

ENVIRONMENT FOR EUROPE
UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ
ДОВКІЛЛЯ ДЛЯ ЄВРОПИ
Kyiv, 21 - 23 May 2003



ПЯТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ

КИЕВ, УКРАИНА
21-23 мая 2003 года

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН: ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РАМКИ

Документ представлен

Руководящей группой по экологической стратегии для стран
Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии

через посредство

Специальной рабочей группы Старших должностных лиц



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/CEP/105/Rev.1
27 June 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Пятая Конференция министров
"Окружающая среда для Европы"
Киев, Украина, 21-23 Мая 2003 года

**ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН:
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ ДЛЯ СТРАН
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ¹**

Стратегические рамки

1. В настоящей Стратегии, принятой министрами на Киевской конференции 23 мая 2003 года, в общих чертах характеризуются ее общая задача, контекст и цель разработки, предлагаемый статус, механизм дальнейшей реализации, а также основные цели и области действий.

Общая задача Стратегии

2. Общая задача Стратегии заключается в содействии улучшению состояния окружающей среды и осуществлению Плана выполнения решений ВВУР² в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) посредством активизации природоохранных усилий этих стран и содействия партнерству и сотрудничеству между странами ВЕКЦА и другими странами региона ЕЭК ООН, включая все заинтересованные стороны.

¹ К этим странам относятся Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина. Название этой группы стран и его сокращение (ВЕКЦА) используются исключительно для целей изложения материала в настоящем документе и не представляют собой международно признанного термина, основанного на географических или социально-экономических критериях.

² Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 2002 год).

Контекст и цель

3. Процесс "Окружающая среда для Европы" обеспечивает основу для совершенствования экологической политики и улучшения состояния окружающей среды в регионе Европейской Экологической Комиссии ООН (ЕЭК ООН). Он также служит основой для осуществления действий по реализации в этом регионе положений Плана выполнения решений ВВУР, касающихся водных и санитарных проблем, энергетики, здравоохранения, сельского хозяйства и биоразнообразия, в том числе всемирно согласованных Целей развития тысячелетия.
4. Одним из приоритетов процесса "Окружающая среда для Европы" является развитие сотрудничества и партнерства между странами ВЕКЦА и другими странами ЕЭК ООН, что обусловлено серьезностью существующих природоохранных задач, необходимостью реформирования структур политики и укрепления институционального потенциала для их решения в странах ВЕКЦА.
5. Основы для реформирования экологической политики, укрепления институтов и облегчения инвестиций в страны Центральной и Восточной Европы были заложены принятой в 1993 году в Люцерне Программой действий в области окружающей среды (ПДОС), которая способствовала присоединению некоторых из них к Европейскому союзу (ЕС). Она также служила образцом при разработке Региональной программы оздоровления окружающей среды для Юго-Восточной Европы (РЕРЕП).
6. Необходима большая концентрация усилий в отношении стран ВЕКЦА. В этом контексте расширение ЕС станет источником новых возможностей и задач по формированию природоохранных инициатив, а также новых перспектив двустороннего и многостороннего сотрудничества в регионе ЕЭК ООН.
7. Программа РЕРЕП была разработана для удовлетворения экологических потребностей стран Юго-Восточной Европы, а для стран ВЕКЦА аналогичной программы не существует.
8. Для стран региона ЕЭК ООН основой оказания содействия в разрешении выделенных в Стратегии приоритетных экологических проблем ВЕКЦА с опорой на их опыт и с учетом итогов ВВУР будет служить обновленная ПДОС.
9. В 1998 году в Орхусе министры приняли решение о переориентации процесса "Окружающая среда для Европы" на нужды новых независимых государств. Потребность в стратегии, отвечающей нуждам устойчивого развития стран ВЕКЦА, была наглядно продемонстрирована инициативой министров по охране окружающей среды этих стран, согласованной в апреле 2002 года в Гааге, и подтверждена в ходе ВВУР инициативой Нового экологического партнерства между Востоком и Западом, поддержанного министрами стран-партнеров.
10. Для обеспечения непосредственного участия стран ВЕКЦА в этой инициативе министры создали Руководящую группу по разработке стратегии. В своей работе Руководящая группа опиралась на справочные документы международных организаций, материалы экспертов стран ВЕКЦА и неправительственные организации (НПО) и результаты проводившихся в ходе подготовки к Конференции многосторонних национальных обсуждений и международных дискуссий.

11. Стратегия имеет целью поиск решений для общих экологических проблем стран ВЕКЦА на основе тесного сотрудничества. Признается, что, хотя страны ВЕКЦА имеют ряд общих проблем, они довольно сильно различаются в экономическом, экологическом и геополитическом плане.

12. Стратегия будет служить основой для дальнейшей разработки и совершенствования национальной политики отдельных стран и для укрепления двустороннего и многостороннего сотрудничества стран ВЕКЦА и других стран региона ЕЭК ООН, а также между различными слоями общества. Таким образом она будет способствовать усилению процесса "Окружающая среда для Европы". В Стратегии будут определены области, в которых необходимы природоохранные действия и в которых может быть укреплено партнерство и сотрудничество со странами ВЕКЦА. Стратегия должна также стать инструментом для предоставления четкой информации об эффективных формах сотрудничества партнерам по процессу "Окружающая среда для Европы".

13. Возможность эффективного разрешения общих экологических проблем на основе экосистемного подхода обеспечивается субрегиональным сотрудничеством.

Осуществление

14. Вместе с вспомогательными материалами, упоминавшимися выше в пункте 10, Стратегия будет служить основой для разработки планов действий и налаживания партнерских отношений в целях ее осуществления на национальном, субрегиональном, двустороннем и многостороннем уровнях. Ведущую роль в деле осуществления Стратегии при содействии своих партнеров по процессу "Окружающая среда для Европы" и других субъектов будут играть правительства стран ВЕКЦА.

