует незамедлительно приступить к решению серьезных проблем, вызванных слабостью природоохранных учреждений, путем укрепления статуса, полномочий и потенциала природоохранных органов с целью повышения их компетентности и эффективности, более четкого распределения обязанностей между

учреждениями и усиления структур, отвечающих за соблюдение законодательства. Для повышения эффективности финансирования деятельности по охране окружающей среды правительствам следует пересмотреть процедуры, укрепить институциональный потенциал и надлежащим образом использовать экономические инструменты. Следует разработать более прочную основу для идентификации проектов и определения приоритетов по использованию средств экологических фондов. Правительствам всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ следует также провести общий обзор своих систем экологического мониторинга и, в том числе, скорректировать свои цели для улучшения понимания фактических приоритетов в области охраны окружающей среды и разработки более реалистичных природоохранных программ и стратегий для обеспечения их эффективного финансирования. Для этого необходимо выбрать конкретные экологические показатели, модернизировать оборудование, используемое для мониторинга, и улучшить сбор, обработку и представление данных. Органам охраны окружающей среды следует обеспечить осуществление предприятиями самостоятельного мониторинга (самоконтроля). И наконец, правительствам следует институционализировать интеграцию природоохранной политики в секторальную политику и обеспечить привлечение к процессу интеграции политики частного сектора и активное участие общественности.

Рекомендации

Таким образом, следующие рекомендации, принятые на шестой Конференции министров «Окружающая среда для Европы», адресуются странам ВЕКЦА и ЮВЕ:

Рекомендация 1: Правительствам всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ следует расширить политическую поддержку мерам, направленным на решение сохраняющихся экологических проблем. Им следует оптимизировать экологические приоритеты, рационализировать экологическое законодательство и усилить имплементационную работу в целях поощрения более устойчивого подхода к экономическому прогрессу, поднятия уровня и гармонизации их природоохранной практики и законодательства по всему региону ЕЭК и выполнения международных обязательств по многосторонним природоохранным соглашениям, участниками которых они являются. Им нужно также повысить роль гражданского общества в процессе принятия решений по экологическим вопросам.

Рекомендация 2: Во всех странах ВЕКЦА и ЮВЕ правительства должны в срочном порядке заняться серьезными проблемами, обусловленными 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 возможности, в частности на субнациональном уровне. Им также следует обеспечить ясность практики распределения 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 уровня) 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 экологических фондов, а также на систематической основе добиваться транспарентности и внедрять финансовое

планирование и цикличное управление проектами. Нужно увеличить объем инвестиций в природоохранную инфраструктуру. Правительствам следует налаживать сотрудничество с частным сектором с целью разработки инновационных инструментов для финансирования природоохранной инфраструктуры.

Рекомендация 4: Правительствам всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ нужно провести общий обзор их систем мониторинга окружающей среды, в том числе скорректировать свои целевые показатели, чтобы лучше понять реальные экологические приоритеты и разработать более реалистичные природоохранные программы и стратегии для обеспечения их эффективного финансирования. Для этого необходимо отобрать целеориентированные экологические показатели, модернизировать мониторинговое оборудование и улучшить сбор, обработку и представление данных. Природоохранным органам следует обеспечить, чтобы на предприятиях велся самомониторинг.

Рекомендация 5: Правительства всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ должны институционализировать практику учета экологической политики в политике, проводимой в других секторах, и обеспечить вовлечение в процесс интеграции политики частного сектора, а также эффективное участие в нем общественности. В частности, им следует обеспечить применение соответствующих инструментов (например, стратегии устойчивого развития, стратегии борьбы с нищетой), чтобы поддержать усилия по широкому и эффективному учету экологической политики в секторальной политике, а также внедрить специальные средства и механизмы (включая, в соответствующих случаях, стратегическую экологическую оценку, оценки воздействия на окружающую среду, системы экологического менеджмента, национальные планы действий по гигиене окружающей среды, рыночные инструменты и т.д.), обеспечивающие учет экологических требований в транспортном, энергетическом, сельскохозяйственном и других ключевых секторах.

УСИЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ В ЦЕЛЯХ УЛУЧШЕНИЯ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

А. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы

Экологические приоритеты политической повестки дня

Практически все страны, по которым был проведен обзор, разработали экологические стратегии, программы и планы и установили далеко идущие экологические цели, чтобы перенять 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 достижения больших выгод от их осуществления. Например, политика в области обращения с отходами, определенная в первом НПДООС (1996 год) бывшей Югославской Республики Македония, была доработана во втором НПДООС 1996 г. и в Национальном плане по обращению с отходами 2006 г. с целью ее приведения в соответствие с практикой обращения с отходами, 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.

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 совместно с новыми соседними странами был подготовлен План действий по реализации европейской политики (ПДЕП). В Украине, например, Европейская комиссия поддерживала работу по осуществлению принятого в 2005 году Плана действий по реализации политики соседства, предоставляла этой стране критерии для оценки прогресса и помогала ей добиваться конкретных, реалистичных и поддающихся оценке

Вставка 1.1

Национальная природоохранная стратегия Сербии: позитивные аспекты и недостатки

Национальная природоохранная стратегия (НПС), разработанная с целью определения ориентиров для формирования современной природоохранной политики в Республике Сербии на последующее десятилетие, была принята правительством в 2006 году, но пока еще не утверждена парламентом. НПС будет осуществляться в рамках планов действий и планов по восстановлению объектов окружающей среды, принятых правительством на пятилетний период.

Стратегия была подготовлена в рамках консультаций, в которых участвовали многочисленные учреждения, а также население всей страны и отдельных районов. Она охватывает природоохранные вопросы и деятельность различных секторов экономики, а также их воздействие на окружающую среду. В НПС также определены четкие целевые показатели, подкрепленные финансовой оценкой расходов, связанных с их достижением. В ней изложены принципы устойчивого развития, в частности секторальная интеграция, принципы "загрязнитель и пользователь платят", принципы, касающиеся доступа к информации и участия общественности.

Вместе с тем в этом документе указано на необходимость разработки 16 конкретных планов действий, работа над которыми ведется в настоящее время. Разработка такого большого количества планов действий представляет собой сложную задачу и может создать трудности в связи с их осуществлением в будущем.

ОРЭД, 2007 г.

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 ее деградации 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

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.



Вставка 1.2

Политическая поддержка, оказываемая в Эстонии согласованию национального природоохранного законодательства со сводом норм Европейского союза (ЕС)

Природоохранные законы, принятые в Эстонии в середине 1990-х годов, носили довольно общий характер, поскольку в них закреплялись основные принципы, но отсутствовали положения, регулирующие порядок их осуществления. После принятия Эстонией решения о присоединении к Европейскому союзу ей пришлось взять на себя новые обязательства, касающиеся адаптации своих норм к законодательству ЕС, принятия новых природоохранных законов в отношении ранее не охваченных областей и внесения поправок в те законы, которые были приняты в середине 1990-х годов, но не в полной мере обеспечивали соблюдение требований ЕС. В декабре 1999 года в связи с присоединением к ЕС начались переговоры по Экологической главе. В следующем году правительство представило документ с изложением своей позиции в отношении свода природоохранных норм ЕС. Кроме того, в 2000 году были приняты планы по осуществлению секторальных директив, касающихся воздуха, отходов, радиации, охраны природы и промышленности, которые сопровождались соответствующими финансовыми стратегиями; в 2001 году такие планы были приняты в отношении коммунальных сточных вод, питьевой воды, нитратов, веществ, разрушающих озоновый слой, крупных установок для сжигания, качества воздуха, содержания серы в жидких видах топлива, мусорных полигонов и упаковочных отходов. Были предусмотрены переходные периоды, в частности в отношении применения тех директив, осуществление которых связано с существенными инвестициями в инфраструктуру (о питьевой воде, сточных водах, мусорных полигонах, крупных установках для сжигания) или директив, относящихся к охране биоразнообразия (директив в отношении птиц и сред обитания). Аналогичным образом, поддержка на политическом уровне согласования национальной правовой основы в области окружающей среды с правовой базой ЕС в других странах, в отношении которых проводились обзоры (например, Болгарии, Румынии и т.д.), также позволила добиться позитивных результатов.

ОРЭД, 2001 г., уточнение, 2007 г.

