

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА  
ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД:

ДЕСЯТЬ ЛЕТ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ  
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕЭК ООН



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В  
ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД:**

**ДЕСЯТЬ ЛЕТ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ  
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕЭК ООН**



**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**  
Нью-Йорк и Женева  
2003 год

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В  
ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД:**

**ДЕСЯТЬ ЛЕТ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ  
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕЭК ООН**



**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**  
Нью-Йорк и Женева  
2003 год

## ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв в сочетании с цифрами. Упоминание такого условного обозначения означает ссылку на документ Организации Объединенных Наций.

Обозначения, используемые в настоящем издании, и изложение материала не подразумевают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций или Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде какого бы то ни было мнения в отношении правового статуса той или иной страны, территории, города или районов или их органов власти, или делимитации их границ.

ECE/CEP/119

UNECE Information Unit  
Palais des Nations  
CH-1211  
Suisse

Тел: +41 (0)22 917 44 44  
Факс: +41(0)22 917 05 05  
Эл. почты: [info.ece@unece.org](mailto:info.ece@unece.org)  
Вебсайт: <http://www.unece.org>

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В продаже под №. R.03.II.E.48

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД:  
ДЕСЯТЬ ЛЕТ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕЭК ООН

## Содержание

СПИСОК ТАБЛИЦ	v
СПИСОК ВСТАВОК	v
ПРЕДИСЛОВИЕ	1
РЕЗЮМЕ	3
<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>17</b>
Переходный период	17
“Окружающая среда для Европы”	18
Сфера охвата обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД)	18
Цели настоящего доклада	20
<b>1 ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ РЕФОРМА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ</b>	<b>25</b>
А. Законодательство по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов	26
В. Создание природоохранных министерств и ведомств	29
С. Инспекционные органы и контроль	31
Д. Децентрализация управления природоохранной деятельностью	33
Е. Роль НПО	36
<b>2 РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ И ТЕНДЕНЦИИ В ЭТОЙ ОБЛАСТИ</b>	<b>39</b>
А. Воздух	39
В. Водные ресурсы	41
С. Отходы и загрязненные участки	45
Д. Биоразнообразие	53
Е. Минеральные ресурсы	57
<b>3 РАЗРАБОТКА ИНСТРУМЕНТОВ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ</b>	<b>61</b>
А. Рамки политики	61
В. Регулирующие инструменты	65
С. Экономические инструменты	70

D.	Национальное финансирование природоохранной деятельности	74
E.	Информационные средства	79
<b>4</b>	<b>ИНТЕГРАЦИЯ ПОЛИТИКИ</b>	<b>85</b>
A.	Сельское хозяйство	86
B.	Лесное хозяйство	87
C.	Энергетика	88
D.	Транспорт	91
E.	Туризмми зонами	95
G.	Промышленность	96
H.	Состояние здоровья населения	99
I.	Задачи	102
<b>5</b>	<b>МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ</b>	<b>105</b>
A.	Глобальные процессы и обязательства	107
B.	Региональные природоохранные конвенции ЕЭК ООН	108
C.	Другие виды регионального сотрудничества	109
D.	Присоединение к ЕС	110
<b>6</b>	<b>ВЫВОДЫ</b>	<b>115</b>
	Будущее программы ОРЭД	118
<b>7</b>	<b>РЕКОМЕНДАЦИИ</b>	<b>121</b>
Приложение I:	Процесс проведения обзоров результативности экологической деятельности	123
Приложение II:	Ратификация отдельных глобальных и региональных конвенций странами с переходной экономикой	125

## СПИСОК ТАБЛИЦ

### Введение

Государства - члены ЕЭК ООН

География стран с переходной экономикой

## СПИСОК ВСТАВОК

### РАЗДЕЛ I

Управление природоохранной деятельностью в Грузии

Правовая реформа на Украине

Правовая база охраны окружающей среды в Казахстане

Законодательство о минеральных ресурсах в Узбекистане

Расширение природоохранных учреждений в Словении

Министерство охраны окружающей среды в Албании

Экологическая инспекция в бывшей югославской Республике Македонии

Инспекция в Узбекистане

Децентрализация полномочий в области охраны окружающей среды в

Сербии и Черногории

Устойчивое развитие в Эстонии

Роль НПО в правовых и институциональных реформах

природоохранной деятельности в Румынии

Природоохранные НПО в Республике Молдова

### РАЗДЕЛ II

Укрепление системы контроля в Латвии

Положительные сдвиги в области борьбы с загрязнением воздуха в

Словении

План действий для озера Севан

Кризисное состояние водных ресурсов в Центральной Азии

Новая мусорная свалка в Днепропетровске, Украина

Государственная политика в сфере удаления и обработки коммунально-бытовых отходов в Латвии

Аварийные выбросы промышленных вод в Бая-Маре и Бая-Борса в Румынии

Опасные промышленные отходы в Албании

Экологические проблемы в горнодобывающих регионах Украины

Загрязненные участки в Российской Федерации

Программа помощи и реабилитации для лиц, пострадавших вследствие испытаний на Семипалатинском полигоне в Казахстане

Последствия для окружающей среды и здоровья населения в "зонах бедствия" Сербии

Биоразнообразии в Албании

Регулирование биоразнообразия в Российской Федерации

Регулирование природоохранной деятельности в Литве

Маднеулийский горнообогатительный комплекс, Болнисийский район

Грузии

### **РАЗДЕЛ III**

Документы по вопросам природоохранной политики Эстонии  
Национальный план действий в области окружающей среды и здоровья в бывшей югославской Республике Македонии  
Проблемы территориально-пространственного планирования в бывшей югославской Республике Македонии  
Примеры лицензирования в Республике Молдове  
Выдача разрешений, лицензирование и инспекция в Грузии  
Экологические нормативы в Узбекистане  
ОВОС в Болгарии  
Оценка санитарного состояния окружающей среды в Узбекистане  
Экологические платежи в Армении  
Механизмы партнерских связей в Эстонии  
Муниципальные фонды по охране окружающей среды в Болгарии  
Экологический фонд в бывшей югославской Республике Македонии  
Мониторинг окружающей среды в Хорватии  
Право на экологическую информацию в Армении  
Экологическое образование в Латвии

### **РАЗДЕЛ IV**

Устойчивое развитие как средство интеграции в Эстонии  
Сельскохозяйственная стратегия Литвы  
Хлопок и пшеница в Узбекистане  
Передовая сельскохозяйственная практика в Латвии  
Леса в Кыргызстане  
Национальная энергетическая стратегия Литвы  
Энергетика и окружающая среда в Сербии и Черногории  
Транспортная политика Словении  
Тенденции Румынии в транспортном секторе  
Экологические проблемы туризма в Хорватии  
Устойчивое развитие туризма в Черногории  
Новый план управления прибрежными зонами в Албании  
Природоохранная деятельность одного из предприятий Хорватии  
Приватизация в Болгарии  
Экологические проблемы приватизации в Словении  
Сточные воды, твердые отходы и их воздействие на здоровье населения в Кыргызстане  
Окружающая среда и здоровье населения в Казахстане  
Последствия чернобыльской аварии для здоровья человека

### **РАЗДЕЛ V**

Региональное сотрудничество и Российская Федерация  
Комитет по подготовке проектов

### **РАЗДЕЛ VI**

Осуществление ОРЭД в Румынии  
Осуществление ОРЭД в Республике Молдова



## ПРЕДИСЛОВИЕ

В обзорах результативности экологической деятельности анализируется интеграция природоохранных целей во все сектора экономики. Заострив внимание на целом ряде проблем - начиная с управления и участия общественности и кончая борьбой с загрязнением окружающей среды и природными ресурсами для социального и экономического секторов - обзоры оказали сильную поддержку устойчивому развитию. Они привлекли внимание государств к необходимости создания соответствующего потенциала как на национальном, так и на местном уровнях, а также укрепления механизмов контроля, особенно в контексте процесса децентрализации, идущего во многих странах с переходной экономикой.

Минуло 10 лет с того времени, когда ЕЭК ООН получила мандат на проведение обзоров результативности экологической деятельности. Проведенный ЕЭК ООН анализ, содержащийся в настоящей публикации, призван отметить это десятилетие, оценить достигнутый прогресс и предложить для этой программы ориентиры на будущее.

Один из основных выводов предлагаемого анализа состоит в том, что все еще продолжает оставаться ряд важных вызовов. Загрязнение воздуха от стационарных источников уменьшилось по целому ряду причин, однако загрязнение воздуха от мобильных источников чрезмерно возросло в результате быстрого увеличения парка транспортных средств. Качество водных ресурсов ухудшается прежде всего в результате их заражения как неочищенными сточными водами, так и выщелачиванием плохо хранящихся опасных отходов и химических веществ. Ухудшилась работа по ликвидации отходов, что представляет собой особо серьезную опасность для окружающей среды и здоровья людей; в некоторых районах накопились хвосты, создавая угрозу несчастных случаев катастрофических масштабов.

Рассматриваемый регион отличается богатым биоразнообразием, однако экономическая деятельность ставит под угрозу значительную его часть. Биоразнообразие, а также многие отрасли, такие, как туризм, сельское хозяйство, промышленность и транспорт, выиграли бы, если бы выработка политики и планирование в большей степени носили комплексный характер.

Отрадной новостью является то, что почти во всех странах с переходной экономикой была проделана большая работа по созданию законодательных и институциональных рамок, необходимых для решения этих задач. За последние 10 лет это - реальный успех. Страны предпринимают ряд важных инициатив для создания потенциала. Они разработали законодательство, укрепили и перестроили институты, внедрили новаторские политические средства и стимулировали участие общественности.

В целом переходный период вызвал коренные структурные изменения в сфере выработки и осуществления экологической политики в странах с переходной экономикой. Действия

на первоначальном этапе, направленные на очистку загрязненного воздуха, воды и почвы в регионе, оформились в процесс, способствующий перестройке учреждений, экономики и гражданского общества. В результате накоплен значительный опыт и ноу-хау, касающиеся управления в области охраны природной среды в контексте переходного периода, и это отражено в обзорах результативности экологической деятельности.