15. В 2004 году министры стран ВЕКЦА и их партнеры по процессу "Окружающая среда для Европы" проведут в одной из стран ВЕКЦА конференцию для обсуждения разработанных за этот период программ действий по осуществлению Стратегии и вопросов развития партнерства в деле ее реализации, а также для придания дополнительного импульса процессам их разработки и выполнения.

16. Министры в своей Киевской декларации пригласили Целевую группу по ПДОС возглавить усилия по содействию и поддержке, в сотрудничестве с профильными международными организациями и региональными экологическими центрами, для достижения целей Стратегии экологических партнерств странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Достижение этих целей должно включать поддержку политической и институциональной реформы, укрепление гражданского общества, передачу накопленного опыта и образцов лучшей практики, трансграничное сотрудничество и инвестиции в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, связанные с охраной окружающей среды. Целевой группе по ПДОС, в сотрудничестве с профильными международными организациями и на основе информации, представленной странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, следует постоянно информировать Комитет по экологической политике о прогрессе в достижении целей Стратегии экологических партнерств. Международным организациям предлагается оказывать помощь и поддержку для ее реализации, в соответствии со своими мандатами. Министры также согласились с важностью обмена опытом и знаниями в пределах региона и с важностью их передачи странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. РЭЦ для Центральной и Восточной Европы должен сыграть полезную роль в этом

отношении, сотрудничая с Целевой группой по ПДОС и региональными экологическими центрами, действующими в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии для поддержки реализации Стратегии. Министры признали важность поддержки адекватным финансированием деятельности Целевой группой по ПДОС и Комитета по подготовке проектов (КПП). Министры решили, что на своей следующей конференции они рассмотрят возможность для перемещения функций Секретариата в регион Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

17. При разработке своего рабочего плана, Целевой группе по ПДОС следует в целесообразных случаях готовить организационные меры по разделению обязанностей с международными организациями и институтами, которым предлагается предоставлять помощь и поддержку в реализации Стратегии экологических партнерств, в соответствии с их мандатами. Следует содействовать установлению тесных связей между секретариатами региональных экологических соглашений, ЕЭК ООН в реализации Программы обзора результативности природоохранной деятельности (ОРПД) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, деятельностью по укреплению потенциала в рамках региональных экологических соглашений. Целевой группе по ПДОС следует привлекать к обмену информацией и сотрудничеству, в целесообразных случаях, субрегиональные организации и процессы, такие как Межгосударственный Экологический Совет (МЭС), Международный фонд спасения Аральского моря (IFAS), региональные горные инициативы, программы по Каспийскому и Черному морям. Министры также рассчитывают на тесное сотрудничество с национальными представительствами Программы развития ООН (ПРООН) и региональными экологическими центрами (РЭЦ) в субрегионе. К участию в деятельности Целевой группы по ПДОС должны привлекаться региональные экологические центры, основные группы, в целесообразных случаях, включая экологические НПО и частный сектор путем участия в диалоге с вовлечением широкого круга сторон и развития экологически просвещенного гражданского общества.

В прилагаемом Приложении представлен первоначальный вариант перечня международных организаций и институтов, которые могли бы поддержать страны ВЕКЦА в достижении целей Стратегии.

18. Международным организациям и финансовым учреждениям предлагается оказывать поддержку процессу осуществления и мониторинга Стратегии.

19. Ход осуществления Стратегии будет рассмотрен на следующей Конференции министров "Окружающая среда для Европы".

Ключевые цели и области действий

I. Совершенствование экологического законодательства, политики и институциональной базы

Проблемы

В последние десять лет были предприняты важные шаги по реформированию природоохранной политики, законов и учреждений. Однако эти реформы не позволили решить задачу по уменьшению риска нанесения ущерба здоровью человека и деградации экосистем. Существует потребность в приоритизации существующих природоохранных планов и стратегий, в выработке четких графиков их выполнения и в обеспечении их

финансовой поддержки, которая не всегда имеет место. Природоохранные учреждения испытывают нехватку высококвалифицированных кадров, финансовых средств и технических ресурсов. Основные инструменты регулирования недостаточно эффективны. В интересах соблюдения национальных и международных природоохранных требований необходимо наладить эффективную правоприменительную практику.

Планируемые действия

Акцент должен быть постепенно смещен с разработки политики на ее осуществление вообще и на разработку логически последовательных нормативных актов, сближение законодательства стран ВЕКЦА и европейского законодательства и создание эффективных политических инструментов в частности, т.е. на нижеперечисленные меры:

- **Оптимизация стандартов качества окружающей среды:** обеспечение возможности эффективного мониторинга регулируемых веществ; установление реалистичных стандартов на основе концепции управления рисками и международно признанных норм.
- **Реформа системы выдачи разрешений:** рационализация процедуры выдачи разрешений; постепенный переход к выдаче комплексных разрешений для крупных загрязнителей.
- **Совершенствование практики ОВОС³:** диверсификация подхода к глубине оценки для различных типов проектов; охват всего спектра воздействий на окружающую среду (а не только предельных уровней выбросов) при полной ОВОС; расширение участия общественности.

Разработка методики оценки риска и ее применение.

- **Содействие применению стратегического подхода к правоприменению и формирование потенциала природоохранного судопроизводства:** уделение особого внимания сдерживанию потенциальных нарушителей; разработка программ правоприменения, сочетающих в себе санкции за нарушения и меры содействия соблюдению требований; повышение экологической роли судов.
- **Разработка и реализация программ содействия соблюдению:** расширение использования информационных инструментов и содействие внедрению экологически чистого производства и экологического менеджмента на предприятиях, например посредством сертификации.
- **Реформа системы взимания платы за загрязнение:** пересмотр числа загрязняющих веществ, облагаемых платежами; повышение ставок платежей до уровня, стимулирующего сокращение загрязнения; повышение уровня собираемости.
- **Реформа системы налогов и субсидий на природные ресурсы:** например, дифференциация налогов на различные источники энергии; дифференциация

³ Оценка воздействия на окружающую среду.

платежей за водопользование (по типам пользователей и типам вод); постепенная отмена, где целесообразно, экологически вредных субсидий.