В последние годы большинство стран, охваченных обзором, добились значительного прогресса в деле приведения своей законодательной базы в соответствие со сводом экологических правил ЕС. Например, ряд стран 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 не хватает таких основополагающих элементов, как определения, согласующиеся с требованиями ЕС, характеристика конкретных прав и обязанностей юридических и физических лиц, четкое описание полномочий органов власти, подлежащие достижению стандарты и



Вставка 1.3

Нарушения Конвенции Эспо: на примерах энергоблока 2 Чернаводской АЭС (Румыния) и канала “Быстрое” (Украина)


- В конце 1990-х годов правительство Румынии приняло решение о завершении строительства второго реактора Чернаводской атомной электростанции, несмотря на многочисленные возражения, возникшие в связи с этим проектом. Расходы на завершение строительства энергоблока 2 Чернаводской АЭС оценивались в 750 млн. долл. США. В 1991 году Румыния, Болгария, Венгрия, Украина и Молдова подписали Конвенцию Эспо ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте, которая вступила в силу в 1997 году. Чернаводская атомная электростанция расположена менее чем в 100 км от границы с Болгарией, и Болгария выразила свое беспокойство в связи с завершением строительства энергоблока 2. В Конвенции Эспо содержится требование о том, что информация о проекте должна доводиться до сведения общественности и, в частности, направляться компетентным органам всех затрагиваемых сторон еще до утверждения проекта. Болгария является единственной страной, которая получила документацию об ОВОС энергоблока 2 Чернаводской АЭС в декабре 2002 года после проведения в течение года консультаций, состоявшихся в Румынии, в то время как в Конвенции четко указано, что уведомление заинтересованных сторон должно проводиться “как можно скорее и не позднее чем она проинформирует общественность страны о планируемой деятельности”. В отчете об оценке воздействия на окружающую среду, направленном правительству Болгарии, не приводится минимальной информации, предусмотренной Конвенцией Эспо. Например, не проводилось оценки потенциального воздействия на окружающую среду в условиях крупной аварии, не проведено достаточной оценки воздействия на качество воздуха, а вопрос о потенциальном воздействии в процессе вывода из эксплуатации остался без рассмотрения. Кроме того, власти Украины никогда не получали документации об ОВОС в отношении Чернаводской АЭС.
- В последнее время Украиной не выполняются требования Конвенции Эспо в связи со строительством судоходного канала “Дунай - Черное море”, который известен в качестве канала “Быстрое”, на реке Дунай. В июле 2006 года Комиссия по расследованию ЕЭК ООН пришла к выводу о том, что канал “Дунай - Черное море”, судя по всему, окажет существенное негативное трансграничное воздействие на окружающую среду и что исходя из этого к нему применяются положения Конвенции Эспо. Это означает, что Украина должна направить Румынии уведомление о канале и что должна быть задействована процедура, предусмотренная Конвенцией. Следует провести консультации между Сторонами, предоставить Румынии возможность внести замечания по проекту и обеспечить участие общественности обеих стран. Кроме того, это означает, что Румынии должен быть представлен окончательный вариант решения по проекту.

ОРЭД, 2006 г.

пороговые значения, которые необходимо соблюдать. В них не определены процедурные этапы, и порой они имеют неконкретный и непоследовательный характер. Примером неполного законодательства во многих странах служит законодательство об ОВОС. Хотя в последние годы ОВОС являлась первоочередной целью правотворческой деятельности, в некоторых странах, где проводился обзор, по-прежнему не существует действующей системы ОВОС по той простой причине, что не были урегулированы процедурные детали (например, в Боснии и Герцеговине). 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.

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

 **Вставка 1.4**

**Гражданское общество Черногории
останавливает реализацию планов по
затоплению ущелья реки Тара**

В 1991 году Черногория включила в свою Конституцию специальное положение, в соответствии с которым страна провозглашается экологическим государством. Вместе с тем в апреле 2004 года Черногория ратифицировала соглашение с Боснией и Герцеговиной о строительстве гидроэлектростанции, которая приведет к затоплению ущелья реки Тара. Являясь самым глубоким и крутым ущельем в Европе и вторым в мире по глубине, это ущелье образовано рекой Тара. Оно расположено в национальном парке Дурмитор (объект Всемирного наследия ЮНЕСКО) и биосферном заповеднике реки Тара. В соответствии с соглашением было объявлено о тендере на строительство гидроэлектростанции “Бук Биела” на реке Дрина (образуемой реками Тара и Пива). Информация о проекте строительства плотины была весьма ограниченной и появлялась лишь в мелких заметках, публикуемых ежедневными газетами. Такая ситуация послужила причиной для оказания сильного давления со стороны гражданского общества, выступившего с призывом о защите объекта. Противники проекта собрали за один день более 15 000 подписей против проекта, что является крупным результатом для страны, население которой насчитывает около полумиллиона человек. Несколько партий объединили свои усилия, с тем чтобы настоять на проведении парламентских дебатов по проекту. Правительство обратилось к ЮНЕСКО с просьбой провести экспертизу проекта в январе 2005 г., и следуя рекомендациям ЮНЕСКО, приняло решение остановить все работы по сооружению ГЭС. Парламент принял Декларацию об охране ущелья реки Тара, и планы строительства плотины, которая привела бы к затоплению части ущелья реки Тара, были сняты с повестки дня в апреле 2005 г. благодаря совместным действиям, проведенным организациями гражданского общества с целью защиты ущелья и ЮНЕСКО.

ОРЭД, 2007 г.

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

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.

Многие страны в процессе осуществления МПС разработали свои национальные стратегии и планы для регулирования биоразнообразия, водосборов, стойких органических загрязнителей, опасных отходов, процесса опустынивания и изменений 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 воздействиям 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 РКИК ООН и разработал программу борьбы с опустыниванием на период 2005-2015 годов. Молдова в 2003 году учредила национальную комиссию по РКИК ООН и Киотскому протоколу к ней.

Тем не менее в правоприменении МПС все еще отмечаются серьезные недостатки. Правоприменение обычно обеспечивается благодаря наличию хорошо проработанного национального законодательства, позволяющего национальным инспекторам и сотрудникам правоприменительных органов предпринимать соответствующие действия, а судам - надлежащим образом реагировать на соответствующие ситуации. В руководящих принципах правоприменения и соблюдения МПС, принятых как ЮНЕП (2001 год), так и ЕЭК ООН (2003 год), рекомендуется разрабатывать законодательство до ратификации конвенции (или присоединения к ней). В этом случае страна способна 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

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 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.

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.

В странах, охваченных обзором, важными участниками природоохранной деятельности в настоящее время признаются НПО. В 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, для 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 Всемирный Фонд Природы (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 щекотливой экологической информации препятствуют осуществлению дальнейших действий.

В. Будущие задачи

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 1990-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.

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.

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.

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.

Рекомендация 1:

Правительствам всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ следует расширить политическую поддержку мерам, направленным на решение сохраняющихся экологических проблем. Им следует оптимизировать экологические приоритеты, рационализировать экологическое законодательство и усилить имплементационную работу в целях поощрения более устойчивого подхода к экономическому прогрессу, поднятия уровня и гармонизации их природоохранной практики и законодательства по всему региону ЕЭК и выполнения международных обязательств по многосторонним природоохранным соглашениям, участниками которых они являются. Им нужно также повысить роль гражданского общества в процессе принятия решений по экологическим вопросам.

СОЗДАНИЕ КОМПЕТЕНТНЫХ И ЭФФЕКТИВНЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

А. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы

Институциональный потенциал, необходимый для управления охраной окружающей среды

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 включение экологических проблем в число высокоприоритетных в политической повестке дня правительств. Кроме того, росту авторитета и эффективности таких министерств мешает то, что иногда природоохранные



Вставка 2.1

Укрепление институционального потенциала по охране окружающей среды в Эстонии и Румынии

До 1991 года министерство по охране окружающей среды Эстонии не имело органов местного уровня, поскольку вопросы природопользования и охраны природы находились в ведении уездов, имевших в своем составе специализированные отделы по проблемам окружающей среды. После 1993 года эти отделы перешли в сферу ведения министерства, но они по-прежнему финансировались из местных бюджетов. В таких обстоятельствах министерству было сложно обеспечивать осуществление национальных природоохранных стратегий в соответствии с приоритетами, определенными на общенациональном уровне. Результатом проведенных в этой связи в 2000 году структурных изменений явилась передача природоохранных органов уездов в непосредственное подчинение министерству по охране окружающей среды и обеспечение их финансирования из бюджета министерства. Эти органы выполняют функции осуществляющих агентств, которые занимаются вопросами ОВОС, взиманием платы за загрязнение, а также выдачей разрешений на использование природных ресурсов и подготовкой и реализацией планов на уровне уездов, в частности планов проведения ограниченных по размерам инвестиций в природоохранную деятельность и планов уездов по управлению отходами.

