



Копенгаген
26 августа 2009 года
DAS/AGE

**ПРОТОКОЛ КОНСУЛЬТАЦИОННОЙ ВСТРЕЧИ ВЫСОКОГО УРОВНЯ
ПО РЕФОРМЕ ПРОЦЕССА ОТЧЕТНОСТИ ПО ПАН-ЕВРОПЕЙСКОЙ
ОЦЕНКЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
ЕАОС, КОПЕНГАГЕН**

Пятница, 3 июля 2009 года

Резюме и выводы

На встрече была достигнута договоренность о дальнейших шагах в ходе подготовки следующей пан-Европейской оценки состояния окружающей среды. Было признано, что предлагаемый пан-Европейский доклад "Оценка оценок" (AoA) является важным шагом вперед. Он позволит проанализировать оценочный потенциал в пан-Европейском регионе, тем самым заложив основу для разработки долговременного процесса оценки, включая, среди прочего, регулярное обновление данных и обмен соответствующей информацией. В рамках Астанского доклада "Оценка оценок", который будет строиться на уже существующих наработках, будет создан документ, подводющий итоги проделанной работы и способствующий совершенствованию анализа информационных пробелов, потенциала и потребностей в ресурсах для того, чтобы сделать этот процесс непрерывным, и обеспечивающий принятие решений, необходимых для реализации этой задачи.

С учетом замечаний, выказанных участниками встречи, ЕАОС более это предложение далее и, на основе консультаций с партнерами, предоставит информацию, которая ляжет в основу дискуссий на предстоящей встрече ЕЭК ООН/КЭП в октябре.

Подоплека

3-го июля 2009 года ЕАОС организовало консультационную встречу высокого уровня, чтобы обсудить свое участие в подготовке Астанской конференции по реформе пан-Европейского оценочного процесса. Во встрече, проходившей под председательством Исполнительного директора Европейского агентства по окружающей среде профессора Жаклин Мак-Глэйд, приняло участие более 30 человек, среди которых были члены бюро ЕЭК ООН/КЭП, представители ЮНЕП, ОЭСР, ОБСЕ, ГД «Окружающая среда» Европейской Комиссии, ВОЗ, различных НПО, РЭЦ, члены правления ЕАОС, наблюдатели, представители некоторых других стран ЕЭК ООН и шведского председательства в ЕС.

Эта встреча была созвана после широких дискуссий по подготовке следующей пан-Европейской оценки, прошедших за последние несколько месяцев, и после того, как ЕАОС было выдано конкретное поручение организовать специальную встречу, посвященную этому вопросу. За последний год процесс «Окружающая среда для Европы» (EfE) подвергся всестороннему анализу с целью придания ему более целенаправленного и

актуального с политической точки зрения характера. План реформы был одобрен комитетом ЕЭК ООН по экологической политике 29 января 2009 года и принят на 63^{ой} сессии ЕЭК ООН в конце марта. В этом плане пан-Европейский доклад по оценке состояния окружающей среды был определен как один из ключевых вкладов и итогов конференций на уровне министров.

Цели этой консультационной встречи состояли в том, чтобы:

- Уточнить потребности, связанные с процессом выпуска и использованием будущих пан-Европейских оценочных докладов, и, особенно, пятой оценки, для конференции министров в 2011 году в Астане.
- Продвинуться в обсуждении путей повышения эффективности различных мероприятий по оценке состояния окружающей среды в Европе посредством рационализации, улучшения обмена информацией и сотрудничества.
- Обеспечить надлежащую поддержку предстоящим дискуссиям на встрече ЕЭК ООН/КЭП в октябре.