- **Совершенствование систем компенсации экологического ущерба и экологического страхования:** разработка новых правил оценки ущерба на основе фактических затрат на восстановительные мероприятия; создание институтов экологического страхования и разработка актов национального законодательства по экологическому аудиту.
- **Укрепление систем экологического мониторинга:** приоретизация программ мониторинга посредством акцентирования внимания на основных загрязняющих веществах; усиление самомониторинга и отчетности; осуществление координации мониторинга и управления данными в целях создания национальной системы мониторинга.
С целью создания возможностей для успешного реформирования систем нормативного регулирования следует создать прочную политико-институциональную природоохранную базу посредством осуществления следующих действий:
- **выход на новый этап работы в сфере природоохранного планирования** с установлением кратко- и среднесрочных деятельно-ориентированных природоохранных планов для соответствующих учреждений и более общих планов, долгосрочных национальных стратегий устойчивого развития;
- **создание эффективного механизма для межведомственного сотрудничества в деле разработки и реализации политики,** включая процедуры для работы в сферах, представляющих совместный интерес, совместные усилия (например, мониторинг, инспекции) и налаживание деятельности межведомственных координирующих органов;
- **формирование институционального потенциала** посредством разработки процедур, достаточного увеличения ресурсов бюджета и обучения персонала. Эти действия должны поддерживаться с помощью более широких и более адресных программ технической помощи доноров и международных финансовых учреждений (МФУ).

II. Уменьшение риска для здоровья людей посредством предотвращения и ограничения загрязнения

2.1 Уменьшение загрязнения воздуха в городах

Проблемы

- Загрязнение воздуха в городах, особенно из мобильных источников, оказывает значительное воздействие на здоровье людей.
- Слабость систем контроля за качеством воздуха.
- Чрезмерно строгие стандарты качества атмосферного воздуха.
- Слабость технологического потенциала, обуславливающая повышенный уровень выбросов.

- Отсутствие у предприятий стимулов к снижению объема выбросов на единицу продукции.
- Неадекватность регулирования выбросов автотранспортного транспорта.

Планируемые действия

- Оптимизация стандартов с учетом воздействий, оказываемых на окружающую среду, и комбинированных воздействий на здоровье (на основе критериев ВОЗ⁴).
- Введение стандартов на продукты, оказывающие непосредственное воздействие на окружающую среду в процессе их использования (дорожные транспортные средства, топливо и т.д.).
- Применение наилучших имеющихся технологий и передовой практики.
- Разработка механизма учета местных условий и технологического потенциала при установлении предельных величин выбросов.

2.2 Совершенствование управления инфраструктурой городского водоснабжения и канализации

Проблемы

- Низкое качество воды представляет непосредственную угрозу для здоровья людей.
- Недостаточная очистка сточных вод представляет риск для стабильности экосистем.
- Значительное количество воды используется нерационально из-за слабого регулирования спроса, ухудшения состояния инфраструктуры и утечек.
- Недостаточное финансирование работ по эксплуатации и ремонту объектов водоснабжения и канализационного хозяйства, нехватка инвестиций и неэффективное использование имеющихся финансовых средств привели к серьезному ухудшению состояния инфраструктуры городского водного хозяйства.
- В сельских районах и малых городах значительная часть населения не имеет доступа к безопасной воде и канализации.

Планируемые действия

- **Совершенствование институциональной и нормативной базы:** создание эффективной базы для регулирования деятельности предприятий водно-коммунального хозяйства; прояснение отношений между различными сторонами по поводу прав собственности; введение договоров эффективного подряда ("ПЕРФОМАНС-КОНТРАКТЫ") между местными органами власти и коммунальными предприятиями; развитие системы контроля за результативностью деятельности коммунальных предприятий; реформа стандартов качества питьевой воды и стоков; формирование потенциала в центральных органах управления, муниципалитетах и на коммунальных предприятиях.
- **Обеспечение финансовой жизнеспособности коммунальных предприятий:** определение реалистичного уровня обслуживания на основе оценки спроса и имеющихся финансовых средств; изменение правил установления тарифов для создания стимулов к повышению эффективности, предотвращение неэффективного вмешательства административных органов со ссылкой на необходимость защиты

⁴ Всемирная организация здравоохранения

социально уязвимых групп; продолжение усилий по обеспечению окупаемости затрат (например, путем расширения системы установки счетчиков и совершенствования тарифов для подключенных к системам предприятий).

- **Обеспечение доступа к службам водоснабжения для бедных слоев населения:** анализ доступности цен на воду; приведение системы тарифов на воду в соответствие с доходами конкретных групп потребителей исходя из их социального положения; предоставление малоимущим домохозяйствам - потребителям "водоканалов" (водохозяйственные органы) субсидий на оплату воды; поощрение участия общественности.
- **Охрана здоровья населения:** обеспечение соответствующих мер при авариях на объектах водной инфраструктуры и перебоях с водоснабжением; улучшение наблюдения за целостностью распределительной сети; разработка планов обеспечения водной безопасности; разработка программ по обеспечению доступа к адекватным услугам питьевого водоснабжения и канализации в соответствии с Целями развития тысячелетия и Планом выполнения решений ВВУР.
- **Защита окружающей среды:** обеспечение комплексного охвата муниципальных водных систем (с учетом также и подключенных к ним промышленных источников) в логически последовательных программах управления водными ресурсами в речных бассейнах; увеличение объема сбора и очистки сточных вод в долгосрочной перспективе; усиление мер по регулированию спроса на воду.

2.3 Совершенствование практики обращения с отходами и химическими веществами

Проблемы

- Наличие накопившихся запасов опасных отходов и их плохая инвентаризация.
- Недостаточный контроль за перемещением опасных отходов (экспорт, импорт и транзит).
- Недостаток внимания к предупредительным технологическим подходам, ресурсо-эффективности и отсутствию стимулов для внедрения современных технологий переработки отходов, современных технологий предотвращения образования, обработки и обезвреживания отходов.
- Неэффективность управления промышленными и бытовыми отходами и обращения с химическими веществами.
- Низкий уровень внедрения современных технологий переработки и обезвреживания отходов.
- Отсутствие рынка для сбыта продуктов, образующихся при выполнении операций по рециклизации воды.
- Отсутствие стимулов для повторного использования, рециклизации и рекуперации отходов.