Являющееся центральным органом управления в области окружающей среды Румынии министерство экологии и управления водными ресурсами (МЭУВР) было реорганизовано в 2005 году. Основной обязанностью министерства в сфере горизонтального законодательства является разработка природоохранного законодательства в соответствии со сводом природоохранных норм ЕС. В 2005 году также было реорганизовано национальное агентство по охране окружающей среды (НАООС). Оно является национальным исполнительным органом, находящимся в ведении МЭУВР, отвечающим за координацию деятельности региональных и местных природоохранных органов. НАООС также наделено конкретными полномочиями по утверждению планов и контролю представления отчетности наряду с обязанностями по разработке подзаконных нормативных актов, касающихся осуществления и правоприменения. Региональные агентства по охране окружающей среды (РАООС) были учреждены в 2004 году в пределах существующих восьми регионов развития. РАООС отвечают за координацию работы местных агентств по охране окружающей среды (МАООС), реорганизация которых прошла в 2005 году. МАООС занимаются осуществлением и обеспечением применения природоохранного законодательства на уровне жудец. В настоящее время насчитывается 42 МАООС, т.е. по одному на каждый жудец, и, кроме того, функционирует администрация биосферного заповедника дельты Дуная. Наряду с этим в 2005 году за счет слияния территориальных лесных и охотничьих инспекций была создана Национальная природоохранная служба (НПС), которая является специализированным органом, находящимся в ведении МЭУВР. Сотрудники бывших инспекционных органов министерства и местных агентств по охране окружающей среды также были включены в состав НПС. Отделения НПС в жудецах работают в тесном сотрудничестве с МАООС при выполнении своих контрольных функций.

ОРЭД, 2001 г., уточнение, 2007 г.

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, 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.



Вставка 2.2

Недостаточный административный потенциал по охране окружающей среды в Боснии и Герцеговине, бывшей Югославской Республике Македония и Таджикистане

Институциональная структура Боснии и Герцеговины в области охраны окружающей среды отличается сложностью и отсутствием централизованной координации даже в вопросах осуществления международных соглашений. Потенциал на государственном уровне является чрезвычайно низким. Отсутствует согласованность между наделением природоохранными полномочиями и выделением средств для их осуществления. Имеется большое количество вакантных постов, а перспективы развития органов управления являются ограниченными. Низкое количество специалистов по вопросам природоохраны является причиной выполнения многими должностными лицами широкого круга обязанностей ввиду необходимости восполнения нехватки специалистов.

ОРЭД, 2004 г.


Министерство окружающей среды и территориального планирования бывшей Югославской Республики Македония (МОСТП) сталкивается с проблемой нехватки кадров и в первую очередь отсутствия специалистов в таких областях, как оценка воздействия на окружающую среду, мониторинг, комплексное предупреждение и снижение загрязнения и изменение климата. Государственная природоохранная инспекция (на середину 2005 года в ней насчитывалось 8 инспекторов, из которых 4 находятся в Скопье), функционирующая в рамках МОСТП, контролирует осуществление законов и других правовых актов, а также контролирует выполнение и соблюдение условий, предусмотренных в индивидуальных разрешениях. Очевидно, что количество инспекторов является недостаточным, а число привлекаемых к ответственности за нарушение природоохранного законодательства свидетельствует о весьма низком уровне правоприменения. Это может быть объяснено различными факторами, в частности отсутствием людских и финансовых ресурсов, слабостью правовой и судебной систем, а также недостатками законодательства.

ОРЭД, 2002 г.

Природоохранные учреждения Таджикистана обладают ограниченным потенциалом по причине нехватки кадров и низкой заработной платы. Например, в штат сотрудников Душанбинского комитета по охране природы и лесному хозяйству входит 29 человек, оплачиваемых из бюджета Комитета (включая 8 человек, работающих в четырех районных комитетах). Средняя заработная плата составляет 20 сомони в месяц (менее 7 долл. США). Низкая заработная плата является одной из основных причин большой текучести кадров среди инспекторов и других категорий сотрудников, в частности в комитетах районов и малых городов. Кроме того, имея в своем штате только трех сотрудников, департамент по землепользованию отвечает за вопросы устойчивого использования сельскохозяйственных земель.

ОРЭД, 2004 г.

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 из-за нехватки и недостаточной квалификации персонала значительно недостает потенциала районным инспекционным службам.

 **Вставка 2.3**

Многократная реорганизация украинских природоохранных учреждений


За последние пять лет в Украине был принят ряд мер по созданию и укреплению институциональной системы управления окружающей средой. Однако эти меры вряд ли позволили достичь желаемых результатов ввиду излишне частых реорганизаций природоохранных органов. Эти многократные изменения в составе руководства министерства охраны окружающей среды Украины привели к размыванию стратегической перспективы и ее внутренней целостности и явились причиной снижения эффективности в работе персонала, распыления технических и людских ресурсов и неэффективного использования финансовых ресурсов.

ОРЭД, 2006 г.

Наряду с этим в большинстве охваченных обзором стран природоохранные органы, как правило, имеют очень ограниченные финансовые ресурсы для выполнения своих обязанностей. Во многих случаях 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 сейчас от отсутствия финансовых средств на техническое обслуживание или замену оборудования, сокращения численности персонала и снижения качества лабораторных инспекций.

Разделение институциональных задач и координация

Частые реорганизации и/или дробление функций между несколькими учреждениями в условиях отсутствия четкого разделения 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 персонала, руководстве и приоритетах мешают развитию межведомственных механизмов координации. Одна из основных проблем состоит

 **Вставка 2.4**

Несбалансированность и отсутствие ясности в распределении обязанностей в Беларуси

Выдача разрешений на природопользование, проведение инспекций и обеспечение выполнения законодательства осуществляются параллельно на трех уровнях: национальном, региональном и местном. Обязанности сотрудников, работающих на этих трех уровнях, определены нечетко, а использование имеющихся ресурсов не является оптимальным. В рамках министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды существует определенный дисбаланс между задачами, относящимися к использованию и охране природных ресурсов, и задачами, связанными с охраной окружающей среды. Существует лишь один департамент (геологии), выполняющий функции, непосредственно связанные с использованием природных ресурсов (минеральных ресурсов). В министерстве нет департаментов, ответственных, например, за водопользование или лесное хозяйство, хотя некоторые из этих функций отнесены к кругу ведения соответствующих специализированных инспекций. Также существует отдельное министерство лесного хозяйства. Кроме того, неясно, какой орган отвечает за водопользование и водохозяйственную деятельность. Центральный научно-исследовательский институт использования водных ресурсов находится в ведении министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и финансируется из его бюджета, но его основной целью является проведение научных исследований, и он не имеет статуса департамента министерства.

ОРЭД, 2005 г., уточнение, 2006 г.

в том, что механизмы координации действий министерств, будь то официальные или неофициальные, почти во всех охваченных обзором странах являются довольно слабыми.

Кроме того, отмечается частичное дублирование полномочий 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 действий между природоохранными инспекциями и инспекциями других министерств. Вообще, различные инспекции планируют свои посещения изолированно, в результате чего инспекционные проверки нередко бывают неэффективными и некомплексными, некоторые предприятия иногда проверяются слишком часто и 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 разделения задач и сделала ее более ясной.