Контекст встречи

Жаклин Мак-Глэйд выступила с докладом, в котором освещалась общая ситуация и описывались задачи, которые нам предстоит решать в течение последующих нескольких лет. В частности, она остановилась на истории докладов ЕАОС по оценке окружающей среды на европейском уровне и представила расширенную картину соответствующих оценок, проводившихся в прошлом и намечаемых на будущее. Она подчеркнула, что осуществление оценок, сбор и управление необходимой для этого информацией и потоками данных является частью повседневной работы Агентства. Была также подчеркнута важность поддержания усилий и ресурсов, вкладывавшихся в эту работу в прошлом, и накопленного опыта, причем вклад докладов ЕАОС о состоянии окружающей среды (SOER) и в пан-Европейские оценочные доклады является признанным и далее развиваемым процессом (в настоящий момент Агентство работает над подготовкой Доклада о состоянии и перспективах развития окружающей среды 2010-го года. Этот доклад выпускается раз в пять лет, и он является одной из ключевых функций Агентства).

В последние пятнадцать с небольшим лет в разработке комплексных оценок и докладов о состоянии окружающей среды происходит молчаливая революция. Усиливается осознание того, что мы должны отказаться от одноразовых подходов по типу “Большого взрыва” и перейти к непрерывному анализу, включая сравнения между различными странами, использование собственной терминологии и отражение специфики различных контекстов. Возникает также и существенная проблема обеспечения качества, сказывающегося на согласованность содержания крупных оценочных докладов. Эти вопросы могут быть успешно решены только с помощью максимального использования в нашей работе компьютерных технологий и налаживания долгосрочных партнерских связей и процессов между различными заинтересованными сторонами, странами и

организациями. Инициатива ЕС по созданию Системы обмена информацией об окружающей среде (SEIS) является весомым вкладом в работу в этом направлении.

Была также подчеркнута важность принятого в июне этого года решения Правления ЕАОС о том, чтобы поддержать участие ЕАОС в пан-Европейском оценочном процессе, и выданной им рекомендации “подготовить к Астанской конференции краткий доклад, особое внимание в котором будет уделено устойчивому подходу в будущем”.

Было разъяснено, что ЕАОС принимает участие в процессе ЕЭК ООН/EfE (Окружающая среда для Европы) с момента его запуска в начале 1990-ых годов. За прошедшее с этого момента время оценочный пейзаж стал гораздо более насыщенным, предъявляя значительные требования ко всем участвующим в этом процессе сторонам и часто обуславливая требования, конкурирующие друг с другом. Это делает еще более важным четкое определение плановых ориентиров оценочной деятельности и подведение итогов работы в прошлом при планировании и внедрении новых инициатив.

После Белградской оценки ЕАОС выпустило доклад по извлеченным урокам, чтобы ими можно было воспользоваться в работе по подготовке и представлению докладов и состоянию окружающей среды в регионе¹ в будущем. В этом докладе делается вывод о том, что, для улучшения пан-Европейской оценки, необходимо:

- Обеспечивать условия для систематического обмена данными (как минимум раз в год) со странами ВЕКЦА (страны, не охваченные европейской политикой соседства (ЕПС), Россия и страны Центральной Азии);
- Укреплять сотрудничество и партнерство между международными организациями в том, что касается совместной работы по сбору качественной информации об окружающей среде, обмену имеющимися данными и совершенствованию координации их информационных запросов, адресуемых различным странам;
- Продолжать, на более регулярной основе, деятельность ЕЭК ООН/РГМООС;
- Проводить открытые консультации со странами на различных стадиях подготовки доклада.

После этой вводной презентации участники выступили с рядом замечаний, включая:

- Политическая востребованность является ключевой (например, рассмотрение вопроса о продвижении процесса природоохранной интеграции);
- Объем доклада должен быть сокращен до 60-80 страниц;

¹ Белградские уроки – Пояснительная записка ЕАОС “Пан-Европейские оценочные доклады о состоянии окружающей среды и связанной с ней деятельности: уроки, извлеченные в процессе работы со странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии над подготовкой белградского доклада CEE/CEP/AC.10/2008/3, 10 июня 2008 года.