Планируемые действия

- Разработка межсекторальных планов действий по управлению отходами.
- Отражение в национальном законодательстве принципов Базельской конвенции⁵.
- Формирование национального потенциала в целях обеспечения экологически рационального управления опасными отходами.
- Применение комплексных систем наблюдения за перемещением отходов.
- Разработка экономических механизмов для облегчения применения экологически чистых технологий, предотвращения образования и минимизации отходов, а также поддержка правительствами предприятий по переработке отходов.
- Разработка эффективных программ обращения с отходами и управления химическими рисками.
- Внедрение гармонизированной системы маркировки и категоризации химических веществ. Содействие разработке комплексной системы инвентаризации образующихся и накапливающихся отходов (например, Протокол о регистрах выбросов и переносе загрязнителей - РВПЗ).
- Применение новой гармонизированной системы для классификации и этикетирования химических веществ.
- Содействие усилиям по предотвращению незаконного международного оборота опасных химических веществ и опасных отходов и по предотвращению ущерба в результате трансграничного перемещения и удаления опасных отходов.

III. Устойчивое управление природными ресурсами

3.1 Комплексное управление водными ресурсами, включая трансграничные речные бассейны и региональные моря

Проблемы

- Плохое качество воды, обусловленное промышленным, сельскохозяйственным и бытовым загрязнением; наводнения, селевые потоки и почвенная эрозия; потеря водных биологических ресурсов. Конфликты по поводу распределения водных ресурсов между различными водопользователями, в том числе в трансграничном контексте, и его неэффективность. Отсутствие стимулов к водосбережению.
- Серьезная деградация морских, речных и озерных экосистем, уничтожение местообитаний в результате хозяйственной деятельности в прибрежных районах и химического загрязнения поверхностных водоемов. Вторжение чужеродных видов.
- Катастрофическое сокращение запасов водных биоресурсов вследствие их чрезмерной эксплуатации и ухудшения состояния окружающей среды.
- Недостаток внимания к сохранению природных экосистем в процессе развития рекреационных территорий.

⁵ Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением

Планируемые действия

- Разработка и осуществление программ по комплексному управлению водными ресурсами, включая приоритеты, цели и временные рамки, оценку выполнения и финансирование.
- Разработка и выполнение двусторонних и многосторонних соглашений, конвенций и региональных протоколов на основе бассейновых принципов.
- Поощрение трансграничных соглашений по речным бассейнам и региональным морям и обеспечение эффективности существующих соглашений и их соблюдения посредством регуляторных мер и за счет укрепления институционального потенциала на национальном уровне.
- Создание и укрепление бассейновых органов управления, в том числе межгосударственных и региональных.
- Разработка программ мониторинга и раннего предупреждения для речных бассейнов и прибрежных территорий.
- Инвентаризация объектов/органов управления трансграничными водами.
- Инвентаризация источников трансграничного загрязнения.

3.2 Сохранение биоразнообразия и охрана экосистем

Проблемы

- Деградация природных экосистем, генетического фонда животных и растений, уничтожение миграционных путей диких животных и птиц.
- Недостаточный учет аспектов биоразнообразия в национальной политике и программах экономического/социального развития.
- Отсутствие или неэффективность имеющихся экономических, финансовых и других инструментов оценки и сохранения биоразнообразия.
- Недостаточное трансграничное сотрудничество в области сохранения биоразнообразия и международного обмена экосистемными продуктами и услугами.
- Недостаточное информирование общественности о проблемах биоразнообразия.

Планируемые действия

- Комплексный учет аспектов сохранения биоразнообразия в государственных программах социально-экономического развития, материальная и финансовая поддержка охраняемых территорий.
- Установление адекватных нормативов платы за использование биологических ресурсов.
- Внедрение эффективных механизмов оценки ущерба биоразнообразию и выплаты соответствующих компенсаций на национальном уровне в целях предотвращения потери биоразнообразия.
- Введение обязательного учета воздействий на биоразнообразии при оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС).
- Утверждение и реализация национальных стратегий и планов действий в области сохранения биоразнообразия.
- Создание соответствующих национальных межведомственных комиссий по биоразнообразию.

- Увеличение площадей, занимаемых особо охраняемыми природными территориями, создание системных фондов для сохранения биоразнообразия, в том числе экологических сетей.
- Достижение основных целей киевской резолюции по биоразнообразию.

IV. Комплексный учет экологических соображений в процессе развития ключевых экономических секторов

4.1 Общие вопросы отраслевой интеграции

Переход к рыночному демократическому обществу открывает возможности для проведения в жизнь взаимовыигрышной политики, позволяющей одновременно достигать цели экологической (в том числе в сфере гигиены окружающей среды) и отраслевой политики. Однако бывает немало случаев, когда экологическая политика и политика в других секторах противоречат друг другу, в связи с чем возникает потребность в поиске компромиссов. Для обеспечения социальной оптимальности таких компромиссов требуются разработка межминистерских механизмов координации, создание действенного потенциала в природоохранных и других министерствах, а также применение соответствующих политических инструментов, в том числе инструментов, содействующих регулированию спроса. К секторам, требующим лучшего взаимодействия, относятся энергетика, транспорт, промышленность, торговля и сельское хозяйство (включая вопросы опустынивания и деградации земель).

4.2 Энергетика

Проблемы

Энергетические проблемы являются предметом беспокойства вследствие их возможного воздействия на качество окружающей среды посредством загрязнения воздуха, земель и воды.