Первый цикл проведения обзоров о результативности экологической деятельности подходит к концу. Участники пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" (21-23 мая 2003 года) подтвердили свою поддержку программы ОРЭД и высказались за проведение второго раунда обзоров, в ходе которого больший акцент должен быть сделан на проблемах осуществления целей национальной политики, национального законодательства, передовой практики и международных обязательств.

Надеюсь, что настоящий доклад будет полезным для всех стран ЕЭК ООН, межправительственных и неправительственных организаций, заинтересованных национальных кругов и особенно населения региона.



La Secrétaire exécutive,  
Brigita Schmögnerova

## РЕЗЮМЕ

### Введение

В начале 90-х годов в восточных районах Европы после падения коммунизма активно шел процесс политических, экономических и социальных преобразований. Переход к рыночной экономике только начинался. В отсутствие эффективных механизмов ценообразования проводившаяся ранее экономическая политика создала определенные диспропорции, которые в некоторых случаях приводили к растрачиванию природных ресурсов, таких, как энергия и вода, в промышленности и на коммунальных предприятиях, а также к развитию энергоемкого производства на базе широкомасштабного использования сырьевых материалов.

Во многих районах и городах стран, находящихся на переходном этапе, инфраструктура пришла в упадок и перестала функционировать эффективным образом. Многие участки и районы были сильно загрязнены. Промышленность была источником серьезного загрязнения воздуха и воды, а скопление опасных отходов в ряде районов привело к возникновению острых экологических проблем. В то же время благодаря давно сложившейся традиции охраны природы и наличию обширных площадей, отчужденных под военные объекты и оставшихся нетронутыми, в этом регионе сохранилось богатое биоразнообразие.

С учетом положения в странах с переходной экономикой на второй Конференции министров "Окружающая среда для Европы", которая проходила в Люцерне, Швейцария, в апреле 1993 года, министры приняли решение о том, чтобы Программа обзоров результативности экологической деятельности, которая была первоначально разработана ОЭСР для собственных государств-членов, была постепенно распространена на всю Европу. Они уполномочили Европейскую экономическую комиссию Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) применять эту расширенную программу в странах с переходной экономикой.

На пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" (21-23 мая 2003 года, Киев) министры подтвердили свою поддержку программы ОРЭД ЕЭК ООН и отметили, что она является важным инструментом для стран с переходной экономикой.

На начальном этапе ОСЭР и ЕЭК ООН провели совместно экспериментальные обзоры в Белоруссии, Болгарии и Польши. А затем ЕЭК ООН провела обзоры результативности экологической деятельности в Албании, Армении, бывшей югославской Республике Македонии, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Латвии, Литве, Республике Молдове, Румынии, Сербии и Черногории, Словении, Узбекистане, Украине, Хорватии и Эстонии. ЕЭК ООН также сотрудничала с ОЭСР при подготовке обзора по Российской Федерации.

ЕЭК ООН провела вторые обзоры в Болгарии и Эстонии и последующие обзоры в Латвии, Литве, Республике Молдове, Словении и Украине.

### **Достижения стран с переходной экономикой**

#### **Институциональная и правовая основа**

В первые годы переходного этапа основное внимание уделялось разработке новых конституций и формированию новых государственных **институтов**, таких, как многопартийные парламенты, кабинеты министров, министерства, независимые суды, а также проведению реформы городских и районных структур. За исключением очень немногих стран сегодня природоохранные учреждения занимают более прочные позиции с точки зрения как их правовых полномочий, так и возможностей, чем десять лет тому назад.

В большинстве стран **законы и правила** принимаются весьма быстрыми темпами. Это приводит к заметному отставанию в плане их применения; вызывает несогласованность между различными нормативными актами; способствует сохранению в силе дублирующих и противоречащих законов и норм, принятых в период до 1990 года; и задерживает принятие необходимых подзаконных актов и положений. В таких обстоятельствах обычные меры контроля носят весьма ограниченный характер.

Децентрализация управления природоохранной деятельностью является частью процесса институциональной реструктуризации и реформы, однако на ее осуществление не всегда выделяются необходимые ресурсы. Многие из имеющих отношение к охране окружающей среды услуг, которые ранее предоставлялись централизованно, такие, как водоснабжение и канализация, ликвидация бытовых отходов и отопление, входят теперь в сферу ведения местных и региональных органов власти. Для обеспечения работы этих служб и покрытия эксплуатационных расходов приходится вводить плату за пользование. В прошлом коммунальные услуги широко субсидировались, поэтому людям очень трудно смириться с повышением цен. Рациональному хозяйствованию препятствует нехватка сотрудников местных административных органов, а также отсутствие у них достаточного опыта в вопросах охраны окружающей среды. Несмотря на трудности, возрастает число местных и региональных органов власти, которые разрабатывают собственную экологическую политику с учетом своих первоочередных задач. Здесь в первую очередь следует отметить местные и региональные планы действий по окружающей среде (МПДОС и РПДОС), местные планы действий по охране окружающей среды и здоровья (МПДООСЗ) и местные инициативы в рамках Повестки дня на XXI век.

Природоохранные **НПО** играют важную роль во внедрении принципов широкой демократии в процессы принятия решений на международном, национальном и субнациональном уровнях. Они также способствуют распространению знаний и повышению информированности об экологических проблемам и о возможных решениях

на всех уровнях. НПО добиваются значительных успехов в деле мобилизации местной общественности.

### **Рациональное использование ресурсов и тенденции в этой области**

На рубеже 1990 года **качество воздуха** во многих поселках, городах и регионах стран с переходной экономикой было критическим из-за применения неэффективных технологий и нерационального управления природоохранной деятельностью. В 90-е годы загрязненность воздуха в целом заметно снизилась за счет спада промышленного производства. Однако с начала 90-х годов загрязнение воздуха возрастает вследствие выбросов  $\text{NO}_x$ ,  $\text{O}_3$ ,  $\text{CO}$  и летучих органических соединений (ЛОС) дорожным транспортом. Большинство стран ввело ограничения на импорт автомашин, находившихся в эксплуатации сверх установленного срока или не отвечающих определенным техническим требованиям, наряду с налоговыми льготами для автомашин, оснащенных каталитическими нейтрализаторами отработавших газов и использующих неэтилированный бензин. Вместе с тем, несмотря на принятые меры, парк автомобилей растет во всем регионе, и вполне вероятно, что результатом этого будет еще большее загрязнение воздуха от мобильных источников.

Проблема рационального использования **водных ресурсов** является одной из наиболее важных экологических задач. Она охватывает водоснабжение, включая подачу питьевой воды; водопользование в промышленности; ирригационные системы в сельском хозяйстве; обработку и рециркуляцию промышленных и бытовых сточных вод, а также охрану водных ресурсов и защиту водотоков и озер от загрязнения. Одной из приоритетных областей стала также борьба с наводнениями.

Снабжение населения безопасной питьевой водой - это проблема, остро стоящая во многих странах. Качество питьевой воды все в меньшей степени отвечает установленным нормам из-за загрязнения, неудовлетворительной работы очистительных станций, недостаточной дезинфекции воды, плохого технического состояния систем водоснабжения и канализации. В сельских районах воду берут из колодцев, которые часто заражены химическими и биологическими загрязнителями. Хотя плата за пользование водой заметно возросла с 1990 года, объем получаемых средств по-прежнему не может полностью покрыть все расходы на капиталовложения и эксплуатацию. Кроме того, хотя многие города располагают очистными сооружениями, большинство из них устарели и неэффективны. Из-за нехватки инвестиций было модернизировано или построено лишь небольшое число очистных сооружений.

В странах с переходной экономикой производится несколько меньше **коммунально-бытовых отходов** на человека в год, чем в западных странах, но не намного. Объем коммунально-бытовых отходов возрастает, однако не все домашние хозяйства охвачены услугами по удалению мусора. Вследствие этого мусор накапливается в общественных

местах, и возникает значительное число бесхозных и незаконных свалок. При этом городские, промышленные и медицинские отходы не сортируются, что создает особенно большую опасность для окружающей среды и здоровья людей.

В целях сокращения инвестиционных издержек большинство органов власти в странах Центральной и Восточной Европы выступают за создание меньшего числа региональных мусорных свалок и центров по обработке и удалению отходов. Однако решается этот вопрос медленно из-за отсутствия у муниципальных органов соответствующих стимулов. Страны, готовящиеся к вступлению в ЕС, должны соблюдать требования Директивы ЕС об организации мусорных свалок, и их население уже почти готово платить за услуги по сбору и удалению отходов, отвечающие западным стандартам. В то же время муниципалитеты в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) не в состоянии выделять крупные объемы средств на цели ликвидации отходов. Поэтому там основное внимание уделяется совершенствованию нормативной базы по вопросам ликвидации отходов, внедрению экономических инструментов, позволяющих создавать стимулы для более эффективной ликвидации отходов и оптимизации производственных процессов и очистке мест захоронения отходов, которые создают непосредственную угрозу здоровью людей.

В странах с переходной экономикой образуется больше твердых **промышленных отходов**, чем в западных странах. Твердые отходы накапливаются главным образом в горнодобывающей промышленности, в секторе энергетики и тяжелой промышленности. Речь идет в первую очередь о промышленных отходах, хвостах горных пород и о загрязненных промышленных площадях. Отходы крупных производственных объектов, такие, как хвосты, шлак, зола или шлам, обычно хранятся поблизости от места их образования в отвалах или в отстойниках. В зависимости от состава отходов они могут создавать угрозу для подземных и поверхностных вод и почвы или же стать источником переносимых воздухом частиц, содержащих тяжелые металлы или даже радиоактивные элементы.

