



Седьмая Конференция Министров «Окружающая среда для Европы»

**Астана, Казахстан
21–23 сентября 2011 года**

**Программа обзоров результативности экологической
деятельности: третий цикл обзоров**

Документ представлен ЕЭК ООН

ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДОКУМЕНТ



UNITED NATIONS



Европейская экономическая комиссия

Комитет по экологической политике

Специальная сессия

Женева, 24–27 мая 2011 года

Пункт 6 d) предварительной повестки дня

Обзоры результативности экологической деятельности

Программа обзоров результативности экологической

деятельности: третий цикл обзоров

Программа обзоров результативности экологической деятельности: третий цикл обзоров

Записка секретариата

Резюме

Второй цикл осуществления Программы обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД) Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) близится к завершению. Настоящий документ содержит предложение в отношении проведения третьего цикла ОРЭД, подготовленное в соответствии с просьбой Комитета по экологической политике, которая была высказана на его специальной сессии, состоявшейся 27–29 января 2009 года. Комитету предлагается обсудить на его текущей сессии настоящий документ и представить в секретариат материалы по структуре третьего цикла. Предполагается, что этот доклад после его доработки послужит вкладом в обсуждении на седьмой Конференции министров "Окружающая среда для Европы", которая состоится в Астане в 2011 году.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	3
II. Текущее положение	5–19	3
A. Роль обзоров результативности экологической деятельности	5–7	3
B. Структура и охват докладов в ходе первого и второго циклов	6–10	4
C. Развитие Программы с момента ее возникновения	11–14	5
D. Руководство со стороны Комитета по экологической политике и процесса "Окружающая среда для Европы"	15–19	6
III. Перспективы и предлагаемое содержание для третьего цикла	20–45	8
A. Введение: Обзор состояния окружающей среды	24–25	9
B. Часть I: Регулирование природопользования и финансирование природоохранной деятельности в контексте экологичной экономики	26–37	9
C. Часть II: Взаимодействие национальных и международных факторов	38–40	12
D. Часть III: Взаимодействие окружающей среды с избранными секторами/проблемными областями	41–45	12
IV. Другие результаты работы	46–51	13
V. Ресурсы	52–53	15
VI. Вопросы для обсуждения	54	16
Приложения		
I. Страны, соответствующие критериям отбора		17
II. Типовая структура доклада об обзоре результативности экологической деятельности (первый и второй циклы)		18

I. Введение

1. Программа обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД) Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) была разработана на основе программы ОРЭД Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и начала осуществляться в 1991 году. Вторая Конференция министров "Окружающая среда для Европы" (1993 год, Люцерн, Швейцария) приняла решение распространить программу ОРЭД на страны Юго-Восточной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии с экономикой переходного периода, являющиеся членами ЕЭК ООН, и поручила ЕЭК ООН осуществлять эту программу. Начиная с 1996 года и в последующий период программа ОРЭД стала одной из главных программ ЕЭК ООН.

2. Обзоры проводятся секретариатом ЕЭК ООН, экспертами из стран ЕЭК ООН, другими международными организациями, как, например, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), ОЭСР и другие (например, Международный союз охраны природы (МСОП), Международная стратегия уменьшения опасности бедствий (МСУОБ), Всемирный банк и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)), а также международными консультантами.

3. Цель настоящего документа состоит в обзоре и анализе того, какие уроки удалось извлечь в результате осуществления первого и второго циклов программы ОРЭД, и, основываясь на этом анализе, определить и рекомендовать будущей охват и направленность Программы.

4. С этой целью в документе:

- a) главное внимание будет обращено на то, чего удалось достигнуть в результате осуществления программы ОРЭД;
- b) будут описываться наиболее значительные встреченные препятствия и проблемы;
- c) будут определены ключевые области, требующие уделения повышенного внимания; и
- d) будут извлечены уроки и сделаны рекомендации в отношении структуры третьего цикла.

II. Текущее положение

A. Роль обзоров результативности экологической деятельности

5. Программа ОРЭД производит оценку результативности экологической деятельности по отношению к поставленным на национальном уровне целям и международным обязательствам страны, по которой проводится обзор. Для всех анализируемых тем в рамках программы проводится оценка политики и механизмов борьбы с загрязнением и его предупреждения, экономических инструментов для улучшения экологически благоприятного поведения населения и интеграции природоохранных вопросов в отдельные экономические сектора. Окружающая среда и экономика – два из трех основных компонентов устойчивого развития – подвергаются систематическому анализу. Третий компо-

нент – социальные вопросы – также в некоторой степени охватывается в ОРЭД, когда рассматриваются вопросы сокращения бедности, последствий для здоровья, систем тарифов на услуги (например, водоснабжение, сбор и удаление отходов, энергоснабжение населения) и экологическое просвещение и повышение осведомленности. С целью уменьшения общего бремени загрязнения в странах, по которым проводятся обзоры, разрабатываются с учетом местной специфики рекомендации в отношении того, как улучшить природоохранную деятельность и содействовать устойчивому развитию.

6. Посредством обмена информацией о политике и опыте Программа ОРЭД содействует поддержанию непрерывного диалога между государствами – членами ЕЭК ООН по вопросу об эффективности природоохранных программ и затратоэффективности мер по охране окружающей среды. Программа ОРЭД также стимулирует более широкое вовлечение общественности в обсуждение и деятельность по экологическим проблемам и природоохранным программам.