- Мы должны ставить в центре внимания наших оценок реальные проблемы, с которыми мы сталкиваемся сейчас и которых мы ожидаем в будущем;
- Эта оценка должна четко разъяснять причины, почему эти проблемы расцениваются как важные;
- Фундаментальные структурные и системные вопросы, лежащие в основе этих проблем, должны рассматриваться в рамках более сложного анализа, чтобы помочь в выработке более эффективных рекомендаций и мер;
- Мы должны учитывать воздействие политизации на выявление и анализ этих вопросов;
- Таким образом, необходим стратегический “независимый” доклад, перекликающийся с политическими дискуссиями и содержащий рекомендации в отношении того, как правительства могут улучшить состояние окружающей среды в регионе;
- Как это рекомендуется в докладе о Белградских уроках, необходимо способствовать тому, чтобы страны принимали более активное участие в оценке;
- Создание процесса регулярного анализа окружающей среды в Европе, полезного не только для конференции в Астане в 2011 году, но и для других процессов, происходящих в регионе, и в промежутках между министерскими конференциями, не имеет альтернативы;
- Это требует хорошо налаженного процесса координации, который позволил бы всему региону принимать эффективное участие в этой работе;
- ЕАОС, при поддержке других органов и стран в регионе, является самой подходящей организацией для координации этой работы;
- Надлежащее внимание следует уделить финансовым вопросам, а также роли РГМООС;
- Национальные доклады о состоянии окружающей среды помогают обеспечивать информацию, закладываемую в основу европейской оценки;
- Европейская оценка не должна рассматриваться как аудит других оценок;
- Глобальные вопросы должны рассматриваться таким образом, чтобы не ограничиваться только их описанием, но и помогать их решению;
- Следует выделить региональные проблемы, которые могут быть решены собственными усилиями.

Рамочная структура оценки

После того, как были высказаны эти соображения, дискуссия перешла от ознакомительной части к рассмотрению трех основных вопросов, а именно: Как лучше всего выявлять потребности? Как обеспечивать активное участие заинтересованных сторон? Как совершенствовать информационную базу? ЕАОС подчеркнуло важность разяснения конкретных потребностей оценки в начале процесса, особенно с учетом разнообразия целей, которым могут

служить такие оценки, и неизбежной взаимосвязи между различными людьми, организациями и другими смежными компонентами.

Учитывая масштабность задач, которые нам предстоит решать на пан-Европейском уровне, Исполнительный директор ЕАОС подчеркнула важность двух недавних мероприятий, которые необходимо принимать во внимание при проведении реформы пан-Европейского процесса оценки: опыт ООН в подготовке Оценки оценок морской природной среды (см. <http://www.unga-regular-process.org/>); и инициативу ЕС по созданию Системы обмена информацией об окружающей среде (SEIS) (<http://www.eea.europa.eu/about-us/what/shared-environmental-information-system>).

Задача концепции SEIS состоит в создании комплексной и долговременной системы информации об окружающей среде с целью улучшения обмена данными и информацией внутри ЕС и за его пределами. Такая информационная система должна обеспечить улучшение как качества данных и информации об окружающей среде, так и доступа к их управлению, их использования и распространения. SEIS представляет собой концепцию, основанную на ряде важных принципов: информация должна предоставляться однократно и использоваться многоцелевым образом; управление ею должно осуществляться максимально близко к ее источнику; она должна легко поступать в распоряжение государственных властей, чтобы они могли беспрепятственно выполнять различные отчетные обязанности; она должна быть доступной, чтобы дать конечному пользователю возможность проводить сравнения в соответствующем географическом масштабе и действительно участвовать в разработке и реализации экологической политики; она должна быть достоянием широкой общественности.

Оценка оценок морской природной среды ООН стала крупным шагом вперед, который стал возможным благодаря информационному вкладу отдельных стран, участию международных организаций, экспертов и НПО. Идея состояла в том, чтобы дать оценку результатам, достигнутым на сегодняшний день в рамках многочисленных оценок состояния морской окружающей среды, осуществленных на региональном и глобальном уровне, и выработать рекомендации по оптимизации и совершенствованию такой деятельности в будущем с целью повышения ее качества и эффективности.

