

**КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ**

София, Болгария

23-25 октября 1995 года

**Экологическая программа для Европы:
справочный документ**

представлен

**Рабочей группы старших должностных лиц правительств стран ЕЭК
"Окружающая среда для Европы"**

СПРАВОЧНЫЙ ДОКУМЕНТ

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ООН

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
Преамбула	4
I. Окружающая среда Европы: Добржишская оценка	5
II. Текущая политика, оказывающая воздействие на окружающую среду	15
A. Связи с другими экологическими программами	16
1. Глобальный и региональный уровни	16
2. Субрегиональный уровень	17
B. Связь с конвенциями по охране окружающей среды	19
C. Связи с другими направлениями деятельности, затрагивающими окружающую среду	25
D. Стимулирование существующих тенденций политики	25
1. Комплексный подход	26
2. Сотрудничество в гармонизации норм в целях расширения торговли	27
3. Партнерство	28
III. ЭЛЕМЕНТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ ДЛЯ ЕВРОПЫ (ЭПЕ)	29
A. Общие вопросы	29
1. Информация	29
2. Участие населения	30
3. Межведомственное сотрудничество	30
4. Наращивание потенциала и основные группы	31
5. Соблюдение законодательства и контроль за его применением	32
6. Перестройка, приватизация, занятость и более широкие экономические последствия	33
B. Чистое производство и эффективное использование энергии и материалов	33
1. Повышение энергоэффективности и возобновляемые источники энергии	33

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Стр.</u>
2. Экологически безопасные технологии в регионе ЕЭК	36
3. Удаление и обработка отходов	37
С. Устойчивые структуры потребления	39
1. Рыночные инструменты	41
2. Экомаркировка	45
3. Устойчивый транспортный сектор	47
4. Досуг и отдых	48
5. Городской стресс, включая воздействие на здоровье человека	49
Д. Устойчивое использование природных ресурсов	51
1. Защита почв	51
2. Комплексное и устойчивое водопользование, в особенности в трансграничных водах	52
3. Комплексное рациональное использование прибрежной зоны и охрана морской среды	55
4. Планирование землепользования	56
Е. Биологическое и ландшафтное разнообразие	57
Ф. Устойчивое сельское хозяйство, лесное и рыбное хозяйство	58
1. Политика устойчивого сельского хозяйства	58
2. Устойчивое лесное хозяйство	61
3. Устойчивое рыбное хозяйство	63

Преамбула

Идея разработки долгосрочной Экологической программы для Европы постепенно вызревала в процессе проведения общеевропейских совещаний министров в этой области, которые начались с Совещания на высоком уровне в рамках ЕЭК по охране окружающей среды (Женева, 1979 год), за которым последовало Совещание по охране окружающей среды (София, 1989 год), проведенное под эгидой Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Этот процесс получил новый импульс на Региональной конференции на уровне министров по вопросам дальнейшей деятельности в регионе ЕЭК в связи с докладом Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию (Берген, 1990 год) и продолжился в ходе разработки совместной региональной программы действий в рамках подготовки к Конференции в Рио-де-Жанейро. Состоявшаяся в 1991 году в Добржише Конференция министров "Окружающая среда для Европы" наряду с призывом к проведению комплексной оценки состояния окружающей среды Европы предусмотрела разработку экологической программы для Европы в свете этой оценки с целью улучшения координации национальных и международных усилий, уделяя особое внимание центральной и восточной Европе. После одобрения на Люцернской конференции министров в 1993 году широкой стратегии, содержащейся в Программе действий в области окружающей среды для центральной и восточной Европы (ПДОС), настало, по-видимому, время рассмотреть лежащие за пределами непосредственных приоритетов в той или иной части Европы программные меры, которые потребуют привлечения всех участников как на Востоке, так и на Западе, в целях улучшения состояния окружающей среды и обеспечения устойчивого развития во всей Европе.

В то же время страны Европы, которым приходится решать целый ряд своих собственных проблем, несут коллективную ответственность, возникающую в связи с той нагрузкой, которую они создают для глобальной окружающей среды. Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию 1992 года (КООНОСР) ясно подтвердила существование такой обязанности по обеспечению солидарности, а также необходимости достижения нового равновесия между структурами производства и потребления. Для обеспечения устойчивости в долгосрочном плане в экологических программах европейских правительств и региона в целом необходимо будет, таким образом, учитывать конкретные глобальные обязательства и перспективы.

В равной степени важным для жизнеспособности программ является признание того, что цели экологической политики неразрывно связаны с устойчивостью политики в других секторах. Практическое осуществление концепции устойчивого развития также предполагает серьезную корректировку социально-экономических приоритетов и стратегий, включая переход от чрезмерной эксплуатации природных ресурсов к более полному привлечению недоиспользуемых трудовых ресурсов, а также к более широкому использованию рыночных инструментов. Экологическая программа для Европы предоставляет беспрецедентную возможность для осуществления со временем соответствующей переориентации.

г. ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ЕВРОПЫ: ДОБРЖИШСКАЯ ОЦЕНКА

Впервые подготовлен доклад, в котором общеевропейская окружающая среда подвергается оценке в качестве единого целого. В докладе "Окружающая среда Европы: Добржишская оценка" информация по центральной и восточной Европе сочетается с данными по западной Европе. Это обеспечивает комплексное представление об экологических проблемах в Европе, а также о месте и роли Европы в глобальном экологическом контексте.

Подготовка такого комплексного доклада составляет часть более широкого процесса, охватывающего широкий круг деятельности: от исследований, измерений, анализа и интерпретации до распространения информации, повышения информированности населения и принятия конкретных мер. Подготовка доклада о состоянии окружающей среды Европы требует решения многих проблем, связанных с информацией, ее доступностью, объективностью, надежностью и сопоставимостью. Следует провести обследования для обеспечения того, чтобы информация о состоянии окружающей среды надлежащим образом отражала реальное положение. Должна быть произведена оценка неопределенностей на всех этапах. Необходимо заняться проблемами, связанными с недостаточным пониманием механизмов, приводящих к возникновению экологических проблем. И наконец, существует потребность в простом изложении стратегии, которая тем не менее охватывала бы все перечисленные проблемы. В докладе сделана попытка решить многие из этих проблем и особое внимание уделяется учету сделанных выводов и рассмотрению экологических проблем, имеющих особую важность для Европы.

В Европе существует широкое разнообразие экосистем, которые подвергаются воздействию происходящих все более быстрыми темпами изменений, связанных с деятельностью человека в последние сорок лет. Осведомленность о взаимозависимости экологических процессов и их понимание должны идти в ногу с изменениями, происходящими в глобальном масштабе. С помощью доклада "Окружающая среда Европы - Добржишская оценка" в общеевропейском масштабе делается попытка рассмотреть такие изменения и их международные последствия.

Доклад "Окружающая среда Европы - Добржишская оценка" основан на четырех элементах:

- различные сферы окружающей среды и отмечаемые в них тенденции в увязке с состоянием здоровья людей ("оценка");
- факторы, вызывающие экологический стресс ("нагрузка");
- источники экологического стресса ("антропогенная деятельность");
- экологические проблемы ("проблемы").

По каждому из этих элементов производился сбор данных. Информация о различных элементах окружающей среды, как, например, воздух, вода, почва, дикие животные и растения, а также городская среда, является весьма объективной. Это также справедливо в отношении информации о нагрузке, создаваемой на окружающую среду в результате выбросов в воздушную и водную среды отходов, шума, радиации, химических веществ, а также наличия опасных факторов природного и технического характера и антропогенной деятельности, являющихся источниками такой нагрузки. При изложении экологических проблем основное внимание уделяется описанию наиболее распространенных в настоящее время международных концепций и споров по каждой проблеме, их причин и последствий, а также возможных вариантов и стратегий восстановления окружающей среды.

При подготовке доклада "Окружающая среда Европы – Добржишская оценка" для оценки того, какую информацию следует включать, использовались следующие девять критериев:

- угроза для устойчивости;
- воздействие глобальных проблем в европейском регионе;
- серьезность европейского аспекта;
- трансграничные аспекты;
- долгосрочный характер;
- опасность для здоровья людей;
- социальное или культурное воздействие;
- экологический ущерб;
- экономические потери.

Те же критерии использовались в первую очередь для выявления двенадцати наиболее острых экологических проблем, вызывающих особую озабоченность в Европе. Краткое описание каждой из них приводится в конце доклада. По каждой из них описываются цели и стратегии для их достижения или же варианты для принятия мер. Полный анализ мер по исправлению ситуации и положения дел в области охраны окружающей среды не входил в сферу охвата этого доклада. Кроме того, может потребоваться осветить дополнительные экологические вопросы европейского масштаба. В частности, добавлены три следующих вопроса: деградация почвы, опустынивание и экологические аспекты военной деятельности.

Одна из сильных сторон доклада "Окружающая среда Европы – Добржишская оценка" заключается в установлении связи между экологическими проблемами и секторами экономики. В докладе антропогенная деятельность, вызывающая нагрузку на окружающую среду, сгруппирована по следующим секторам: энергетика; промышленность; транспорт; сельское хозяйство; лесное хозяйство; рыболовство и аквакультура; туризм и досуг; домохозяйства.

По каждому из этих видов деятельности в докладе "Окружающая среда Европы – Добржишская оценка" определяется потенциальное воздействие на воздух, воду, почву и земли, а также в отношении диких растений и животных и ландшафта. Тем самым устанавливается связь между деятельностью человека, являющейся причиной нагрузки на окружающую среду, и экологическими проблемами. Это позволяет определить цели и стратегии в том, что касается антропогенной деятельности по каждой из этих экологических проблем. Таким образом, доклад помогает направлять разработку политики, цель которой состоит в учете экологических соображений в секторальной политике.

"Окружающая среда Европы – Добржишская оценка" является первым докладом, в котором содержится оценка общеевропейской окружающей среды. Интересам сотрудничества в области экологической политики будет отвечать продолжение этого процесса путем обновления данного доклада через соответствующие промежутки времени от трех до четырех лет. Это должно улучшить качество доклада по мере совершенствования координации систем сбора данных на европейском уровне. В настоящее время многие необходимые данные все еще отсутствуют или не всегда известны, или недоступны. Имеющиеся данные зачастую являются неадекватными, фрагментарными в пространственном и временном отношении, неполными и непоследовательными. Мониторинг состояния окружающей среды часто ограничивается строгими географическими границами, что приводит к разрозненности собираемых данных по многим секторам окружающей среды. Это не дает возможность составить единую полную и надежную картину окружающей среды на европейском уровне. В будущем первостепенную важность следует придавать улучшению состояния экологической информации для обеспечения того, чтобы все партнеры, разработчики политики, секторы экономики и все население могли бы реагировать на фактическое положение и потребности. В качестве предпосылки такого улучшения важно разработать комплексный подход к сбору экологических данных и управлению ими.

Для обеспечения такого положения необходима соответствующая институциональная структура, позволяющая координировать сбор и оценку данных. Такая структура также способствовала бы совершенствованию технологий мониторинга для осуществления деятельности в различных странах. Улучшение положения с подготовкой докладов о состоянии окружающей среды в Европе требует наличия полностью скоординированной системы сбора данных на европейском уровне. Это предполагает эффективное сотрудничество между всеми партнерами на комплексной основе. В ходе подготовки доклада "Окружающая среда Европы – Добржишская оценка" для передачи данных и информации была создана широкая сеть, охватывающая официальные национальные и международные уровни, правительственные и неправительственные организации. Эта сеть оказалась совершенно необходимой; ее следует сохранять и развивать еще длительное время. Европейское агентство по окружающей среде может значительно способствовать этому посредством постепенного расширения своей оперативной деятельности на весь регион и вовлечения в нее стран ЕЭК, не являющихся членами Европейского сообщества (ЕС), по договоренности с ними и с их согласия.

Наиболее острые экологические проблемы в Европе1) Изменение климата

Считается, что усиливающийся в результате антропогенной деятельности парниковый эффект приводит к дополнительному нагреву поверхности Земли и нижних слоев атмосферы, что вызывает возникновение многочисленных нарушений в биосфере. Доля Европы в глобальных выбросах парниковых газов значительна. Во всех странах Европы необходимо предпринять на основе Рамочной конвенции об изменении климата меры для уменьшения выбросов парниковых газов. Некоторые тенденции экономического развития в Европе все еще угрожают стабилизации и уменьшению концентраций парниковых газов в атмосфере. Поэтому изменение климата определяется как общеевропейская проблема глобального масштаба.

2) Разрушение стратосферного озона

Антропогенные выбросы химических веществ, содержащих хлор и бром, а также прямые выбросы оксида азота в стратосферу самолетами в целом признаются в качестве главных причин разрушения озона в стратосфере. На Европу приходится приблизительно одна третья часть ежегодных глобальных выбросов веществ, разрушающих озоновый слой. Опасное воздействие на здоровье человека и предполагаемые изменения в водных экосистемах и экосистемах суши побудили 32 страны Европы ратифицировать Монреальский протокол с целью значительного ограничения производства и использования ХФУ.

3) Утрата биоразнообразия

Генетическое разнообразие среди имеющихся в Европе видов обеспечивает изменчивость, с помощью которой живые организмы способны постоянно адаптироваться к меняющимся условиям окружающей среды. Несмотря на то, что биологическому разнообразию в Европе в настоящее время уделяется много внимания и принимаются различные меры, оно продолжает ухудшаться. Поэтому необходимо произвести переоценку таких мер с точки зрения того вклада, который они вносят в изменение этой тенденции на европейском уровне. В этой связи огромное значение для обеспечения устойчивости в регионе и достижения целей, поставленных в Международной конвенции о биологическом разнообразии, имеет общеевропейская деятельность.

4) Крупные аварии

Экономическая деятельность во все большей степени становится связанной с производством, транспортировкой и распределением химических и ядерных материалов и энергии, представляющих угрозу для здоровья людей и экосистем. В зависимости от места и изначальной безопасности промышленных объектов и других опасных видов деятельности вероятность аварии и ее возможные масштабы представляют собой два основных фактора, которые обуславливают то, что крупные аварии являются общеевропейской экологической проблемой. Одной из мер, принимаемых в этой связи, стала разработка Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий.

5) Подкисление

Атмосферные выбросы основных загрязнителей, таких, как диоксид серы, оксиды азота и аммиак, могут, претерпевая химические преобразования, переноситься на расстояния в тысячи километров. После осаждения они вызывают изменения в составе почвы и поверхностных вод, что представляет собой угрозу для широкого круга экосистем. Их трансграничное воздействие привело к активизации международных усилий, например к принятию Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. Однако, поскольку нагрузки кислотного осаждения в Европейском районе, как ожидается, будут и далее превышать критические нагрузки, будет сохраняться опасность для широкого круга экосистем.

6) Тропосферный озон и другие фотохимические окислители

Озон как вещество представляет собой единственное соединение в тропосфере, для которого разница между фактическими атмосферными уровнями и токсическими уровнями является маргинальной. Ближе к поверхности повышенные концентрации озона являются вредными для здоровья людей, растений, животных и материалов. В верхних слоях атмосферы озон является одним из основных естественных источников, способствующих нормальному повышению температуры в нижних слоях вследствие парникового эффекта. Озон является лишь вторичным компонентом загрязнения, образующимся в атмосфере в результате воздействия солнечного света на прекурсоры озона, такие, как оксиды азота, летучие органические соединения (ЛОС) и монооксид углерода. Повышенные концентрации озона в нижних слоях тропосферы в основном представляют угрозу для здоровья людей и растений в конурбациях и прилегающих к ним районах.