7. Во всех странах ЕЭК ООН, имеющих право на участие в Программе, был проведен обзор в рамках Программы ОРЭД (приложение I). Они рассматривали его как ключевое средство выявления своих экологических проблем, совершенствования регулирования природопользования деятельности, обмена опытом, мониторинга прогресса, оценки вовлеченности в региональные и глобальные процессы и определения следующих шагов для достижения дальнейшего прогресса. Добровольно выразив готовность принять участие в программе ОРЭД, эти страны проявили свою приверженность движению вперед. Они рассматривают ОРЭД в качестве средства, которое:

- a) позволяет заложить основу для определения дальнейших действий на национальном уровне;
- b) повышает степень экологической конвергенции в масштабах региона; и
- c) стимулирует сотрудничество между странами и обеспечивает выявление необходимых областей дальнейшего сотрудничества.

В. Структура и охват докладов в ходе первого и второго циклов

8. Стандартная структура докладов первого цикла состояла из трех частей (см. приложение II): I) Рамки экологической политики и управления; II) Борьба с загрязнением и управление природными ресурсами; и III) Экономическая и секторальная интеграция. Первая и вторая части являются общими для всех обзоров. Третья охватывает экономические секторы деятельности, такие как сельское хозяйство, энергетика и транспорт, которые выбираются страной, по которой проводится обзор. Тема "Здоровье и окружающая среда" представляла собой регулярный компонент всех первых обзоров и всегда разрабатывалась в сотрудничестве с ВОЗ.

9. Первые две части также присущи всем докладом второго цикла. При определении содержания обзоров второго цикла и исходя из выводов обзоров первого цикла Комитет по экологической политике признал неотложную необходимость для стран переходного периода усовершенствовать регулирование природопользования, их природоохранную политику и законодательство и претворять в жизнь решения в области охраны окружающей среды. Комитет также счел, что следует разработать экономические инструменты для стимулирования экологически благоприятного поведения при осуществлении экономической деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду.

Как и в случае первого цикла, доклад второго цикла поделен на три части: I) Разработка политики, планирование и осуществление; II) Мобилизация финансовых ресурсов для охраны окружающей среды; и III) Учет экологических соображений в деятельности экономических секторов и содействие устойчивому развитию (см. приложение II). Третья часть свидетельствует о способности программы ОРЭД адаптироваться к конкретным условиям и сосредотачиваться на особых проблемах любой страны, по которой проводится обзор. Некоторыми из типичных тем, охватываемых в этой части, являются биоразнообразие, энергетика, лесное хозяйство, управление земельными ресурсами, охраняемые территории, сбор и удаление отходов и водные ресурсы. После пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" (2003 год, Киев) был разработан набор экологических показателей с целью создания основы для измерения прогресса в повышении результативности экологической деятельности и влияния принятых мер. Набор показателей основан на нескольких международно признанных наборах показателей – таких как показатели Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, экологические показатели ОЭСР и показатели Европейского агентства по окружающей среде (ЕАОС).

10. Следует также отметить, что с момента начала своего осуществления и в соответствии с пожеланиями Комитета программа ОРЭД ЕЭК ООН развивалась параллельно с программой ОРЭД ОЭСР и при этом обеспечивалась их сопоставимость, насколько это позволяли различные ситуации. Однако были внесены конкретные коррективы в содержание и порядок проведения обзоров с целью учета особенностей сдерживающих факторов, существующих в странах переходного периода (например, отсутствие экологических данных и статистики, отсутствие связи между различными административными органами и институтами и т.д.). Для обеспечения прогресса в заполнении главных пробелов в осуществлении программы ЕЭК ООН организовала специальные программы помощи для своих стран-членов, находящихся на переходном этапе. Рабочая группа по мониторингу и оценке окружающей среды ЕЭК ООН, в частности, играет важную практическую роль в руководстве работой стран по организации и совершенствованию их национальных систем экологического мониторинга и экологической статистики. Результаты этой работы в настоящее время обеспечивают прочную основу для проведения третьего цикла обзоров ОРЭД ЕЭК ООН с использованием надежных данных. Сейчас ситуация является намного более благоприятной для разработки третьего цикла ОРЭД ЕЭК ООН в увязке с третьим циклом ОРЭД ОЭСР, даже если по-прежнему потребуется внести некоторые конкретные коррективы.

С. Развитие Программы с момента ее возникновения

11. В ходе первого цикла ОРЭД, с 1996 по 2004 год, ЕЭК ООН провела обзоры по 19 странам – членам ЕЭК ООН (см. приложение I). В предварительном порядке Болгария, Польша и Российская Федерация, также находившиеся на переходном этапе в то время, были подвергнуты оценке ОЭСР в сотрудничестве с ЕЭК ООН в качестве учебного мероприятия ЕЭК ООН с целью разработки своей собственной программы. Не был проведен обзор только по одной стране-члену.

12. В начале осуществления программы ОРЭД мало было известно об экологической ситуации или управлении природоохранной деятельностью в этих странах, а экологические данные практически не существовали и были в значительной степени ненадежны. Первый цикл был направлен на определение сво-

его рода базовой линии, от которой можно было измерять достигнутый прогресс. Его главная цель заключалась в том, чтобы выяснить существующее положение в области ограничения загрязнения и борьбы с ним, а также то, как страны используют и охраняют свои природные ресурсы. В обзорах была проанализирована преобладающая ситуация в странах в области окружающей среды и рассмотрено природоохранное законодательство, инструменты политики, институциональные меры и другие механизмы, призванные содействовать охране окружающей среды.