Значительный прогресс достигнут в деле ликвидации **опасных отходов**. Ратификация и претворение в жизнь Базельской конвенции стали важным стимулом в деле разработки классификации опасных отходов, во внедрении систем учета и в ликвидации отходов. **Радиоактивные отходы** и хвосты добычи и обработки урана создают особенно острые проблемы в странах, где существует уранодобывающая промышленность. В настоящее время все страны изучают варианты долгосрочного хранения радиоактивных отходов, особенно высокорadioактивного отработавшего топлива. Соответствующим странам необходимо принять срочные меры для предотвращения радиоактивного загрязнения.

Одним из последствий плохого управления в области охраны окружающей среды в прошлом является наличие разбросанных по всему региону **загрязненных участков**. Лишь отдельные страны могут осуществлять систематическую очистку таких участков.

Отдельные участки были очищены в связи с приватизацией. В странах ВЕКЦА, где загрязненные участки значительно больше по площади, мало что делается для восстановления участков сверх программ и проектов, поддерживаемых донорами.

В странах с переходной экономикой имеется ряд биогеографических районов и наблюдается большое многообразие **местообитаний и экосистем**, некоторые из которых исчезли в Западной Европе в последние два столетия. В этом регионе находится также важный миграционный коридор и район зимовки птиц из Северной Европы. В переходный период резко сократились масштабы применения удобрений и пестицидов, что привело к росту биоразнообразия и популяций некоторых видов (например, насекомых, хищных птиц). Однако растущую угрозу для биоразнообразия представляет транспортная инфраструктура, которая приводит к разрушению местообитаний, загрязнению воздуха и другим угрозам, связанным с загрязнением. Там, где осуществляется эффективное регулирование туризма и особенно развивается экотуризм, это идет на пользу биоразнообразию. Однако в тех странах, где отсутствует эффективное регулирование туризма, ведется бесконтрольное строительство и развитие инфраструктуры, возникает серьезная угроза для биоразнообразия.

Страны региона располагают значительными запасами **минеральных ресурсов**, включая нефть, природный газ, уголь, руды черных и цветных металлов, а также гравия и отделочного камня. В некоторых из них, особенно в странах ВЕКЦА, минеральные ресурсы являются наиболее важным сектором экономики. Добыча минеральных ресурсов характеризуется целым рядом факторов прямого или косвенного воздействия на окружающую среду. Эксплуатация шахт приводит к ухудшению состояния ландшафта, включая случаи просадки грунта и связанного с этим разрушения зданий в населенных пунктах. Возникающие вследствие добычи и переработки руды хвосты хранятся в отвалах, прудах или специальных водоемах, огражденных дамбами. Они являются источником загрязнения воздуха пылью, которая содержит тяжелые металлы, а иногда и радиоактивные частицы, и загрязнения поверхностных и подземных вод и почвы вследствие выщелачивания химических веществ. В результате добычи и переработки руды образуются сточные воды, которые несут в себе тяжелые металлы, использовавшиеся для переработки химических вещества и характеризуются высоким уровнем засоленности и содержания твердых частиц, например, в результате мокрого обогащения угля. Добыча и транспортировка нефти и природного газа также приводят к загрязнению почв, воды и атмосферного воздуха вследствие выбросов и утечек продуктов из скважин и трубопроводов.

В целом объем инвестиций в сектор горнодобывающей промышленности остается незначительным, что приводит к ухудшению состояния объектов. Практически все инвестиции в этом секторе приходятся на иностранные компании. Для внедрения современных эффективных технологий, которые также оказывали бы меньшее отрицательное воздействие на окружающую среду, требуется гораздо больший объем вкладываемых средств.

## Разработка инструментов политики в области охраны окружающей среды

Практически во всех странах региона разработаны новые направления национальной природоохранной политики в переходный период. Сферы применения и цели этих новых направлений политики отличаются значительным разнообразием, и не всегда с их помощью удавалось определить четкие приоритеты финансирования и реализации. После принятия Программы действий по окружающей среде для стран Центральной и Восточной Европы на конференции в Люцерне в 1993 году многие страны разработали **национальные планы действий по окружающей среде (НПДОС)**, и недавно завершили или продолжают процесс подготовки НПДОС второго поколения. Многие из этих стран также разработали **национальные планы действий в области окружающей среды и здоровья (НПДООСЗ)**, которые позволили провести консультации с министерствами здравоохранения и охраны окружающей среды, а также другими правительственными органами и привлечь внимание к проблемам воздействия природной среды на здоровье человека. Практически все направления природоохранной политики не обеспечиваются соответствующими стратегиями финансирования, и эта проблема, особенно в плане осуществления, является главной и общей для всех секторов государственной политики в регионе.

В целях оказания содействия местным и региональным органам власти в определении направлений своей политики и установлении первоочередных задач в странах региона были выработаны **местные планы действий в области окружающей среды (МПДОС)** и **местные планы действий в рамках Повестки дня на XXI век (МПД 21)**. В обоих случаях подходы основываются на широком участии общественности и диалоге заинтересованных кругов. По всему региону были разработаны сотни МПДОС и МПД 21.

Практически во всех странах промышленным предприятиям и другим крупным загрязняющим объектам необходимо получать **разрешения природоохранных органов**, и почти во всех странах введены процедуры **оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)**, связанные с системой выдачи разрешений предприятиям и объектам. Законодательство о проведении ОВОС в большинстве стран предусматривает доступ общественности к соответствующим исследованиям, определенный период уведомления и сроки для представления замечаний, а зачастую и проведение открытых слушаний.

В 90-е годы многие страны ввели платежные санкции за загрязнение окружающей среды и использование природных ресурсов в целях увеличения поступлений, направляемых на капиталовложения в сферу охраны окружающей среды, создание стимулов для борьбы с загрязнением и его уменьшения, обеспечение соблюдения предусмотренных в разрешениях требований и реализацию принципа "платит загрязнитель". Несмотря на наличие систем самых различных экологических платежей, их эффективность ограничена. Эти системы зачастую не позволяют добиться реализации главной цели, ради которой они создаются: изменить поведение людей и соответствующих организаций и побудить их бережнее относиться к окружающей среде. Эти механизмы предусматривают лишь весьма слабые



стимулы для сокращения уровней загрязнения и служат прежде всего для получения доходов. Причинами этого являются, в частности, незначительный размер платежей за пользование природными ресурсами, низкий уровень ставок платежей за загрязнение, незначительность санкций за нарушение предписаний и низкий уровень собираемости платежей.

Источниками **финансирования природоохранных инвестиций** являются предприятия, государства, региональные и местные бюджеты, коммерческие банки и внебюджетные экологические фонды. В Восточной Европе и Центральной Азии государство по-прежнему выступает в качестве основного источника финансирования, однако доля средств, выделяемых из государственного бюджета на цели охраны окружающей среды, составляет около 0,5% или менее.

Многие министерства охраны окружающей среды создали **экологические фонды** для конкретных природоохранных инвестиций, направляемых на такие цели, как развитие муниципальной инфраструктуры (систем водоснабжения, ликвидации отходов, преобразования тепла), мероприятия по борьбе с промышленным загрязнением, технологии предотвращения загрязнения окружающей среды, просветительская деятельность и создание систем мониторинга. Денежные средства поступают из широкого круга источников, включая сборы за загрязнение окружающей среды, штрафы за загрязнение окружающей среды, займы и субсидии от международных доноров и международных финансовых учреждений, погашение займов с выплатой процентов, поступления в результате приватизации, долговых свопов, а также прибыль от финансовых операций.

Использование экологических фондов в качестве механизмов для управления целевыми поступлениями и предоставления субсидируемых финансовых средств для природоохранных инвестиций помогло многим правительствам преодолеть или уменьшить в течение переходного экономического периода ряд трудностей. В других же странах опыт, накопленный в области функционирования экологических фондов, неоднозначен. Нередко правительства не разрешают создавать отдельные самостоятельные фонды, а предпочитают включать для этих целей в государственный бюджет специальную позицию. Во многих таких случаях уровень транспарентности использования этих фондов является нулевым или очень низким.

В странах с переходной экономикой существуют сложные системы **мониторинга окружающей среды**, в которых участвуют правительственные учреждения и научные институты. В связи с наличием широкого круга действующих лиц и сложных обязанностей по представлению отчетности возникают проблемы, касающиеся координации, несовместимых форматов и управления базами данных.

В распоряжение общественности предоставляется более значительный объем **экологических данных**, и в настоящее время большинство стран ежегодно готовят *доклады о состоянии окружающей среды*. Растет число стран, предоставляющих эту

информацию через Интернет и различные электронные сети. Однако, несмотря на достигнутый прогресс по прежнему существуют некоторые важные проблемы. Во всех странах с переходной экономикой мониторинг выбросов ведется неэффективно и не отвечает потребностям сложных систем платежей за загрязнение окружающей среды. Кроме того, объем бюджетных средств, выделяемых для деятельности систем экологической информации, сокращается.

В период с 1989 года стали создаваться правовые основы и институты, необходимые для обеспечения **участия общественности и ее доступа к информации и правосудию**. Однако в некоторых странах отсутствие конкретных нормативных положений или руководящих принципов означает, что реальный доступ к информации и участие общественности пока еще не обеспечены. Важный толчок процессу расширения доступа общественности к информации дала Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

**Экологическое образование** выступает в качестве важного приоритетного направления деятельности в странах с переходной экономикой в целях повышения уровня информированности общественности и оказания воздействия на поведение населения и обеспечение достаточного объема людских ресурсов в целях удовлетворения растущей потребности в управлении в области охраны окружающей среды. Школы и университеты участвуют в деятельности международных сетей и программ экологического образования, таких, как сеть "Эко-школы" и "ГЛОБЕ".

### **Интеграция политики**

Министерства охраны окружающей среды одними из первых приступили к **секторальной интеграции** путем разработки природоохранных стратегий, планов действий, стратегий устойчивого развития, планов территориально-пространственного развития и других политических инициатив. Различным министерствам и заинтересованным сторонам было предложено принять участие в этой деятельности, однако уровень их вовлеченности и сотрудничества, а также участия общественности был, как правило, не таким высоким, как ожидалось. В результате получили распространение секторальные стратегии с нескоординированными и во многих случаях конфликтующими целями.