Планируемые действия

- Обеспечение надлежащего учета задач и мер по достижению энергоэффективности в природоохранной политике и программах, направленных на смягчение изменения климата и выполнение целей Киотского протокола.
- Улучшение учета экологических проблем и вопросов энергоэффективности в различных сферах энергетической, экономической и социальной политики. Межминистерскому сотрудничеству, необходимому для достижения этой цели, должно оказываться содействие на национальном и межрегиональном уровнях.
- Поддержка использования соответствующих критериев устойчивого развития при сопоставлении проектов в области энергоэффективности и возобновляемых источников энергии на всем протяжении энергетического цикла - от производства до распределения и конечного использования.
- Поддержка продолжающихся реформ, направленных на постепенное упразднение практики субсидирования цен на энергию, которая оказывает неблагоприятное воздействие на окружающую среду.
- Поддержка финансирования деятельности по повышению энергоэффективности и поощрение рентабельных энергоэффективных проектов в процессе использования

определяемых в Киотском протоколе гибких механизмов совместного осуществления и механизмов чистого развития.

- Выработка и, где целесообразно, поддержка мер по активизации участия потребителей энергии, частного сектора и неправительственных организаций в выявлении приоритетов и осуществлении энергоэффективных проектов на национальном, двустороннем и многостороннем уровнях.
- Поощрение мобилизации внутренних и зарубежных инвестиций, включая, в частности, инвестиции в развитие возобновляемых источников энергии.
- Проведение систематического анализа воздействия новых проектов на окружающую среду и учет результатов анализа при принятии решений относительно будущих инвестиций.
- Поощрение применения экологически чистых топлив посредством:
 - разработки современного стимулирующего законодательства, в том числе по техническим, природоохранным, правовым, экономическим и управленческим аспектам;
 - внедрения государственных экономических и финансовых механизмов пропаганды возобновляемой энергии и энергоэффективности.
- Поощрение применения экологически чистых топлив и технологий на транспорте.
- Обеспечение участия и учета мнения общественности при обсуждении политики, законодательства, стратегий, планов и программ в области энергетики на всех уровнях.
- Содействие экологически устойчивым добыче, производству, переработке, транспортировке и использованию ископаемых видов топлива.
- Укрепление потенциала управления окружающей средой в секторе энергетики и инфраструктуры.
- Поощрение региональных и локальных инициатив по устойчивому развитию энергетики.
- Поддержка и разработка международных программ по передаче технологий, связанных с возобновляемыми источниками энергии.
- Улучшение доступа к надежным, финансово приемлемым, экономически жизнеспособным, социально приемлемым и экологически рациональным энергетическим услугам и ресурсам с учетом национальных особенностей и обстоятельств.
- Комплексный учет энергетических соображений, в том числе соображений энергоэффективности, финансовой приемлемости и доступности энергии, в социально-экономических программах, особенно в политике крупных энергопотребляющих секторов, и в процессе планирования, эксплуатации и технического обслуживания долговечных энергопотребляющих объектов инфраструктуры в таких секторах, как общественный сектор, транспорт, промышленность, сельское хозяйство, городское землепользование, туризм и строительство.
- Разработка и распространение альтернативных энергетических технологий с целью увеличения доли возобновляемых источников энергии в энергетическом балансе, повышения энергоэффективности и расширения использования передовых энергетических технологий, в том числе экологически чистых технологий производства и использования ископаемых топлив.
- Укрепление и - при наличии целесообразности - облегчение применения механизмов регионального сотрудничества для поощрения трансграничной торговли энергией, включая объединение электросетей и газо- и нефтепроводов.

4.3 Транспорт

Проблемы

Продолжающийся рост спроса на транспорт, и прежде всего на автодорожный (что еще более усугубляется изношенностью, высокой удельной топливемкостью и неэкологичностью парка транспортных средств и транспортной инфраструктуры), вызывает серьезное беспокойство по поводу долговременной устойчивости нынешних тенденций мобильности. Сохранение нынешних тенденций в транспортном секторе региона обострит экологические и здравоохранительные проблемы, особенно связанные с загрязнением воздуха, шумом и землепользованием.

Предлагаемые действия

- Разработка и осуществление национальных транспортных стратегий в интересах устойчивого развития с учетом здравоохранительных и экологических соображений и с опорой на передовой международной опыт.
- Проведение при наличии целесообразности соответствующих оценок с целью комплексного учета здравоохранительных и экологических соображений в транспортных политике и планах.
- Создание стимулов для экологически устойчивого транспорта, в том числе общественного транспорта, с особым упором на управление спросом.
- Создание, где необходимо, межминистерских координационных механизмов с охватом транспортных, природоохранных, здравоохранительных и других соответствующих министерств.
- Мониторинг воздействия транспортной политики на окружающую среду, например использование показателей, разработанных ЕС, Европейским агентством по окружающей среде (ЕАОС), Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), и опубликование результатов этого анализа.
- Поощрение модернизации транспортного хозяйства, включая использование менее энергоемких видов транспорта.
- Поощрение инвестиций в транспортное хозяйство и инфраструктуру, включая городской транспорт.
- Осуществление транспортных стратегий в интересах устойчивого развития с учетом специфики региональных, национальных и местных условий в целях повышения финансовой доступности, эффективности и удобства перевозок, а также для улучшения качества городского воздуха и здоровья и уменьшения выбросов парниковых газов, в том числе посредством разработки улучшенных, более экологических, финансово доступных и социально приемлемых автомобилестроительных технологий.

4.4. Сельское хозяйство

Социально-экономический кризис в странах с переходной экономикой и экологически неэффективное управление привели к деградации сельскохозяйственных земель и территорий традиционного природопользования, при этом иногда эти неблагоприятные изменения в окружающей среде носили необратимый характер.

Проблемы

- Вывод земель из сельскохозяйственного оборота в результате неадекватного восстановления затрагиваемых территорий.
- Снижение плодородия почв и почвенная эрозия.
- Неэффективность систем орошения и мелиорации.
- Недостаточное развитие и применение биологических средств защиты растений. Неэффективное применение удобрений.
- Отдание предпочтения экономическим и краткосрочным социальным потребностям при использовании земель на территории экологически уязвимых ландшафтов.
- Использование экстенсивных, экологически вредных методов ведения сельского хозяйства, низкоурожайных и неэффективных сельскохозяйственных культур и пород животных, неэффективное обращение с отходами животноводства.
- Отсутствие или несоблюдение законодательных актов, регулирующих экологические аспекты землепользования, в том числе в сельском хозяйстве.