13. В 1991 году 22 страны в регионе ЕЭК ООН рассматривались в качестве стран, находящихся на этапе перехода к рыночной экономике. За прошедший период ряд стран вступили в Европейский союз (ЕС) – Болгария, Латвия, Литва, Румыния, Словения и Эстония. Как правило, после их присоединения к ЕС эти страны более не рассматриваются странами-кандидатами на проведение ОРЭД, поскольку они в полной мере соответствуют экологическим требованиям ЕС. Соответственно, за период до мая 2011 года был проведен обзор по 16 странам или же он проводится во второй раз (см. приложение I), и по двум странам еще предстоит провести обзор (Албания и Армения). И хотя опыт свидетельствует о том, что большинство стран, которые находятся в процессе вступления в ЕС, считают необходимым провести у них обзор в рамках Программы ОРЭД, некоторые из них могут придерживаться другого мнения, что еще более осложняет проблему.

14. Такая ситуация создает неопределенность в отношении новых или потенциальных стран – членов ЕС, которые не являются членами ОЭСР. Эти страны остаются неохваченными, так как по действующим правилам они не имеют права на обзор в рамках Программы ОРЭД ОЭСР, но при этом сохраняется неясность в отношении того, подпадают ли они под сферу действия Программы ОРЭД ЕЭК ООН. Это создает разрыв в охвате экологического руководства в регионе ЕЭК ООН. Чтобы восполнить этот пробел, представляется целесообразным изучить данную ситуацию и пути ее урегулирования в контексте обсуждения третьего цикла Программы ОРЭД.

D. Руководство со стороны Комитета по экологической политике и процесса "Окружающая среда для Европы"

15. С момента своего возникновения Программа ОРЭД находилась под непрерывным руководством со стороны процесса "Окружающая среда для Европы" (ОСЕ) и Комитета по экологической политике. После завершения первого цикла министры окружающей среды на пятой Конференции министров ОСЕ вновь подтвердили свою поддержку Программе ОРЭД. Они одобрили общие направления второго цикла и согласовали порядок проведения обзоров второго цикла ОРЭД. В частности, они постановили, что в рамках второго цикла ОРЭД будет:

а) дана оценка прогресса, достигнутого в плане осуществления, в том числе осуществления рекомендаций первого обзора, с использованием соответствующего набора показателей;

б) уделено более пристальное внимание вопросам осуществления и результативности осуществления целей национальной политики, национально-го законодательства, наиболее эффективных методов и международных обязательств, таких как конвенции и региональные стратегии;

в) обеспечиваться гибкость и ориентация на первоочередные задачи стран, включая, в частности, новые возникающие проблемы;

d) произведено изучение вопросов финансирования, включая, например, привлечение и распределение внутреннего государственного финансирования на деятельность в области охраны окружающей среды; состояния экологических фондов; использования экономических инструментов; средств, поступающих из частного сектора; донорской поддержки и прямых иностранных инвестиций, а также оценена затратоэффективность природоохранных мер политики;

e) уделяться пристальное внимание интеграции природоохранных соображений в другие секторы на всех уровнях процесса принятия решений и социально-экономической составляющей природоохранной деятельности.

16. Соответственно, при изучении экологического воздействия различных секторов экономики страны, по которой проводится обзор, в Программе ОРЭД особое внимание уделяется потенциалу экологического менеджмента и принимаемым мерам экономического характера.

17. На шестой Конференции министров ОСЕ (2007 год, Белград) в докладе "От намерений к действиям: преодоление препятствий. Важнейшие вопросы осуществления экологической политики, выявленные в рамках Программы проведения обзоров результативности экологической деятельности ЕЭК ООН" (ECE/BELGRADE.CONF/2007/13 и Corr.1 и Add.1) были выделены основные препятствия в странах, по которым были проведены обзоры, встреченные при осуществлении рекомендаций ОРЭД, с точки зрения их национальных потребностей и первоочередных задач. В докладе были подытожены выводы обзоров ОРЭД и представлены рекомендации с целью обратить внимание министров на трудности, с которыми сталкиваются их страны при совершенствовании регулирования природопользования.

18. Министры признали, что осуществление рекомендаций ОРЭД требует политической поддержки для решения существующих экологических проблем путем:

a) укрепления природоохранных институтов и обеспечения надлежащей практики управления окружающей средой;

b) содействия интеграции экологической политики в другие секторы, а также в генеральные планы развития и стратегии сокращения масштабов бедности;

c) выделения, при необходимости, достаточных финансовых и людских ресурсов для подобной деятельности; и

d) продвижения вперед к эффективному осуществлению.

19. Ожидается, что участники предстоящей седьмой Конференции министров ОСЕ (2011 год, Астана) уделят внимание Программе ОРЭД и предложению Комитета в отношении разработки третьего цикла. Поскольку внимание на этой Конференции будет сосредоточено на двух основных темах, имеющих в настоящее время критически важное значение, а именно управлении водными ресурсами и экологизации экономики, существует вероятность, что это окажет воздействие на направления, которые будут определены для третьего цикла ОРЭД.

III. Перспективы и предлагаемое содержание для третьего цикла

20. Большинство стран, по которым проводятся обзоры, добились значительного прогресса в период между первым и вторым циклами в деле совершенствования политики и стратегий охраны своей окружающей среды, принятия базовых природоохранных законов или кодексов, гармонизации своего вторичного законодательства и совершенствования использования экономических инструментов. Они также провели институциональные реформы и часто оказывали содействие интеграции экологической политики путем разработки стратегий устойчивого развития. Они расширяли свое участие в международных форумах и предпринимали действия, направленные на достижение природоохранных целей на региональном и международном уровнях, в частности в рамках многосторонних природоохранных соглашений (МПС). Кроме того, они совершенствовали свои системы экологического мониторинга и статистических данных, тем самым обеспечивая более благоприятные основы для измерения прогресса и определения будущей деятельности. Этот прогресс отражен соответственно в первом и втором страновых докладах по ОРЭД.