Вставка 2.5

Повышение качества кадров путем эффективной профподготовки в Беларуси

В 2004 году государство внедрило систему контроля за природоохранной деятельностью в рамках всех министерств и на всех предприятиях, обособленную от инспекций. В рамках этой системы в каждом министерстве и на каждом предприятии назначается (ются) лицо (лица, ответственное (ые) за обеспечение соблюдения природоохранного законодательства путем организации обучения, распространения соответствующей информации и уведомления о новых руководящих документах. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды способствует осуществлению этой программы путем проведения организации обучения и оказания методологической помощи. Наряду с этим внесено предложение о начале реализации правительством программы по оценке знаний всех руководителей предприятий в области законодательных и подзаконных актов по охране окружающей среды. Наряду с этим налажена весьма эффективная работа по выполнению программы подготовки инспекторов. Министерство нередко приглашает внешних экспертов, включая специалистов из университетов, для выступлений с лекциями. Организуются программы обучения для новых инспекторов, а также для опытных сотрудников, которые получают возможность повысить свою квалификацию.

ОРЭД, 2005 г., уточнение, 2006 г.

Внимания требует и вертикальная координация действий 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 не ясно и не понятно, по чьей инициативе - центрального управления или персонала местных комитетов - проводятся инспекции и кто из них их проводит. В Украине в результате проведения реформы системы управления в конце 1990-х годов некоторые природоохранные обязанности 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 применению законов.

Проблемы соблюдения и правоприменения

В большинстве охваченных обзором стран механизмы обеспечения соблюдения и реализации экологической политики и природоохранного законодательства слабы и нуждаются в укреплении. Это является результатом действия нескольких факторов, к которым относятся наличие пробелов 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.

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 об инспектировании объектов. Вместо того, чтобы содействовать соблюдению и поощрять его и использовать различные сочетания стимулов экономических инструментов, по-прежнему делается сильный упор на командно-контрольные механизмы. Как следствие, операторы не заинтересованы в осуществлении каких-либо мер по охране окружающей среды, если только их не обязывают к принятию таковых. Связь между средствами правоприменения (императивные средства) и средствами содействия соблюдению и его поощрения (диспозитивные средства) является довольно слабой. Нешироко 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 скидок с экологических налогов за инвестиции операторов в борьбу с загрязнением, как в Беларуси и Молдове, эти скидки 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 разрешение, и операторов, как правило, ложится тяжелая административная нагрузка. Серьезным препятствием для создания эффективной системы выдачи разрешений является использование только предельно допустимых концентраций (ПДК) без учета ограниченности количества сбрасываемых загрязнителей.

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 коллизию интересов. Например, природоохранные инспекции Беларуси занимаются как контролем, наблюдением за окружающей средой и выдачей разрешений, так и 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 обеспечить реализацию политики, являются частые реорганизации министерств окружающей среды и других природоохранных учреждений. Такие изменения оказывают отрицательное влияние на правоприменительные функции, как, например в Сербии, Украине, Черногории и других странах.

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 инспекций, решение о которых принимается в последнюю минуту. 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

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.

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 осуществление сотрудничества. Степень организованности и эффективности природоохранных инспекций остается в целом на низком уровне. Нужно лучше проводить работу по консолидации правоприменительных структур и расширению их возможностей, а также выделять на эти цели финансовые средства. Кроме того, введение новых требований и совершенствование существующей практики требует от персонала природоохранных органов и их подразделений овладения знаниями в новых сферах посредством профессионального обучения и повышения квалификации. Поэтому профессиональная подготовка должна быть ключевым компонентом любой стратегии, направленной на достижение улучшений.

Рекомендация 2

Во всех странах ВЕКЦА и ЮВЕ правительства должны в срочном порядке заняться серьезными проблемами, обусловленными 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 возможности, в частности на субнациональном уровне. Им также следует обеспечить ясность практики распределения 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 уровня) разрезе.

МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЗАДАЧ

А. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы

Финансирование деятельности, направленной на решение приоритетных экологических задач

Почти все охваченные обзором страны разработали экологическую политику и стратегии, хотя во многих из посвященных им документов не содержится описания приоритетных действий или не указывается объем 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.

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. Наряду с этим в охваченных обзором странах обычно 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, Черногория,

добились прогресса в области управления государственными ресурсами за счет внедрения практики разработки бюджета с ориентацией на результаты, подготовки концепций среднесрочных бюджетов и лучшего контроля за бюджетными ресурсами.



Вставка 3.1

Отсутствие приоритетов в программах и стратегиях препятствует эффективному использованию средств природоохранных фондов в Украине

Благодаря увеличению поступлений, средний размер сметы проектов, финансируемых Национальным природоохранным фондом, в период с 1998 по 2003 годы увеличился почти в пять раз и рос, в два раза опережая рост индекса потребительских цен. Однако, как представляется, приоритеты сформулированы чрезмерно расплывчато и не содержат четких указаний по отбору проектов для финансирования. Уточнение приоритетов позволило бы сократить поток необоснованных заявок и тем самым облегчило бы процесс оценки. Что касается областного уровня, то в обзоре, проведенном Датским фондом содействия охране окружающей среды в Восточной Европе в 2001 году, сделан вывод о нарушении большинством фондов Санкт-Петербургского руководства по экологическим фондам при переходе к рыночной экономике. Расходование средств не было в достаточной степени адресным, с тем чтобы обеспечить достижение природоохранных целей, а для отбора проектов или управления ими не установлены четкие процедуры.

ОРЭД, 2006 г.



Вставка 3.2

Финансовое планирование для осуществления стратегии управления отходами в Сербии

В 2003 году Сербия приняла национальную стратегию управления отходами; в этой стране внесен на утверждение новый закон об управлении отходами, соответствующий директивам ЕС. Финансовое планирование для осуществления стратегии и будущего закона касается финансирования и участия в совместном финансировании проектов по линии Директората по охране окружающей среды, экологического фонда и национальной инвестиционной программой (финансируемой за счет доходов Сербии от приватизации).

В течение 2004 года Директорат по охране окружающей среды занимался финансированием или участвовал в софинансировании различных мероприятий на общую сумму в 800 тыс. евро. К их числу относились проекты в области санитарного оздоровления и экологической реабилитации действующих свалок в четырех муниципалитетах, подготовка технической документации по очистке и экологической реабилитации действующих свалок в 19 муниципалитетах и разработка технической документации на строительство 7 региональных мусорных полигонов для 38 муниципалитетов. В 2005 году Директорат по охране окружающей среды участвовал в совместном финансировании 24 проектов (общей стоимостью 300 тыс. евро). Эти проекты были связаны с разработкой технической документации на строительство трех региональных мусорных полигонов для 16 муниципалитетов и систем канализации, закрытие и экологическую реабилитацию действующих свалок для 22 муниципалитетов.

С 2005 года экологический фонд участвует в совместном финансировании ряда важных проектов, относящихся к региональным и муниципальным мусорным полигонам, некоторые из которых осуществлялись на основе публичного тендера. Его доля в софинансировании составляла в пределах от 40% до 60% от общей сметы проектов.

В рамках национальной инвестиционной программы было отобрано 4 проекта в области управления отходами, для финансирования в период 2006-2007 годов (общей стоимостью 20 млн. евро). Эти проекты касаются оказания поддержки местным органам самоуправления в строительстве региональных мусорных полигонов (4,3 млн. евро) и сборе бытовых отходов (2 млн. евро), подготовке подробного кадастра ПХД и замене устройств, содержащих ПХД (полихлорированные дифенилы) и их экспорте для переработки (3,04 млн. евро), а также очистки и рекультивации действующих свалок (2,7 млн. евро).

ОРЭД, 2006 г.

Почти во всех охваченных обзором странах неудовлетворительно реализуются политико-профилактические 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 высоки. 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

В 1990-е годы по совету международного сообщества большинство охваченных обзором стран ввели 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 бюджетных дефицитов. Отсутствие контроля за применением экономических инструментов и прозрачности 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.



Вставка 3.3

Увеличение бюджетных поступлений для природоохранных целей в Беларуси

В Беларуси ресурсы, имевшиеся в распоряжении Фонда охраны природы, были недостаточны для выполнения Национального плана действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды на 2001-2005 годы, а также планов действий на областном уровне. В результате в течение нескольких лет были постепенно увеличены уровни платежей за водоотвод, сброс сточных вод, выбросы в атмосферный воздух и размещение отходов. Одним из показателей успеха этих действий было увеличение поступлений в Фонд охраны природы (в настоящее время бюджетный фонд) в 13 раз, с 9,5 миллионов долларов в 2000 г. до примерно 25 миллионов долларов в 2004 г. Это привело к улучшению финансирования природоохранных приоритетов.