Действия

- Развитие комплексного планирования землепользования с учетом экологических последствий.
- Создание предпосылок для облегчения производства экологически чистого продовольствия.
- Осуществление проектов по восстановлению затрагиваемых земельных территорий в связи с программами по борьбе с опустыниванием.
- Проведение противоэрозионных и противооползневых мероприятий, изъятие деградированных земель из сельскохозяйственного оборота для их восстановления и облесения. Применение почвозащитных технологий и приемов для повышения уровня питательных веществ и улучшения плодородия почв.
- Охрана и развитие местных сортов растений и пород животных и их генофонда.
- Контроль за использованием стимуляторов роста, антибиотиков; применение осторожного подхода к принятию решений об использовании генетически модифицированных организмов (ГМО), исходя из принципа предосторожности.
- Совершенствование систем мониторинга, в том числе мониторинга земель; совершенствование сбора и обработки данных для целей оценки воздействия сельского хозяйства на окружающую среду.
- Реализация мер по снижению неблагоприятных воздействий сельскохозяйственных отходов.

4.5 Лесное хозяйство

Проблемы

- Лесное хозяйство нуждается в технической помощи и внедрении новых рыночных механизмов управления для обеспечения экологически устойчивого развития лесного сектора.
- Лесное хозяйство нуждается в доступе к современным экологически благоприятным и ресурсоэффективным технологиям лесовосстановления, эксплуатации лесных видов растений, заготовки и переработки древесины.

Действия

- Применение в лесном хозяйстве показателей и требований развернутого на уровне министров процесса охраны лесов в Европе, в том числе касающихся учета множественности функций лесов, сохранения биоразнообразия и т.д.
- Осуществление лесовосстановительных проектов.
- Совершенствование системы защиты лесов от чрезмерных заготовок, незаконной вырубki и лесных пожаров.
- Восстановление системы регулярного лесоустройства.
- Разработка современных экологически благоприятных и ресурсоэффективных технологий в сфере лесовосстановления и переработки древесины.
- Учет экологических аспектов в национальных лесохозяйственных стратегиях и планах.

V. Создание и укрепление механизмов мобилизации и распределения финансовых ресурсов для достижения экологических целей

Серьезнейшим препятствием для достижения целей экологической политики во всех странах региона является недостаточность государственного финансирования, которое по-прежнему остается основным источником финансовых средств, направляемых на охрану окружающей среды. Хотя ресурсы частного и корпоративного секторов (включая банковский, финансовый и инвестиционный секторы) представляют собой ценный потенциальный источник финансирования, их потенциал используется пока еще недостаточно.

С учетом существующих между разными странами региона различий в финансовом потенциале, методах и способах сбора и выделения финансовых средств на охрану окружающей среды для некоторых стран являются актуальными нижеперечисленные проблемы:

Проблемы

- Разработчики политики не располагают в достаточном объеме содержательной экономической и финансовой информацией для целенаправленного государственного вмешательства и направления ограниченных государственных средств на финансирование важнейших экологических потребностей.
- Большая часть государственных средств расходуется в природоохранном секторе в условиях отсутствия четкой программной основы и целей, непрозрачно и безотчетно. В существующих программах отсутствует анализ затратоэффективности, не предусмотрены инструменты реализации и реалистичные финансовые планы.
- Недостаточная развитость и неэффективность существующих экологических фондов.
- Неудовлетворительная структура существующей системы экологических платежей подрывает их доходный потенциал и эффективность экономических механизмов.
- Ресурсы, имеющиеся в государственном секторе, хотя они и являются весьма скудными, можно было бы использовать более эффективно, прозрачно и ответственно.
- Политические и институциональные препятствия мешают финансовому сектору играть бóльшую роль в финансировании природоохранных проектов.

Планируемые действия

- **Улучшение информационной поддержки для обеспечения эффективности экологического финансирования:** применение международно признанных методологий для расчета расходов на осуществление экологической политики и классификации экологических расходов в статистических службах; создание системы для регулярного сбора данных об экологических расходах в соответствии с международными стандартами
- **Разработка высококачественных и реалистичных природоохранных программ и связанных с ними финансовых планов:** установление приоритетности существующих природоохранных программ с точки зрения государственного финансирования; пересмотр и переработка приоритетных программ с подготовкой реалистичных и экономически эффективных планов действий и обеспечением четкой адресности государственных расходов.
- **Усиление доходного потенциала существующих и новых экологических налогов и сборов:** реформирование существующей системы сборов и налогов путем снижения их числа, административной сложности и дискреционности; повышение их прозрачности, введение новых доходных экологических налогов и сборов (главным образом на экологически вредные товары, потребляемые в больших количествах); принятие к рассмотрению вопроса о направлении поступлений лишь в случае программ с четко определенной расходной частью; поддержка мер по постепенному увеличению платы за пользование экологической инфраструктурой для покрытия на первоначальном этапе расходов по ее эксплуатации и техническому обслуживанию и обеспечения полной окупаемости расходов в долгосрочной перспективе; усиление налогообложения природоресурсной ренты и реинвестирование поступлений в улучшение экологической инфраструктуры.
- **Интернализация неблагоприятных воздействий на окружающую среду путем применения рыночных механизмов, например торговли квотами на выбросы (внутри стран и между странами).**
- **Более эффективное использование финансовых средств в природоохранных целях:** реформирование учреждений, занимающихся управлением государственными природоохранными расходами (включая экологические фонды), с учетом оптимальной международной практики для повышения степени их подотчетности, прозрачности, экономической и экологической эффективности.
- **Привлечение коммерческих и зарубежных источников к финансированию экологических инвестиций:** выявление и постепенное прекращение использования политических инструментов и практики, сдерживающих коммерческое финансирование природоохранных проектов; разработка инструментов стимулирования для государственного сектора в целях эффективного привлечения частного и зарубежного финансирования на природоохранные цели; формирование в муниципалитетах и на предприятиях потенциала для подготовки природоохранных проектов, которые могут софинансироваться на коммерческих условиях, а в природоохранных органах - потенциала для оценки таких проектов; привлечение внутренних и зарубежных инвесторов и МФУ к финансированию приоритетных природоохранных мероприятий.