7) Рациональное использование пресных вод

Интенсивность антропогенной деятельности, а также разнообразие экосистем на региональном и местном уровне серьезно зависят от наличия пресной воды. В масштабах континента существует значительный избыток ежегодного стока по сравнению с забором воды. Тем не менее региональная несбалансированность, сезонные колебания естественного стока и рост потребления людьми создают все возрастающую нагрузку на поверхностные водоемы и подземные воды. В настоящее время рациональное использование пресных вод в основном зависит от инженерных решений на местном и региональном уровнях. В рамках этого подхода существует тенденция недооценивать потребности пользователей, находящихся ниже по течению. Существование около 110 двусторонних и многосторонних соглашений, регулирующих трансграничные вопросы водохозяйственной деятельности, и Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер указывают на необходимость устойчивого управления рациональным использованием пресных вод на международном уровне.

8) Деграляция лесов

Несмотря на неопределенности в отношении конкретных причинно-следственных связей, существуют две основные причины деградации лесов. Загрязнение воздуха, способствующее подкислению почв и избыточному осаждению азота на общеевропейском уровне, приводит к снижению рекреационной ценности, уменьшению способности почвы противостоять эрозии или лавинам в горных районах. В южной части Европы и некоторых районах новых независимых стран распространенные лесные пожары являются еще одной причиной деградации лесов и могут способствовать процессу опустынивания. Трансграничный характер зависимостей между причинами и следствиями, представляющих угрозу для лесов, и значение лесов как исконных элементов общеевропейского ландшафта вызывают необходимость комплексных усилий, направленных на предотвращение деградации лесов.

9) Угрозы прибрежной зоне и управление ею

Прибрежная зона отделяет европейский континент от прилегающих морей на протяжении 140 000 км. Широкое разнообразие природных биотопов прибрежной зоны имеет важное значение для человека, а также для растений и животных. Эти биотопы прибрежной зоны представляют собой области со значительным производством биомассы. Они во все большей степени подвергаются воздействию загрязнения и нагрузкам в результате антропогенной деятельности. Часто они не соприкасаются с этими источниками загрязнения, которые включают стрессы, создаваемые городскими районами, сельским хозяйством, промышленностью, транспортом, туризмом и рыболовством. Согласованные международные усилия по организации мер по борьбе с загрязнением и эффективному управлению водосборами рек, в том что касается качества и количества вод, имеют общеевропейскую значимость.

10) Производство и удаление отходов

В Европе постоянно возрастает количество производимых отходов. Успехи, достигнутые в борьбе с промышленными выбросами в воздушную и водную среды, привели к увеличению концентрации опасных веществ в твердых остатках. Поэтому в методах обработки и удаления отходов должен учитываться фактор возрастания количества и снижения качества отходов. В прошлом неправильная практика обработки и удаления отходов во всех европейских странах значительно способствовала деградации почвы и подземных вод, в частности в закрытых местах удаления отходов. В то время как экологическое воздействие производства отходов в основном носит местный характер, трансграничные перевозки отходов требуют общеевропейского подхода.

11) Стресс, создаваемый городами

Почти две трети населения Европы проживает в городских районах. Хотя характер урбанизации и различается в масштабах Европы, двумя общими чертами городской среды Европы является возрастающее использование земель для развития городов и усиливающееся негативное воздействие городских районов на окружающую среду. Некоторые виды деятельности человека, включая потребление энергии и использование индивидуального транспорта, вызывают загрязнение окружающей среды в городских районах в результате образования отходов, сточных вод, загрязнения воздуха и шума. Возникающая в результате этого в городах стрессовая ситуация ставит под угрозу здоровье людей и состояние окружающей среды. Меры по уменьшению стрессовой ситуации в городах также будут способствовать улучшению состояния окружающей среды за пределами городов и даже на общеевропейском и, возможно, на глобальном уровне. Обмен опытом в решении проблем, связанных со стрессовой ситуацией в городах на различных этапах их развития, требует поэтому применения общеевропейского подхода.

12) Химические риски

Экономическое развитие достигалось в значительной степени за счет прогресса и нововведений в использовании химических веществ. В настоящее время на коммерческой основе производится более 100 000 химических веществ. Данные об их воздействии на здоровье людей и окружающую среду, в том что касается их токсичности, экотоксичности, путей прохождения через окружающую среду и их способности аккумулироваться в живых организмах, являются недостаточными. Возможное пагубное воздействие химических веществ на здоровье людей и все составные части окружающей среды и ограничение их преднамеренного или случайного поступления в окружающую среду являются поэтому главным объектом озабоченности и деятельности на международном уровне.

Три дополнительные экологические проблемы в Европе, заслуживающие упоминанияа) Деградация почвы

Широкий спектр европейских почв представляет собой основу для разнообразия экосистем и продуктивности европейского сельского хозяйства. Поскольку почвы возникают в результате процессов, протекавших в течение длительных периодов протяженностью до нескольких тысяч лет, их можно рассматривать в качестве невозобновляемых ресурсов. Неправильное использование почв вызывает их деградацию, что приводит к уменьшению потенциала почв для поддержания жизни людей. Наиболее широко распространенные формы деградации почвы, такие, как эрозия, подкисление, загрязнение и уплотнение, все чаще встречаются в масштабах Европы. Поскольку надлежащие средства исправления положения включают международное сотрудничество, деградация почвы представляет собой экологическую проблему общеевропейской значимости.

б) Опустынивание

Опустынивание представляет собой крайнюю форму деградации почвы. В Европе этот процесс представляет угрозу в основном для Средиземноморского региона. Опустынивание представляет собой почти необратимый процесс, приводящий к уменьшению плодородия почв и, в конечном итоге, к полной утрате верхних слоев почвы. Из-за этих серьезных изменений в экосистемах происходят также необратимые изменения в экономических и социальных структурах. Они включают уменьшение ценности земли и снижение качества условий труда и жизни, что в итоге приводит к эмиграции.

с) Экологические аспекты военной деятельности

По всей Европе весьма плотно расположены закрытые и действующие военные объекты, представляющие собой угрозу для окружающей среды. Опасные и частично токсичные вещества выбрасываются в окружающую среду, создавая опасность для здоровья людей. Особой опасности подвергаются почва и находящиеся под ней горизонты подземных вод. Зараженная почва теряет свою ценность, в том что касается ее дальнейшего использования для сельскохозяйственных или экономических целей. Потенциальное загрязнение подземных вод представляет собой угрозу для большинства крупных источников питьевой воды. Кроме того, частично ограниченный доступ в районы расположения военных объектов и трудности в применении принципа "загрязнитель платит" к этим районам загрязнения вызывают необходимость совместных действий для решения экологических проблем, возникающих в связи с военной деятельностью. Поиску рентабельных решений может способствовать сотрудничество между странами региона в плане обмена информацией о видах военной деятельности, осуществляемой в районах загрязнения, и методах устранения негативных последствий.

II. ТЕКУЩАЯ ПОЛИТИКА, ОКАЗЫВАЮЩАЯ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

На Конференции министров "Окружающая среда для Европы", состоявшейся в замке Добржиш (Чехословакия) в июне 1991 года, была подчеркнута необходимость разработки экологической программы для Европы, которая обеспечила бы основу для совершенствования координации национальных и международных усилий в Европе. Группа экспертов, занимавшаяся подготовкой второй Конференции министров "Окружающая среда для Европы", которая состоялась в Люцерне (Швейцария) в апреле 1993 года, просила Старших советников правительств ЕЭК по проблемам окружающей среды и водных ресурсов (переименована в 1994 году в Комитет по экологической политике ЕЭК) предложить начальные элементы такой программы. В ответ на эту просьбу Старшие советники подготовили материал к упомянутой второй Конференции министров, в который они включили семь средств и механизмов долгосрочной политики по развитию общеевропейского сотрудничества вместе с предлагаемыми мерами по осуществлению этих элементов:

- сотрудничество в области технологии для улучшения окружающей среды;
- комплексный подход к предотвращению и ограничению загрязнения;
- экономические средства;
- обзор результативности экологической политики;
- экологическая информация;
- участие населения;
- международные правовые документы.

Люцернская конференция одобрила эти "Элементы долгосрочной экологической программы для Европы (ЭПЕ)" и призвала продолжить разработку программы на основе доклада "Окружающая среда Европы".

Люцернская конференция одобрила эти "Элементы долгосрочной Экологической программы для Европы (ЭПЕ)" и призвала продолжать разработку программы на основе доклада "Окружающая среда для Европы". Министры согласились с тем, что ЭПЕ должна воплощать общеевропейский подход, основанный на ряде общих принципов, существующих политических и экономических условиях в Европе и стремлении к значительному улучшению состояния окружающей среды. Кроме того, было признано, что разработка и осуществление ЭПЕ будут способствовать сглаживанию различий между странами региона, учитывая разнообразие потребностей в различных частях Европы, в частности необходимость в экономическом и социальном развитии и восстановлении окружающей среды в странах с переходной экономикой. В этом контексте Программу действий в области окружающей среды для Центральной и Восточной Европы следует рассматривать в качестве важного шага в краткосрочном и среднесрочном планах, способствующего экологической "конвергенции" в Европе.

А. Связи с другими экологическими программами

ЭПЕ представляет собой основу, на которой развивается партнерство по охране окружающей среды с целью упорядочения регионального сотрудничества посредством выявления пробелов в существующей структуре сотрудничества. В частности, ЭПЕ направлена на совершенствование сотрудничества путем решения трансграничных экологических проблем.

1. Глобальный и региональный уровни

ЭПЕ связана с "Повесткой дня на XXI век", принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, Бразилия. Структура ЭПЕ аналогична "Повестке дня на XXI век"; в ней затрагиваются социальные и экономические вопросы, сохранение и использование ресурсов, роль партнерства и значение, которые имеют конкретные средства для ее осуществления, включая финансовые механизмы. В программе затрагиваются вопросы, входящие в сферу деятельности Глобального экологического фонда, как, например, изменение климата, утрата биоразнообразия, загрязнение международных вод и разрушение озонового слоя.

В этом контексте ЭПЕ строится на Планах действий ЕЭК ООН по осуществлению "Повестки дня на XXI век", представленном Комиссии по устойчивому развитию. В этом Плане действий описываются меры, которые осуществляются или предусматриваются на европейском уровне для решения таких крупных проблем, как:

- изменение структур производства и потребления;
- включение вопросов охраны окружающей среды и развития в процесс принятия решений;
- охрана атмосферы;
- рациональное использование водных ресурсов;
- устойчивое развитие лесного хозяйства;
- устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских районов;
- экологически безопасное обращение с токсическими химическими веществами;
- обмен экологически приемлемыми технологиями;
- повышение роли основных групп и осведомленности населения;
- информация для принятия решений.

ЭПЕ также охватывает вопросы разработки политики в области охраны окружающей среды и здравоохранения. Министры здравоохранения и охраны окружающей среды европейских стран на своих совместных конференциях во Франкфурте (Германия) в 1989 году и в Хельсинки (Финляндия) в 1994 году, организованных Региональным европейским бюро Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ/ЕВРО) в сотрудничестве с Европейской комиссией, заявили о необходимости политики, в которой охватывались бы вопросы охраны окружающей среды и предотвращения воздействия на здоровье людей

экологических рисков, а также одобрили План действий в области санитарного состояния окружающей среды Европы (ПДССОС).

2. Субрегиональный уровень

На субрегиональном уровне существуют две крупные экологические программы, на которых может строиться ЭПЕ. На уровне Европейского сообщества, состоящего в настоящее время из 15 государств-членов, отправным пунктом может служить пятая Программа действий в области окружающей среды (в настоящее время находится в стадии рассмотрения). Подход, принятый в пятой Программе, коренным образом отличается от того, который применялся в предыдущей программе, поскольку он заключается в том, чтобы:

- a) уделять основное внимание тем веществам и видам деятельности, которые истощают природные ресурсы и причиняют ущерб окружающей среде, а не дожидаться, пока возникнут проблемы;
- b) добиваться изменения текущих тенденций и практики, которые пагубно отражаются на окружающей среде, с тем чтобы обеспечить социально-экономическое благополучие и рост в интересах нынешнего и будущих поколений;
- c) добиваться таких изменений в поведении членов Сообщества путем оптимального привлечения всех секторов общества в духе совместной ответственности, включая:
 - органы государственного управления;
 - государственные и частные предприятия;
 - широкие слои населения, в том числе отдельных граждан и потребителей.

Принимаемые меры будут ориентированы не на охрану конкретных элементов окружающей среды, а главным образом на основные экономические секторы: на уровне всего Сообщества пятая Программа включает промышленность, энергетику, транспорт, сельское хозяйство и туризм. Характерной чертой такого подхода к этим секторам является то, что он не только преследует цель охраны окружающей среды как таковой, но и осуществляется в интересах и на благо самих секторов.

Прежние программы действий основывались почти исключительно на законодательных мерах. Для того чтобы коренным образом изменить нынешние тенденции и практику и добиться, чтобы все секторы общества несли совместную ответственность, в пятой Программе признается необходимость наличия более широкого комплекса механизмов. Здесь можно выделить четыре группы:

- i) законодательные механизмы;
- ii) рыночные механизмы, направленные на то, чтобы придать внешним экологическим издержкам международный характер и "установить правильные цены";

- iii) горизонтальные, вспомогательные механизмы, включая более качественные базовые данные, научные исследования и технологические разработки; совершенствование планирования, а также то, что некоторые называют "социальными механизмами", экологическую информацию, образование и профессиональную подготовку;
- iv) механизмы финансовой поддержки, включая структурные фонды Сообщества, ЛАЙФ (Финансовый механизм для окружающей среды), Европейский инвестиционный банк (и Объединенный экологический фонд, о котором была достигнута договоренность в Маастрихте).

Пятая Программа также отличается от предшествовавших программ тем, что в ней указаны ориентировочные задачи, цели, мероприятия и сроки на период до 2000 года. Это не правовые обязательства, а скорее уровни результатов или задачи, поставленные сейчас в интересах достижения устойчивого развития.

Пятая Программа имеет большое значение в свете недавнего расширения состава Европейского сообщества, создания Европейской экономической зоны и сотрудничества с ассоциированными государствами центральной и восточной Европы. Благодаря Совещанию министров по окружающей среде стран - членов Европейского сообщества и министров по окружающей среде ассоциированных государств, состоявшемуся в октябре 1994 года, получила общее признание необходимость сближения законодательства в области окружающей среды ассоциированных государств и Европейского сообщества. Это является вехой на пути к выработке общеевропейской экологической концепции и связано с перспективами принятия этих государств в члены Сообщества. Поэтому законодательство Европейского сообщества в области окружающей среды будет приобретать все большее значение для стран с переходной экономикой. Чтобы облегчить процесс перехода и сближения, программы Европейского союза - например, программа ЛАЙФ - будут открыты для ассоциированных государств центральной и восточной Европы.

Вторая экологическая программа, имеющая отношение к ЭПЕ, - это ПДОС. Эта программа основана на признании того, что улучшение состояния окружающей среды зависит от экономических и социальных изменений, а не только от инвестиций. Переход от централизованного планирования к рыночной экономике должен помочь улучшить функционирование экономики в странах центральной и восточной Европы. В то же время стимулы, призванные способствовать более эффективному использованию энергии, минеральных и водных ресурсов, приведут к уменьшению загрязнения на единицу продукции.

ЭПЕ непосредственно связана с ПДОС. Эта связь основана на признании тех же принципов. Цель состоит в том, чтобы способствовать включению вопросов экологической политики в процесс экономических и социальных изменений, содействовать определению первоочередных задач, созданию инвестиционных возможностей, успешно работающих при любом развитии событий, и обеспечивать наращивание потенциала. ЭПЕ также связана с ПДОС посредством различных дополнительных механизмов. В то время как ПДОС ориентирована на краткосрочные экологические проблемы, требующие немедленных действий, ЭПЕ обеспечивает основы для достижения устойчивого развития в долгосрочном плане.

ЭПЕ также связана с другими различными значительными субрегиональными программами. Сюда, в частности, входят Экологическая программа для реки Дунай, Совместная экологическая программа действий для района Балтийского моря и Экологическая программа для Черного моря.