21. Однако, несмотря на улучшения, происшедшие за последние десятилетия во всех подвергшихся обзору странах, перед ними еще стоят серьезные проблемы:

а) экономический контекст не является достаточно благоприятным для придания экологическим вопросам особой приоритетности в политике, и существующее финансирование недостаточно для достижения целей, поставленных на национальном уровне; и

б) возникли также новые глобальные/региональные проблемы со своими внутренними причинами и последствиями, такие как изменение климата и утрата биологического разнообразия, что повышает важность взаимодействия между мерами международного сотрудничества и национальными ответными мерами. Нехватка ресурсов пресной воды в некоторых частях региона ЕЭК ООН уже стала серьезной региональной проблемой, которая быстро превращается в глобальную.

22. В ответ на эти новые глобальные/региональные проблемы были разработаны новые концепции и подходы, такие как экологичная экономика. Международное сообщество начинает осознавать, что тех мер, которые были приняты для обеспечения устойчивого развития, уже недостаточно для решения этих новых проблем. В то время как главный упор в политике устойчивого развития делался на интеграцию экологических и социальных соображений в экономические секторы, концепция "экологизации" предлагает реструктуризацию экономики. Эта концепция пропагандирует модель производства и потребления, в которой охрана окружающей среды и сохранение ресурсов признаются в качестве движущих факторов структурных изменений в национальных экономиках и, таким образом, в качестве определяющих факторов национального и международного экономического развития, обеспечивающего возможности для создания "зеленых" рабочих мест.

23. С учетом этих замечаний, а также в целях более эффективного обеспечения релевантности и гибкости ОРЭД, в том что касается реагирования на эти тенденции и проблемы, в структуру доклада третьего цикла предлагается включить введение и три основные части, перечисленные ниже. И хотя точная конфигурация и содержание каждой части будут зависеть от конкретных условий

на местах в каждой стране, по которой проводится обзор, части I и II задуманы как основа обзора, при этом можно ожидать, что они будут более или менее постоянными для всех стран, в то время как часть III будет предоставлять большую свободу в выборе конкретных секторов и вопросов, требующих рассмотрения. Речь идет о следующих компонентах:

- a) Введение: Обзор состояния окружающей среды;
- b) Часть I: Регулирование природопользования и финансирование природоохранной деятельности в контексте экологизации экономики;
- c) Часть II: Взаимодействие национальных и международных факторов;
- d) Часть III: Взаимодействие окружающей среды с избранными секторами/проблемными областями.

A. Введение: Обзор состояния окружающей среды

24. Опыт двух первых циклов ОРЭД свидетельствует о том, что всеобъемлющий обзор экологической ситуации в стране, по которой проводится обзор, необходим для того, чтобы лучше понять контекст, в котором формулируется и осуществляется экологическая и секторальная политика. Таким образом, вступительный "Обзор состояния окружающей среды" будет посвящен анализу экологического состояния природных ресурсов в разбивке по природным средам¹ и факторам загрязнения. В него могли бы быть включены такие темы, как воздух, вода, земля (в том числе почвы), биоразнообразие, минеральные ресурсы и отходы. Подспорьем анализу в этой главе будет служить тот факт, что во многих странах созданы инфраструктура экологического мониторинга и статистические системы. Вводная глава носит справочный характер, в силу чего она не будет содержать рекомендации.

25. Альтернативным вариантом может служить обзор экологической ситуации в каждой из посвященной конкретным секторам глав, однако это будет отвлекать от основной темы той или иной главы, в которой поднимаются вопросы регулирования и политики, одновременно вынуждая ОРЭД давать гораздо более эклектичный и сегментированный анализ экологической ситуации в стране. Кроме того, изложение в форме обзора обеспечивает последовательный и сопоставимый формат – общий для всех стран, являющихся объектом обзора.

B. Часть I: Регулирование природопользования и финансирование природоохранной деятельности в контексте экологичной экономики

26. Большинство основных препятствий улучшению экологической ситуации в рассматриваемых странах, которые были описаны в документе "Критические проблемы", представленном на шестой Конференции министров, сохраняют свою актуальность и требуют дополнительных усилий. К числу таких проблемных областей относятся неудовлетворительное регулирование природопользования (например, отсутствие политической воли заниматься решением экологических проблем; большие расхождения между, с одной стороны, целями, наме-

¹ Природные среды –конкретные среды: например, воздух, вода или почва, которые являются объектами регулирования и деятельности.

ченными в стратегиях и программах, и, с другой стороны, их реализацией; низкий уровень, недостаточные полномочия и ограниченные возможности природоохранных органов; и недостаточное сотрудничество между административными структурами, государственными учреждениями и региональными или местными органами власти); ошибочное или недостаточное использование экономических инструментов и нехватка средств для поддержки решения приоритетных природоохранных задач; неэффективный мониторинг для повышения эффективности принятия решений, оценки прогресса и установления соответствующих целей; недостаточная интеграция экологических соображений в различные секторы.

27. Приведенный выше анализ показывает, что вопросы регулирования природопользования и финансирования природоохранной деятельности относятся к ключевым темам для стран, которые подпадают под сферу действия Программы ОРЭД. Таким образом, часть I "Регулирование природопользования и финансирование природоохранной деятельности" будет посвящена регулирующим структурам, процессам, инструментам и их финансированию, созданным для обеспечения охраны окружающей среды как можно более эффективным образом и, по возможности, с обеспечением их интеграции в экономическую деятельность страны.