- **Использование возможностей для проведения переговоров о зачете природоохранных расходов в счет погашения долга:** возможность выдвижения инициатив о зачете внутренних природоохранных инвестиций, имеющих международное и общемировое значение, в счет погашения части официального внешнего долга в случае невозможности обслуживания долга; подготовка достоверного предварительного технико-экономического анализа; разработка возможных программ расходов по возможным обменным операциям, которые могут оказаться привлекательными для потенциальных кредиторов.

VI. Предоставление информации для принятия экологических решений, содействие участию общественности и экологическое образование

6.1 Усиление мониторинга окружающей среды и управление информацией

Проблемы

- Слабость систем учета лесов, земель и биологических ресурсов и ведения кадастров.
- Недостаточная развитость систем мониторинга окружающей среды, сбора данных о выбросах. Недостаточный уровень развития баз данных.
- Необходимость совершенствования методологий установления норм, регламентирующих предельные уровни загрязнения и промышленную нагрузку на ресурсы, а также методологий оценки экологического риска хозяйственной деятельности.
- Недостаточная развитость методологий стоимостной оценки природных ресурсов, природоохранных норм. Оптимизация ресурсной ренты.
- Нерегулярность опубликования некоторыми странами своих докладов о состоянии окружающей среды и их недостаточная доступность.

Планируемые действия

- Определение приоритетных направлений деятельности в области мониторинга окружающей среды на основе требований к сбору данных и отчетности, предусмотренных в надлежащем национальном законодательстве, природоохранных планах и программах действий, а также на основе требований, вытекающих из действующих международных обязательств.
- Стимулирование компаний к представлению добровольной отчетности о результативности своей природоохранной деятельности.
- Приведение определений, классификаций и процедур мониторинга окружающей среды в соответствие с международными стандартами.
- Содействие обмену экологическими данными и информацией между соответствующими правительственными учреждениями.
- Улучшение качества информации с уделением особого внимания разработке основных наборов показателей с использованием международного опыта.
- Содействие совершенствованию методологий, касающихся лимитирования хозяйственной нагрузки на окружающую среду и природные ресурсы, ресурсной ренты, регулирования процедур экологического планирования.
- Совершенствование системы инвентаризации природных ресурсов.
- Регулярное опубликование докладов о состоянии окружающей среды, предоставление к ним доступа широкой общественности.

6.2 Участие общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды

Проблемы

- Несмотря на значительную демократизацию жизни в странах ВЕКЦА в последнее десятилетие, для обеспечения реального участия общественности сделать предстоит еще немало.
- Недостаточная развитость процедур участия общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды.
- Отсутствие в некоторых странах механизмов проведения публичных слушаний по экологическим вопросам.

Планируемые действия

- Содействие применению на национальном уровне положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды, в том числе положений, касающихся права общественности на доступ информации, процедур доступа, ограничений на доступ и права общественности на участие в принятии решений, во избежание умаления соответствующих прав, предусмотренных в надлежащем национальном законодательстве.
- Оказание поддержки природоохранным НПО в тех случаях, когда это целесообразно и возможно.
- Укрепление институциональной базы, существующих механизмов и возможностей государственных учреждений по вовлечению широких слоев общественности в процесс принятия решений по экологически значимым вопросам.

6.3 Экологическое образование

Проблемы

- Неудовлетворительная проработка и распространение материалов по экологическому образованию.
- Неадекватное использование возможностей высших учебных заведений и научно-исследовательских учреждений.
- Нехватка квалифицированных преподавателей на всех уровнях системы образования.
- Практически полное отсутствие систематической работы по экологическому просвещению.

Планируемые действия

- Создание сети информационно-методических центров экологического образования и легкодоступных баз данных для поддержания регулярного обмена информацией и опытом, имеющим отношение к экологическому образованию.
- Создание и применение систем экологического обучения должностных лиц органов государственного управления, работников директивных органов и других адресных групп.
- Налаживание партнерства и сотрудничества между органами государственной власти и НПО в области экологического образования.

- Создание национальных систем экологического информирования и просвещения населения, включая использование социальной рекламы.
- Включение образования в области устойчивого развития с охватом всех типов и уровней образования.

VII. Выявление и решение трансграничных проблем и укрепление сотрудничества в рамках международных конвенций

Проблемы

- Слабость национального институционального потенциала с точки зрения реализации двустороннего и многостороннего сотрудничества.
- Недостаточность финансовых средств и правоприменительного потенциала для реализации программ и проектов, направленных на обеспечение соблюдения международных конвенций и выполнение обязательств по межгосударственным соглашениям.
- Недостаточная развитость механизмов сотрудничества между национальными учреждениями, местными органами власти и широкими слоями общественности в деле осуществления международных конвенций и соглашений.
- Отнесение трансграничных экологических проблем в национальных стратегиях и планах действий к числу низкоприоритетных. Необходимость разработки соответствующих процедур и механизмов и их включения в национальные планы действий.
- Необходимость усиления межгосударственного контроля за осуществлением международных конвенций/соглашений в связи с конкретными трансграничными проблемами (речные бассейны, региональные моря) и развития контактов между субрегиональными организациями во избежание дублирования усилий. В качестве положительного примера, в частности, служит Целевая группа для региона Дуная и Черного моря (ДАБЛАС), программы сотрудничества в регионах Балтийского, Каспийского и Аральского морей.
- Отсутствие механизмов оценки и возмещения трансграничного ущерба.