Одна важная задача заключается в укреплении институциональной координации и сотрудничества министерств, причастных к проблемам окружающей среды, таких, как министерства энергетики, промышленности, сельского хозяйства, транспорта, здравоохранения, экономики и социальных вопросов. Некоторые министерства имеют в своем составе департаменты по охране окружающей среды. Однако эти департаменты не обладают достаточными полномочиями и функциями, для того чтобы бороться с встречающимися трудностями, и нередко они не доукомплектованы. Существуют другие формы сотрудничества, начиная с наиболее формальных - от советов министров до

межминистерских рабочих групп - и заканчивая неофициальными контактами между отдельными специалистами.

Интеграция экологических соображений в секторальную политику остается основной задачей на будущее, иначе существует вероятность того, что по мере того как страны повышают эффективность своей экономики, негативное воздействие на окружающую среду в таких отраслях, как сельское хозяйство, энергетика, промышленность, транспорт и туризм, будет усугубляться.

В переходный период во многих странах произошло почти полное крушение **сельскохозяйственного сектора**. Это было вызвано такими причинами, как неэффективность сектора, наличие нерешенных вопросов собственности на землю и конкуренция менее дорогих и более высококачественных продуктов из западных стран. Масштабы использования пестицидов и удобрений значительно сократились после того, как перестали выделяться субсидии. Многие жители сельских районов переехали в города, стремясь найти лучшую работу. Вместе с тем по-прежнему остаются значительные нерешенные проблемы, касающиеся, в частности, сельскохозяйственной практики, которая приводит к истощению и эрозии земли, нерационального использования водных ресурсов с применением неэффективных систем орошения и отсутствия надлежащего дренажа. Кроме того, мало что может воспрепятствовать юго-восточным европейским странам и странам ВЕКЦА возвратиться к практике интенсивного использования удобрений и пестицидов после того, как их экономическое положение улучшится.

Некоторые страны включили экологические цели в свою сельскохозяйственную политику, и многие страны приняли более строгое законодательство в области использования пестицидов и удобрений, а также кодексы надлежащей сельскохозяйственной практики. Тем не менее сельское хозяйство представляет собой одну из основных экологических угроз для качества подземных вод. В большинстве стран практически ничто не свидетельствует о том, что экологические проблемы реально включаются в политику в сельскохозяйственном секторе. В тех случаях, когда (относительно слабые) министерства охраны окружающей среды пытаются играть соответствующую роль в решении тех или иных вопросов, их усилия нередко сводятся на нет в результате действий значительно более мощных министерств сельского хозяйства.

Страны с переходной экономикой богаты **энергетическими** ресурсами, включая уголь, нефть и природный газ, а также гидроэлектроэнергию в горах и на больших реках. В течение переходного процесса уровень потребления энергии и связанного с ним загрязнения снизился в результате падения объема промышленного производства. Характер энергетической политики определялся двумя конфликтующими подходами. Один из них предусматривал повышение экономической и экологической эффективности путем либерализации рынка, включая закрытие нерентабельных угольных шахт и электростанций. Другой подход делал упор на социальных проблемах, возникающих в связи с предстоящим сокращением штатов в секторе энергетики, а также увеличением цен, затрагивающих

промышленность и домашние хозяйства. В этих обстоятельствах процесс приватизации, либерализации рынков, повышения эффективности производства и регулирования спроса осуществлялся довольно медленными темпами. Загрязняющие окружающую среду электростанции лишь слегка модернизировались, а не закрывались, а цены на энергоносители для домашних хозяйств оставались ниже цен, существующих на европейском рынке. По социальным причинам по-прежнему продолжают выделяться прямые и косвенные субсидии.

Большинство стран все же проводит определенную политику в области повышения энергоэффективности и развития возобновляемых источников энергии. Однако она пока еще не оказывает существенного влияния по причине инерции и противодействия со стороны сектора энергетики.

В прошлом в странах с переходной экономикой были созданы разветвленные сети автомобильных и железных дорог и систем общественного **транспорта**. С 1990 года общий объем грузовых и пассажирских перевозок сокращался в результате экономического спада. Одновременно масштабы дорожных грузовых перевозок и использования личных автомобилей быстро увеличивались, что вызвало необходимость строительства новых автомагистралей и городских дорог. В этот период потребность в общественном транспорте и объем перевозок на нем продолжали сокращаться. Ситуация дополнительно осложнялась такими факторами, как стихийный рост городов за счет сельской местности, отсутствие надлежащего сотрудничества между государственными органами, занимающимися вопросами окружающей среды и транспорта, и неспособность местных органов власти разрабатывать и финансировать сложные проекты развития городских систем транспорта общественного пользования.

Индустрия **туризма** претерпевает как структурные изменения в контексте перехода от государственной к частной собственности, так и изменения с точки зрения ее продукции. Прогнозируется, что масштабы туризма будут возрастать по мере повышения уровня безопасности и благополучия в регионе, совершенствования туристической инфраструктуры и дальнейшего открытия границ. Благоприятная окружающая среда признается как предпосылка для повышения качества и привлекательности туризма, и в большинстве национальных стратегий развития туризма в регионе устойчивый туризм указывается в качестве будущей модели развития. В то же время неразрешенные застройки уничтожили многие природные особенности туристических мест; в периоды наибольшего наплыва туристов ощущается нехватка основных ресурсов, таких, как вода и электроэнергия; серьезными проблемами остаются канализационные системы и другая инфраструктура. Планируется создать новые объекты инфраструктуры, такие, как курорты, автомобильные дороги, поля для игры в гольф и подъемники для горнолыжников, и важно, чтобы это делалось на систематической основе.

В странах с переходной экономикой существует множество береговых линий, имеющих экологическую, экономическую и рекреационную важность, в том числе вдоль побережья

Балтийского, Адриатического, Черного и Каспийского морей. В течение переходного периода отмечалось усиление различных факторов давления на прибрежную зону, включая развертывание новых туристических объектов, строительство дач и рост населения в прибрежной зоне вследствие существующих там более широких экономических возможностей. Для новых застроек используются ограниченные высококачественные угодья вдоль береговой линии в ущерб природным экосистемам; при этом происходит загрязнение вод, которое усиливает нагрузку загрязнения, создаваемую реками, вытекающими из внутренних районов. В некоторых местах интенсивные рекреационная деятельность, охота и рыболовство угрожают тем экосистемам, которые они используют. Море также подвергается угрозе загрязнения, причиняемого морскими перевозками, и проникновением экзотических видов.

Прибрежные страны разработали различные подходы к всеобъемлющему рассмотрению проблемы **управления прибрежными зонами**. Они включают в себя такие меры, как территориально-пространственное планирование, создание морских заповедников и охраняемых территорий суши, мониторинг загрязнения, очистка сточных вод и разработка норм рационального использования окружающей среды при судоходстве.

В проводимой в странах с переходной экономикой **промышленной политике** основное внимание уделяется вопросу приватизации. Ввиду "высоких ставок" и политического вмешательства многих сторон приватизация оказалась длительным и сложным процессом, который во многих странах пока еще не завершен. Приватизация, технологическое обновление и требования международного рынка, а также экологический контроль способствовали совершенствованию управления природоохранной деятельностью в промышленности. Успешно работающие на рынке компании, такие, как "Ответственное обращение" или ИСО 14 000, внедрили системы управления природоохранной деятельностью, и добровольно улучшают результаты своей экологической деятельности еще до утверждения правовых норм и с превышением содержащихся в них требований. Одновременно некоторые наиболее загрязняющие промышленные предприятия закрываются по экономическим причинам.

**Приватизация** также предоставила ценную возможность для экологической очистки предприятий, особенно в тех случаях, когда рассматривался вопрос о новых капиталовложениях. Корпоративное управление и эффективность совершенствуются более быстрыми темпами тогда, когда в процесс приватизации вовлечены прямые иностранные инвестиции, а не при ваучерной приватизации и выкупе предприятий их персоналом. Приватизированные компании, конкурирующие на мировых рынках, добились значительных успехов в улучшении результативности своей экологической деятельности, в то время как предприятия, остающиеся под государственным контролем, продолжают применять устаревшие технологии и не проводят какой-либо политики по обеспечению выполнения мер охраны окружающей среды.

По нескольким показателям **состояние здоровья** населения стран с переходной экономикой хуже, чем в других странах региона. Такое положение существует не везде и зависит от страны, при этом наиболее плохое состояние здоровья отмечается в странах ВЕКЦА и ЮВЕ. Хотя на состояние здоровья и медико-санитарного обслуживания оказывает воздействие сочетание социальных, экономических и институциональных факторов, одной из наиболее важных причин такого положения является плохое состояние окружающей среды. Наиболее важным фактором риска для здоровья населения является плохое качество питьевой воды, особенно в сельских районах. Загрязнение окружающего воздуха взвешенными твердыми частицами также достигает особенно высокого уровня в городах. На территории стран с переходной экономикой расположено много районов с высоким уровнем загрязнения, вызванного, главным образом, осуществлявшейся в прошлом промышленной и горнодобывающей деятельностью. Накапливающиеся промышленные отходы создают потенциальную опасность для здоровья населения. Более активную роль в определении санитарного состояния окружающей среды и требующихся действий играет общественность. Были предприняты несколько инициатив по активизации участия заинтересованных сторон и принятию эффективных мер, таких, как составление национальных планов действий в области санитарного состояния окружающей среды и участия муниципалитетов в деятельности сети "Здоровые города".