28. В то же время, хотя обзоры третьего цикла по своему замыслу направлены на преодоление прошлых проблем и препятствий, они также позволяют осветить обусловленные ими новые тенденции и динамику. Одна из таких тенденций связана с широкомасштабными инициативами по экологизации экономики, выдвинутыми странами, по которым проводятся обзоры.

29. В более общем плане включение программы экологизации экономики в третий цикл Программы ОРЭД сулит значительно повысить полезность этой работы, во-первых, благодаря своей релевантности и важности для стран, являющихся объектом обзора, и, во-вторых, благодаря потенциалу расширения международного сотрудничества с сообществом доноров и инвесторов. Программа экологизации экономики приобрела особое значение в последние годы, которое, вероятно, будет и далее возрастать, способствуя накоплению соответствующего опыта и "ноу-хау". В этом смысле Программа ОРЭД способна сыграть важную роль в осуществлении или, возможно, даже в формировании тех компонентов программы экологизации экономики, которые относятся к странам, охватываемых Программой ОРЭД.

30. Вместе с тем следует подчеркнуть, что освещение вопросов регулирования природопользования и финансирования природоохранной деятельности с точки зрения экологизации экономики должно оставаться факультативным в зависимости от обстоятельств рассматриваемой страны. Преимуществом этого подхода является то, что если страна не добилась значимых результатов в этой области, то часть I можно вернуть к более традиционному формату. Если, с другой стороны, рассматриваемые страны достигали такого прогресса, который требует широкого освещения инициатив по экологизации экономики, тогда ОРЭД позволит провести обзор этих усилий и оказать содействие в их осуществлении.

Часть I: Главы

31. В главе, посвященной природоохранной политике, законодательству и программам, в которой описывается их эволюция со времени проведения первого или второго циклов и выясняется, насколько они являются полными и взаимодополняющими, а не дублирующими и непоследовательными, особое

внимание будет уделено вопросам осуществления и обеспечения соблюдения. Особое значение для этой главы будет иметь взаимодействие между структурами местного и национального уровней и участие различных заинтересованных сторон в процессе принятия решений, а также в действиях по защите окружающей среды.

32. В той же главе, используя перспективу экологизации экономики, можно было бы изучить соответствующие стратегические и правовые аспекты инициатив по созданию экологичной экономики в странах, по которым проводятся обзоры, например соответствующие стратегии и программы, либо первичное и вторичное законодательство. Будучи одной из стратегических тем программы экологизации экономики потребуют аналогичного существенного стратегического, правового и институционального анализа в тех областях, в которых Программа ОРЭД накопила значительный опыт в течение первого и второго циклов.

33. Несмотря на признанные усилия по разработке природоохранных политики, стратегий и законодательства, одним из поразительных уроков проведения первых двух циклов ОРЭД является общий недостаточный учет экологических проблем в различных секторах экономики. Опыт второго цикла показал, что страны часто в значительной степени полагаются на один из двух видов инструментов и что продуманный набор мер политики, объединяющий директивные и стимулирующие инструменты, применяется редко. Исходя из этого, одна глава будет посвящена анализу набора нормативных и стимулирующих инструментов, направленных на обеспечение такого учета. Необходимо сохранить гибкость данного конкретного подхода к соответствующим инструментам в рамках его практического применения в странах, по которым проводятся обзоры.

34. В этой же главе, посвященной инструментам, может быть изучена роль экономической и налоговой политики в деле поощрения более экологичных моделей потребления и производства. Что касается налоговой политики, то основное внимание будет уделено роли и влиянию налогов на производство и потребление. Традиционно в рамках налоговой политики налоги выполняют две функции: а) финансирование государственных программ и б) воздействие на поведение физических лиц. В данной главе основное внимание будет уделено расширению, а не нерасширению экологических налогов, направленных на структурные преобразования. Данный анализ будет дополняться изучением той роли, которую налоги играют применительно к экологической политике и экологизации экономики. Особый интерес будет представлять рассмотрение набора и видов налогов, которые могут устанавливать правительства, будь то пропорциональные, прогрессивные или регрессивные налоги, и их способности оказывать влияние на поведение потребителей. Кроме того, особое значение будут иметь налоговые стимулы и сдерживающие меры с точки зрения экологических способов производства, использования и потребления ресурсов и составляющих им конкуренцию вариантов.

35. Отдельная глава будет посвящена вопросу сбора и обмена точной экологической информации. В ней будет отражен прогресс в области экологических мониторинга, оценки и отчетности. Кроме того, в этой главе будет дана оценка прогрессу в повышении степени доступности экологической информации для общественности и других неправительственных заинтересованных сторон и достижениям в области экологического просвещения на всех уровнях образования.

36. В четвертой главе, посвященной природоохранным расходам и инвестициям, основное внимание будет уделяться соответствующим расходам и, в ча-

стности, государственным природоохранным расходам и государственным инвестициям в этой области, в том числе "зеленым" проектам. Одной из ключевых областей анализа могло бы стать расширение связанных с окружающей средой мер и субсидий и сокращение или отмена экологически вредных субсидий. Полезной могла бы стать оценка затрат на осуществление странами программ или стратегий по экологизации своей экономики.

37. В дополнение к вышеупомянутому необходимо отразить последствия государственной политики в области экологизации экономики с точки зрения объема фактических инвестиций негосударственного сектора национального и международного характера. Как правило, такие данные имеются в наличии, так как они обычно фиксируются системами национальных счетов стран. При наличии соответствующих данных в рамках упомянутого выше анализа можно было бы также дать оценку затрат по варианту непринятия мер.