Самой ценной частью Оценки оценок морской природной среды стало формирование контактной сети знаний. Она продемонстрировала, насколько важны для эффективных оценок такие факторы, как научная достоверность, политическая актуальность и легитимность. Все это было подкреплено качественными потоками данных и индикаторами. Успешность этих факторов зависит от построения и ведения процесса.

Учитывая элементы сходства между задачами, стоящими перед пан-Европейской и морской оценкой (множество участвующих сторон, множество смежных оценок, множество тематических областей, которые надлежит изучить и т.д.), было предложено, чтобы подход, аналогичный

«Оценке оценок», был взят за основу и при подготовке Астанского доклада. Для проведения такой АоА потребуется секретариат, экспертная группа и орган управления и анализа с четко установленным составом членов, в который входили бы представители стран, международных организаций, научных профессий и гражданского общества. Принимая во внимание сложное переплетение задач, функций и обязанностей - от мониторинга и сбора данных до анализа, оценки, составления отчетов и информирования, задача состоит в том, чтобы эффективно увязать между собой все эти звенья в рамках одного устойчивого и долговременного процесса.

В целом, участники положительно восприняли это предложение. При этом, был сделан целый ряд комментариев, в частности:

- Важность четкого определения целей и продуктов процесса с самого начала и на прагматичной основе, с четким распределением функций и обязанностей, а также разделения компетенций органа управления и органа анализа;
- Каким образом сделать астанскую Оценку оценок первым шагом в многостадийном процессе, и как наделить ее двойной функцией: помощи в улучшении состояния окружающей среды и улучшения управления работой по мониторингу и оценке;
- Важность того, чтобы не слишком сосредотачиваться на самом министерском процессе и уделять больше внимания более широкому кругу потребностей и действующих лиц, включая различные секторы, в рамках устойчивого и долговременного процесса;
- Как ЕАОС должно выполнять свою центральную функцию и выступать в качестве направляющей силы этого процесса;
- Важность установления связей с Целями развития тысячелетия;
- Как предпринимаемая оценка действий должна вписываться в анализ того, что еще предстоит сделать;
- Как обеспечить независимость информационной базы.

После обсуждения, Жаклин Мак-Глэйд выдвинула конкретное предложение по Астанской Оценке оценок. В частности, предлагалось, чтобы Раздел А включал глобальную оценку как таковую, Раздел В - сравнительные данные и анализ «расстояние до цели», а Раздел С – анализ ситуации в странах и того, что нужно сделать для решения проблем, подкрепленный различными вариантами, с целью создания устойчивого и систематического процесса оценки и обзорного анализа окружающей среды на основе принципов SEIS. Потребуется выработать совершенно новый подход, состоящий в оценке прошлого при одновременном прогнозировании будущего, включая, в частности, анализ различных сценариев. Такой анализ должен быть разработан в обсуждениях различных рабочих группах с участием всех заинтересованных сторон. Потребуется также установить связи для того, чтобы использовать соответствующие потоки данных для получения нужных сведений. Необходимо будет четко определить предполагаемые объемы расходов.

Разработанная таким образом оценка не будет в полной мере «Комплексной оценкой» европейской окружающей среды. В то время как она обеспечит

обзорную картину проблем, которые необходимо решать сейчас и которых следует ожидать в будущем, она будет использовать эту информацию в качестве отправной точки в анализе способности проводить оценку этих проблем на систематической и непрерывной основе и возникающих при этом требований. Таким образом, целью Астанской Оценки оценок будет обеспечение дисциплины на будущее. Нужно оценить потенциальные расходы и гарантировать финансирование, необходимые для осуществления этого процесса, с учетом его непрерывности, осознавая, что долгосрочная перспектива может стать более надежной основой для обеспечения необходимых ресурсов, чем концентрация усилий только лишь на череде разовых мероприятий, характеризовавшая оценки до сегодняшнего дня.