Планируемые действия

- Поддержка и поощрение присоединения стран к трансграничным природоохранным конвенциям и поддержка разработки новых соглашений с участием всех затрагиваемых стран.
- Разработка и выполнение рекомендаций по соблюдению соглашений и созданию механизма ответственности по соблюдению.
- Постоянное выявление и анализ трансграничных экологических проблем. Создание регулярно обновляемого регистра.
- Разработка субрегиональных двух- и многосторонних программ действий по изучению трансграничных экологических проблем, создание согласованной структуры рассмотрения проблем вовлеченными сторонами.
- Создание целевой группы международных экспертов по разработке механизма для оценки и возмещения трансграничного ущерба.
- Разработка национальных межведомственных процедур для реализации двусторонних соглашений и договоров.

- Принятие мер для обеспечения контроля за выполнением международных конвенций и унифицированных систем для обмена экологической информацией между субрегиональными организациями.
- Разработка рекомендаций по созданию механизмов ответственности за соблюдение международных экологических обязательств.

Приложение

**РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ
ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**Первоначальный перечень международных организаций и институтов, которые могли бы
помочь странам ВЕКЦА в достижении целей Стратегии

В приведенной ниже таблице представлен первоначальный перечень участвующих международных организаций и институтов, которые могли бы помочь странам ВЕКЦА в достижении целей Стратегии. Этот перечень не является окончательным, он открыт для включения других организаций и будет обновляться в соответствии с потребностями стран ВЕКЦА, рабочими программами и доступными ресурсами международных организаций. Они могут выполнять следующие роли:

1. Предоставлять поддержку странам ВЕКЦА или группам стран, по их запросам, в разработке планов действий и в проведении другой деятельности для помощи в реализации Стратегии. Это может включать, в частности, укрепление потенциала, разработку образцов лучшей практики, обмен информацией, посредничество между донорами и странами ВЕКЦА, поддержку партнерств и создание сетей;
2. Обеспечивать форумы для межправительственного и межведомственного обмена информацией и для мониторинга прогресса в проведении деятельности для достижения целей Стратегии и для поддержания контактов с Целевой группы по ПДОС;
3. Способствовать сотрудничеству с другими агентствами и другими заинтересованными сторонами, которые работают в регионе ВЕКЦА над достижением тех же целей. РЭЦы ВЕКЦА и РЭЦ для ЦВЕ (РЭЦы) должны сыграть важную роль в поддержке реализации Стратегии, особенно в таких областях как информация, участие и образование.

Приложение

Ключевая цель стратегии ВЕКЦА	Сферы деятельности	Организации поддержки	Сотрудничающие институты
1 Улучшение природоохранного законодательства и политики	Улучшение природоохранного законодательства и политики	ОЭСР ⁶ /ЦГ ПДОС ⁷ и ЕЭК ООН	ПРООН, ЮНЕП ⁸ , ВБ ⁹ , РЭЦы
2 Предотвращение загрязнения	2.1. Загрязнение воздуха в городах	Европ. бюро ВОЗ ¹⁰ и ЕЭК ООН	ЮНЕП, ЕАОС ¹¹
	2.2. Муниципальное водоснабжение и канализация	ОЭСР/ЦГ ПДОС, Европ. бюро ВОЗ	ЮНЕП, ЕБРР ¹² , ЕЭК ООН, ВБ
	2.3. Обращение с отходами и химическими веществами	ЮНЕП (Секретариат Базельской конвенции) ¹³	ОЭСР ЕЭК ООН
3. Управление природными ресурсами	3.1. ИУВР ¹⁴ (бассейны рек и моря)	ЕЭК ООН и ЮНЕП	ПРООН, ВБ, ГЭФ ¹⁵ , ЕАОС
	3.2. Охрана биоразнообразия и экосистем	ЮНЕП и Совет Европы	ПРООН, РЭЦы, ЕАОС
4. Отраслевая интеграция	4.1. Общая отраслевая интеграция охраны окружающей среды	ОЭСР и ПРООН	ЮНЕП, ВБ, ЕЭК ООН, РЭЦы, ЕАОС
	4.2. Энергетический сектор	ЕЭК ООН	ВБ, ОЭСР, ПРООН
	4.3. Транспортный сектор	ЕЭК ООН	ЮНЕП, ОЭСР, ЕКМТ ¹⁶
5. Привлечение и распределение финансовых ресурсов		ОЭСР/ЦГ ПДОС	ПРООН, КПП, ЮНЕП, РЭЦы, ВБ, ЕБРР, ЕЭК ООН
6. Информация, участие и образование	6.1. Экологический мониторинг и работа с информацией	ЕЭК ООН	ЮНЕП, ЭкоФорум ¹⁷ , РЭЦы, ЕАОС
	6.2. Участие общественности	ЕЭК ООН, РЭЦы, ПРООН	ЮНЕП, ЭкоФорум, ОБСЕ ¹⁸
	6.3. Образование	ЕЭК ООН	ЮНЕП, ПРООН, ЮНЕСКО ¹⁹ , РЭЦы, ЭкоФорум
7. Трансграничные вопросы и конвенции		ЕЭК ООН, ЮНЕП	Секретариаты конвенций ООН по биоразнообразию, изменению климата, борьбе с опустыниванием (список будет подтвержден), ПРООН, РЭЦы

⁶ Организация экономического сотрудничества и развития

⁷ Целевая группа по реализации Программы действий в области окружающей среды

⁸ Программа ООН по окружающей среде

⁹ Всемирный банк

¹⁰ Всемирная организация здравоохранения

¹¹ Европейское Агентство окружающей среды

¹² Европейский банк реконструкции и развития

¹³ Секретариат Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением

¹⁴ Интегрированное управление водными ресурсами

¹⁵ Всемирный фонд поддержки программ по окружающей среде (GEF)

¹⁶ Европейская конференция министров транспорта

¹⁷ Коалиция европейских экологических НПО

¹⁸ Организация безопасности и сотрудничества в Европе

¹⁹ Организация объединенных наций по вопросам образования, науки и культуры