C. Часть II: Взаимодействие национальных и международных факторов

38. Сегодня, как никогда ранее, в разработке и осуществлении внутренних программ важное значение имеют международное сотрудничество и межгосударственные связи. Вместе с тем такие глобальные проблемы, как изменение климата, будут выдвигать все более сложные задачи с точки зрения внутренней адаптации и защиты в странах, охватываемых Программой ОРЭД. С целью отражения ожидаемого в ближайшие годы роста значения взаимных связей и взаимозависимостей на региональном и глобальном уровне часть II будет посвящена анализу взаимодействия национальных и международных факторов.

Часть II: Главы

39. Одной из основных тем всей главы станет международное сотрудничество. Взаимные связи между странами в деле организации согласованных действий в интересах защиты окружающей среды во все большей степени порождают серьезные обязательства на национальном уровне. Такие обязательства должны учитываться в своде национальных программ и законов. Согласно докладу "Критические вопросы", обеспечение соблюдения МПС и участие стран в проектах в рамках МПС по-прежнему нуждаются в совершенствовании. В рамках своего третьего цикла Программа ОРЭД будет сосредоточена на наиболее важных международных приоритетах и оценке того, как участвующие страны вовлечены в различные инструменты и какую выгоду от этого они получают.

40. Анализ взаимодействия национальных и международных факторов может быть дополнен отдельной главой, посвященной изменению климата. Адаптация к изменению климата является тем направлением политики, стратегическое значение которого в годы третьего цикла ОРЭД будет расти. В качестве стратегической области данная деятельность потребует существенного, стратегического и правового анализа с особым упором на меры по адаптации и смягчению последствий, а также на участие стран в международных механизмах.

D. Часть III: Взаимодействие окружающей среды с избранными секторами/проблемными областями

41. Часть III будет посвящена учету природоохранных соображений в приоритетных секторах, выбор которых будет зависеть от потребностей рассматри-

ваемой страны. В этой части внимание будет сосредоточено на связях между экономикой и окружающей средой путем проведения анализа хозяйственной структуры и экономической политики страны, по которой проводится обзор, в интересах охраны окружающей среды.

42. В случае секторов, располагающих значительным потенциалом с точки зрения экологизации экономики, таких, как сельское хозяйство, включая рыболовство и лесное хозяйство, энергетика, промышленность и транспорт, охват анализа мог бы быть расширен, с тем чтобы обсудить, каким образом политика в конкретных секторах способствует/может способствовать экологизации экономики страны, по которой проводится обзор.

43. Аналогичным образом, существует ряд актуальных проблем, которые рассматриваются международным сообществом в качестве ключевых приоритетов для неотложного решения странами. Они тесно связаны с экономической деятельностью, как, например, адаптация энергетического сектора к изменению климата и сельскохозяйственной практики с целью предотвращения утраты биоразнообразия. Эти вопросы также могут служить компонентами части III в рамках третьего цикла.

Часть III: Индикативные главы

44. Открывшись рыночной экономике, страны ЕЭК ООН, находящиеся на переходном этапе, переходят на модели потребления Западной Европы. Рост потребления ведет к увеличению отходов. Сбор и удаление отходов, которые являлись типовым компонентом первых двух обзоров, обычно не рассматривались в ходе второго цикла. Вследствие плохого состояния инфраструктуры сбора и удаления отходов во время проведения первого цикла и возрастания давления на этот сектор оправданным выглядит анализ текущей ситуации в этой области. Поскольку вопросы сбора и удаления отходов до сих пор представляют проблему в Западной Европе, повторное рассмотрение и анализ этих вопросов приобретают особую важность в ходе третьего цикла проведения ОРЭД в случае их выбора рассматриваемой страной.

45. Окружающая среда влияет на здоровье людей различным образом в результате влияния неблагоприятных физических, химических и биологических факторов риска, а также соответствующих изменений в поведении людей, вызванных воздействием этих факторов. Такие секторы экономики, как сельское хозяйство и транспорт, оказывают глубокое воздействие на здоровье людей. Так, например, применение в сельском хозяйстве удобрений и пестицидов может способствовать резкому увеличению урожайности, а транспорт является крупным источником загрязнения воздуха и шума. Анализ проблем здоровья и окружающей среды является способом оценки воздействия на здоровье политики, планов и проектов в различных секторах экономики с использованием количественных, качественных и основанных на участии методов и может также способствовать осуществлению Процесса в области охраны здоровья и окружающей среды ВОЗ. Этот вопрос, являвшийся компонентом первого цикла, был бы также вполне уместен для освещения в рамках третьего цикла проведения ОРЭД в случае его выбора рассматриваемой страной.

IV. Другие результаты работы

46. С учетом длительного промежутка времени (от семи до девяти лет) между обзорами одной и той же страны при разработке Программы ОРЭД

ЕЭК ООН было предусмотрено добавить систему среднесрочных обзоров к первоначальной модели ОЭСР. В своих рекомендациях 2003 года в отношении второго цикла ОРЭД и в соответствии с рекомендациями, содержащимися в заявлении пятой Конференции министров ОЭСР, Комитет по экологической политике предложил странам, по которым проводятся обзоры, представлять промежуточные доклады об осуществлении рекомендаций первого цикла ОРЭД (CEP/2003/21). С тех пор в секретариат было представлено лишь несколько промежуточных докладов или докладов об осуществлении рекомендаций первого ОРЭД. Использование таких промежуточных докладов было ограниченным; в основном они задействовались в качестве справочных материалов при обсуждении вопроса о проведении следующего обзора. Промежуточными докладам не удалось обеспечить достижение их первоначальной цели, заключавшейся в создании возможностей для Комитета и соответствующей страны обсудить рекомендации, разработанные группой по ОРЭД.