После этих более подробных разъяснений дискуссия завершилась. Основные вопросы, которые были подняты в ходе этой дискуссии, кратко подытожены ниже:

- Нам необходимо лучше понимать как астанский доклад может помочь проведению следующей конференции;
- Нам нужно проводить различие между непрерывным процессом оценки, который должен быть разработан для пан-Европейского региона (для которого Астанская AoA будет существенным шагом вперед), и необходимостью определить две темы для обсуждения на Астанской конференции на уровне министров;
- При этом, нам нужно попытаться увязать Оценку оценок и две темы конкретно для Астанской конференции, например, используя эти две темы в качестве центральных для Оценки оценок. Избранные для конференции темы должны быть также увязаны с главными темами, определенными по итогам Конференции сторон (COP15) под эгидой РКИК ООН;
- Как предлагалось, для рассмотрения вопросов и выявления информационных и политических пробелов и новых вызовов в области окружающей среды нам необходим метод, пронизывающий различные сферы знаний. В сущности, мы должны направить наши усилия на анализ белых пятен, чтобы уделить приоритетное внимание нашей будущей работе (что может стать связующим звеном с приоритетами Астанской конференции);
- В то время как предлагаемая Оценка оценок ответила бы на вопрос об информационных и оценочных пробелах, мы должны выявить существенные проблемы сейчас, не дожидаясь ее разработки;
- Мы должны дать оценку четырем пан-Европейским оценкам, проделанным с 1995 года, и подвести итоги того, что было проделано с момента конференции в Добрисе в 1991, включая изменения в важности вопросов и действий;
- Исходные задачи Добрисской конференции по-прежнему действительны: способствовать сближению и выявлять горячие точки.
- Пан-Европейские доклады должны основываться на информации, содержащейся в национальных и региональных Докладах о

состоянии окружающей среды, и для получения необходимой для них информации следует также использовать другие виды обзоров, такие как оценки окружающей среды и безопасности;

- Иногда трудно понять, в чем состоит политическая актуальность пан-Европейских докладов для малых стран. Мы должны сделать региональный подход частью пан-Европейской оценки;
- Многие проблемы уже известны (например, Аральское море), поэтому мы не должны сосредотачиваться лишь на восполнении пробелов в данных. Нам необходимо, чтобы решения, которые будут приняты на Астанской конференции министров, обеспечили условия для более активного сотрудничества между странами Центральной Азии, ЕС и других регионов, как с целью создания устойчивого и непрерывного процесса мониторинга и оценки, так и с целью более эффективного реагирования на проблемы;
- Необходимо держать в центре внимания полную картину и работать в контакте с другими инстанциями, чтобы быть в состоянии проводить целевые тематические и региональные оценки;
- Нужно также стремиться устанавливать контакты с пограничными регионами и организациями, особенно с Китаем и ЭСКАТО (Экономическая и социальная комиссия ООН по Азии и Тихоокеанскому региону), чтобы использовать результаты их деятельности, их данные и оценки.
- Уточнить, кто должен входить в состав группы, разрабатывающей Астанскую оценку?
- ЕАОС должно выступать в роли лидера, но следует также сотрудничать с другими международными организациями, органами и структурами (например, ЮНЕП, ЕЭК ООН/ РГМООС, Конвенциями, РЭЦ и ОЭСР), которые могут участвовать в работе и предоставлять для целей этой работы свои институциональные сети, данные и опыт своих партнеров.

Предложение ЕАОС по Астанском докладу

На послеобеденном заседании на обсуждение было вынесено переработанное и более краткое предложение по Астанской Оценке оценок, охватывающее как содержание, так и проблематику управления, и составленное с учетом замечаний, сделанных участниками в первом раунде дискуссий на утреннем заседании.²

ЕАОС предложило следовать общему подходу к будущей пан-Европейской оценке, основанному на регулярном, устойчивом и долговременном процессе и единой информационной базе. Этот процесс позволил бы держать под постоянным наблюдением состояние пан-Европейской окружающей среды, включая практические аспекты представления отчетов на встречах министров в рамках процесса «Окружающая среда для

² См. письмо от Исполнительного директора ЕАОС от 8 июля 2009 года.

Европы» (EfE) раз в четыре года, и предоставлять общественности или политическим руководителям самую свежую информацию по запросу.