### **Международное сотрудничество**

В переходный период **международное сотрудничество** являлось преобладающей особенностью и движущей силой реформ в области охраны окружающей среды и других сферах. Донорская помощь способствовала формулированию политики и финансированию демонстрационных проектов. Процесс присоединения к Европейскому союзу является важной движущей силой в модернизации природоохранного законодательства и норм в странах-кандидатах. Применительно к будущему наиболее важное значение имеет тот факт, что формулирование политики в значительной степени осуществлялось на международном уровне через глобальные, региональные и субрегиональные конвенции, а также географически или тематически ориентированные программы и стратегии. Сотрудничество в области охраны окружающей среды играло важную роль в налаживании диалога между государствами-членами ЕЭК ООН, и в будущем оно может стать важным элементом в недопущении новых разногласий в Европе.

На протяжении всего переходного периода **страны-доноры и международные финансовые учреждения** (МФИ) оказывали техническую помощь (для профессиональной подготовки, реформы проводимой политики и аналогичных видов деятельности) и осуществляли финансирование (обычно для инвестиционных проектов) в ряде областей. Большая часть международной помощи, получаемой от Международного валютного фонда, Всемирного банка и других МФИ, направлялась на цели макроэкономической стабилизации и

осуществления структурных реформ. Ограниченная поддержка оказывалась развитию инфраструктуры и охране окружающей среды. Объем предназначенных для инвестиций субсидий и займов зависит от кредитоспособности и возможностей стран по совместному финансированию. Поскольку возможности большинства стран ограничены, то объем международных средств составил лишь небольшую часть общих расходов на цели охраны природы.

### **Выводы**

Переходный период вызвал коренные структурные изменения в сфере выработки и осуществления экологической политики в странах с переходной экономикой. Действия, на первоначальном этапе направленные на очистку загрязненного воздуха, воды и почвы в регионе, в дальнейшем оформились в процесс, способствующий реформированию учреждений, экономики и гражданского общества. В странах, в которых отмечается восстановление экономического роста, началось разблокирование жестких связей между объемом загрязнения и уровнем экономического развития. Структурные реформы протекали медленнее и оказали менее позитивное воздействие в странах, в которых отмечался общий застой в экономике или которые были затронуты войной и нестабильностью. Основные препятствия на пути достижения экологических целей в странах с переходной экономикой заключаются в отсутствии управленческого потенциала, отсутствии сильных природоохранных учреждений и институциональной преемственности и отсутствии финансовых средств.

Страны предприняли ряд важных инициатив по наращиванию потенциала, нередко при внешней технической поддержке. Они разработали законодательство, укрепили и реструктурировали учреждения, внедрили инновационные средства политики и содействовали участию общественности. По мере наращивания институционального потенциала правительств и других заинтересованных сторон эффективность осуществления проводимой политики повышается в масштабах всего региона.

В результате накоплен значительный опыт и ноу-хау, касающиеся управления в области охраны окружающей среды в контексте переходного периода. Эта информация отражена в обзорах результативности экологической деятельности, и она представляет собой важный вклад в общие знания об управлении в области охраны окружающей среды.

### **Взгляд в будущее**

Процесс "Окружающая среда для Европы" был организован с целью оказания помощи странам с переходной экономикой в осуществлении реструктуризации и решении их экологических проблем. Он рассматривался в качестве вклада в окончательную ликвидацию идеологического, политического и экономического раскола европейского континента, способа повышения уровня жизни населения стран с переходной экономикой и экономически эффективного средства сокращения общего уровня загрязнения на континенте и на всей планете. По прошествии 13 лет переходного процесса все большее





## ВВЕДЕНИЕ

### Переходный период

Первые годы переходного периода в регионе характеризовались изменениями в сфере государственного финансирования и быстрой перестройкой экономики. Предполагалось, что промышленная перестройка приведет к закрытию убыточных и загрязняющих предприятий. Однако многие из старых и убыточных электростанций и промышленных объектов продолжали функционировать. При этом некоторые другие объекты закрывались или же работали на неполную мощность, и в некоторых странах ВВП до сих пор не достиг уровней, наблюдавшихся до 1990 года. В большинстве стран с переходной экономикой также вследствие увольнений, связанных с закрытием или реструктуризацией предприятий, до вызывающих беспокойство уровней возросла безработица.

Низкая покупательная способность ограничивала возможности немедленного полного покрытия затрат коммунальных служб, а столь необходимое долгосрочное финансирование не могло быть обеспечено на международных или местных рынках капитала. Кроме того, разработка регламентирующих норм шла недостаточно быстрыми темпами и не могла обеспечить эффективное и рациональное природопользование. В регионе происходили различные политические изменения; в некоторых странах сложилась решительная оппозиция ускоренному введению элементов рыночной экономики из-за сопутствующих социальных последствий, что приводило к задержкам всего процесса реформ.

В ходе конституционных и административных реформ городские и районные органы управления были наделены более широкими полномочиями, в том числе в плане регулирования природопользования на местном уровне и предоставления соответствующих услуг. К числу важных аспектов реформы на местном и региональном уровнях относятся распределение налоговых поступлений между национальными и субнациональными уровнями, определение соответствующих сфер организационной ответственности, например, в целях проведения инспекций и выдачи разрешений, и укрепление возможностей местных и региональных органов власти.

В первые годы переходного этапа основное внимание уделялось разработке новых конституций и формированию новых государственных институтов, таких, как многопартийные парламенты, кабинеты министров, министерства, независимые суды, а также проведению реформы городских и районных структур. В этот период во многих странах предпринимались важные шаги в целях создания соответствующих институтов и организационно-правовой основы для природоохранной деятельности и устойчивого развития.

В странах и регионах, затронутых войной и политической нестабильностью, прогресс был весьма незначительным. Военные действия и нарушение нормального уклада

гражданской жизни породили новые экологические проблемы, такие, как наличие мин, загрязнение, запасы химического оружия, накопление негодных к употреблению лекарств и отходов, а также распад государственной инфраструктуры. В этих странах решение экологических проблем рассматривается в качестве важного элемента постконфликтного восстановления, так как это может обеспечить безопасность людей и открыть перспективы сотрудничества между ранее враждовавшими сторонами.

### **“Окружающая среда для Европы”**

В рамках переходного процесса в 1991 году министры окружающей среды государств - членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) по инициативе министра окружающей среды Чехословакии покойного Йозефа Ваврушека встретились в замке Добржиш неподалеку от Праги. На этой Конференции обсуждались пути укрепления сотрудничества в области охраны и улучшения состояния окружающей среды, а также долгосрочные стратегии по выработке экологической программы для Европы. Тем самым было положено начало процессу сотрудничества, который получил название “Окружающая среда для Европы”.

После этой первой встречи в Добржише конференции на уровне министров в рамках процесса “Окружающая среда для Европы” проводились в Люцерне, Швейцария (1993 год), в Софии, Болгария (1995 год), в Орхусе, Дания (1998 год), и последняя - в Киеве, Украина (2003 год). Этот процесс объединяет страны, международные организации, неправительственные организации (НПО) и деловые круги в совместной деятельности по оказанию помощи странам с переходной экономикой. В ходе этого процесса было согласовано несколько региональных конвенций и состоялось их подписание. Одним из механизмов обмена опытом между странами региона и поощрения наиболее эффективных методов регулирования природоохранной деятельности в конкретных странах являются проводимые в рамках ЕЭК ООН обзоры результативности экологической деятельности.

### **Сфера охвата обзоров результативности экологической деятельности**

На второй Конференции министров “Окружающая среда для Европы”, которая проходила в Люцерне в апреле 1993 года, министры приняли решение о том, чтобы программа обзоров результативности экологической деятельности, которая была первоначально разработана Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) для собственных государств-членов, была постепенно распространена на всю Европу. Они уполномочили ЕЭК ООН применять эту расширенную программу в странах с переходной экономикой.

Сначала ОЭСР и ЕЭК ООН совместно провели в период с 1994 по 1996 год три экспериментальных обзора в Польше, Болгарии и Беларуси. В 1996 году Комитет по экологической политике принял решение проводить обзоры результативности экологической деятельности в рамках регулярной программы ЕЭК ООН.

Цели проведения обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД) состоят в оказании странам с переходной экономикой помощи в совершенствовании природопользования путем создания базовых условий и вынесения конкретных рекомендаций по более эффективному осуществлению политики и деятельности; поощрению диалога между странами - членами ЕЭК ООН; интеграции экологической политики в отраслевую политику и интеграции дополнительных аспектов здравоохранения в определение результативности экологической деятельности; согласовании экологических условий и политики по всему региону и в содействии устойчивому развитию.

С 1994 года ЕЭК ООН провела обзоры результативности экологической деятельности в 16 странах. В их число входят: Эстония (1995 год); Словения (1997 год); Республика Молдова (1998 год); Литва (1998 год); Латвия (1998 год); Украина (1999 год); Хорватия (1999 год); Казахстан (2000 год); Кыргызстан (2000 год); Армения (2000 год); Румыния (2001 год); Узбекистан (2001 год); Албания (2001 год); бывшая югославская Республика

#### Государства - члены ЕЭК ООН

Любые ссылки на государства - члены ЕЭК ООН или на "регион" в настоящем документе относятся ко всем 55 государствам - членам Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций:

Австрия	Израиль	Нидерланды	Туркменистан
Азербайджан	Исландия	Норвегия	Узбекистан
Албания	Испания	Польша	Украина
Андорра	Италия	Португалия	Финляндия
Армения	Ирландия	Республика Молдова	Франция
Беларусь	Казахстан	Российская Федерация	Хорватия
Бельгия	Канада	Румыния	Чешская Республика
Болгария	Кипр	Сан-Марино	Швейцария
Босния и Герцеговина	Кыргызстан	Сербия и Черногория	Швеция
Бывшая югославская Республика Македония	Латвия	Словакия	Эстония
Венгрия	Литва	Словения	
Германия	Лихтенштейн	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	
Греция	Люксембург	Соединенные Штаты Америки	
Грузия	Мальта	Таджикистан	
Дания	Монако	Турция	

Македония (2002 год); Югославия (2002 год) (в настоящее время Сербия и Черногория) и Грузия (2002 год). ЕЭК ООН также сотрудничала с ОЭСР в ходе проведения обзора в Российской Федерации (1999 год).