В. Связь с конвенциями по охране окружающей среды

ЭПЕ также связана с действующими международными конвенциями. В докладе "Окружающая среда Европы" меры и варианты политики в соответствующих случаях увязываются с такими международными конвенциями. В ЭПЕ также применяется аналогичный подход при описании поставленных задач прогресса, достигнутого в некоторых областях разработки международной экологической политики посредством международных конвенций.

**Долгосрочные цели, установленные в Конвенции о трансграничном
загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года**

В соответствии с Протоколом о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков 1985 года, подписанным 21 Стороной Конвенции, достигнуто обязательное в международном плане соглашение о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30% (не позднее чем к 1993 году). В целом 21 Сторона Протокола достигла к 1990 году контрольный показатель сокращения на 30%. В Европе в целом этот контрольный показатель почти достигнут.

В Протоколе относительно дальнейшего сокращения выбросов серы 1994 года для Сторон конкретно указывается ряд дифференцированных контрольных показателей для сокращения выбросов.

Протокол об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков 1988 года обязывает Стороны стабилизировать выбросы азота к концу 1994 года на уровнях 1987 года. В Европе в целом этот контрольный показатель был достигнут к 1990 году. Кроме того, 12 Сторон сделали в этой связи заявление о том, что они будут стремиться к достижению сокращения выбросов оксида азота на 30% (исходя из уровней выбросов за любой год в период с 1980 по 1986 год) не позднее 1998 года.

В протоколе об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков 1991 года определяются три варианта:

- сокращение выбросов на 30% к 1999 году на основе уровня выбросов в любой год с 1984 по 1990 год;
- такое же сокращение в так называемом Районе регулирования концентрации тропосферного озона в сочетании с обязательствами по сохранению уровня выбросов к 1999 году на уровне 1988 года;
- сохранение к 1999 году уровней 1988 года, если выбросы в 1988 году не превышали определенных конкретных уровней.

Хотя большинство европейских стран в настоящее время являются участниками важнейших глобальных договоров и соответствующих региональных или субрегиональных соглашений в области охраны окружающей среды и устойчивого развития, по-прежнему необходимы усилия для обеспечения более широкого членства в ряде соглашений, имеющих важное значение для глобальной среды или для европейского региона в целом. Несколько недавно заключенных соглашений, в том числе:

- Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года;
- Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 года;
- Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года;

- Протоколы 1991 и 1994 годов к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния;
- Конвенции 1992 года по защите морской среды в северо-восточной части Атлантического океана и района Балтийского моря;
- Конвенция о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай 1994 года,

пока еще не вступили в силу из-за недостаточного числа ратификаций. Важно, чтобы страны, которые еще не ратифицировали эти документы, приняли как можно скорее необходимые меры с целью обеспечения вступления этих конвенций в силу. Кроме того, европейским странам, являющимся правопреемниками бывших участников таких соглашений, необходимо предложить, чтобы они разъяснили свою позицию с правопреемством в отношении таких договоров путем заявлений соответствующему депозитарию и приняли необходимые меры по их осуществлению на национальном уровне.

Еще более важной является потребность в более совершенных и согласованных механизмах для обеспечения эффективного соблюдения этих международных обязательств, поскольку успех ЭПЕ будет зависеть от такого эффективного соблюдения. Рекомендации в отношении соблюдения таких обязательств уже были вынесены в Люцерне, в частности:

а) опубликовывать периодически национальные доклады о ходе осуществления природоохранных соглашений в соответствии с согласованными руководящими принципами, графиком и требованиями, касающимися данных. Рассмотреть вопрос о согласованном или совместном представлении докладов и мониторинге в соответствии с различными природоохранными соглашениями;

б) проводить публичное регулярное рассмотрение прогресса в деле осуществления договоров в контексте проведения совещаний договаривающихся сторон. Это предполагает, что секретариаты договоров обеспечиваются необходимыми финансовыми и людскими ресурсами, позволяющими непрерывно контролировать и проверять выполнение договоров;

с) в свете опыта, приобретенного при осуществлении режимов в отношении озонового слоя и трансграничного загрязнения воздуха, создать постоянные межправительственные контрольные механизмы в контексте других подходящих соглашений в Европе. Механизмы для этой цели не должны носить конфронтационного характера, быть открытыми, достаточно простыми и допускать принятие решений лишь договаривающимися сторонами каждого соглашения;

d) предоставлять помощь странам с переходной экономикой, обеспечивая им возможность соблюдения своих договорных обязательств, включая стандартные требования в отношении представления докладов и участие в совещаниях. При необходимости договаривающимся сторонам следует создавать дополнительные механизмы финансирования для поддержки национальных мер по осуществлению.

Очевидно, что большего успеха при осуществлении ЭПЕ удастся достигнуть, если такие меры будут приняты в ближайшие годы. В дополнение к официальным договорам имеется ряд других международных договоренностей, открытых для добровольного принятия. К их числу принадлежат механизмы многостороннего финансирования (как, например, документ об учреждении Глобального экологического фонда с измененной структурой 1994 года); соглашения о согласованных процедурах соблюдения (как, например, Европейский меморандум о понимании в отношении государственного контроля в портах при осуществлении соглашений о морской безопасности и защите морской среды 1982 года) и соглашения, касающиеся экспорта и импорта некоторых опасных химических веществ (как, например, совместная процедура ФАО/ЮНЕП в отношении предварительного обоснованного согласия, которая является обязательной в Европейском сообществе с 1992 года). В настоящее время не все европейские страны участвуют в этих соглашениях. В то время как ЭПЕ представляет собой возможность для принятия решения об участии, на национальном уровне может потребоваться дополнительная помощь для наращивания технического и управленческого потенциала, включая профессиональную подготовку.

Отдельные многосторонние природоохранные соглашенияа) Глобальные

- | | |
|---------|---|
| 1960 | Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии (с поправками) |
| 1963 | Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб (и соответствующие протоколы) |
| 1969 | Брюссельская международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (с поправками) |
| 1971 | Брюссельская международная конвенция о создании международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью |
| 1971 | Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц |
| 1972 | Лондонская конвенция о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов |
| 1972 | Парижская конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия |
| 1973 | Вашингтонская конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС, с поправками) |
| 1973/78 | Лондонская международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ) |
| 1979 | Боннская конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных и относящиеся к ней европейские соглашения (о тюленях района Ваддензе 1990 года, о мелких китовых Балтийского/Северного морей 1991 года) |
| 1982 | Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву |
| 1985 | Венская конвенция об охране озонового слоя и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 года к ней (с поправками 1990-1992 годов) |
| 1986 | Венская конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии |
| 1986 | Венская конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации |
| 1989 | Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением |
| 1990 | Лондонская международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству |

1992	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
1992	Конвенция о биологическом разнообразии
1993	Конвенция о предотвращении крупных промышленных аварий МОТ (Конвенция 1974 года)
1994	Международное соглашение по тропической древесине
1994	Парижская конвенция по борьбе с опустыниванием
b)	<u>Региональные</u>
1957	Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ)
1958	Соглашение о принятии единообразных условий официального утверждения и взаимном признании официального утверждения предметов оборудования и частей механических транспортных средств (особенно правила 49 и 83)
1968	Европейское соглашение об ограничении использования некоторых детергентов и моющих и чистящих средств (с поправками)
1969	Европейская конвенция о защите археологического наследия
1979	Женевская конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и относящиеся к ней Протокол, касающийся долгосрочного финансирования ЕМЕП, 1984 года; Протокол об ограничении выбросов окислов азота 1988 года; Протокол об ограничении выбросов летучих органических соединений 1991 года и Протокол относительно дальнейшего сокращения выбросов серы 1994 года
1979	Бернская конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе
1980	Европейская типовая конвенция о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями
1989	Конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный при перевозках опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом
1991	Составленная в Эспо конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте
1992	Хельсинкская конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий
1992	Хельсинкская конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер
1993	Луганская конвенция о гражданской ответственности за ущерб, нанесенный в результате деятельности, представляющей угрозу для окружающей среды

Субрегиональные

с)

1976	Барселонская конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения и относящиеся к ней Барселонский протокол о предотвращении загрязнения Средиземного моря сбросами с судов и самолетов 1976 года, Барселонский протокол относительно сотрудничества в борьбе с загрязнением в чрезвычайных ситуациях 1976 года, Афинский протокол о защите Средиземного моря от загрязнения из наземных источников 1980 года и Женевский протокол относительно особо охраняемых районов Средиземного моря 1982 года
1992	Хельсинкская конвенция по защите морской среды района Балтийского моря
1992	Бухарестская конвенция о защите Черного моря от загрязнения и протоколы к ней
1994	Софийская конвенция о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай

С. Связи с другими направлениями деятельности, затрагивающими окружающую среду

В преобладающих процессах принятия важнейших решений во многих странах Европы пока еще не охватываются полностью вопросы охраны окружающей среды в сочетании с другими политическими соображениями. Однако сейчас признана необходимость последовательного учета экологических соображений в других областях политики, о чем говорится в принципе 4 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию. В пятой Программе действий в области окружающей среды Европейского сообщества, например, подчеркнута эта необходимость, в результате чего экологическая политика Европейского сообщества оказалась в настоящее время на важном поворотном этапе. ПДОС также предусматривает комплексное развитие, при котором экологические и экономические цели должны обеспечить высокое качество жизни. Этого можно достигнуть путем инвестиций в проекты, обеспечивающие как экономические, так и экологические выгоды (политика, приносящая положительные результаты при любом стечении обстоятельств). Учет факторов охраны окружающей среды в политике, затрагивающей окружающую среду, начинает осуществляться на уровне Европейской экономической комиссии и других различных международных организаций, действующих в Европе.

Д. Стимулирование существующих тенденций политики

ЭПЕ не заменяет нынешнюю природоохранную политику. Напротив, она призвана усилить и стимулировать проводящуюся политику с целью достижения более тесного сотрудничества на общеевропейском уровне. Таким путем ЭПЕ способствует комплексному

подходу к устойчивому развитию посредством принятия, при необходимости, мер по гармонизации экологической и секторальной политики и с помощью использования соответствующих средств и партнерских отношений.

1. Комплексный подход

ЭПЕ исходит из признания того, что для достижения устойчивого развития во все важные направления деятельности в рамках общего процесса развития необходимо включать меры по охране окружающей среды. ЭПЕ обеспечивает такую политику в направлении достижения указанной цели, которая уже осуществляется под эгидой ЕЭК, ОЭСР и Европейского союза. Можно выделить следующие меры и программы в регионе ЕЭК ООН:

- ЕЭК в сотрудничестве с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) рассмотрела экономические, правовые, технологические и регламентационные меры по содействию экологически устойчивому сельскому хозяйству и производству здоровых продуктов питания;
- ЕЭК в рамках своей деятельности по охране водных ресурсов и водных систем утвердила в 1993 году Руководящие принципы экосистемного подхода к водохозяйственной деятельности с целью оказания содействия правительствам в разработке и осуществлении национальных планов действий, программ и практики повседневной водохозяйственной деятельности. Ранее, в 1989 году, была принята Хартия рационального использования подземных вод с целью обеспечить широкую поддержку правительствам стран - членов ЕЭК в их общих усилиях по охране подземных вод, предоставив плановикам и директивным органам соответствующие инструменты политики;
- что касается стран с переходной экономикой, то в Люцернской декларации министров 1993 года особое внимание уделяется "формированию организационной структуры, включая эффективные правовые и административные механизмы, а также управленческую инфраструктуру, системы подготовки кадров и образования", при проведении "необходимой политики и институциональной реформы" в этих странах. Исходя из этого ЕЭК в 1994 году приняла Руководящие принципы комплексного управления природоохранной деятельностью в странах с экономикой переходного периода, подготовленные в сотрудничестве с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП);
- ЕЭК сотрудничает с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в распространении на весь регион ЕЭК программ или практики в отношении обзоров результативности экологической деятельности по странам; использования экономических средств для проведения экологической политики; экологически безопасного обращения с опасными химическими веществами;

- на уровне Европейского сообщества пятая Программа действий в области окружающей среды, в частности, предусматривает включение целей природоохранной политики в другие области политики Европейских сообществ.

2. Сотрудничество в гармонизации норм в целях расширения торговли

С расширением членского состава Европейского сообщества и подготовкой к предоставлению доступа ассоциированным государствам национальные рынки будут во все большей степени становиться открытыми на общеевропейском уровне. Этот процесс порождает необходимость более высокого уровня гармонизации или конвергенции природоохранных норм в тех случаях, где нет обоснованных причин для существования различий, и там, где имеются серьезные препятствия на пути развития торговли. Даже если мало что говорит о том, что экологические стандарты на продукты представляют собой серьезные препятствия на пути развития торговли, конвергенция национальных подходов к определению и применению таких норм может привести к таким значительным преимуществам, как:

- увеличение экономии, вызванной масштабами производства;
- уменьшение искажений, связанных с конкуренцией;
- сокращение областей, где допускается загрязнение окружающей среды, и давления сверху в отношении экологических стандартов;
- содействие достижению природоохранных целей.

Региональные природоохранные конвенции в области загрязнения воздуха, оценки воздействия на окружающую среду, рационального использования водных ресурсов и промышленных аварий способствуют гармонизации норм, политики и подходов.

Гармонизация инструментов комплексной охраны окружающей среды: оценка воздействия на окружающую среду

В странах Европы оценка воздействия на окружающую среду все шире используется в качестве средства содействия применению комплексного подхода к охране и рациональному использованию окружающей среды. Это требует комплексной оценки воздействия планируемой деятельности и альтернативной деятельности на окружающую среду. Это также приводит к подготовке информации для директивных органов и населения и может способствовать принятию предупредительных мер, обеспечивающих устойчивое развитие.

На общеевропейском уровне сотрудничество между странами осуществляется в рамках Конвенции ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991 год, Эспо). Эта Конвенция представляет собой обязательный в правовом отношении документ, направленный на предотвращение, сокращение или ограничение потенциально вредного трансграничного воздействия на окружающую среду планируемой деятельности на стадии планирования. В ней кодифицированы общие обязательства государств в отношении уведомления и проведения консультаций друг с другом в отношении всех рассматриваемых крупных проектов, которые могут вызвать значительное вредное трансграничное воздействие на окружающую среду. До вступления в силу эта Конвенция осуществляется подписавшими ее Сторонами на уровне законодательства двусторонних и многосторонних соглашений и конкретных проектов и видов деятельности.

3. Партнерство

В ЭПЕ также рассматривается вопрос о том, каким образом деловые и промышленные круги могли бы поощряться к оказанию содействия улучшению экологических условий в Европе в целом и в частности в странах с переходной экономикой. В этот процесс следует также вовлекать население. Значительный прогресс в деле предотвращения загрязнения окружающей среды в Европе и борьбы с ним может быть достигнут лишь при условии полного понимания, решительной поддержки и участия со стороны населения. Сейчас это является необходимым условием, и, например, в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию и в Люцернской декларации к правительствам был обращен призыв обеспечить участие населения в процессе принятия решений по экологическим вопросам. Партнерство между правительствами и НПО, начатое в Бергене (Норвегия) и продолженное в ходе подготовки к КООНОСР, должно получить через ЭПЕ дополнительный импульс.

III. ЭЛЕМЕНТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ ДЛЯ ЕВРОПЫ (ЭПЕ)

A. Общие вопросы

1. Информация

Законодательство на международном и национальном уровнях требует представления информации по различным аспектам политики, таким, как оценка воздействия на окружающую среду, планирование землепользования, экологически благоприятные продукты и общественный транспорт. Кроме того, многие европейские компании также представляют информацию о своей деятельности в области охраны окружающей среды. Наряду с этим принимаются различные международные и национальные правовые документы, обеспечивающие доступ населения к экологической информации. На международном уровне Конвенция ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте закладывает основу для международного обмена информацией и консультаций. На уровне Европейского сообщества механизм доступа к информации для граждан, пострадавших в результате осуществления определенных государственных и частных проектов, заложен в директиве по оценке воздействия на окружающую среду. Наряду с этим директива Европейского сообщества о свободном доступе к информации о состоянии окружающей среды обязывает государства-члены предоставлять возможность гражданам получать соответствующую информацию. На национальном уровне аналогичные правовые документы приняты во многих странах.