Предложение ЕАОС по Астанскому докладу состояло в том, чтобы подготовить Оценку оценок с использованием уже имеющихся в регионе оценок. Это будет отличаться от предшествующих пан-Европейских оценок тем, что, помимо обновленной оценки состояния окружающей среды, она будет предназначена для решения более широких задач, связанных с анализом способности вести оценочную работу в целом.

Учитывая опыт разработки Оценки оценок морской природной среды ООН, подготовка такой оценки будет подразумевать создание специальных структур по поддержке процесса, включая: группу управления, консультативную экспертную группу по мониторингу и анализу, группу назначенных странами экспертов и секретариат. Каждой стране нужно будет также назначить национальных контактных лиц, которые будут отвечать за вклад своей страны в оценочный процесс.

Было предложено, чтобы этот доклад объемом в 60-80 страниц представлял собой краткое изложение имеющихся данных и информации со ссылками, адресующими общественность и политических руководителей к источникам существующих данных. Для обеспечения регулярности потока данных предлагается постепенно распространить Систему обмена информацией об окружающей среде (SEIS) на страны за пределами зоны ЕАОС. В этот момент вниманию участников встречи был также представлен краткая ознакомительная презентация по SEIS.

Мнения участников о предложении ЕАОС

Участники в большинстве своем положительно расценили идею более краткого предложения, в общем виде представленного ЕАОС, и выразили готовность сотрудничать с ЕАОС, принимая участие в работе группы экспертов, предоставляя содействие, контактные сети и экспертные знания в ходе осуществления этого процесса. Ниже кратко подытожены комментарии, сделанные во время этой дискуссии:

- Анализ пробелов и потребностей должен проводиться при участии всех заинтересованных сторон и иметь максимально интерактивный характер;
- Все страны Восточной Европы, охваченные Европейской политикой соседства, выразили согласие с ЕАОС;
- Отныне имеется отчетливое видение процесса. Нам очень нужна такая Оценка оценок. Однако, мы все должны четко осознавать, что Астанский доклад будет сильно отличаться от предыдущих пан-Европейских оценок;
- Хотя идея и состоит в том, чтобы этот доклад был кратким, внутри Оценки оценок не будет недостатка в информации, почерпнутой из Докладов о состоянии окружающей среды (SOERs), так как доклад будет содержать множество приложений и ссылки на материалы, имеющиеся в интернете;
- Самым интересным аспектом этого предложения является долгосрочный подход;

- Мы должны будем пересмотреть периодичность докладов (и проблему отсутствия синхронности между различными процессами отчетности, разрывы во времени между которыми составляют от 4 до 5 лет), а также понять, как скажется на этих параметрах более непрерывный процесс, и как этому поможет Система обмена информацией об окружающей среде (SEIS);
- Более конкретно, нам нужно разработать прогноз в отношении того, что произойдет в 2016 году и после этого временного рубежа.

Наконец, в ходе дискуссии несколько участников попросили разъяснений по следующим вопросам:

- Как обеспечить, чтобы при подготовке оценки страны ощущали себя причастными к этому процессу и заинтересованными в нем, если ранее они не чувствовали себя в достаточной мере вовлеченными в этот процесс?
- Как восполнить пробелы?
- Как избежать того, чтобы Оценка оценок рассматривалась как доклад по типу внешнего аудита?
- Не следует ли более четко определить роль ЕАОС в этом процессе?
- Не следует ли определить и согласовать цели Астанского оценочного доклада?

Выводы

В заключение, было принято решение о том, что вскоре после встречи всем участникам будут разосланы копии обсуждавшихся предложений и сделанных презентаций. После того, как будут получены дополнительные сведения и комментарии, ЕАОС доработает предложение, которое должно стать основой предстоящих обсуждений и, в частности, поддержать дискуссию, которую планируется провести на совещании ЕЭК ООН/КЭП в октябре. Это также позволит ЕАОС обратиться к партнерам с конкретной просьбой подключиться к подготовительному процессу и, соответственно, назначить своих экспертов в предлагаемые структуры.