ЕЭК ООН провела вторые обзоры в Болгарии (2000 год) и Эстонии (2001 год) и итоговые обзоры в Словении, Республике Молдове, Литве, Латвии и Украине.

Министры, участвовавшие в пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" (21-23 мая 2003 года, Киев), приветствовали доклад "Экологическая политика в переходный период: уроки, извлеченные за десять лет проведения обзоров результативности экологической деятельности" и высказались за осуществление содержащихся в нем рекомендаций (см. Раздел VII). Они вновь подтвердили свою поддержку программы ОРЭД ЕЭК ООН и отметили, что она стала важным инструментом для стран с переходной экономикой. Министры согласились в том, что программы ОРЭД, реализуемые ЕЭК ООН и ОЭСР, должны быть и впредь направлены на оказание помощи отдельным странам в деле оценки достигнутого прогресса, поощрение политического диалога путем проведения экспертных оценок, стимулирование большей подотчетности и выработку для заинтересованных правительств, адаптированных к конкретным условиям рекомендаций по уменьшению общей нагрузки загрязнения.

### **Процесс ОРЭД**

Обзор результативности экологической деятельности является добровольным мероприятием и проводится только по просьбе самой страны, высказанной на уровне министра. Он начинается с заключения договоренности о структуре доклада между ЕЭК ООН и высокопоставленными должностными лицами соответствующей страны. В группу по проведению оценки входят эксперты из всех стран региона ЕЭК, и она проявляет соответствующую гибкость в плане учета потребностей страны, в которой проводится обзор. Эта группа встречается с национальными экспертами для обсуждения проблем в области управления природоохранной деятельностью и интеграции экологических соображений в экономических секторах. Заключительный доклад группы содержит рекомендации в плане дальнейших улучшений с учетом прогресса, достигнутого страной на данном этапе переходного периода. Специальная группа экспертов по обзорам результативности экологической деятельности проводит экспертную оценку по каждой стране; Комитет по экологической политике ЕЭК ООН готовит свою собственную оценку.

### **Цели настоящего доклада**

Общие цели настоящего документа заключаются в обзоре и анализе уроков, извлеченных за время осуществления программы проведения обзоров результативности экологической деятельности, и использовании этого анализа для определения будущей сферы охвата и направленности данной программы.

Для достижения этой цели в настоящем исследовании ставятся следующие конкретные задачи:

- выявление результатов, достигнутых странами с переходной экономикой за последнее десятилетие в области экологической политики и управления природопользованием;
- описание наиболее значительных встретившихся препятствий и возникших проблем;
- выявление основных областей, требующих дальнейшего внимания; и
- извлечение уроков и вынесение рекомендаций относительно направлений будущей политики на национальном и региональном уровнях.

## География стран с переходной экономикой

Термин "страны с переходной экономикой" применяется в отношении тех стран в регионе ЕЭК ООН, в которых примерно до 1990 года действовала централизованно планируемая социалистическая система и где в настоящее время проводятся реформы, направленные на развитие демократии и формирование рыночной экономики. В рамках этого процесса вследствие распада трех федераций (Советский Союз, Югославия и Чехословакия) возник ряд независимых стран. Для описания этих стран и входящих в их состав различных субъектов используются различные термины. Проводимые в настоящем докладе различия между группами стран служат исключительно цели более точного описания и понимания различных ситуаций, являющихся общими для некоторых из них, и не имеют никаких политических последствий.

**Центральная и Восточная Европа** является общим термином, который иногда используют для описания всех стран с переходной экономикой, однако в последнее время его применяют главным образом в отношении стран, которые готовятся к вступлению в ЕС, и стран Юго-Восточной Европы.

**Страны, вступившие в ЕС:** Десять стран с переходной экономикой стали членами ЕС 19 февраля 2003 года.

Венгрия

Кипр

Латвия

Литва

Мальта

Польша

Словакия

Словения

Чешская Республика

Эстония

Болгария и Румыния, Программы партнерства которых были актуализированы, могут также быть включены в эту категорию.

**Юго-Восточная Европа:** Страны, входящие в Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы, за исключением Болгарии и Румынии, которые уже входят в число стран, готовящихся к вступлению в ЕС.

Албания

Босния и Герцеговина

Сербия и Черногория

Хорватия

Бывшая югославская Республика  
Македония

**Балтийские государства:**

Латвия

Литва

Эстония

**Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА).** Эту группу также иногда называют Группа 12 или новые независимые государства (НИГ); она включает страны, которые ранее входили в Советский Союз, за исключением трех балтийских государств:

Азербайджан

Армения

Беларусь

Грузия

Казахстан

Кыргызстан

Республика Молдова

Российская Федерация

Таджикистан

Туркменистан

Узбекистан

Украина

**Кавказ:**

Азербайджан

Армения

Грузия

**Центральная Азия:**

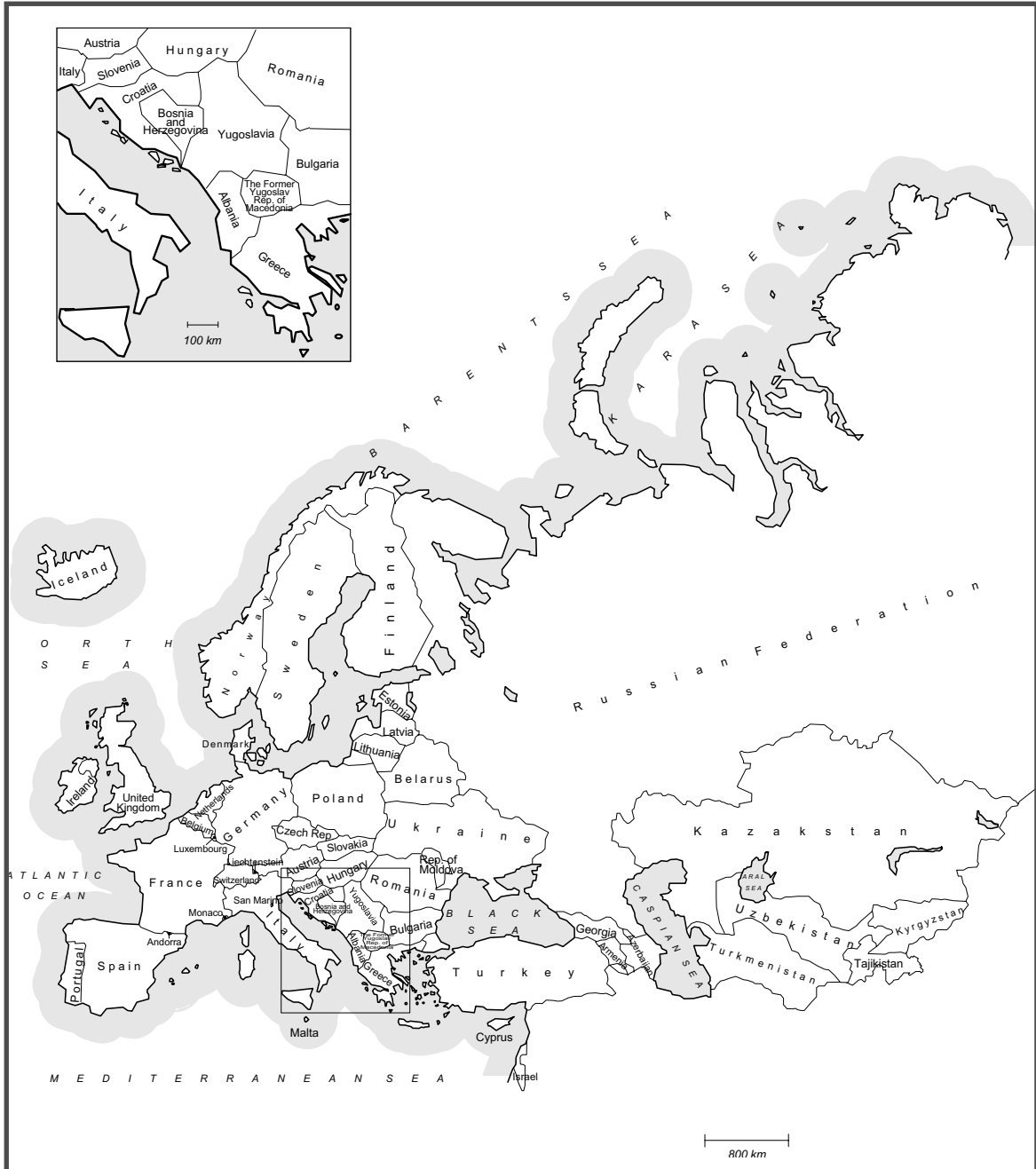
Казахстан

Кыргызстан

Таджикистан

Туркменистан

Узбекистан







## ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ РЕФОРМА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Процесс "Окружающая среда для Европы" стал политическим форумом для принятия мер по выработке и установлению первоочередных задач в рамках правовых и институциональных реформ в области управления природоохранной деятельностью и охраны природных ресурсов в Центральной и Восточной Европе.

Разработка нового природоохранного и сопутствующего законодательства, а также создание министерств охраны окружающей среды и связанных с ними ведомств стали неотъемлемой частью общего процесса реформ во всех странах Центральной и Восточной Европы. Правовые и институциональные реформы во многих случаях проводились на основе недавно принятых конституционных положений, которые закрепили право на безопасную и здоровую окружающую среду. Законы об охране окружающей среды и природных ресурсах были в числе первых законодательных положений, принятых в поддержку широкой демократии и рыночной экономики, а также разделения сфер ответственности между национальными, региональными и местными органами власти.