ОРЭД, 2005 г.

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 их надлежащем проектировании и применении. 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 себестоимости, 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 скидок. 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 взиманию.

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

Вставка 3.4

Воздействие экономических инструментов на окружающую среду: опыт Эстонии

Экологические налоги в Эстонии используются с 1991 года. За пятнадцатилетний период (1991-2005 годы) поступления от экологических налогов постоянно росли, но они по-прежнему не пропорциональны темпам экономического роста. Это связано со стимулирующей ролью экологических налогов в интересах охраны окружающей среды. В случае принятия предпринимателями эффективных мер по охране окружающей среды величина выплачиваемых ими экологических налогов снижается.

В течение этого пятнадцатилетнего периода поступления от экологических налогов использовались государственным бюджетом на цели финансирования охраны окружающей среды и деятельности по сохранению природы. С 1991 по 1999 годы денежные средства использовались по линии экологического фонда, не являющегося государственной бюджетной организацией. С июля 1999 года их использование осуществлялось по линии экологического инвестиционного центра, действующего в рамках государственного бюджета. Ранее такие государственные функции, как деятельность экологической инспекции и развитие информационной технологии, также финансировались по линии фонда. В последние годы финансирование этих видов деятельности во все большей степени обеспечивается за счет государственного бюджета. Текущее финансирование ведется на основе проектов. Проекты группируются в программы в соответствии с приоритетностью секторов, которые будут финансироваться. Денежные средства не возвращаются в сектор, из которого они были получены, а направляются туда, где они могут быть использованы с наибольшей отдачей для Эстонии с точки зрения охраны окружающей среды. Согласно этому принципу, более 40% финансовых средств было выделено водохозяйственному сектору, имеющему приоритетное значение для Эстонии, хотя от данного сектора было получено только 15% денежных средств.

В последние 15 лет воздействие экономических инструментов на снижение загрязнения окружающей среды оказалось исключительно эффективным. Например, существенно сократилась нагрузка, связанная с загрязнением воды, в частности по органическим загрязнителям (более чем в 7 раз), выбросам взвешенных твердых частиц (почти в 7 раз) и общей серы и загрязнению нефтепродуктами (в 4 раза). Наименьшим был показатель сокращения общего загрязнения по азоту (в 3 раза). В 2005 году Эстония приняла решение повысить эффективность используемых экономических инструментов путем укрепления правовой основы в области природопользования и охраны природы. В принятом Законе об экологических платежах (2005 год) предусматривалось резкое увеличение ставок подавляющего большинства экологических налогов (в некоторых случаях почти на 100%). Искомая цель заключается в том, чтобы частные предприятия и предприятия государственного сектора получили четкий сигнал о готовности государства использовать свои природные ресурсы и окружающую среду устойчивым образом.

ОРЭД, 2001 г., уточнение 2006 г.

и соответственно увеличились объемы взимаемых сборов и штрафов за чрезмерное загрязнение.

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. По примеру Болгарии инициативы по списанию долга в обмен на природоохранные меры начали реализовываться Грузией.

Значительную роль в финансировании природоохранных расходов в обследованных

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 порядке принятия решений о распределении финансовых средств и установлении приоритетов. 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.



Вставка 3.5

Охрана окружающей среды не отнесена к приоритетам международного финансирования в Молдове

В анализируемый период правительство Молдовы рассматривало охрану окружающей среды в качестве одной из приоритетных областей для подачи заявок на получение международной технической помощи. Вследствие этого в страновых стратегиях оказания помощи или аналогичных программах международных финансовых учреждений (Международного валютного фонда, Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития), международных организаций (Европейской комиссии, Программы развития Организации Объединенных Наций) и двусторонних доноров, проявляющих активность в этой стране, охрана окружающей среды не рассматривалась в качестве приоритета. Если исключить проекты Европейского банка по реконструкции и развитию и Всемирного банка, главной целью которых не является охрана окружающей среды, общий объем внешних финансовых ресурсов, поступивших в страну за период 1998-2003 годов, может быть оценен на уровне около 7 млн. долл. США по сравнению с внутренними расходами, составляющими около 81 млн. долл. США. Хотя данное положение соответствует тенденциям в других странах региона ВЕКЦА, в которых внутренние расходы на охрану окружающей среды существенно превышают зарубежные инвестиции, Молдова имеет потенциал для привлечения дополнительных внешних источников финансирования. Шагом в верном направлении является принятие национальной программы технической помощи на 2005-2006 годы, которая была разработана для оказания поддержки реализации стратегии по сокращению масштабов бедности (документ о стратегии экономического роста и сокращении масштабов бедности, 2004-2006 годы). Проекты, предусмотренные программой в соответствии с приоритетными областями документа о стратегии экономического роста и сокращении масштабов бедности, имеют более высокие шансы привлечь к себе внимательных потенциальных доноров.

ОРЭД, 2005 г., уточнение, 2006 г.

Мобилизация международных доноров

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 гибким механизмам 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 коммуникации между властями и донорами и постоянные реорганизации учреждений способствовали сокращению масштабов международного экологического сотрудничества.

В. Будущие задачи

В охваченных обзорами странах по-прежнему сохраняются политические и институциональные препятствия для финансирования природоохранных проектов. Ныне используемые экономические инструменты зачастую замышлялись 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 достижению устойчивости.

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, привлекать международную техническую помощь или оптимально использовать финансовые средства сложно.

Хотя определенный прогресс в деле создания экологических фондов достигнут практически во всех странах, практика управления ими не достаточно 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 задач и строгому контролю за результативностью использования финансовых средств.

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 экологических фондов, а также на систематической основе добиваться прозрачности и внедрять финансовое планирование и цикличное управление проектами. Нужно увеличить объем инвестиций в природоохранную инфраструктуру. Правительствам следует налаживать сотрудничество с частным сектором с целью разработки инновационных инструментов для финансирования природоохранной инфраструктуры.

НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ПРОГРЕССОМ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ И КОРРЕКТИРОВКА ЗАДАЧ

А. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы

Оценка хода изменений в существующей в странах экологической обстановке

В настоящее время все обследованные страны подготавливают различные виды 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. Когда показатели используются, они не стандартизированы и часто выражаются в объемно-массовых единицах (например, тонны и кубические метры), что не способствует пониманию директивными органами и широкой общественностью причин и следствий состояния окружающей среды, их увязывание с экономическими и социальными изменениями, оценке затратоэффективности деятельности по осуществлению политики и проведение сопоставлений с другими странами.



Вставка 4.1

Разработка экологических показателей для мониторинга состояния окружающей среды в Узбекистане

Проект “Экологические показатели для мониторинга состояния окружающей среды в Узбекистане” является частью более широкой инициативы, реализуемой при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций, по разработке национальной системы сбора и обработки экологических данных, так называемой экологической программы “Атроф-Мухит” государственного комитета Узбекистана по охране природы. Основной целью этого компонента проекта является разработка показателей для проведения в стране мониторинга по ряду отобранных экологических параметров.

С целью выявления и определения соответствующего набора экологических показателей для Узбекистана проектом предусматривалось проведение процесса широких консультаций, в том числе с чиновниками различных уровней, техническими и научными работниками, неправительственными организациями (НПО) и группами, представляющими местные общины. После принятия набора показателей в рамках проекта ведется разработка стратегии мониторинга по каждому показателю; протоколов управления данными и создания баз данных, предназначенных для хранения, обработки и анализа данных; а также системы экологической информации с целью обмена данными.

Система экологической информации (СЭИ) является одним из результатов данного проекта. Данные, хранимые в базе данных СЭИ, собираются в ходе мониторинга состояния окружающей среды в Узбекистане, проводимого на национальном, региональном и местном уровнях по 91 экологическому показателю. Каждый показатель служит для проведения мониторинга за различными аспектами состояния окружающей среды, например загрязнением воздуха или засолением земель. С данными можно ознакомиться через Интернет с помощью стандартного веб-навигатора. СЭИ позволяет производить поиск, анализ и вывод экологических данных на экран в режиме онлайн.

ОРЭД, 2001 г., уточнение, 2007 г.