В контексте осуществления положений Повестки дня на XXI век и мероприятий Комиссии по устойчивому развитию страны поощряются к продолжению и укреплению деятельности по подготовке докладов о состоянии окружающей среды. ОЭСР и ЕЭК расширили систему подготовки национальных обзоров результативности природоохранной деятельности на весь регион ЕЭК. ЕЭК также содействует распространению информации по многим вопросам, таким, как осуществление конвенций об охране окружающей среды в Европе, леса, транспорт, интеграция экологических аспектов в другие области политики и энергоэффективность. В этой области также продолжают активно работать международные НПО, такие, как Всемирный союз охраны природы (МСОП) и Региональный экологический центр. В странах с переходной экономикой сотрудничество в рамках международных программ содействия (например, таких, как PHARE и TACIS), а также с международными финансовыми учреждениями, такими, как Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), позволило получить более подробную информацию о состоянии окружающей среды.

В рамках Европейского союза важным шагом явилось создание Европейского агентства по окружающей среде. Ключевая роль Агентства заключается в том, чтобы служить активным посредником между пользователями и поставщиками и, в частности, предоставлять информацию институтам и правительствам Европейского союза с целью оказания им содействия в принятии решений. С этой целью Агентство приступило к созданию и совершенствованию европейской сети для сбора, анализа и распространения

данных. В случае присоединения участвующих в сети стран к Агентству или заключения других соответствующих договоренностей Агентство может расширить сферу своей деятельности на другие европейские страны.

2. Участие населения

Принцип участия населения пронизывает различные уровни разработки экологической политики. На европейском уровне ЕЭК разработала Руководящие принципы обеспечения доступа к экологической информации и участия населения в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. С тем чтобы подчеркнуть взаимосвязь между участием и ответственностью в Пятой программе действий Европейского сообщества в области охраны окружающей среды, этот подход был назван принципом "совместной ответственности". На национальном уровне различные страны вводят систему заключения добровольных соглашений с конкретными группами населения, с тем чтобы наметить цели, определить средства их достижения и процедуры проверки фактических результатов. Кроме того, на основе активного участия всех граждан приняты правовые документы, в частности, в области переработки использованных упаковочных материалов.

Во многих странах участие населения также является неотъемлемым элементом осуществления некоторых законодательных актов, в особенности что касается оценки воздействия на окружающую среду и строительства и эксплуатации определенных государственных и частных объектов. Для стран с переходной экономикой Региональный экологический центр подготовил Руководство по вовлечению населения в процесс принятия решений в области охраны окружающей среды.

3. Межведомственное сотрудничество

По мере роста обеспокоенности в отношении состояния окружающей среды во всех странах Европы создавались специализированные органы (отделы, министерства, агентства), в компетенцию которых входит решение экологических вопросов. С принятием концепции устойчивого развития в качестве основного перспективного направления и в рамках ее осуществления в соответствии с положениями "Повестки дня на XXI век" обеспокоенность в отношении состояния окружающей среды должны разделять практически все директивные органы. В частности, такой комплексный подход может налагать особую ответственность на министерства охраны окружающей среды европейских стран, поощряя их к сотрудничеству с другими действующими в этой области органами на уровне министерств. Поскольку ответственность за экологическую политику лежит на всем правительстве, необходимо совершенствовать сотрудничество между соответствующими министерствами с целью включения вопросов охраны окружающей среды в секторальную политику.

Национальные планы в области природоохранной политики или стратегий устойчивого развития разрабатывались и принимались в качестве основы для институционального сотрудничества на межведомственном уровне. На международном уровне были выдвинуты

различные инициативы с целью содействия на межминистерском уровне сотрудничеству и координации по экологическим вопросам. В ЕЭК, ОЭСР и Европейском сообществе специальные рабочие группы ведут изучение проблем и возможностей интеграции экологических факторов и требований в другие области, как, например, сельское хозяйство, энергетика, транспорт, населенные пункты, промышленность, здравоохранение, торговля и финансы и сотрудничество в целях развития.

Учитывая необходимость осуществления положений "Повестки дня на XXI век", необходимо предпринять дальнейшие шаги на пути интеграции экологических факторов в другие области процесса разработки политики. В рамках Европейского сообщества в целях обеспечения дальнейшего продвижения в этом направлении в настоящее время рассматривается пятая Программа действий в области охраны окружающей среды. Среди других инициатив ЕС следует отметить разработку директив о комплексном предотвращении и ограничении загрязнения, об экологическом качестве поверхностных вод, решение на уровне министров о транспорте и окружающей среде, принятое в декабре 1994 года, а также реформу Общей сельскохозяйственной политики. На национальном уровне, по-видимому, будут приняты аналогичные меры.

4. Наращивание потенциала и основные группы

В контексте осуществления положений "Повестки дня на XXI" век и необходимости обеспечения устойчивого развития деятельность по наращиванию потенциала в области охраны природы не ограничивается лишь странами с переходной экономикой. Кроме того, такие новые направления, как комплексное предупреждение и ограничение загрязнения, использование экономических рычагов, создание национальных систем экологической отчетности, разработка методов анализа жизненного цикла и комплексного управления производственной цепочкой, создание замкнутых циклов использования материалов, а также освоение возобновляемых источников энергии, требуют значительного наращивания потенциала.

Наращивание потенциала является одной из основных задач, стоящих перед правительствами на национальном, региональном и местном уровнях, а также и перед основными группами, такими, как сельскохозяйственный сектор, деловые и промышленные круги и НПО. Поскольку имеющиеся средства ограничены, необходимо установить приоритеты. Одно из важных требований состоит в необходимости налаживания тесного сотрудничества в областях обмена информацией и опытом как на международном, так и на национальном уровнях. Такое сотрудничество может содействовать повышению эффективности и устранению ненужного дублирования в работе.

Для эффективного осуществления ЭПЕ чрезвычайно важное значение имеют целенаправленная деятельность и вовлечение всех основных групп, указанных в "Повестке дня на XXI век". В свете перестройки Европы в целях обеспечения устойчивого развития, - что является основной целью ЭПЕ, - всем основным группам - местным

властям, НПО, женщинам, молодежи и профессиональным союзам, фермерам, предпринимательским и промышленным кругам (в том числе финансовым учреждениям) – надлежит внести в этот процесс существенный вклад как в западной Европе, так и в странах с переходной экономикой.

Меры по вовлечению основных групп в регулирование природопользования осуществляются на международном уровне. Что касается деловых и промышленных кругов, то широкий круг инициативных мер был предпринят различными организациями, такими, как Центр действий в области промышленности и окружающей среды ЮНЕП, Специальная рабочая группа по промышленности и окружающей среде ОЭСР, Международная сеть регулирования природопользования, осуществлявшая инициативу по развитию потенциала, и пятая Программа действий Европейского сообщества в области охраны окружающей среды. Директива Европейского сообщества о системе управления и контроля в области природоохранной деятельности (СУКПД) создает новые инструменты для самоконтроля, управления и обеспечения информации, касающейся результативности природоохранной деятельности. Наряду с этим создаются стимулы для производства экологически безопасных продуктов, рекуперации и переработки использованных упаковочных материалов, а также для учета обязательств по компенсации ущерба, нанесенного окружающей среде. Международная торговая палата приступила к осуществлению своей Хартии предпринимателей для обеспечения устойчивого развития, а Европейский союз химической промышленности одобрил всемирную программу "Ответственная забота".

На национальном уровне разработка "экологических соглашений" с различными секторами промышленности в ряде европейских стран позволила добиться прогресса в таких областях, как сокращение объема выбросов, энергосбережение и введение экологических стандартов на продукцию.

5. Соблюдение законодательства и контроль за его применением

Несмотря на то, что во всех европейских странах количество законов и нормативных положений в области охраны окружающей среды неуклонно возрастает, процесс законотворчества не всегда подкрепляется необходимыми институциональными механизмами и средствами, обеспечивающими выполнение и своевременную корректировку соответствующих норм. Требуется эффективные стратегии для обеспечения максимального соблюдения природоохранных законов и положений, включая стимулы, направленные на самоконтроль соблюдения со стороны затрагиваемых сторон. Государственные и местные органы управления, обладающие полномочиями по обеспечению соблюдения таких положений, могут извлекать пользу из обмена имеющимся у них опытом на двустороннем и международном уровнях. На уровне Европейского сообщества регулярные совещания между органами власти государств-членов, занимающимися мониторингом и контролем за соблюдением соответствующих правовых норм, обеспечивают форум для обмена опытом.

Соблюдение положений международных природоохранных конвенций требует особого рассмотрения. Оно предполагает, среди прочего, создание надлежащих правовых положений на национальном уровне и контроль за их соблюдением с помощью этих средств такими заинтересованными субъектами, как государственные органы, промышленность, сельское хозяйство, розничная торговля и население в целом.

6. Перестройка, приватизация, занятость и более широкие экономические последствия

Концепция устойчивого развития требует интеграции экологической политики с экономической секторальной политикой, имея в виду возложить ответственность за управление природопользованием на таких экономических субъектов, как деловые и торговые круги и потребители на основе обеспечения экономической эффективности. Тем самым расходы, связанные с использованием окружающей среды, будут учитываться при принятии решений в отношении производства и потребления. Важным требованием в этом отношении является разработка комплексных эколого-экономических методов учета природных ресурсов, а также полного ущерба, наносимого окружающей среде в результате экономической деятельности, и стоимости использования ресурсов.

Экологические соображения также являются одним из важных факторов, влияющих на решения в области перестройки и приватизации, особенно в странах с переходной экономикой. Накопленный опыт показывает, что принятие рациональной экологической политики оказывает позитивное воздействие на макроэкономическом уровне. Страны, проводящие жесткую политику в области охраны окружающей среды, обладают возможностью обеспечить условия для создания рабочих мест в различных областях природоохранной деятельности, включая отрасли по разработке природоохранных технологий, управление энергоресурсами и предоставление экологических услуг, таких, как очистка сточных вод и обработка и удаление отходов. Им также удастся стимулировать свои промышленные компании, в особенности малые и средние предприятия, к поиску новых рынков для экологически безопасных технологий, продуктов и услуг.

В. "Чистое" производство и эффективное использование энергии и материалов

1. Повышение энергоэффективности и возобновляемые источники энергии

Экологическая политика тоже оказала серьезное воздействие на энергетическую политику последних двадцати лет. Многие правительства в Европе приняли новые и более строгие меры по борьбе с загрязнением и приступили к разработке чистых технологий и промышленных процессов. Во многих странах оценка воздействия на окружающую среду теперь включена в разработку энергетической политики и планирование инвестиций. На общеевропейском, субрегиональном и двустороннем уровнях осуществляются меры, направленные на содействие сотрудничеству между странами региона.

С 80-х годов эффективность стала одной из основных проблем. На глобальном уровне энергоэффективность представляет собой инструмент реализации Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Общеευропейская энергетическая хартия и протоколы к ней имеют своей целью заложить новую основу для развития сотрудничества в области энергетики, торговли и коммерческой деятельности во всей Европе.

Через посредство проектов по эффективному использованию энергии и экологическим аспектам выработки электроэнергии, по угольной и газовой промышленности и новым и возобновляемым источникам энергии Комитет по энергетике ЕЭК вносит важный вклад в достижение этой цели. Проект ЕЭК ООН "Эффективное использование энергии - 2000" призван содействовать торговле и сотрудничеству по энергоэффективным технологиям между бывшими странами с централизованно планируемой экономикой и странами с рыночной экономикой.

Другая деятельность в области энергетической политики и энергоэффективности проводится на уровне Европейского сообщества через конкретные программы по выработке энергетической политики в странах за пределами Европейского сообщества (SYNERGY), исследованиям в областях возобновляемых источников энергии (ALTENER), сохранения энергии (SAVE), энергоэффективности (THERMIE) и по совместным возможностям по нетрадиционному или долгосрочному энергоснабжению (JOULE). Участие в этих программах открыто для стран с переходной экономикой. Кроме того, специальные программы помощи странам с переходной экономикой (PHARE и TACIS), также способствуют более эффективному использованию энергии в этих странах.

Сейчас уже удалось добиться прогресса в области эффективного использования энергии, особенно в западной Европе, однако в будущем этот процесс может замедлиться из-за низких цен на энергию. Со стороны предложения продолжают сохраняться различия между эксплуатационной эффективностью энергетических объектов и сетями распределения энергии по всей Европе. Со стороны спроса продолжает существовать значительное поле деятельности для повышения эффективности использования энергии. Проводимую политику следует продолжать сосредоточивать на сокращении энергоемкости экономики. В странах с переходной экономикой установление цен, отражающих реальности рынка, будет играть решающую роль в повышении эффективности использования энергии на этих рынках. Повсеместно в Европе повышение интереса к включению внешних экологических издержек энергетического цикла в цену на энергию могло бы стать ключевым фактором воздействия на спрос на энергию и на энергоэффективность.

Датская программа "Энергия - 2000"

В ноябре 1993 года правительство Дании объявило о новых мероприятиях по осуществлению своей программы "Энергия - 2000", принятой в 1990 году. В рамках реализации проекта "Энергия - 2000" были выдвинуты новые инициативы. С помощью этих новых инициатив к 2005 году должна быть достигнута первоначальная цель сокращения выбросов CO₂ на 20% по отношению к уровню 1988 года. В международном контексте мероприятия в рамках программы "Энергия - 2000" имеют целью:

- содействовать осуществлению глобальных инициатив, таких, как Конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата;
- интегрировать природоохранные цели в либерализованный международный энергетический рынок;
- стимулировать промышленность Дании к разработке соответствующих технологий, которые могут быть использованы для совершенствования энергетических систем в странах с переходной экономикой.

Меры по повышению энергоэффективности могут применяться ко всей энергетической цепочке, включая добычу, производство, распределение и конечное использование энергии. Одним из звеньев этой цепи, являющихся ключевыми для повышения энергоэффективности, являются электростанции и крупные промышленные источники, особенно это касается сокращения выбросов SO₂ и NO_x. Чтобы сократить выбросы и достичь контрольных показателей, установленных в протоколах к Конвенции ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 год, Женева), многими европейскими странами были приняты конкретные меры в отношении промышленных источников и электростанций, включая нормы выбросов, меры, связанные с технологиями ограничения выбросов, и экономические рычаги.

Новые технологические решения показывают, что переоборудование (модернизация и перевод на другие источники энергии) открывает возможности для применения комплексного подхода, сочетающего повышение теплоэффективности с сокращением отрицательного экологического воздействия. В частности, на коммерческой основе имеются технологии, позволяющие модернизировать и переводить на другие источники энергии энергоустановки, использующие уголь в качестве топлива. Международное сотрудничество по созданию основы для отбора и внедрения наиболее перспективных современных технологий для электростанций на основе анализа экономической эффективности под эгидой Комитета ЕЭК по энергетике, и в частности под руководством Рабочей группы по углю, будет продолжаться и в будущем.

С 1991 года Рабочая группа по технологии в соответствии с Конвенцией о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния подготавливает касающиеся технологий ограничения выбросов технические приложения к протоколам, а также разрабатывает мероприятия по расширению информационного обмена, инжиниринговых услуг и программ обучения для технического персонала. Эта Рабочая группа также приступила к деятельности, направленной на укрепление и гармонизацию правовой базы для технологий по борьбе с загрязнением воздуха в странах с переходной экономикой. Определенные руководящие указания для этих стран также содержатся в ПДОС. В этой программе предлагается снизить воздействие на окружающую среду путем отбора так называемых "бесприкрытых" инвестиций, которые сами по себе оправданы экономическими соображениями, но вместе с тем дают и значительные выгоды с точки зрения охраны природы.