Процесс унификации норм ЕС стал главной движущей силой проведения правовых и институциональных реформ в странах, готовящихся к вступлению в ЕС. Хотя некоторые из этих стран добились большего прогресса в плане приведения своей законодательной и административной базы в соответствие с требованиями ЕС, чем другие, все они заметно укрепили свои возможности в плане управления в области охраны окружающей среды. Недавно заключенные соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Европейским союзом и странами ВЕКЦА, соглашения о стабилизации и ассоциации между ЕС и пятью странами Юго Восточной Европы, которые пока не готовятся к вступлению в ЕС, и сопутствующие программы помощи скорее всего будут и далее содействовать процессу реформ в области охраны окружающей среды.

### Управление природоохранной деятельностью в Грузии

В настоящее время в Грузии принимаются меры по реформированию процесса управления природоохранной деятельностью на всех уровнях управления и в рамках предприятий. В 1993 и 1994 годах в Грузии уже были созданы различные экономические механизмы финансирования природоохранной деятельности, включая налог на загрязнение окружающей среды вредными веществами и налог на использование природных ресурсов. Однако налоговые поступления не используются в целях охраны окружающей среды, и данный сектор практически полностью зависит от внешнего финансирования. Сейчас такое положение пересматривается. Грузия также приняла в октябре 1996 года рамочный закон об охране окружающей среды. Хотя многие необходимые законы пока еще не приняты, ведется процесс разработки новой законодательной базы, максимально соответствующей требованиям ЕС.

Источник: ОРЭД Грузии, ЕЭК ООН, 2003 год.

Странами ВЕКЦА и Юго-Восточной Европы принимаются меры, направленные на реформу управления природоохранной деятельностью за счет изменения законодательных норм и реформирования учреждений, однако процесс реформ в целом осуществляется медленно. Тем временем государственные бюджеты большинства из этих стран сокращаются, а объекты природоохранной инфраструктуры в регионе, в частности системы водоснабжения и регулирование водных ресурсов, не поддерживаются в должном техническом состоянии и требуют незамедлительного ремонта.

Несмотря на прогресс, достигнутый в деле принятия природоохранного законодательства, возможности стран в плане его эффективного осуществления и обеспечения выполнения по-прежнему ограничены, что во многих случаях объясняется слабыми институциональными и административными структурами. Необходимы усилия прежде всего в области управления водными ресурсами, химическими веществами и отходами, ликвидации загрязненных участков, ограничения промышленного загрязнения и охраны природы в целях как укрепления и обеспечения выполнения законодательства, так и наращивания институционального потенциала.

#### **А. Законодательство по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов**

В прошедшее десятилетие страны Центральной и Восточной Европы приступили к реформе своего природоохранного законодательства. В целом процесс принятия законов об охране окружающей среды и рациональном использовании ресурсов идет успешно, особенно в странах, являющихся кандидатами на вступление в ЕС. Большинство природоохранных правовых систем в настоящее время основываются на рамочных законах об охране окружающей среды, которые необходимо дополнить и усилить за счет принятия конкретных норм и требований. Во многих странах Юго-Восточной Европы и ВЕКЦА деятельность по подготовке и принятию этих подзаконных актов началась совсем недавно.

Рамочные законы об охране окружающей среды устанавливают права и ответственность природопользователей

#### **Правовая реформа в Украине**

Со времени обретения независимости Украина приняла основы природоохранного законодательства и разработала новую экологическую политику. Закон об охране окружающей среды 1991 года содержит общие положения практически по всем аспектам охраны и рационального использования окружающей среды. К числу других важных законов об охране окружающей среды, принятых после 1991 года, относятся законы по следующим вопросам: экологическая экспертиза, здравоохранение, животный мир, охрана атмосферного воздуха, фонд природных заповедников Украины, пестициды и агрохимикаты, использование ядерной энергии и радиационная безопасность, обращение с радиоактивными отходами, чрезвычайные ситуации и отходы. Было также принято четыре кодекса: Земельный кодекс, Водный кодекс, Лесной кодекс и Кодекс о недрах. Украина стремится к тому, чтобы согласовать свои законы с требованиями ЕС.

*Источник:* ОРЭД Украины, ЕЭК ООН, 1999 год.

и часто, в числе прочих, содержат такие принципы, как "платит загрязнитель" и принцип предосторожности, ответственность за загрязнение окружающей среды, установление экологических норм, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), участие общественности и доступ к информации.

Помимо этого, законодательство по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов включает законы о регулировании вопросов, связанных с воздухом, водой, отходами, полезными ископаемыми и химическими веществами, защитой от радиационного воздействия и ядерной безопасностью, проведением экологической экспертизы, охранной природы и физическим планированием. Одной из важнейших целей принятия нового законодательства является восстановление качества окружающей среды и социальная реабилитация в районах, подвергшихся серьезному загрязнению, и на загрязненных участках.

В некоторых из стран, в которых проводились обзоры, использование природных ресурсов (нефти, газа, полезных ископаемых, лесов, диких животных, растений, воды) имеет важное экономическое значение. За минувшее десятилетие во всех этих странах была проведена реформа законодательства по вопросам их регулирования с учетом, в частности, таких вопросов, как право собственности, подряд и лицензирование, и соответствующих функций государственного и частного секторов.

При прежней системе сектора добычи природных ресурсов пользовались огромным влиянием и во многом определяли принятие законодательных актов в своей соответствующей области. В некоторых случаях это приводило к ведомственным конфликтам между министерством по охране окружающей среды и другими органами, отвечающими за добычу природных ресурсов; в некоторых других ситуациях полная или частичная ответственность за рациональное использование природных ресурсов возлагалась на министерство по охране окружающей среды. Такое противостояние в основном

проходило по двум основным направлениям: окружающая среда или поступления от добычи полезных ископаемых и существующие структуры или транспарентность и отчетность.

#### **Правовая база охраны окружающей среды в Казахстане**

Казахстан принял стратегическое решение оказывать поддержку устойчивому развитию и соответствующей секторальной интеграции природоохранных задач. Вследствие принятия такого решения была разработана новая нормативно-правовая база. Однако Закон об охране окружающей среды, как и другие законы, требует принятия подзаконных актов, прежде чем он может быть реализован в полной мере. Многие из этих подзаконных актов, все еще не приняты, особенно те, которые предусматривают оперативные процедуры. Это создает немало проблем, приводит к несогласованности в осуществлении экологической политики и ограничивает ее эффективность. Особое значение имеют нормативные положения об экологическом мониторинге, процедурах проведения экологической экспертизы, экологическом аудите, страховании на случай причинения экологического ущерба, об открытом доступе к информации и участии общественности, процедурах сертификации и при чрезвычайных ситуациях.

*Источник: ОРЭД Казахстана, ЕЭК ООН, 2000 год.*

В середине 90 х годов страны кандидаты на присоединение к ЕС приступили к процессу заимствования и применения законодательства ЕС. Заимствование комплекса законодательных норм ЕС в области охраны окружающей среды требует внесения исправлений и изменений в бо?льшую часть существующих законов и принятия ряда новых законов, а также создания административных и иных структур для их проведения в жизнь и обеспечения выполнения. Странам-кандидатам также необходимо ратифицировать все международные конвенции, участником которых является ЕС. В целом процесс приведения законодательства стран-кандидатов в соответствие с законодательной базой ЕС идет успешно.

#### **Законодательство о минеральных ресурсах в Узбекистане**

В Узбекистане основным инструментом, регулирующим деятельность в секторе минеральных ресурсов, является Закон о недрах 1994 года, который регулирует использование и охрану недр, вопросы, связанные с горнодобывающей деятельностью, безопасность при добыче полезных ископаемых и права собственности. В нем предусмотрены некоторые природоохранные требования, такие, как государственная экологическая экспертиза, мониторинг режимов подземных вод, охраняемые территории и рекультивация горных выработок, однако эти положения изложены в самых общих формулировках. В Законе о недрах не рассматриваются такие вопросы, как закрытие шахт и уход за ними после закрытия, рекультивация открытых горных выработок, рециркуляция и утилизация минеральных отходов, участие местных общин и общественности в ОВОС. В период активной разработки месторождений выполнение работ по мелиорации земель и охране окружающей среды возлагается на горнодобывающее предприятие, однако его ответственность за проведение мероприятий по рекультивации после закрытия шахт не определена. С учетом ведущейся приватизации некоторых предприятий в горнодобывающем секторе вопросу о четком определении экологической ответственности в рамках транспарентной правовой системы уделяется весьма важное внимание в плане привлечения иностранных инвестиций.

*Источник: ОРЭД Узбекистана, ЕЭК ООН, 2001 год.*

В большинстве стран законы и правила принимаются весьма быстрыми темпами. Это приводит к заметному отставанию в плане их применения; вызывает несогласованность между различными нормативными актами; способствует сохранению в силе дублирующих и противоречащих законов и норм, принятых в период до 1990 года, и задерживает принятие необходимых подзаконных актов и положений. В таких обстоятельствах обычные меры контроля носят весьма ограниченный характер.

Институциональные реформы в странах с переходной экономикой порой усугубляют эту путаницу. Например, ведомства, на которые законом были возложены функции исполнительных учреждений, распускались или преобразовывались без внесения изменений в законодательство. Кроме того, большой объем работы по подготовке законодательных актов в области охраны окружающей среды возлагает значительное бремя не только на административную структуру министерств, занимающихся подготовкой соответствующих законов, но и прежде всего на исполнительные учреждения и местные административные органы.