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

 **Вставка 4.2**

**Украинская региональная программа экологического мониторинга:
на примере Запорожской области**

В 2001 году облсовет Запорожской области принял программу экологического мониторинга области на 2001-2010 годы. Эта программа, разработанная в сотрудничестве со всеми областными органами, являющимися крупными загрязнителями предприятиями и местными НПО, а также при поддержке регионального экологического фонда, опирается на формат и процедуру представления данных, ведущиеся "Экоцентром". Эта компания ведет базу данных на основе Интернета с целью управления данными, вводимыми из всех сетей мониторинга области, включая Гидромет, Министерство здравоохранения и Государственный комитет по делам водного хозяйства, а также данными о выбросах предприятий, являющихся источниками загрязнения. Ее реализация контролируется региональной межведомственной комиссией под руководством заместителя главы областной администрации. На осуществление программы из различных источников было выделено около 16 млн. гривен (около 3 млн. долл. США). Она была принята за основу для разработки других региональных программ, в частности программы по урегулированию экологического кризиса в Запорожье, рассчитанной на период 2001- 2010 годов и которой охвачено около 100 предприятий-загрязнителей; программы по поощрению охраны окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности в Запорожской области на период 2003-2010 годов; программы по восстановлению земель объектов горнодобывающей промышленности; программы по обращению с опасными отходами.

ОРЭД, 2006 г.

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.

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. В Украине национальные доклады о состоянии окружающей среды раньше ежегодно публиковались на украинском и английском языках, однако начиная с 2002 года ни одного такого доклада издано не было.

Другим основным препятствием для достижения прогресса в области мониторинга окружающей среды в большинстве стран является отсутствие полностью 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 фондов охраны окружающей среды. По-прежнему слабо распространена и практика самомониторинга промышленных предприятий, и компании редко вводят добровольную 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 об обращении с отходами 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 в разных охватываемых мониторингом сферах с использованием различных методологий, а национальные экологические стандарты и системы классификации часто не согласуются с международными.



Вставка 4.3


Российский опыт в области подготовки экологической и социальной отчетности

По состоянию на июль 2006 года 41 российская компания представила свои нефинансовые отчеты, основой для разработки которых послужили мировой опыт и инициатива по представлению подробных отчетов по широкому кругу аспектов корпоративной социальной ответственности (КСО) и устойчивости развития, содержащие описание результатов их экономической, природоохранной и социальной деятельности. 14 из этих отчетов включены в виде разделов в годовые отчеты компаний, 17 отчетов подготовлены в форме отчетов о деятельности в социальной сфере, шесть - в качестве отчетов об устойчивости развития, а четыре - в качестве отчетов о природоохранной деятельности. В то же время при подготовке своих отчетов 11 компаний использовали Руководящие принципы для глобальной инициативы по отчетности (ГИО) и Стандарт AA1000S, касающийся методов подготовки отчетов, а также показатели результативности деятельности; к числу этих компаний относятся ОАО “Норильский никель”, ОАО “Лукойл”, РАО “Единые энергетические системы России”, ОАО “Татнефть”, ОАО “ЮКОС”, корпорация “Илим Палп”, ЗАО “Северо-западная лесопромышленная компания”, ООО “НОВОГОР-Прикамье”, ООО “ЕвразХолдинг”, “Шелл” и “БП”. Компания “РУСАЛ” подготовила свой нефинансовый отчет в соответствии с 10 принципами Глобального договора Организации Объединенных Наций.

В число четырех российских компаний, которые информируют о своей экологической политике в форме специальных экологических отчетов, входят ОАО “Газпром”, ОАО “Рязанская государственная районная электростанция”, ОАО “Архангельский целлюлозно-бумажный комбинат” и ОАО “Северо-западная лесохозяйственная компания”. Хотя эти отчеты по вопросам экологической деятельности еще немногочисленны, они отличаются высокой степенью прозрачности в отношении большинства аспектов, касающихся ответственности за состояние окружающей среды. Системы управления окружающей средой, применяемые этими ведущими российскими компаниями, соответствуют требованиям стандарта ISO 14001.

ЕЭК ООН, 2006 г.

Несмотря на эти недостатки, некоторый прогресс в области мониторинга достигнут. Армения и Азербайджан предпринимают активные усилия для создания и обновления сетей мониторинга. Лучше ведется 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

 **Вставка 4.4**

Повышение качества экологического мониторинга в рамках проекта “Совместное управление речным бассейном реки Кура” в Азербайджане, Армении и Грузии

Проект “Совместное управление речным бассейном реки Кура”, который финансируется Программой ЕС “Тасис”, предусматривает ряд подпроектов, реализуемых национальными техническими рабочими группами Азербайджана, Армении и Грузии. Эти группы собираются на пленарные рабочие совещания, которые обеспечивают координацию деятельности между странами. Достигнут устойчивый прогресс в модернизации технологий и мониторинге количества и качества воды в бассейне реки Кура с целью принятия единого подхода в пределах отдельных стран и всеми странами вместе, а также осуществления обмена данными. Трансграничные обзоры и водохозяйственные мероприятия могут проводиться только в случае, если все три страны получают адекватное представление о существующих условиях и угрозах, и данный проект позволяет добиться существенного прогресса в этом направлении. Компоненты по наращиванию потенциала предусматривают проведение обзоров практики водохозяйственной деятельности, повышение информированности, выявление “участков с повышенным уровнем загрязнения” на раннем этапе загрязнения за счет совершенствования практики мониторинга. Наличие более широких политических проблем означает, что в настоящее время создание официальной руководящей группы в масштабах бассейна, международной комиссии или другого органа высокого уровня, пользующегося политической поддержкой, невозможно. Тем не менее все три страны четко выступают за техническое сотрудничество, которое принесет им взаимные выгоды.

ЕЭК ООН, 2006 г.

информации. Этим министерством был также учрежден Региональный центр мониторинга Прикаспийского региона.

Важность независимых оценок прогресса в области мониторинга

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, которые анализируют проблемы окружающей среды в стране под углом зрения стороннего наблюдателя. Министерства окружающей среды используют эти обзоры в качестве справочного материала во время проведения консультаций, переговоров и подготовки проектных предложений, стратегий и программ. Доклады по ОРЭД и содержащиеся

в них рекомендации также являются важными средствами для выработки экологической политики, приведения существующей практики в соответствие со стандартами и требованиями ЕС и обеспечения учета 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, экологических 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.

Положительное влияние на разработку экологической политики стран оказали оценки, проведенные в ОЭСР Отделом стран - нечленов ОЭСР, особенно Специальной рабочей группой по реализации Программы действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС). Кроме того, охваченные обзором страны пользуются возможностями наращивания потенциала в области мониторинга и отчетности, которые представляются им в рамках деятельности 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

Хотя в некоторых странах достигнут значительный прогресс, положение дел в области мониторинга и управления информацией в охваченных обзором странах остается критическим. Большинство из них перепроектировали свои системы 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 подконтролен различным органам, 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 отраслях промышленности часто приводит к повышению КПД технологических процессов и экологичности производства и с экономической точки зрения оправданно.

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 следить за тем и оценивать то, как реализуется политика. Как следствие, национальные целевые показатели и приоритеты должным образом не обновляются и не корректируются.

Рекомендация 4:

Правительствам всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ нужно провести общий обзор их систем мониторинга окружающей среды, в том числе скорректировать свои целевые показатели, чтобы лучше понять реальные экологические приоритеты и разработать более реалистичные природоохранные программы и стратегии для обеспечения их эффективного финансирования. Для этого необходимо отобрать целеориентированные экологические показатели, модернизировать мониторинговое оборудование и улучшить сбор, обработку и представление данных. Природоохранным органам следует обеспечить, чтобы на предприятиях велся самомониторинг.

УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ПОЛИТИКЕ, ПРОВОДИМОЙ В РАЗНЫХ СЕКТОРАХ

А. Достигнутый прогресс и встретившиеся проблемы

Учет экологической политики

Работа по обеспечению учета экологической политики пока еще находится на начальной стадии и ведется в обследованных 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 переходного экономического кризиса нагрузка на окружающую среду со стороны основных секторов (энергетика, транспорт, промышленность, сельское хозяйство) снизилась. Эта тенденция начинает принимать обратную направленность, а надлежащей реформы политики с целью учета в ней экологических соображений между тем проведено не было.