В Европейском сообществе правовые акты, направленные на сокращение выбросов промышленными объектами и крупными установками, в которых используются процессы горения, действуют соответственно с 1984 и 1988 годов. Эти нормативные акты определяют предельные значения выбросов, проводя различия между новыми и старыми установками, а также предусматривают программы сокращения общего годового объема выбросов действующими установками. Один из подготавливаемых в настоящее время документов представляет собой предложение о разработке директивы по комплексному предупреждению и ограничению загрязнения. Кроме того, в стадии пересмотра находится директива о крупных промышленных объектах, использующих процессы горения, которая будет способствовать ужесточению норм выбросов.

2. Экологически безопасные технологии в регионе ЕЭК

В 80-х годах основным направлением деятельности в области сокращения воздействия на окружающую среду с целью удовлетворения требований природоохранных норм было применение так называемых технологий очистки на выходе производственного цикла. Обеспечение высокой эффективности таких технологий обходилось дорого. Кроме того, эти технологии не предотвращали чрезмерного использования даже скудных невозобновляемых ресурсов, не стимулировали поиски альтернативных вариантов производства и использования опасных веществ, продуктов и побочных продуктов, не снижали энергопотребление, не обеспечивали сокращения до минимально возможного уровня объема образующихся отходов и остаточных продуктов, не устраняли риски для здоровья и не гарантировали безопасности, а также не предотвращали пагубного воздействия на окружающую среду.

В настоящее время при разработке политики основное внимание уделяется содействию применению малоотходных технологий, разработанных как комплексные системы, включающие ноу-хау, процедуры, оборудование и методы управления и содействие внедрению контроля потребительских и экологических характеристик продуктов, с тем чтобы разработка и изготовление продуктов осуществлялись с использованием экологически безопасных материалов и производственных технологий.

Усилия по содействию реализации этой политики осуществляются Центром ЮНЕП по программной деятельности в области промышленности и окружающей среды, ЕЭК с помощью ряда недавно принятых рекомендаций по общим и конкретным для разных секторов техническим и политическим вопросам, а также Программой ОЭСР в области технологии и охраны окружающей среды. На уровне Европейского сообщества осуществляется подготовка новых и пересмотренных законодательных предложений, по которым государства-члены ведут переговоры с целью претворения в жизнь этих принципов.

3. Удаление и обработка отходов

Для разработки политики и законодательства в области организации удаления и обработки отходов большинство европейских стран использует фундамент, заложенный ОЭСР и Европейским сообществом. В рамках этой деятельности особый интерес вызывает использование таких новых правовых инструментов, как добровольные соглашения, введение эконалогов на отходы, введение системы обязательного обратного приема использованных изделий, стимулирование механизмов выплаты залоговой стоимости изделий и систем "обратной покупки", а также систем переработки использованных упаковочных материалов, применяемых производителями упаковки.

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением призывает установить ответственность как экспортирующих, так и импортирующих стран и обеспечивает единую основу для общеевропейской трансграничной политики в области удаления и обработки отходов. 33 страны ЕЭК уже ратифицировали Конвенцию, в рамках которой готовятся протокол об ответственности и компенсации, а также технические руководства по экологически безопасному обращению с важнейшими видами отходов и операциям по их удалению. В рамках Конвенции в Словакии создается Региональный центр по подготовке кадров и передаче технологии, а также разрабатываются критерии экологически безопасного удаления опасных отходов.

В Европейском сообществе в конце 80-х годов была пересмотрена и дополнена политика в области обработки и удаления отходов. Эта политика основана на принципах, согласно которым предотвращение образования отходов должно предшествовать их повторному использованию, рекуперации и рециркуляции, включая выработку энергии из отходов, а предотвращение образования отходов и их повторное использование являются предпочтительными по отношению к безопасному удалению отходов. В настоящее время принимаются законодательные меры с целью установления строгих природоохранных норм для объектов по удалению отходов, главным образом для захоронения и сжигания опасных отходов.

Примеры инициатив в области удаления и обработки отходов

В начале 90-х годов Европейская комиссия приступила к осуществлению ряда экспериментальных проектов в рамках Программы приоритетных видов отходов. Цель данной программы заключается в выявлении конкретных видов отходов, которые могут быть либо сокращены в объеме, либо подвергнуты обработке, с тем чтобы уменьшить воздействие, которое они оказывают на окружающую среду, с помощью стратегий, разработанных рабочими группами, в состав которых входят все заинтересованные партнеры, в том числе представители Комиссии, государств – членов, соответствующих отраслей промышленности и секторов обработки, удаления и рекуперации отходов, а также природоохранных и потребительских НПО. Главное преимущество этого нового подхода заключается в сборе и учете важной информации о производственных процессах, рекуперации, обработке и удалении отходов, которая доступна всем заинтересованным партнерам в целях разработки основанных на консенсусе стратегий. Конкретные виды отходов, в отношении которых используется данный подход, включают: отслужившие свой срок транспортные средства, медицинские отходы, изношенные шины, строительный мусор и отходы, образовавшиеся в результате сноса зданий, и отходы электрического и электронного оборудования.

Недавно завершенная в Нидерландах Программа достижений промышленности в области предотвращения образования отходов (ПРИЗМА) направлена на оценку деятельности промышленности в области предотвращения образования отходов. Экспериментальные проекты, осуществленные в рамках программы ПРИЗМА, показали, что в большинстве случаев эффективные мероприятия "по наведению порядка" привели к сокращению объема химических отходов на 25-30%, а в тех случаях, когда были найдены технологические альтернативы, объем отходов и выбросов удалось сократить на 30-80%. Эти экспериментальные проекты также продемонстрировали, что указанные меры способствуют сокращению затрат, значительному повышению экономической рентабельности, а также обеспечивают другие косвенные выгоды.

В 1990 году Министерство охраны окружающей среды Франции приступило к осуществлению широкой программы, направленной на совершенствование удаления и обработки отходов в промышленности. В этой программе приняли участие более 1 800 предприятий. Цель заключалась в уменьшении объема производимых отходов в источнике и повышении степени рекуперации и рециркуляции. Эта программа продемонстрировала промышленности, что совершенствование процессов удаления и обработки отходов может быть с легкостью осуществлено на практике и оказывается весьма выгодным.

С. Устойчивые структуры потребления

В "Повестке дня на XXI век" был сделан вывод, что основной причиной продолжающегося ухудшения качества глобальной окружающей среды является неустойчивая структура потребления и производства, особенно в промышленно развитых странах. Развитые страны согласились проявить инициативу в обеспечении устойчивых структур потребления. После встречи на высшем уровне в Рио-де-Жанейро отмечалась значительная активизация усилий и деятельности на местном, национальном и международном уровнях с целью изменения структур потребления, в результате чего на третьей сессии Комиссии по устойчивому развитию Организации Объединенных Наций (КУР ООН) в апреле 1995 года была принята программа работы по изменению структур производства и потребления.

Устойчивое потребление является общей целью, включающей в себя ряд ключевых направлений политики:

- a) углубление понимания: правительства, деловые круги, научные круги и неправительственные организации вырабатывают новые подходы к анализу и пониманию экологического воздействия структур и тенденций потребления, используя такие понятия, как управление жизненным циклом, экоэффективность и экологическое пространство. Все больший акцент делается на социальные, культурные, демографические, экономические и технологические движущие факторы потребления;
- b) более совершенная товарная политика: правительства разрабатывают более сложную товарную политику с учетом жизненного цикла продукта, в частности посредством расширения ответственности производителя за воздействие потребления на окружающую среду;
- c) сосредоточение внимания на сооружениях и инфраструктуре: в настоящее время правительства признают, что основные фонды физической инфраструктуры, например в жилищном секторе, энергетике, на транспорте и в секторе рационального использования отходов, могут привязывать общество к загрязняющей окружающей среде и неэффективной структуре потребления, влияние на которую отдельных потребителей весьма невелико;
- d) пересмотр закупочной политики: правительства и деловые круги начинают оказывать содействие формированию всеобщих структур спроса на экологически безопасные товары и услуги посредством использования экологических критериев при разработке политики материально-технического снабжения и требований в отношении государственных закупок;
- e) распространение наилучшей практики: в настоящее время правительства ищут пути для оказания поддержки и расширения новаторских усилий с целью обеспечения устойчивых структур потребления, включая, в частности, осуществление демонстрационных

проектов для общин с низким уровнем отходов, внедрение городских транспортных систем с четкими экологическими критериями и учет принципа устойчивости при планировании землепользования;

f) наделение компетенцией индивидов и домашние хозяйства: национальные и местные органы власти в настоящее время начинают поддерживать новаторские инициативы на уровне общин, в рамках которых индивиды и домашние хозяйства наделяются компетенцией по осуществлению и поддержанию процесса изменений как в домашних условиях, так и на производстве.

Экологическое пространство

Экологическое пространство представляет собой совокупность поглотительной способности невозобновляемых источников, сельскохозяйственных земель и лесов, которые могут использоваться в глобальном масштабе, не ухудшая доступа будущих поколений к этим же ресурсам. В Плане действий "Устойчивые Нидерланды", подготовленном обществом "Друзья Земли" (Нидерланды) и обществом "На пути к устойчивой Европе" (Вуппертальский институт), утверждается, что каждая страна имеет право на одинаковое удельное экологическое пространство, и устанавливаются промежуточные контрольные показатели, которые должны быть достигнуты к 2010 году. В 1995 году в 31 стране восточной и западной Европы проводятся исследования и дискуссии с целью выработки стратегии в области достижения устойчивых структур производства.

("Друзья Земли" , Нидерланды)

Повестка дня устойчивого потребления основывается на растущем числе примеров реализации в восточной и западной Европе "беспроектных" инициатив, когда качество окружающей среды повышалось наряду с повышением экономической эффективности и конкурентоспособности промышленности. Основной задачей стран с переходной экономикой является повышение эффективности использования ресурсов, укрепление положительных элементов своей структуры потребления (например, в области общественного транспорта) при одновременном недопущении внедрения расточительных и загрязняющих структур потребления. Не существует какого-либо единого шаблона для устойчивого потребления в регионе ЕЭК, и ЭПЕ направлена на расширение и распространение этих примеров

наилучшей практики. Принимая такого рода практические меры, европейские страны будут в состоянии продемонстрировать развивающимся странам, что они берут на себя ведущую роль в изменении структур потребления в соответствии со своими обязательствами в "Повестке дня на XXI век". Центральным местом в этом процессе будет определение контрольных показателей устойчивости и сроков их достижения.

Контрольные показатели и сроки их достижения

Для выбора и оценки надлежащих инструментов политики необходимы количественные контрольные показатели, а также индикативные системы определения хода их достижения. Число таких показателей должно быть ограничено, а их применение – недорогим. В рамках национальных планов устойчивого развития правительствам следует наращивать свои усилия по установлению количественных и всеобъемлющих контрольных показателей обеспечения устойчивости.

Преследуя цель обеспечить устойчивость в Европе, Вуппертальский институт определил следующие средние душевые экологические контрольные показатели, которые должны быть достигнуты к 2010 году:

Использование первичной энергии:	сокращение на 20%
Невозобновляемые сырьевые материалы:	сокращение на 20–25%
Использование земли:	сокращение на 12%
Интенсивность использования транспорта:	сокращение на 10%

(Вуппертальский институт)

1. Рыночные инструменты

Рыночные инструменты предназначены для улучшения функционирования рыночной экономики посредством увеличения потоков информации (например, с использованием экологического аудита и схем экомаркировки), корректировки относительных цен на товары и услуги (например, благодаря использованию таких экономических инструментов, как эконалоги и сборы) и расширения ответственности производителей за экологическое качество товаров и услуг (например, благодаря использованию требований о возврате использованных изделий и товаров).

Принцип "платит загрязнитель"

Принцип "загрязнитель платит" был утвержден ОЭСР в 1972 году в качестве экономического принципа покрытия издержек, связанных с борьбой с загрязнением. Этот принцип означает, что загрязнитель должен покрывать все "издержки, связанные с предупреждением загрязнения и принятием мер по борьбе с ним", причем последние являются "мерами, принимаемыми государственными органами в целях обеспечения приемлемого состояния окружающей среды". Говоря в целом, загрязнитель должен покрывать все издержки, связанные с принятием мер по предупреждению вызываемого им загрязнения и борьбе с ним.

Этот принцип появился как экономический, однако в настоящее время он становится и юридическим, поскольку все чаще включается в международное экологическое законодательство и договоры. Основная тенденция проявляется в том, что большая ответственность возлагается на загрязнителя и снижаются государственные расходы, связанные с загрязнением. Принцип "загрязнитель платит" не является принципом справедливости; он разработан не для наказания загрязнителей, а для обеспечения подачи соответствующих сигналов в рамках экономической системы с целью учета экологических издержек при принятии решений и, следовательно, содействия внедрению более устойчивых структур развития. Его цель состоит в том, чтобы избежать расточения природных ресурсов и положить конец бесплатному использованию окружающей среды в качестве приемника загрязнения. Применение на практике этого принципа направлено на обеспечение экономической эффективности и сокращение до минимума перекосов в международной торговле и инвестициях.

(ОЭСР, Директорат по окружающей среде)

Экономические инструменты все чаще рассматриваются как предпочтительное средство интернализации экологических издержек и придания устойчивого характера экономической деятельности. При разумном выборе и применении эти инструменты могут содействовать значительному повышению эффективности и продуктивности ресурсов, создавая таким образом благоприятную во всех отношениях ситуацию для потребителя, экономики и окружающей среды. Усиливается также интерес и к перемещению общего налогового бремени из области труда в область загрязнения и использования ресурсов в качестве составной части широкой стратегии стимулирования занятости. Экономические инструменты зачастую определяются с учетом контрольных показателей и соглашений в рамках экологической политики и могут использоваться совместно с другими инструментами политики, такими, как правовое регулирование и образование.

Роль банковского сектора

Важным фактором продвижения к устойчивому развитию является обеспечение соответствия инвестиций экологическим критериям. С 1991 года Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) работает с банковским сектором с целью улучшения экологической информированности и поощрения комплексного экологического управления. Приблизительно 80 банков из 26 стран – в том числе 37 из западной Европы и 18 из восточной Европы – подписали Заявление банков по вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития в рамках ЮНЕП.

(Региональное бюро ЮНЕП для Европы)

В настоящее время в европейских странах используются следующие рыночные инструменты, имеющие своей целью изменить поведение потребителей:

- сборы за выбросы, как правило, за сточные воды и отходы;
- сборы с изделий, например, обусловленные экологически вредным содержанием или потреблением энергии;
- системы возмещения залога, например, в отношении бутылок и другой тары;
- дифференцированные налоги, например, для энергосберегающих изделий или видов перевозок.

Помимо внедрения новых экономических инструментов, одним из наиболее экономически эффективных средств обеспечения устойчивого развития рынка является анализ субсидий на цели потребления и производства (например, в сельском хозяйстве, энергетике и на транспорте), их реструктуризация и, при необходимости, отказ от тех субсидий, которые наносят экологический ущерб. Также важно подчеркнуть, что во всех странах Европы нынешние цены на ресурсы, особенно цены на энергию и воду, а также платежи за экологические услуги, такие, как очистка сточных вод и обработка и удаление отходов, не отражают реальных затрат. Поэтому необходимо как можно быстрее интернализировать экологические издержки в жизненный цикл конкретной системы потребления.

Социальные последствия природоохранных мер

Бедные слои населения страдают гораздо больше от загрязнения, шума, нехватки ресурсов и отсутствия доступа к зонам отдыха, чем богатые, что находит свое реальное подтверждение в их большей подверженности болезням, связанным с загрязнением окружающей среды. Из этого вытекает, что общее улучшение условий окружающей среды принесет пропорционально больше выгод бедным слоям населения.