47. Отдельные страны, по которым проводятся обзоры, тем временем могли нуждаться в некоторой помощи в отношении осуществления рекомендаций ОРЭД в определенных областях, охватываемых обзором. В таком случае было бы полезно, если бы секретариат смог организовать по просьбе заинтересованной страны миссию для обзора конкретного сектора и целевого оказания помощи этой стране. Подобная миссия могла бы быть краткосрочной и осуществляться под руководством и при участии секретариата, которому в свою очередь оказывала бы содействие небольшая группа экспертов. Такой промежуточный обзор мог бы проводиться по запросу страны, направленному в Комитет. Вследствие обзора конкретного сектора или нескольких конкретных секторов экспертный обзор мог бы быть кратким и осуществляться под руководством либо Комитета, либо группы экспертов по ОРЭД. Организация и проведение таких небольших миссий будут означать новые задачи для группы по ОРЭД и потребуют дополнительных ресурсов, а также укрепления основной группы дополнительными сотрудниками.

48. Распространение информации о прогрессе, достигнутом странами в области регулирования природопользования, является ключевым элементом всего процесса ОРЭД. Особенно важно, чтобы широкая общественность, неправительственные организации, международные организации и учреждения, занимающиеся вопросами развития, были осведомлены о проведении такого обзора и его выводах, которые отражают внешнее нейтральное мнение других участвующих стран в этом контексте. Это могло бы оказывать дополнительное давление на правительственные органы в отношении осуществления рекомендаций ОРЭД, а также служить средством распространения информации о прогрессе и повышении информированности о стране, по которой проводится обзор, на международной арене.

49. После опубликования ОРЭД группа по ОРЭД обеспечит, чтобы делегаты в Комитете по экологической политике получили по электронной почте сообщение о ее выходе, включая вебссылку для доступа к документу. Кроме того, секретариат готовит краткое изложение доклада. Краткое изложение, начиная со второго ОРЭД по Узбекистану, содержит компиляцию резюме, выводов и рекомендаций из различных глав и информации об осуществлении рекомендаций, вынесенных в ходе предыдущего обзора, что позволяет составить общее впечатление о публикации по ОРЭД соответствующей страны. Краткое изложение направляется делегациям в Комитет и странам, по которым проводился обзор, а также размещается на вебсайте ЕЭК ООН. Эти материалы не потребуют дополнительных ресурсов от группы по ОРЭД.

50. ОРЭД распространяются на английском языке, а в некоторых случаях – на русском. Для облегчения доступа к этой информации странам, по которым проводятся обзоры, предлагается обеспечить перевод публикации по ОРЭД на свой национальный(ые) язык(и), при этом предпринимаются также усилия по оказанию им содействия в данном процессе. Электронные версии всех докладов размещаются на вебсайте ЕЭК ООН и выпускаются на компакт-дисках, которые могут быть получены по запросу.

51. В целях пропаганды обзоров и усиления их воздействия на различные национальные правительственные и неправительственные заинтересованные стороны в странах, по которым проводились такие обзоры, национальным природоохранным органам предлагается повышать политическую видимость этих документов путем организации их презентации в сотрудничестве с секретариатом, страновыми отделениями международных организаций и гражданским обществом. С учетом прошлого опыта их формат может быть различным в зависимости от страны, включая, среди прочего, пресс-конференции, рабочие совещания для должностных лиц из правительства и гражданских служащих национальных природоохранных органов, представителей неправительственных организаций и общественности; выступления в парламентских комиссиях и комитетах; семинары для международных организаций и доноров или же сочетание всех перечисленных выше мероприятий.

V. Ресурсы

52. С момента своего возникновения Программа ОРЭД в основном финансировалась из внешних источников. Ограниченные людские ресурсы секретариата, выделяемые на Программу ОРЭД, являлись фактором, ограничивающим темпы подготовки обзоров, в результате чего продолжительность цикла составила приблизительно восемь лет. Задачи, с которыми столкнется группа по ОРЭД при проведении третьего цикла, и новые тематические области, подлежащие охвату, обуславливают необходимость сохранения уровня финансирования ОРЭД странами-членами по крайней мере на том же уровне. Комитету также придется рассмотреть вопрос об увеличении финансирования, если проведение обзоров необходимо будет ускорить или встанет вопрос о проведении среднесрочных миссий (пункт 47), с тем чтобы можно было создать внебюджетную(ые) должность(и).

53. Полезность Программы ОРЭД проистекает из постоянного обмена опытом между странами – членами ЕЭК ООН благодаря ее механизму участия. В частности, состав Группы экспертов по обзорам результативности экологической деятельности ЕЭК ООН и групп по проведению миссий с участием экспертов из других стран-членов обеспечивает форум для обмена опытом и практическими методами. Такой успешный метод работы, обеспечивающий значительно большую полезность по сравнению с классическим аудитом, проводимым другими международными организациями, следует использовать и в ходе третьего цикла. До настоящего времени страны-члены всегда позитивно реагировали на запросы секретариата о выделении для проведения этого процесса национальных экспертов, что служит ценным взносом в неденежной форме, который необходим для надлежащего функционирования Программы.