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 для секторов энергетики, лесного хозяйства и обращения с отходами. Например, Сербия приняла в 2003 году Национальную стратегию обращения с отходами, а Черногория разработала Стратегию энергоэффективности на 2005-2006 годы.

Учету экологической политики могут способствовать и стратегии устойчивого развития, которые обеспечивают инструментарий для ее инкорпорирования в секторальную политику. В 2002 году участники Встречи на высшем уровне по устойчивому развитию настоятельно призвали государства не только предпринимать непосредственные 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 Македония, 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 и Кыргызстан, где такой стратегии нет вообще, и Туркменистан и Узбекистан, не предоставившие информацию о таких стратегиях.

Средства осуществления

В большинстве обследованных стран все еще широко используются традиционные средства регулирования. Воздействие процесса экономического развития и общих



Вставка 5.1

Учет целей охраны окружающей среды в других секторах в Румынии

Основной целью политики Румынии, как она определена в Национальном плане развития, является учет целей охраны окружающей среды в других секторах. В этом контексте правительство Румынии наращивает усилия по созданию более прочной основы для проведения стратегической экологической оценки (СЭО) в стране и определения более широкого круга показателей, которые будут учитываться при принятии решений и установлены для каждой соответствующей категории планов и программ, оказывающих возможное влияние на окружающую среду. Благодаря найму в 2007 году пяти сотрудников управления по горизонтальному законодательству и подзаконным нормативно-правовым актам министерства экологии и управления водными ресурсами будет укреплен кадровый потенциал для осуществления Директивы ЕС по СЭО. В связи с тем, что сотрудники министерства не обладают необходимым опытом для проведения СЭО и выполнения директив о представлении отчетности, будет организовано соответствующее обучение и установлено соответствующее оборудование (ПК и базы данных). Параллельно будет подготовлен проект руководящих принципов по проведению СЭО. Кроме того, будет организовано обучение представителей отраслевых министерств и широкой общественности, которое позволит повысить уровень осведомленности о требованиях и порядке применения законодательства в области СЭО в рамках национальных планов/программ.

ОРЭД, 2001 г., уточнение, 2006 г.

моделей производства и потребления на состояние окружающей среды, как правило, во внимание не принимается. Более подходящими средствами борьбы с такими воздействиями и содействия учету экологической политики являются, в частности, оценка воздействия на окружающую среду, стратегическая экологическая оценка, системы экологического менеджмента и рыночные инструменты.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), которая обычно применяется к проектам частного сектора, может быть 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 измененной в 1997 году.

Стратегическая экологическая оценка (СЭО) считается ключевым средством секторального интегрирования экологической политики, 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.

Системы экологического менеджмента (СЭМ) также являются важным средством обеспечения учета экологической политики в деловом 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 обследованных странах неуклонно растет. Кроме того, в большинстве этих стран результативность экологической деятельности в промышленном секторе можно резко улучшить 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 свое законодательство в соответствие с этими требованиями.



Вставка 5.2

Болгарский опыт использования стратегической экологической оценки в качестве инструмента, позволяющего учитывать экологические факторы в секторальном планировании

С июля 2004 года в Болгарии были ужесточены правовые требования об использовании СЭО в качестве инструмента учета экологических факторов в процессе подготовки секторальных планов и программ. Национальное законодательство в области СЭО соответствует принципам и положениям Директивы ЕС 2001/42/ЕС об оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду (Директива по СЭО). К настоящему времени проведено несколько СЭО в отношении программ, реализуемых в энергетике и на транспорте. Вместе с тем число проведенных процедур СЭО является еще недостаточно высоким для того, чтобы извлечь уроки из этого процесса. Ниже приводятся два последних примера проведения СЭО в отношении программ в области энергетики и транспорта:

- *Национальная долгосрочная программа развития возобновляемых источников энергии*

После проведения предварительной оценки (первый этап процесса СЭО) министерство окружающей среды и водных ресурсов (МОСВР) приняло решение о необходимости проведения стратегической экологической оценки программы. Министерство также дало ряд указаний по сфере применения СЭО, основное внимание в которых уделено таким конкретным вопросам, как оценка воздействия ветропарков на миграцию птиц в Виа Понтика на побережье Черного моря или оценка вероятного воздействия водных режимов (изменения режима водосбора и стока воды) в результате водопользования. В настоящее время ведется подготовка доклада о СЭО в отношении этой программы.

- *Секторальная рабочая программа "Транспорт"*

Министерство окружающей среды и водных ресурсов провело предварительную оценку программы и приняло решение о необходимости проведения СЭО в отношении данной программы в рамках ее общей оценки. В ходе подготовки оценки с природоохранными органами (МОСВР, управление бассейна) и НПО были проведены консультации по сфере ее охвата. С целью сбора замечаний от общественности к проекту доклада о СЭО был открыт общий доступ. Документация была представлена МОСВР, и министерство подготовило свое письменное заключение по докладу о СЭО, причем некоторые замечания будут отражены в окончательном варианте оценки. Как ожидается, окончательный вариант проекта будет представлен министерству для прохождения последнего этапа процедуры принятия заявления об утверждении программы.

ОРЭД, 2000 г., уточнение, 2006 г.

Рыночные средства (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.

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 обследованных стран. Хорошим примером явилась процедура приватизации в Эстонии, где экологические требования были учтены в схемах приватизации. В одном из решений правительства, принятых в



Вставка 5.3

Учет природоохранных проблем в промышленности: на примерах стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и Юго-Восточной Европы

- В Украине первые шаги по внедрению комплексной системы выдачи разрешений были предприняты в 2005 году, а недавно был подготовлен проект национальной стратегии по переходу на изготовление более чистой продукции. Вместе с тем для обеспечения эффективного внедрения комплексной системы выдачи разрешений на Украине требуется еще разработать политическую и правовую основу, создать базу данных НИТ, подготовить техническое руководство по секторальным и горизонтальным НИТ и организовать обучение по процедурным и техническим аспектам НИТ.

- Предприятия Беларуси начали подавать заявки на проведение экологического освидетельствования (ISO 14000). В 2003 году свидетельства получили шесть предприятий, а два из них получили международные свидетельства. Опубликованы национальные стандарты выдачи экологических свидетельств, которые основываются на серии стандартов ISO 14000. Этому процессу оказывается поддержка со стороны законодательства, которое предусматривает, что предприятиям, впервые прошедшим процесс освидетельствования, в первые три года предоставляется 10 процентная скидка со ставки платежей за загрязнение. В настоящее время в рамках реализации пилотного проекта в Гродненской области вводится практика комплексного подхода к выдаче экологических разрешений. Опыт, приобретенный благодаря этому проекту, может использоваться для учреждения национальной комплексной системы выдачи разрешений.

ОРЭД, 2005 г.

- В Азербайджане экологические требования не приняты, а министерство экологии и природных ресурсов (МЭПР) не привлекалось к принятию решений в ходе процесса приватизации. Однако высокую эффективность показала система добычи нефти и газа в соответствии с новыми соглашениями о разделе продукции. В настоящее время до начала бурения скважины министерство экологии и природных ресурсов должно утвердить оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС). Более не допускается захоронения обломков выбуренной породы на дне моря (до последнего времени этот метод повсеместно применялся на многих месторождениях мира), также не допускается сброс бурового шлама в море или сброс сопутствующих вод (очищенных должным образом) даже в случае, если единственной проблемой является более высокое содержание соли по сравнению с ее содержанием в водах Каспийского моря.

ОРЭД, 2003 г., уточнение, 2006 г.

- Поскольку вопросы, касающиеся окружающей среды в ходе приватизации не рассматривались в качестве приоритетных, управление по вопросам приватизации Боснии и Герцеговины не предъявляет требований к осуществлению природоохранных инвестиций при проведении переговоров с потенциальными инвесторами. Однако некоторые инвесторы, работающие в стране, в добровольном порядке приняли природоохранные меры и снизили уровень загрязнения. Положительный опыт таких компаний может иметь практическое значение для разработки политики, поощряющей новых собственников к инвестированию в технологии, используемые для предупреждения загрязнения и обеспечения ресурсосбережения.

ОРЭД, 2004 г.

- В Грузии нет предприятий, получивших свидетельство ISO 14000 и внедривших систему экологического менеджмента (СЭМ), НИТ или прошедших экологический аудит; кроме того, все еще не создана система экологического страхования.