Некоторые меры, такие, как отмена субсидий на энергию, приведут к повышению энергоэффективности и таким образом к экономии средств и сокращению выбросов. Вместе с тем получаемые на основе принятия этих мер улучшения в социальной области будут зависеть от конкретной проводимой политики. Субсидирование сырьевых товаров, в интересах групп с низким доходом должно быть перенацелено на программы поддержки, ориентированные на эти же группы. На группы с низким доходом обычно приходится небольшая часть общего объема используемых ресурсов, поэтому высвобожденные средства могут направляться на цели увеличения социальных пособий, реализации проектов в области инфраструктуры или в другие в сектора государственной экономики.

Аналогичные аргументы можно привести и в отношении налогов, используемых с целью интернализации экологических издержек. Небольшая часть повысившегося валового дохода может использоваться для прямой компенсации потерь групп с низким доходом, в то время как оставшаяся большая часть может использоваться для сокращения общих налогов на трудовую деятельность, таким образом стимулируя занятость.

Нет каких-либо социальных противопоказаний быстрому и целенаправленному проведению таких реформ. Их откладывание приведет как к увеличению ущерба, наносимого окружающей среде, так и к удорожанию процесса перемен в силу наращивания неэффективной инфраструктуры.

(Министерство по окружающей среде, Норвегия)

Одним из наиболее успешных примеров применения экологических рыночных инструментов является поощрение использования неэтилированного бензина, которое реализуется путем простой ценовой дифференциации (с помощью налога), влияющей на поведение потребителей. В качестве других примеров можно привести более обширные налоговые реформы (например, бельгийские эконалоги 1993 года); комплексные договоренности с частным сектором об ответственности за изделия (такие, как закон об обеспечении замкнутого цикла оборота веществ и удалении и обработке отходов в Германии, который, как планируется, вступит в силу в 1996 году) и введение дополнительных пошлин на ввозимые подержанные автомобили (старше десяти лет), которые действуют в Болгарии с 1993 года, при этом поступления по этой статье дохода составляют около трети общей суммы поступлений в Национальный фонд охраны окружающей среды.

2. Экомаркировка

Программы экомаркировки могут быть либо добровольными, либо принудительными. Хотя для некоторых продуктов в Европейском сообществе, таких, как холодильники и морозильники, правила маркировки в отношении энергопотребления являются обязательными, все же большинство программ экомаркировки, включая программу экомаркировки Европейского сообщества, остаются добровольными. Программы экомаркировки могут преследовать различные цели:

а) указывать на отрицательное воздействие продукта, например сигарет, на здоровье и безопасность с помощью негативной маркировки;

б) подчеркивать в одной маркировке некоторые качества продукта, например возможность переработки, способность к биологическому разложению, энергопотребление;

с) содействовать потреблению более приемлемых в экологическом отношении продуктов путем позитивной маркировки по нескольким параметрам.

Для большинства существующих систем, относящихся к последней группе, имеются процедуры выбора товарных категорий и определения пороговых критериев. Потребительские и природоохранные организации, а также ассоциации деловых кругов призваны сыграть ключевую роль в регулировании систем экомаркировки. Правительствам следует облегчать участие этих групп в разработке критериев.

Экомаркировка на международном и национальном уровнях

Программа экомаркировки Европейского сообщества была учреждена постановлением, принятым в марте 1992 года. Критерии присвоения знака соответствия экологическим требованиям продуктам конкретных товарных категорий определяются Европейской комиссией в сотрудничестве с комитетом представителей государств-членов и консультативным органом, в состав которого входят представители промышленности, торговли, потребительских групп и природоохранных организаций. На сегодняшний день установлены критерии для стиральных машин, посудомоечных машин, бумажных кухонных полотенец, туалетной бумаги, почвоулучшителей, моющих средств, красок и лаков. В скором времени должны быть охвачены многие другие товарные группы.

Цель программы экомаркировки в Чешской Республике заключается в поощрении охраны окружающей среды путем стимулирования производства и использования товаров, оказывающих незначительное воздействие на окружающую среду. При министерстве по вопросам окружающей среды имеется консультативный орган, который осуществляет надзор за процессом экомаркировки, используя критерии, установленные для отдельных товарных групп. Эта система в основном финансируется за счет участвующих производителей. В первых шести товарных группах уже присвоено 14 знаков о соответствии товара экологическим требованиям.

Системы экомаркировки должны быть открытыми, транспарентными и поддающимися проверке, опираться на научную основу и участие населения. Усилия на уровне ЕЭК должны быть сосредоточены на обеспечении сопоставимости и воспроизводимости оценок всего жизненного цикла товаров, необходимых для присвоения экоэтикеток, а также на улучшении доступа на рынки товаров и услуг из центрально- и восточноевропейских стран посредством оказания технической помощи и наращивания потенциала.

В частности, страны с переходной экономикой нуждаются в помощи при внедрении критериев для экотоваров, с тем чтобы они могли сохранить и расширить свою долю на расширяющихся экологических рынках. В связи с этим важное значение приобретает лучшая сопоставимость и воспроизводимость существующих программ экомаркировки, а также транспарентность охватываемых ими товарных групп и критериев и процедур экомаркировки. Это может создавать возможность для стимулирования сотрудничества и поощрения торговли между восточной и западной Европой.

Гармонизация экологической оценки жизненного цикла

Программы государственных закупок, а также системы экологической маркировки могут оказывать непредвиденное влияние на международную торговлю. Однако экологические требования, которые в одинаковой степени применяются как к местным, так и к импортным товарам и являются научно обоснованными, не противоречат Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ГАТТ). Вряд ли можно надеяться на автоматическое взаимное признание экомаркировки, отчасти из-за того, что правительства совсем не обязательно имеют непосредственный контроль над использованием всех схем маркировки, и отчасти из-за того, что некоторые страны могут пожелать установить более строгие нормы экологического качества.

Сотрудничество в области стандартов между заинтересованными странами должно вести к минимизации торговых трений, однако национальные условия могут настолько сильно различаться между собой, что гармонизация самих стандартов может оказаться менее важной, чем гармонизация методов оценки. В рамках ГАТТ страны не могут дискриминировать отдельные однородные товары на основе различий в процессах их производства, если только речь не идет о характеристиках самого товара. Это означает, что правительства могут основывать свою закупочную политику лишь на характеристиках, особенно выделяющих какой-либо аспект производственного процесса. Это обычно делается некоторыми религиозными группами в отношении продуктов питания, а некоторые организации по охране окружающей среды начали использовать этикетки для древесины, заготавливаемой на устойчивой основе. Стандарт ИСО 9000 представляет собой согласованный инструмент документального отражения всех аспектов процесса производства товара, и стандарты ИСО могут быть приспособлены к анализу жизненного цикла товара. После опубликования критериев, касающихся ключевых аспектов местного, регионального и глобального влияния, такая система будет открыта для всех потенциальных экспортеров. Принятое во многих странах законодательство против вводящего в заблуждение описания товаров поможет гарантировать достоверность информации этикетки даже в случае отсутствия международных стандартов. Полезным совместным мероприятием в области как официальных и частных этикеток, так и систем закупок могло бы стать предоставление помощи и общего консультационного обслуживания потенциальным странам-экспортерам, с тем чтобы им было проще получить доступ к процедурам сертификации.

(Министерство по охране окружающей среды, Норвегия)

3. Устойчивый транспортный сектор

Транспорт представляет собой серьезную угрозу для окружающей среды Европы. Это вызывает необходимость осуществления согласованной политики. Для сокращения воздействия транспорта на окружающую среду во многих странах принимается ряд мер. Они могут быть подразделены на следующие:

- законодательные меры в области технических стандартов (например, нормы выбросов и качество топлива);
- меры, связанные с конструкцией транспортных средств (например, оценка воздействия, защита от загрязнения и шума, безопасность);
- планирование в области транспорта и управление транспортными потоками;
- экономические рычаги (включение в издержки сопутствующих расходов, дифференцированные налоги на топливо и транспортные средства, стимулы для замены загрязняющих транспортных средств "чистыми");
- дифференцирование часов работы с целью избежать скопления транспорта.
- прочие (ограничение скорости, предельные сроки эксплуатации, разъяснительные кампании, поведение водителей, совместное использование легковых автомобилей);

Однако эти меры пока еще не применяются в одинаковом объеме во всех странах. Что касается потребления энергии, то увеличение объема перевозок дорожным и воздушным транспортом в странах западной Европы сведет на нет технические усовершенствования в парке дорожных транспортных средств. Общей проблемой для директивных органов в Европе в настоящее время является растущий спрос на перевозки и необходимость наилучшим образом распределить этот спрос по различным видам транспорта. Существует необходимость в рассмотрении более широкого использования различных средств (включая экономические рычаги). Страны с переходной экономикой нуждаются в особой помощи, поскольку в них спрос на транспортные перевозки будет увеличиваться в относительном выражении даже больше, чем в высокоиндустриализованных странах, тогда как финансовые трудности будут препятствовать им в достижении международных договорных показателей и норм.

Изменение структуры управления дорожным движением на местном уровне

В городе Берген (Норвегия) посредством сочетания различных мер было проведено изменение структуры управления дорожным движением. В качестве первого шага было введено взимание платы за проезд по дорогам в контрольных пунктах на основных дорогах, ведущих к городу. Дополнительные меры включали более строгие ограничения на доступ личных автомобилей и на стоянку, уменьшение общей потребности в транспорте путем улучшения работы общественного транспорта и планирования землепользования. В результате этого в город стали поступать меньшие транспортные потоки, повысилась безопасность и уменьшилось шумовое загрязнение.

(Министерство по охране окружающей среды, Норвегия)

Европейский совет министров транспорта рассмотрел вопрос о роли транспортного сектора в глобальном потеплении климата. ОЭСР разработала показатели для учета экологических требований в транспортной политике. В Европейском сообществе действует и постоянно обновляется в соответствии с научно-техническим прогрессом законодательство, регламентирующее состав топлива, нормативы на выброс отработавших газов, содержание летучих органических соединений в атмосфере, порядок испытания транспортных средств, транспортный шум и оценку воздействия объектов инфраструктуры на окружающую среду. Попытки включить экологические требования в транспортную политику предприняты в "зеленой книге", посвященной воздействию транспорта на окружающую среду, и в "белой книге" о перспективном развитии общей транспортной политики. Кроме того, проводятся научные исследования в области разработки более чистого топлива и экологически благоприятных транспортных систем и транспортных средств. В последних выводах Экологического совета Европейского союза, касающихся транспорта и охраны окружающей среды, отмечается потребность в более широком изучении вопроса об авиационном топливе.

На общеевропейском уровне предпринят ряд различных международных инициатив. На Региональной конференции по транспорту и окружающей среде 1996 года, подготавливаемой под эгидой ЕЭК, следует рассмотреть существующее положение, разработать общую стратегию и принять программы действий для взаимного увязывания целей развития транспорта и охраны окружающей среды в рамках обеспечения устойчивого развития транспорта и мобильности.

4. Досуг и отдых

В "Повестке дня на XXI век" и пятой Программе действий Европейского сообщества в области охраны окружающей среды признается необходимость обеспечения устойчивого развития туризма. Что касается охраны природы, то Совет Европы разработал рекомендации по экологической политике для туризма. ЮНЕП и Всемирная туристская организация (ВТО) сформулировали руководящие принципы обеспечения устойчивого развития туризма в национальных парках и заповедниках. Неправительственные

организации, такие, как Всемирный союз охраны природы (МСОП), разработали систему классификации национальных парков и заповедников. Наряду с этим Всемирный фонд природы (ВФП) сформулировал принципы обеспечения устойчивого туризма. На субрегиональном уровне (ЕС) разработаны критерии пляжного отдыха (программа "Голубой флаг"). В настоящее время также выполняется программа ЕС в области туризма. В этой связи также важно отметить реализацию соответствующих директив ЕС (например, в отношении очистки коммунально-бытовых сточных вод) в береговых зонах средиземноморских стран-членов, направленных на уменьшение воздействия на окружающую среду.

В ближайшем будущем, как ожидается, будут сформулированы дальнейшие принципы и руководящие указания по обеспечению устойчивого туризма. Сюда относится разработка показателей устойчивого туризма ВТО и Всемирным центром исследований в области охраны окружающей среды, связанной с туризмом и путешествиями (ВЦООСТП). Эти показатели будут опробованы на добровольной основе. Готовятся инструкции по оценке туристского потенциала средиземноморского побережья. Наряду с этим в рамках индустрии туризма выдвигаются различные инициативы по разработке концепций экотуризма. Они, в частности, включают программу обеспечения рационального использования энергии и водных ресурсов в гостиничном секторе.

На национальном уровне необходимо, чтобы министерства, в компетенцию которых входит организация туризма, объединили свои усилия, с тем чтобы сформулировать концепции устойчивого туризма. Осуществление этих концепций потребует помощи со стороны всех партнеров, действующих в сфере туризма.

5. Городской стресс, включая воздействие на здоровье человека

Миллионы жителей городов страдают от нарушений функционирования дыхательной системы и хронических респираторных заболеваний, вызываемых содержащимися в воздухе твердыми частицами, SO_2 и NO_x , концентрация которых периодически превышает нормативы, установленные Всемирной организацией здравоохранения. Хотя в различных мегаполисах Европы действуют различные механизмы возникновения городского стресса, компоненты, лежащие в его основе, которые выявлены ЕЭК, ОЭСР и Европейским сообществом, всегда одинаковы. С одной стороны, имеются компоненты, оказывающие воздействие на физические потоки материальных циклов, такие, как энергопотребление в населенных пунктах и на городском транспорте, образование строительных и коммунальных отходов, водопотребление и разрастание городов. С другой стороны, имеются компоненты, оказывающие психологическое воздействие, такие, как ухудшение жилищных условий, сокращение зеленых зон, скопление транспорта и шум.

В современных национальных стратегиях в Европе основное внимание уделяется программам обновления городов и реструктуризации, а также установлению стандартов качества окружающей среды. Во многих европейских городах осуществляются широкие программы по обновлению и модернизации жилого фонда. Эти программы сочетают повышение энергоэффективности, качество жилья и экономическое возрождение города в целом.

Местная инициатива по выполнению "Повестки дня на XXI век"

Местная инициатива по выполнению "Повестки дня на XXI век" представляет собой проект Международного совета местных экологических инициатив в сотрудничестве с Международным союзом муниципалитетов. Этот проект направлен на выполнение решений, принятых на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (КООНОСР), и поддержку местных органов власти в осуществлении положений "Повестки дня на XXI век". На основе "Хартии малых и больших городов Европы за обеспечение устойчивого развития", одобренной участниками Ольборгской конференции в Дании в 1994 году, была начата кампания по поощрению и поддержке деятельности, направленной на обеспечение устойчивого развития в больших и малых городах. Особое внимание уделяется следующим вопросам:

- пересмотру механизмов планирования природоохранных мероприятий;
- сбору и распространению информации об успешном опыте на местном уровне;
- поддержке местных руководителей в осуществлении соответствующих рекомендаций и законодательства Европейского сообщества, основанных на пятой Программе действий в области охраны окружающей среды "За обеспечение устойчивости".

Введение стандартов качества окружающей среды осуществляется главным образом в рамках секторальных стратегий, с тем чтобы решать наиболее неотложные проблемы, связанные с негативным воздействием на здоровье человека. Эти стратегии включают снижение уровня загрязнения атмосферы, ужесточение стандартов на выбросы транспортными средствами выхлопных газов, стандартов на качество топлива, а также сокращение объема коммунально-бытовых отходов путем стимулирования сортировки отходов в источнике их происхождения и их рециркуляции. Отдельные секторальные стратегии, как правило, не координируются. Поэтому одной из основных задач ЕЭК, ОЭСР и Европейского сообщества является их интеграция в механизмы планирования, строительства и управления населенными пунктами. Кроме того, необходимо добиться лучшего понимания определения и характеристик устойчивого города в европейском контексте и предельных границ местных и глобальных экосистем, затрагиваемых жизнью города. Такое понимание позволит сформулировать цели и выявить компоненты политики и программ, направленных на обеспечение устойчивого развития городов.