VI. Вопросы для обсуждения

54. Комитету по экологической политике предлагается проанализировать вышеуказанное предложение и представить в секретариат замечание и материалы для обеспечения его окончательной доработки. Предлагаемое содержание третьего цикла кратко излагается в таблице ниже на предмет представления замечаний Комитетом.

Предлагаемая структура доклада для третьего цикла обзоров результативности экологической деятельности ЕЭК ООН

Резюме	
Введение:	Обзор состояния окружающей среды
Часть I:	Регулирование природопользования и финансирование природоохранной деятельности
	Правовые и директивные рамки, их реализация деятельности и обеспечение соблюдения
	Инструменты учета экологических проблем
	Информация, участие общественности и образование
	Природоохранные расходы и инвестиции в экологизацию экономики
Часть II:	Взаимодействие национальных и международных факторов
	Осуществление международных соглашений и обязательств
	Адаптация к изменению климата и усилия по смягчению его последствий
Часть III:	Взаимодействие окружающей среды с избранными секторами/проблемными областями*
	Сохранение биоразнообразия и охрана природы
	Управление землепользованием
	Управление отходами
	Здоровье и окружающая среда
<p>* Выбор тем в части III является ориентировочным. Фактический их перечень будет отражать потребности и условия каждой страны, по которой проводится обзор.</p>	

Приложение I

Страны, соответствующие критериям отбора

<i>Страны</i>	<i>Год опубликования</i>	
	<i>Первые обзоры</i>	<i>Вторые обзоры</i>
Албания	2002	
Армения	2000	
Азербайджан	2003	2010
Беларусь	ОЭСР	2005
Босния и Герцеговина	2004	2010
Болгария	ОЭСР	2000
Хорватия	1999	
Эстония	1996	2001
Грузия	2003	2010
Казахстан	2000	2008
Кыргызстан	2000	2009
Латвия	1998	
Литва	1998	
Республика Молдова	1998	2005
Черногория	н.п.	2007
Румыния	2001	
Сербия	н.п.	2007
Словения	1997	ОЭСР
Бывшая югославская Республика Македония	2002	2011
Узбекистан	2001	2009
Украина	1999	2007
Хорватия	2004	2011
Туркменистан		2011
Югославия	2002	н.п.

Источник: <http://www.ECE.org/env/epr/publications.htm>.

Примечание: н.п. – не применимо.

Приложение II

Типовая структура доклада об обзоре результативности экологической деятельности (первый и второй циклы)

(Римские цифры указывают на основные части каждого доклада)

<i>ЕЭК ООН</i>		<i>ОЭСР</i>	
<i>Первый цикл</i>	<i>Второй цикл</i>	<i>Первый цикл</i>	<i>Второй цикл</i>
Введение	Введение	I. Выводы и рекомендации Контекст	I. Выводы и рекомендации
I. Рамки экологической политики и регулирования землепользования	I. Разработка политики, планирование и осуществление	II. Ограничение загрязнения и охрана природы	II. Регулирование природопользования
Правовые инструменты и институциональные меры в целях охраны окружающей среды	Правовые и директивные рамки и механизмы секторальной интеграции	Водные ресурсы	Управление водными ресурсами
Инструменты охраны окружающей среды	Механизмы соблюдения и внедрения	Воздух	Управление воздушной средой
Инструменты экономического развития и регулирования природопользования	Информация, участие общественности и образование	Отходы	Управление отходами
Международное сотрудничество	Осуществление международных соглашений и обязательств	Природа	Природа и управление биоразнообразием
II. Ограничение загрязнения и управление природными ресурсами	II. Мобилизация финансовых ресурсов на цели охраны окружающей среды	III. Интеграция политики	III. Устойчивое развитие
Управление водными ресурсами	Экономические инструменты и природоохранные фонды	Природоохранная и экономическая политика	Взаимодействие "окружающая среда – экономика"
Загрязнение воздуха	Расходы на охрану окружающей среды	Секторальная интеграция: сектор 1	Взаимодействие "окружающая среда – социальная сфера"

<i>ЕЭК ООН</i>		<i>ОЭСР</i>	
<i>Первый цикл</i>	<i>Второй цикл</i>	<i>Первый цикл</i>	<i>Второй цикл</i>
Управление отходами	III. Интеграция экологических соображений в экономические секторы и содействие устойчивому развитию	Секторальная интеграция: возможный сектор 2	Окружающая среда и сектор х
Управление биоразнообразием	Приоритетные секторы	IV. Сотрудничество с международным сообществом	IV. Международные обязательства
Минеральные ресурсы	IV. Приложения	Международное сотрудничество	Международное сотрудничество
III. Экономическая и секторальная интеграция	Осуществление рекомендаций первых ОРЭД	V. Приложения	V. Приложения
Приоритетные секторы	Избранные региональные и глобальные природоохранные соглашения	Избранные экологические данные	Избранные экологические данные
Здоровье людей и окружающая среда	Избранные экономические и экологические показатели	Избранные экономические данные и тенденции	Избранные экономические данные
IV. Приложения	Основное законодательство, относящееся к окружающей среде и устойчивому развитию	Избранные многосторонние соглашения (мировой уровень)	Избранные социальные данные
Избранные региональные и глобальные природоохранные соглашения	Источники	Избранные многосторонние соглашения (региональный уровень)	Избранные многосторонние соглашения (мировой уровень)
Избранные экономические и экологические показатели		Хронология избранных экологических событий	Избранные многосторонние соглашения (региональный уровень)
Глоссарий			Физический контекст
Источники			Избранные экологические вебсайты
			Избранные источники (в каждой главе)

Источник: ОЭСР и ЕЭК ООН.