ОРЭД, 2003 г., уточнение, 2006 г.

период 1996-1999 годов, было предусмотрено, что 5% средств, выручаемых от продажи предприятия, должны направляться на экологические цели. Собранные деньги были использованы главным образом для финансирования проектов по восстановлению окружающей среды и сооружению установок по очистке промышленных сточных вод и полигонов отходов. Отличилась тем, что обеспечила учет 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

В большинстве обследованных стран серьезной проблемой с точки зрения учета экологической политики в политике, проводимой в разных секторах, остается слабость институтов. Для решения этой проблемы правительства предпринимают усилия по внедрению институциональных инструментов интегрирования экологической политики, 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 коммуникации, причем нередко на поздней стадии процесса консультаций.

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. В 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 ресурсы. 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

Учет экологических соображений 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 экологической политики на политическом, институциональном и секторальном уровнях. Однако правительства обычно не располагают необходимыми институциональной или нормативной базами для ее учета при выработке политики и не используют широко рыночные инструменты, позволяющие добиться ее более эффективной интеграции за счет рыночных механизмов.

Для ее секторального интегрирования требуется укрепить позиции 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. Самостоятельных действий министерств окружающей среды недостаточно: требуется активное участие всех подразделений правительства. Для преодоления сопротивления некоторых секторов экономики необходима и политическая воля. Поэтому нужно вовлекать в работу как частный сектор, так и гражданское общество, причем не только через посредство нормативной базы, но и с помощью рыночных стимулов и добровольных подходов. 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.

Рекомендация 5:

Правительства всех стран ВЕКЦА и ЮВЕ должны институционализировать практику учета экологической политики в политике, проводимой в других секторах, и способствовать вовлечению в процесс интеграции политики частного сектора, а также эффективное участие в нем общественности. В частности, им следует обеспечить применение соответствующих инструментов (например, стратегии устойчивого развития, стратегии борьбы с нищетой), чтобы поддержать усилия по широкому и эффективному учету экологической политики в секторальной политике, а также внедрить специальные инструменты и механизмы (включая, в соответствующих случаях, стратегическую экологическую оценку, оценки воздействия на окружающую среду, системы экологического менеджмента, национальные планы действий по гигиене окружающей среды, рыночные инструменты и т.д.), обеспечивающие учет экологических требований в транспортном, энергетическом, сельскохозяйственном и других ключевых секторах.

Приложение I

Статус программы Обзоров результативности экологической деятельности ЕЭК ООН, 2007 год

Страны - члены ЕЭК ООН ¹	ОРЭД ЕЭК ООН 1-й обзор	ОРЭД ЕЭК ООН 2-й обзор	Страны-члены ЕС
Албания	2002		
Армения	2000		
Азербайджан	2003		
Беларусь ²	1997	2005	
Босния и Герцеговина	2004		
Болгария ²	1995	2000	X
Хорватия	1999		
Эстония	1996	2001	X
Грузия	2003		
Казахстан	2000	2007	
Кыргызстан	2000	(2008)	
Латвия	1998		X
Литва	1998		X
Молдова	1998	2005	
Черногория ³	2002	2007	
Румыния	2001		X
Российская Федерация ²	1999		
Сербия ³	2002	2007	
Словения	1997		X
Таджикистан	2004		
Бывшая Югославская Республика Македония	2002		
Туркменистан			
Украина	1999	2006	
Узбекистан	2001		

Примечания:

(1) Страны - члены ЕЭК ООН, имеющие право на участие в Программе ОРЭД.

(2) В сотрудничестве с ОЭСР.

(3) В 2002 году первый ОРЭД был проведен в Югославии.

С докладами о соответствующих ОРЭД можно ознакомиться на вебсайте по следующему адресу: <http://www.unece.org/env/epr/countriesreviewed.htm>.

Приложение II**Библиография**

- Commission of the European Communities. “European Neighbourhood Policy” Armenia Country Report. Brussels, 2005. Available at:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/armenia_country_report_2005_en.pdf
- Commission of the European Communities. “European Neighbourhood Policy” Azerbaijan Country Report. Brussels, 2005. Available at:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/azerbaijan_country_report_2005_en.pdf
- Commission of the European Communities. “European Neighbourhood Policy” Georgia Country Report. Brussels, 2005. Available at:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/georgia_country_report_2005_en.pdf
- Commission of the European Communities. “European Neighbourhood Policy” Moldova Country Report. Brussels, 2004. Available at:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/moldova_enp_country_report_2004_en.pdf
- Commission of the European Communities. “European Neighbourhood Policy” Ukraine Country Report. Brussels, 2004. Available at:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine_enp_country_report_2004_en.pdf
- Commission of the European Communities. Albania Stabilisation and Association Report. Brussels, 2004. Available at:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/cr_alb_en.pdf
- Commission of the European Communities. Albania 2006 Progress Report. 2006. Available at:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/al_sec_1383_en.pdf
- Commission of the European Communities. Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report. Brussels, 2006. Available at:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/bih_sec_1384_en.pdf
- Commission of the European Communities. Analytical Report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership. Brussels, 2005. Available at:
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1425_final_analytical_report_mk_en.pdf
- European Commission. Azerbaijan Country Strategy Paper 2002–2006. Brussels, 2001
 Available at:
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/azerbaidjan/csp/02_06_en.pdf
- European Commission. Belarus Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2005–2006. Brussels, 2004. Available at:
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/csp/csp05_06.pdf
- European ECO-Forum. Background Paper for the Round Table on Environmental Policy Integration at the Fifth “Environment for Europe” Ministerial Conference, Kiev, May 21–23, 2003.
- European Environment Agency. Belgrade’s Assessment 2007 (draft version). Available at:
<http://ewindows.eu.org/belgrade07>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Environmental

Management in EECCA. Paris, 2005. Available at:

http://www.oecd.org/document/34/0,2340,en_2649_34291_34983714_1_1_1_1,00.html

OECD/Environment Action Programme (OECD/EAP). Task Force Secretariat - Regional Meeting on Progress in Achieving the Objectives of the EECCA Environment Strategy, Kiev, 18-19 May 2006.

Regional Environmental Centre for the Caucasus. The year of achievements. Annual Report 2003. 2004. Available at:

<http://rec.caucasus.net/recc/index.php?t=index&f=20&su=02070&lang=eng>

Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe. Highlights of the Regional Environmental Reconstruction Programme for South Eastern Europe. 2003. Available at:

<http://www.rec.org/REC/programs/REREP/HighlightsofREReP.pdf>

Regional Environmental Center. Environmental Snapshot of South Eastern Europe, REReP Country Profiles. 2006. Available at:

http://www.rec.org/REC/Programs/REREP/docs/rerep_country_profiles.pdf

UNECE Working Group on Environmental Monitoring and Assessment, Committee on Environmental Policy - Sixth session, Geneva, 12–14 June 2006. Guidelines for the application of environmental indicators committee on environmental policy.

UNECE Committee on Environmental Policy, Thirteenth session, Geneva, 9–11 October 2006. Environmental policy and international competitiveness: can we afford a better environment in a globalizing world?

UNECE EPR Programme - all EPR reports are available at:

<http://www.unece.org/env/epr/>

World Bank. Building Blocks for a Sustainable Future, Review of Environment and Natural Resource Management in the Republic of Belarus. October 2002. Available at:

[http://www.countryanalyticwork.net/Caw/CawDocLib.nsf/vewDispAgencyList/2EDDFC3B08D0393E85256D09005B1D6C/\\$file/Belarus+Building+Blocks+-+Oct+2002+P071140.pdf](http://www.countryanalyticwork.net/Caw/CawDocLib.nsf/vewDispAgencyList/2EDDFC3B08D0393E85256D09005B1D6C/$file/Belarus+Building+Blocks+-+Oct+2002+P071140.pdf)

World Bank. Serbia and Montenegro, Country Environmental Analysis. February 2003. Available at:

[http://www.countryanalyticwork.net/Caw/CawDocLib.nsf/vewProduct/85256BC30067844F85256D09005A5656/\\$file/Serbia-Mont_CEA_2003.pdf](http://www.countryanalyticwork.net/Caw/CawDocLib.nsf/vewProduct/85256BC30067844F85256D09005A5656/$file/Serbia-Mont_CEA_2003.pdf)