D. Устойчивое использование природных ресурсов

1. Защита почв

Почва представляет собой сложную систему, которая обеспечивает жизнедеятельность практически всех наземных экосистем и служит основой для многих видов деятельности человека. Почвы выполняют многие функции, которые можно классифицировать по следующим шести основным категориям: основа для производства биомассы, фильтрующая и буферная среда, среда обитания и источник генов, подстилающий слой, сырьевой материал и историческая среда.

В Европейской хартии почв, принятой в 1972 году Комитетом министров Совета Европы, подчеркивается необходимость обеспечить защиту почв от некоторых агротехнических методов, эрозии, загрязнения и ущерба, наносимого в результате развития населенных пунктов и соответствующей инфраструктуры. Аналогичным образом, в принятой в 1981 году Всемирной хартии почв содержится призыв к более рациональному использованию почвенных ресурсов. С принятием "Повестки дня на XXI век" была признана важность экологически обоснованного использования почвенных ресурсов. О важной роли почвы свидетельствует также повышенное внимание, которое уделяется в настоящее время таким глобальным экологическим проблемам, как изменение климата, сохранение биологического разнообразия и долгосрочный потенциал для устойчивого производства продуктов питания и последствия для мировых рынков продовольствия. Кроме того, деградация почвы оказывает серьезное воздействие на другие природные среды. Оно включает загрязнение водных ресурсов и отложений тяжелыми металлами, биогенными веществами, пестицидами и патогенными организмами.

Государственная почвозащитная политика включает регулирующие экономические и консультативные инструменты. В настоящее время в европейских странах достигнут различный прогресс в осуществлении этих трех политических инструментов. Регулирующие инструменты предназначены в основном для обеспечения продуктивного потенциала почв, главным образом в сельском и лесном хозяйстве, для защиты почв от эрозии и ограничения некоторых видов деятельности с целью обеспечения требуемых стандартов. Некоторые страны отчасти ориентируются на добровольные системы с целью принятия мер по охране и рациональному использованию почв. Среди стимулирующих мер наиболее важная роль отводится непосредственным и косвенным субсидиям, содействующим охране и рациональному использованию почв, охране природы и облесению.

В различных странах Европы законодательная политика направлена в первую очередь на включение почвозащитных мер в природоохранное законодательство в различных секторах хозяйственной деятельности, например нормы качества окружающей среды и экологические характеристики для почвы и качества вод, а также сохранение видов и местообитаний, включая водно-болотные угодья и леса. В этой связи аспекту частной собственности на землю следует уделять особое внимание.

Особо важное значение имеет проблема загрязнения земель в результате прошлой и нынешней экономической деятельности. На европейском уровне опасность нанесения ущерба почвам возникает в связи с использованием неправильных методов удаления отходов или осадка сточных вод, а также в связи с наличием неразрешенных открытых свалок. В государствах – членах Европейского сообщества составлен ориентировочный перечень загрязненных участков. Хотя оценка земельных участков связана со значительными трудностями, некоторые страны приступили к систематическому учету и мониторингу загрязненных участков в сочетании с программами по их очистке. В странах с переходной экономикой наличие загрязненных участков и нерешенность вопроса об ответственности могут затруднить экономическое развитие и выделение иностранных инвестиций. Вопрос о загрязненных военных объектах требует особого рассмотрения.

Примеры национальных мер

В 1987 году в Нидерландах был принят Закон о защите почв, цель которого заключается в сохранении и восстановлении разнообразных функций почвы. Эта задача решается путем установления ряда пороговых значений, свидетельствующих о необходимости проведения некоторых мероприятий, таких, например, как дальнейшие исследования или осуществление программ по очистке в случае их превышения.

С целью решения проблем загрязненных участков Агентство по охране окружающей среды Дании с 1990 года публикует ежегодные регистры загрязненных участков. Данные собираются на уровне областей и включают информацию о месторасположении каждого участка, его площади, его использовании в настоящее время и в прошлом, основном загрязняющем веществе и оценке степени опасности, которую данный участок представляет для находящихся в непосредственной близости водоемов и населения близлежащих районов. В соответствии с информацией, содержащейся в данном регистре, устанавливаются приоритеты при выборе плана восстановления почв.

2. Комплексное и устойчивое водопользование, особенно в трансграничных водах

Ряд стран Европы уже разработали национальные стратегии по охране и использованию водных ресурсов или вырабатывают новые стратегии, направленные на достижение конкретных целей Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992 год). Эти стратегии направлены на предотвращение, ограничение и сокращение загрязнения вод, обеспечение экологически обоснованного управления водохозяйственной деятельностью, сохранение водных ресурсов и защиту и восстановление водных экосистем. Во главу угла этих стратегий положены принципы предосторожности, "платит загрязнитель" и устойчивости. Кроме того, в некоторых странах одна из основных проблем заключается в снабжении питьевой водой удовлетворительного качества в достаточных количествах. Это вызывает необходимость

применения комплексного подхода с точки зрения качества и количества воды в ходе разработки, эксплуатации и использования водных ресурсов, как это предусматривается в "Повестке дня на XXI век".

Во многих странах, особенно в странах с рыночной экономикой, был достигнут определенный прогресс в области разработки и применения технологии очистки сточных вод и санитарной технологии, установления соответствующих проектно-конструкторских стандартов и принятия ограничительных процедур выдачи разрешений на сброс сточных вод. Было обеспечено сокращение общей нагрузки сточных вод путем принятия соответствующих мер, осуществляемых непосредственно на предприятиях, и модификации производственных процессов. Меры контроля за сбросом сточных вод, основывающиеся на технологических требованиях, применяются на самых различных предприятиях. В странах с рыночной экономикой на новых промышленных предприятиях нередко требуется применять наилучшую имеющуюся технологию с целью очистки сточных вод, содержащих опасные вещества, и достижения максимального уровня предупреждения загрязнения наряду с обеспечением оптимальной степени безопасности. Кроме того, во многих странах с высокой эффективностью применяются меры, касающиеся сокращения загрязнения из городских источников.

В различных странах ЕЭК в ряде новых или обновленных законодательных актов по вопросам водопользования закреплён экосистемный подход к эксплуатации водных ресурсов. Он требует, чтобы весь водосборный бассейн рассматривался в качестве единой естественной системы для целей комплексной эксплуатации водных ресурсов и чтобы водные экосистемы соответствующим образом охранялись, при этом их экологическое качество должно восстанавливаться до высокого целевого уровня. С целью более широкого применения экосистемного подхода следует применять такие меры, как комплексное планирование земле- и водопользования в речных бассейнах, а также предупреждение строительства населенных пунктов и осуществления экономической деятельности в экологически уязвимых и чувствительных районах. Требуется также реорганизация административных структур с целью упрощения координации между соответствующими учреждениями и службами.

Уже в настоящее время центральное место в рамках сотрудничества в области рационального использования водных ресурсов на общеевропейском уровне занимают программные инициативы, направленные на сокращение загрязнения поверхностных и грунтовых вод токсичными веществами в результате деятельности промышленных предприятий, транспортных аварий, вывода из эксплуатации промышленных и военных объектов, а также чрезмерного использования удобрений и пестицидов в сельскохозяйственном и несельскохозяйственном секторах экономики. Улучшение состояния дел займет время и потребует определения приоритетов и отыскания решений, предусматривающих применение поэтапного подхода.

Загрязнение трансграничных водотоков и международных озер представляет собой проблему, вызывающую особое беспокойство. Также возрастает озабоченность в связи с масштабами наводнений в трансграничных водах, особенно вследствие антропогенных изменений берегов и русел рек и пойм.

Сотрудничество в бассейне Дуная

В 1991 году дунайские страны приняли решение подготовить конкретные международные соглашения для охраны окружающей среды бассейна реки Дунай. В результате этого решения была принята Конвенция о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай, подписанная в Софии 29 июня 1994 года. Эта Конвенция идет в русле Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992 год), разработанной под эгидой Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций. Продолжаются переговоры о заключении конвенции по охране окружающей среды бассейна реки Дунай.

Также в 1991 году в качестве части программ оказания технической помощи странам центральной и восточной Европы была выдвинута идея начать оперативную деятельность для оказания поддержки этим переговорам. Дунайские страны, международные финансовые организации, страны Группы 24 и неправительственные организации решили начать осуществление Программы охраны окружающей среды бассейна реки Дунай. Главная цель Программы охраны окружающей среды бассейна реки Дунай состоит в укреплении оперативной основы для регулирования природоохранной деятельности в бассейне реки Дунай. Также будет предоставляться поддержка дунайским странам в осуществлении Конвенции об охране реки Дунай. Разработка стратегического плана действий для бассейна реки Дунай является одной из главных задач Программы охраны окружающей среды бассейна реки Дунай. Этот план был одобрен министрами по вопросам охраны окружающей среды или водного хозяйства дунайских стран и членом Европейской комиссии, ответственным за вопросы охраны окружающей среды, в Декларации министров, принятой в Бухаресте 6 декабря 1994 года. В плане действий изложены стратегии для решения экологических проблем, связанных с водными ресурсами в бассейне реки Дунай. В нем содержится кратко-, средне- и долгосрочные цели и определяется ряд мер по их достижению. Краткосрочные цели должны быть достигнуты в течение десятилетнего периода, т.е. к 2005 году. Ряд мер для достижения этих целей указывается для каждого сектора: государственных органов на центральном, районном и местном уровнях, городских водохозяйственных компаний и предприятий коммунального хозяйства; промышленных предприятий, общественности и НПО; и предприятий сельскохозяйственного сектора и фермеров. Эти меры будут применяться через посредство национальных планов действий.

3. Комплексное рациональное использование прибрежной зоны и охрана морской среды

Моря Европы играют ключевую роль в сохранении атмосферы Европы. Некоторые моря являются замкнутыми или полужамкнутыми, а другие – открытыми. Качество окружающей среды морей также зависит от численности населения, проживающего в районах водосборной площади. Для некоторых морей численность такого населения является небольшой, а для других – значительной. Вместе с тем некоторые проблемы являются общими для многих морей Европы. К их числу относятся такие проблемы, как чрезмерная эксплуатация морских ресурсов и загрязнение, которое не контролируется или не поддается контролю. В результате наблюдаются такие явления, как осаждение загрязняющих веществ, развитие процессов эвтрофикации и угрожающее уменьшение рыбных запасов. В некоторых прибрежных районах и внутренних морях, особенно в Черном море, радикальные изменения экосистем порождаются интродукцией неаборигенных видов. Кроме того, изменения в климате Земли могут привести к необратимому повышению уровня морей.

Для охраны морей важное значение имеет сбор точной информации, позволяющей производить оценку масштабов существующих проблем. В частности, требуется более качественная информация об относительной доле наземных, речных и других источников загрязнения. Потребуется обеспечить комплексное управление морскими участками и прибрежными зонами.

С использованием ресурсов прибрежной зоны и морских ресурсов связаны многие виды деятельности. Некоторые из них осуществляются в рамках таких глобальных конвенций, как Конвенция по морскому праву, Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов, в которой рассматриваются вопросы о сбросе отходов в море, и Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ). В некоторых конвенциях рассматриваются вопросы о загрязнении нефтью в результате аварий танкеров. В рамках Европейского сообщества действуют директивы, касающиеся сохранения надлежащего качества вод, включая морские участки пляжей и участки обитания моллюсков. Другие правовые акты, такие, как директива, касающаяся очистки городских сточных вод, и директива, касающаяся загрязнения вод нитратами из сельскохозяйственных источников, регламентируют деятельность в прибрежной зоне и морской среде. Европейское сообщество поддерживает также кампанию "Голубой флаг", оказывая помощь тем, кто занимается использованием пляжей, в соблюдении таких правовых и других норм.

На субрегиональном уровне действуют многосторонние конвенции, направленные на охрану некоторых морей, например Средиземного моря, северной части Атлантического океана, Балтийского моря и Черного моря. На основе Конференции по Северному морю осуществляется охрана среды Северного моря. Начато осуществление международных совместных программ в области мониторинга качества морей, разработки руководящих принципов предупреждения и сокращения сбросов в море и наращивания соответствующего

потенциала. В настоящее время разрабатываются схемы комплексного использования прибрежных зон в Ваддензе, Черном и Средиземном морях.

4. Планирование землепользования

Поскольку процесс заселения Европы длится уже весьма долгое время, значительная часть ее сельского ландшафта претерпела искусственные изменения и отличается от природных ландшафтов. Поэтому эти ландшафты правильнее называть "культурные ландшафты". С течением времени деятельность человека приобретает другой характер и культурные ландшафты как таковые также подвергаются изменениям. Хотя общепризнанно, что культурные ландшафты могут характеризоваться и действительно характеризуются многими особенностями, имеющими важное значение с экологической точки зрения, необходимо также определить критерии и требования, которые следует соблюдать для сохранения соответствующего потенциала ландшафтов, необходимого для устойчивого выполнения присущих им функций. К числу таких изменений относятся все расширяющаяся транспортная инфраструктура, растущая урбанизация, перемещение промышленных предприятий. Во многих районах Европы городской пейзаж является наглядным отражением городской жизни, нередко протекающей в рамках и вокруг исторических центров. Однако изменения городов и стрессы, характерные для городских агломераций, заключают в себе опасность. Специалисты по планированию землепользования стран западной и восточной Европы установили, в частности, такую область общих интересов и возможностей, как перестройка выведенных из эксплуатации промышленных объектов с целью придания им новых функций.

Планирование землепользования представляет собой средство для достижения этой цели. Обычно такая деятельность осуществляется на местном уровне. В рамках планирования землепользования рассматриваются самые различные вопросы, касающиеся городских населенных пунктов, транспортных сетей, размещение объектов хозяйственной деятельности посредством зонального регулирования, выделения зон отдыха и сохранения культурных памятников, а также охраны культурных ландшафтов, природных заповедников и природных достопримечательностей.

Совет Европы и такие крупные международные природоохранные НПО, как Всемирный союз охраны природы (МСОП), осуществляют общеевропейское сотрудничество с целью охраны культурных ландшафтов, культурного наследия, природных заповедников и природных достопримечательностей. В рамках Европейского сообщества были приняты соответствующие законодательные акты, такие, как, например, директива о местах обитания (1992 год), с тем чтобы предоставить государствам-членам средства для определения некоторых районов как имеющих важное значение с точки зрения сохранения биологического разнообразия и ландшафтных и культурных особенностей. В соответствии с постановлением 92/2078/ЕЕС государствам-членам выделяются субсидии, предназначенные для фермеров, обеспечивающих сохранение качества окружающей среды в соответствующих районах в связи с применяемыми ими традиционными методами ведения сельского хозяйства. Расширяется международное сотрудничество в области обеспечения устойчивого экологического развития городских районов путем создания таких сетей, как Международный совет по местным инициативам в области охраны окружающей среды (ИКЛЕИ).

Е. Биологическое и ландшафтное разнообразие

В настоящее время широко признается необходимость применения новаторского и активного подхода, для того чтобы остановить и обратить вспять процесс деградации потенциала биологического и ландшафтного разнообразия в Европе. Главные цели должны сводиться к тому, чтобы:

- a) значительно уменьшить угрозу биологическому и ландшафтному разнообразию Европы;
- b) увеличить способность к восстановлению всего разнообразия биологических видов и ландшафта Европы;
- c) усилить экологические взаимосвязи в Европе в целом;
- d) обеспечить широкое вовлечение населения в сохранение биологического и ландшафтного разнообразия в Европе.

Достижение этих целей может обуславливаться следующими стратегическими задачами:

- a) сохранение, укрепление и восстановление ключевых экосистем, местообитаний, биологических видов и характеристик ландшафта;
- b) устойчивое регулирование и использование позитивного потенциала биологического и ландшафтного разнообразия Европы путем оптимального использования социальных и экономических возможностей на национальном и региональном уровнях;
- c) интеграция сохранения биологического и ландшафтного разнообразия и практики устойчивого использования во все секторы, связанные с регулированием такого разнообразия или оказывающие на него воздействие: сельское хозяйство, лесное хозяйство, охота, рыболовство, водопользование, энергетика и промышленность, транспорт, туризм и отдых, оборона, структурная и региональная политика и городское и сельское планирование;
- d) совершенствование информации и осведомленности о биологическом и ландшафтном разнообразии и процессах, обеспечивающих их устойчивость.

Необходимые меры могут включать:

- a) оказание поддержки осуществлению Конвенции о биологическом разнообразии, директивы ЕС о местообитаниях, Бернской конвенции об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе и других соответствующих конвенций и развитие национальных стратегий на их основе;

b) создание общеевропейской экологической сети и поощрение национальных экологических сетей;

c) информирование европейского населения и кампании в поддержку сохранения биоразнообразия и ландшафтов;

d) подготовку комплексных справочников, руководящих принципов по вопросам политики, направленной на охрану культурного и биологического наследия, кодекса практических мер и методов обеспечения информированности.

Г. Устойчивые сельское хозяйство, лесное и рыбное хозяйство

1. Политика устойчивого сельского хозяйства

Растущее понимание потенциальной опасности для здоровья человека и окружающей среды, вызываемой сельскохозяйственной деятельностью во всех странах Европы, вынудило директивные органы учитывать экологические проблемы в сельскохозяйственной политике. Политика устойчивого сельского хозяйства, как ожидается, должна обеспечить экологически обоснованное управление потоками энергоресурсов и циклами питательных веществ и наличие и рациональное использование диверсифицированного культурного ландшафта и здоровой окружающей среды в сельских районах.

В большинстве западных стран все больше начинает осознаваться необходимость включения комплексных природоохранных целей в проводимую ими сельскохозяйственную политику. В частности, в рамках реформы Единой сельскохозяйственной политики Европейского сообщества разработан ряд нормативных положений, которые будут способствовать уменьшению воздействия сельского хозяйства на окружающую среду. Введение агроэкологических положений способствует развитию различных форм экстенсивного сельскохозяйственного производства, включая преобразование пахотных земель в постоянные пастбища, "органическое" земледелие, ведение малозатратного экстенсивного хозяйства без ущерба для окружающей среды и охрану гидрологических систем. Эти методы производства, основанные на низком уровне вводимых внешних ресурсов и соблюдении экологических требований, обеспечивают необходимую гибкость, позволяющую приспособлять весь спектр альтернативных методов к особенностям различных сельскохозяйственных культур и требованиям фермеров или потребителей. Однако интеграция природоохранных целей в сельскохозяйственную политику, хотя и относительно легко достижима, представляет собой долгосрочный процесс, требующий изменения поведения фермеров в Европейском сообществе.

Принятые в последнее время в Европейском сообществе нормативные положения, оказывающие воздействие на агроэкологию

- Предоставление природоохранных услуг на договорной основе (2078/92)
- Финансовые стимулы, способствующие экстенсификации производства говядины (Regulation ЕЕС 3611/93)
- Положения в отношении выведения земель из оборота с возможностью передачи соответствующих обязательств экологически чувствительным районам (Regulation ЕЕС 213/94)
- Отнесение издержек в связи с дополнительными природоохранными мерами на механизмы по поддержке цен на пахотные культуры
- Совершенствование продуктов для защиты растений в отношении их характеристик, связанных с охраной здоровья и окружающей среды (Directive 91/414/ЕЕС)
- Последовательная переоценка активных ингредиентов, уже присутствующих на рынке в течение десятилетнего периода, начавшегося в 1992 году (Regulation 3600/92)
- Организация программы для обзора использования пестицидов и выявления возможностей их экологически устойчивого использования
- Осуществление директивы по нитратам (91/676/ЕЕС)
- Осуществление директивы по местообитаниям (Natura 2000)
- Нормы для производства и маркировки продуктов питания органического производства (Regulation 91/2092/ЕЕС)

В странах с переходной экономикой нынешняя экономическая структура, как представляется, является главным препятствием на пути дальнейшей интеграции природоохранной и сельскохозяйственной политики. Ключевыми вопросами являются земельная реформа (реституция и приватизация земель) и перестройка крупных государственных и коллективных хозяйств. Все эти страны переходят от командной экономики к системам, в большей степени основывающимся на рыночных отношениях.

Польская программа "Проэкологическая ориентация в сельскохозяйственной политике на XX и XXI столетия".

В рамках этой программы решаются три основных вопроса, касающихся взаимосвязи между сельским хозяйством и окружающей средой:

- преобразование крупных государственных хозяйств в более мелкие хозяйства;
- производство и использование химических удобрений;
- деградация почвы в форме эрозии почвы, угрожающей почти 10% сельскохозяйственных земель.

В рамках указанной программы созданы системы по контролю за природными ресурсами и продуктами питания. В целях содействия осуществлению структурного преобразования для создания семейных ферм со средней площадью обрабатываемой земли от 20 до 30 га создано три государственных ведомства. Их задача заключается в обеспечении сбалансированности между производством и спросом на национальном уровне, предоставлении низких процентных ставок и кредитов для фермеров и осуществлении контроля за преобразованием бывших государственных хозяйств. Использование химических удобрений увязано с местной системой рекомендаций. Кроме того, приняты положения об использовании удобрений, охватывающие все сельскохозяйственные и экологические проблемы. Для решения проблемы эрозии почв произведена оценка, в ходе которой была осуществлена классификация уязвимых районов. На основе этой оценки предложены региональные контрмеры.

Для создания моделей устойчивого рационального использования потоков энергии и циклов питательных веществ ФАО уделяет первоочередное внимание двум главнейшим вопросам: 1) фильтрации питательных веществ и 2) аккумуляции пестицидов. Важное значение разработанной ФАО Специальной программы действий в связи с комплексными мерами по борьбе с вредителями признано в "Повестке дня на XXI век".

Шведская программа сокращения использования пестицидов

Эта программа содержит четко определенные цели, предусматривающие сокращение объема используемых сельскохозяйственных пестицидов на 50% на первом этапе с 1986 по 1990 год. В осуществление как добровольных, так и ограничительных мер был активно вовлечен широкий круг заинтересованных сторон и организаций. Намеченная цель по достижению 50% сокращения была фактически достигнута, при этом основное внимание уделялось сокращению использования гербицидов при выращивании зерновых культур. В число принятых мер входили следующие: 1) регистрация пестицидов по трем категориям в зависимости от степени риска, который они представляют для людей и окружающей среды; 2) определение потребностей в подготовке лиц, использующих пестициды, относящиеся к первой и второй категориям; 3) создание механизма утверждения применения пестицидов под руководством Национальной инспекции по химическим веществам, учитывающего потенциальное воздействие пестицидов на здоровье людей и состояние окружающей среды; 4) оказание поддержки в форме программ исследований и разработок.

На общеевропейском уровне Комитет по экологической политике ЕЭК через свою Рабочую группу по водным проблемам и Рабочую группу ФАО/ЕЭК по взаимосвязи между сельским хозяйством и окружающей средой приступил к работе по отдельным аспектам этих проблем. Внимание уделяется экологически приемлемым методам ведения сельского хозяйства и производству здоровой пищи, внешним факторам и их воздействию на объем сельскохозяйственного производства, загрязнению вод, уменьшению водных ресурсов и деградации почвы. Одобрены Руководящие принципы предотвращения и ограничения загрязнения вод в результате использования удобрений и пестицидов, предназначенные для правительств стран ЕЭК.

2. Устойчивое лесное хозяйство

В последние десятилетия характер европейских лесов изменился, что было вызвано изменениями в спросе на древесину, политике правительств и структурах собственности. Если касаться количественных аспектов, то площадь лесов в южной и западной Европе увеличилась, тогда как во многих странах восточной Европы она сократилась или осталась прежней. На общеевропейском уровне это привело к общему увеличению площади, занятой лесами, на 10% с начала 60-х годов. Это увеличение в основном обусловлено облесением бедных земель или заброшенных сельскохозяйственных земель. Что касается качественных аспектов, то состав и использование лесов также изменились. За последние 40 лет доля хвойных пород оставалась почти неизменной.

На лесное хозяйство по-прежнему в значительной мере влияют изменения, касающиеся лесоматериалов, и спрос на них в других секторах, таких, как энергетика, строительство, промышленность и торговля. За последние 25 лет рост уровня потребления круглых лесоматериалов в Европе шел незначительными темпами. Спрос на более дешевые

лесоматериалы в Европе удовлетворялся за счет увеличения выхода древесины и эффективности производства за счет снижения трудовых и материальных затрат. Для того чтобы по меньшей мере частично противодействовать неблагоприятным последствиям товарного лесного хозяйства, на национальном уровне обычно применяются строгие законы, касающиеся вырубki лесов и обязательного лесовосстановления после рубок.

В странах Европы эти общие требования удовлетворяются различным образом, в зависимости от социально-экономической структуры соответствующих стран. Во многих западных странах около половины лесов принадлежит многочисленным частным владельцам. Этот частный лесной сектор испытывает воздействие со стороны как правительств, выделяющих целевые кредиты, субсидии или предоставляющих налоговые льготы, так и природных и культурных факторов. Страны с переходной экономикой сталкиваются с радикальной перестройкой лесного хозяйства и лесной промышленности. Приоритетными направлениями являются права собственности на лесные массивы, оказание поддержки частным лесовладельцам и осуществление за ними контроля, инвестиции в лесную промышленность, адаптация торговых структур, а также приобретение навыков, касающихся сбыта продукции и управления.

Обеспечение устойчивого выхода лесоматериалов традиционно являлось главной целью большинства европейских специалистов в области лесного хозяйства. Поэтому многие европейские страны стремятся сочетать устойчивое производство лесоматериалов с устойчивым ведением лесного хозяйства в широком смысле этого слова. На второй Конференции на уровне министров по вопросам охраны лесов в Европе, состоявшейся в 1993 году в Хельсинки, были выработаны руководящие принципы, касающиеся устойчивого рационального использования европейских лесов и сохранения их биологического разнообразия. Кроме того, недавно был утвержден свод количественных показателей для устойчивого рационального использования лесов.

Вопросу устойчивого лесоводства отводится центральное место в рекомендациях Межправительственной группы по лесам, учрежденной Комиссией ООН по устойчивому развитию на ее третьей сессии, в текущей программе Комитета ЕЭК по лесоматериалам и в деятельности Европейской лесной комиссии ФАО. В сотрудничестве с ФАО ЕЭК создала комплексную информационную базу для оценки устойчивого использования лесов. Произведенная оценка подтверждает, что производство лесоматериалов по-прежнему имеет более важное значение, чем другие виды использования лесов, такие, как защитные функции лесов, биологическое разнообразие, водоснабжение, выпас скота, охота, охрана природы и создание возможностей для досуга, однако при этом относительное значение перечисленных функций возрастает.

Транснациональные обследования состояния лесов позволили получить временные ряды данных больших участков леса. Однако эти данные не всегда позволяют определить причинно-следственные связи. Поэтому ЕЭК и Европейским сообществом была создана система более подробного мониторинга. Эта система включает сбор информации о почве, листе, атмосферном осадении, местном климате и росте деревьев.

Исходя из интеграции факторов устойчивого лесоводства в другие секторы, в настоящее время активизация согласованных усилий по сокращению загрязнения воздуха признается в качестве необходимой превентивной меры, позволяющей улучшить состояние подвергающихся опасности лесов в Европе. Кроме того, все шире признается роль лесов в качестве "поглотителя" углерода. Многие европейские страны, включая государства – члены Европейского сообщества, поддерживают изучение Межправительственной группой по лесам вопроса о сертификации.

3. Устойчивое рыбное хозяйство

В Европе вылов многих морских видов рыб осуществлялся или по-прежнему осуществляется чрезмерно интенсивно. Об этом свидетельствуют оценки рыбных запасов в северо-восточном районе Атлантического океана. В настоящее время сокращаются рыбные популяции в Балтийском море. Почти все промысловые запасы рыб в бассейнах Средиземноморья считаются, за некоторыми возможными исключениями, полностью исчерпанными или чрезмерно эксплуатируемыми. В то же время повсеместно в Европе все большее значение приобретает аквакультура, будь то в пресноводной или в морской среде. Будучи отраслью, раскрывающей возможности для обеспечения дополнительных уловов рыбы и предотвращения сокращения запасов некоторых видов рыбы, она порождает конкретные последствия для окружающей среды, которые пока что ощущаются лишь в непосредственной близости.

Основное внимание в Европе и за ее пределами уделяется ряду следующих обширных вопросов, вызывающих обеспокоенность:

- обеспечение более сбалансированного соотношения между рыболовством и запасами рыбы;
- устойчивое пополнение запасов рыбы;
- необходимость эффективного мониторинга, контроля и осуществления принудительных мер с целью предотвращения истощения запасов;
- влияние рыболовства на неконтролируемые виды рыб;
- выбросы из аквакультурных хозяйств в морскую и пресноводную экосистемы;
- ограждение флажками рыболовных участков и регулирование в отношении судов дальнего рыбопромыслового флота.

На глобальном уровне Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года содержит положения, предусматривающие рациональное использование рыбных запасов, которые используются одним или несколькими государствами. Эти запасы

могут встречаться в исключительных экономических зонах двух или более прибрежных государств, а также могут состоять из видов, мигрирующих на большие расстояния, или морских млекопитающих. Состоявшаяся в 1984 году Всемирная конференция ФАО по вопросам рыболовства одобрила стратегию по рациональному рыболовству и утвердила пять программ действий, которые в настоящее время представляют собой международную основу для рационального рыбного промысла. Основными регулирующими элементами политики в области рыболовства стали создание исключительных экономических зон (ИЭЗ) и определение общего допустимого вылова (ОДВ). В рамках европейского района ИЭЗ существуют для определенного ФАО северо-восточного района Атлантики, но не для Средиземного моря. ОДВ определен для каждого промыслового вида рыбы, и за каждой страной закреплены квоты. На практике трудно обеспечить соблюдение ОДВ и квот, поскольку наблюдается сильное давление с целью увеличения уловов для поддержания экономической жизнеспособности рыбопромысловых флотов. Это давление идет вразрез с необходимостью сокращения ОДВ с целью восстановления запасов в долгосрочной перспективе.

На субрегиональном уровне рыбопромысловая политика осуществляется в странах Европейского сообщества, северо-восточной Атлантике и Балтийском море. Эта политика основывается на тех же принципах, предусматривающих использование ОДВ и квот в качестве регулирующих механизмов, а также технических мер, направленных на сохранение существующих запасов, таких, как определение минимального размера ячеек для сетей, определение минимальных размеров отлавливаемой рыбы и объемов побочных уловов, а также введение ограничений, касающихся рыболовства в определенных зонах. В районе Средиземноморья ФАО учредила Генеральный совет по рыболовству в Средиземном море, а в районе Черного моря – Комиссию по рыболовству в Черном море. В странах, входящих в эти районы, действует национальное законодательство, в соответствии с которым граница рыболовной зоны отстоит от берега максимум на 12 миль. Что касается рыболовства за пределами этой 12-мильной зоны, то в соответствующих положениях существуют пробелы. Несмотря на Единую рыбопромысловую политику Европейского сообщества ОДВ не применяются в районе Средиземного моря. В странах центральной и восточной Европы, занимающихся морским рыболовством, соответствующая политика была сосредоточена на максимальном обеспечении своего населения рыбным белком и на получении максимально возможного объема валютных поступлений.