### Извлеченные уроки

- Рамочные законы по вопросам охраны окружающей среды являются эффективным средством обобщения имеющихся требований в рамках единой структуры. Однако важно незамедлительно перейти к разработке подзаконных актов и положений, которые бы носили практический характер, что необходимо для эффективного выполнения рамочных законов. Если это невозможно, предпочтительнее сначала принимать специальные законы для наиболее важных секторов (например, водное хозяйство, удаление отходов)
- Новые рамочные и другие основные законы по вопросам охраны окружающей среды открывают широкие возможности для информирования общественности, особенно на основе публичных обсуждений новых законов
- Задача использования природных ресурсов в качестве источника дохода может перевешивать экологические соображения, связанные с их добычей, обработкой и использованием

### Основные задачи на будущее

- Согласование законов по вопросам охраны окружающей среды
- Обеспечение того, чтобы в законах были предусмотрены средства их реализации и меры контроля
- Содействие эффективному осуществлению и обеспечению выполнения природоохранного законодательства, включая международные соглашения по охране окружающей среды
- Обеспечение отчетности и транспарентности в вопросах управления природными ресурсами и стратегической экологической оценки политики в области использования природных ресурсов
- Содействие повышению информированности общественности путем изучения общественного мнения в отношении процесса разработки законодательных актов

### В. Создание природоохранных министерств и ведомств

Был достигнут значительный прогресс в деле создания структур на уровне министерств по вопросам охраны окружающей среды. Почти во всех странах с переходной экономикой сейчас имеются министерства охраны окружающей среды с весьма различными структурами и мандатами. Большинство природоохранных министерств отвечает за охрану природных ресурсов, включая охрану природы. Для этого требуется эффективная координация и сотрудничество с другими министерствами, в том числе, например,

с министерствами, ведающими вопросами сельского хозяйства, транспорта, туризма и строительства. В отсутствие такого сотрудничества министерствам охраны окружающей среды, которые в целом имеют относительно ограниченное влияние и не располагают достаточной политической поддержкой, трудно в полной мере выполнять возложенные на них функции.

### Расширение природоохранных учреждений в Словении

Министерство окружающей среды и физического планирования Словении за последние годы несколько раз подвергалось реорганизации. В период с 1991 по 1995 год количество сотрудников, в том числе в связанных с министерством институтах, выросло с примерно 300 до почти 1 200 человек. За это же время деятельность министерства, первоначально сосредоточенная на вопросах рационального использования водных ресурсов, распространилась на такие области, как борьба с загрязнением, физическое планирование и охрана природы и биоразнообразие. В то же время были укреплены возможности местных административных органов в области охраны окружающей среды.

*Источник:* ОРЭД Словении, ЕЭК ООН, 1997 год.

За некоторыми исключениями сегодня природоохранные учреждения занимают более прочные позиции с точки зрения как их правовых полномочий, так и возможностей, чем десять лет тому назад. Этому способствовала общая административная реформа в соответствующих странах и специальные программы по наращиванию потенциала при поддержке доноров и международных организаций. Для них также оказался полезным приток молодых специалистов и бывших активистов природоохранного движения, которые осведомлены о формирующихся программах экологических исследований у себя в стране и за рубежом.

В то же время процесс формирования учреждений в большинстве стран происходил довольно непросто. Концентрация юридических полномочий, которые ранее принадлежали другим министерствам, вызвала соперничество между ними и в некоторых случаях привела к дублированию функций, например, с министерствами здравоохранения или сельского хозяйства. Одной из наиболее сложных областей во многих странах региона является управление водными ресурсами, которым часто занимаются три-четыре министерства и дополнительные институты, комиссии или другие структуры. Периодически возникают недоразумения и между министерствами, отвечающими за хозяйственное использование природных ресурсов (например, полезных ископаемых, водных ресурсов, земель), и министерством охраны окружающей среды, на которое часто возлагают задачу обеспечения устойчивого использования природных ресурсов. Превалируют обычно соображения экономического порядка.

#### **Министерство охраны окружающей среды в Албании**

Албания сформировала свое первое министерство охраны окружающей среды в сентябре 2001 года. Однако первые природоохранные органы существовали еще в 1991 году, когда при министерстве здравоохранения был создан Комитет по защите окружающей среды и охране природы. Вслед за этим в 1991 году при министерстве здравоохранения и окружающей среды был создан Комитет по охране окружающей среды. В 1998 году парламент Албании законом № 8364 преобразовал Национальное агентство по охране окружающей среды в независимое учреждение, подчиняющееся непосредственно премьер-министру. Создание соответствующего министерства в 2001 году стало продолжением курса на дальнейшее усиление роли и расширение полномочий природоохранных органов.

*Источник:* ОРЭД Албании, ЕЭК ООН, 2002 год.

Еще одной возникшей во многих странах важной проблемой является отсутствие институциональной преемственности. Министерства охраны окружающей среды создаются, распускаются или реорганизируются, вновь создаются и вновь реорганизируются, что полностью дезориентирует сотрудников министерств, директивные органы и представителей гражданского общества. Стратегии, разрабатывавшиеся одной группой, могут быть отвергнуты той, которая придет ей на смену, из-за стремления идти своим путем. Подобная неопределенность и то влияние, которое она оказывает на долгосрочную политику и планирование, могут также создавать препятствия для оказания поддержки со стороны международного сообщества.

### **Извлеченные уроки**

- Министерством охраны окружающей среды необходимы широкие полномочия, предсказуемое и достаточное финансирование и институциональная стабильность. Отсутствие преемственности ослабляет такие учреждения и фактически не позволяет им нормально функционировать.
- Важнейшую роль играет межведомственное сотрудничество. Между многими направлениями политики и законами существует взаимосвязь; это особенно важно в тех ситуациях, когда возникает конфликт между экономическими интересами и природоохранными соображениями.
- К числу вопросов первоочередной важности относятся укомплектование министерств кадрами на центральном, региональном и муниципальном уровнях. Министерством необходима критическая масса квалифицированных и адекватно оплачиваемых сотрудников.

### **Основные задачи на будущее**

- Создание министерств охраны окружающей среды в тех странах, где таковые пока не существуют.
- Разработка эффективных механизмов межучрежденческого сотрудничества.
- Наращивание технического и профессионального потенциала министерств охраны окружающей среды.
- Укрепление роли и позиций министерств охраны окружающей среды во взаимоотношениях с другими министерствами.
- Создание для сотрудников министерств стимулов, делающих их работу привлекательной.

## **С. Инспекционные органы и контроль**

В большинстве стран инспекционные органы создаются на национальном и субнациональном уровнях. В некоторых случаях субнациональные инспекционные органы действуют в составе региональных природоохранных органов; в других случаях они выполняют функции регионального органа. Основная роль инспекционных органов заключается в проверке объектов на предмет их соответствия установленным требованиям, однако во многих странах инспекционные органы также выдают экологические разрешения или принимают решения по оценке воздействия на окружающую среду. В некоторых странах инспекционные органы также занимаются мониторингом атмосферного воздуха в целях выявления нарушений установленных нормативов его качества, оказывая муниципальным органам содействие в подготовке программ восстановления состояния окружающей среды и информирования общественности. Муниципальные органы могут также назначать местные инспекционные группы для обеспечения выполнения норм и требований в соответствии с возложенными на них обязанностями.

Инспекционные органы обычно подчиняются министерствам охраны окружающей среды, однако существуют также лесозащитная, санитарная, сельскохозяйственная и водная инспекции. Дублирование инспекционных функций и отсутствие координации проявляются не только на центральном уровне, но и в работе национальных и региональных или местных контролирующих учреждений. Важнейшим вопросом в процессе обеспечения выполнения является то, в какой мере функции должны быть централизованы на национальном уровне или децентрализованы на более низком местном уровне. Важно привлекать к обеспечению выполнения местные органы власти, поскольку они лучше

знакомы с реальными экологическими проблемами и в целом непосредственно заинтересованы в их устранении.

#### **Экологическая инспекция в бывшей югославской Республике Македонии**

Главным учреждением по контролю в области природоохранной деятельности является Государственная экологическая инспекция, которая функционирует при министерстве по охране окружающей среды и физическому планированию. Сама инспекция является централизованным органом, однако большинство национальных инспекторов размещены в уязвимых районах (районах с высокой концентрацией промышленности или охраняемых зонах), таких, как Велеш и Битола. Хотя инспекции подлежат все загрязняющие предприятия, Государственная экологическая инспекция занимается главным образом наиболее загрязняющими отраслями.

Существует ряд других центральных и местных инспекционных органов. Инспекции имеются при министерстве сельского, лесного и водного хозяйства и министерстве здравоохранения, а для надзора за коммунальными предприятиями общенационального значения создана Государственная коммунальная инспекция. Предприятия муниципального значения находятся под надзором местных инспекционных органов. Проблемы возникают из-за отсутствия должной координации между различными инспекционными органами. В целях улучшения ситуации разрабатываются новые законодательные акты, в том числе нормативы и меры по осуществлению и обеспечению выполнения на основе соответствующих директив ЕС. За этим последует институциональная реорганизация на всех уровнях. Кроме того, ожидается, что намеченное делегирование определенной части полномочий в области экологического мониторинга и инспекции местным органам самоуправления будет способствовать обеспечению выполнения природоохранного законодательства.

*Источник:* ОРЭД бывшей югославской Республики Македонии, ЕЭК ООН, 2002 год.

Учреждения по контролю в области охраны окружающей среды играют важную роль в обеспечении выполнения природоохранных законов и положений и проведении в жизнь экологической политики. Однако их слабая организационная база и ограниченность финансовых и людских ресурсов препятствуют выполнению ими своих контролирующих функций. Кроме того, информация поступает главным образом от директивных органов к исполнительным. Недостаточно развит механизм межорганизационной обратной связи, который бы обеспечивал поступление информации о результатах осуществления экологической политики от инспекторов на местах к директивным органам. Инструменты политики являются неэффективными, а разработка политики зачастую осуществляется на основе процесса регулирования, который никак не связан с мерами контроля и обеспечения выполнения.

#### **Инспекция в Узбекистане**

Сотрудники Государственной инспекции аналитического контроля следят за выбросами загрязняющих веществ с предприятий и контролируют нормативы, установленные в разрешениях. Региональные инспекторы регулярно посещают предприятия (государственные и частные). Инспекции проводятся от одного раза в месяц до одного или двух раз в год, в зависимости от категории промышленных предприятий. График инспекций составляется ежегодно координационным советом Кабинета министров после согласования с Государственным комитетом по охране природы. Инспекторы не правомочны прямо применять штрафы, когда какое-либо предприятие превышает допустимые пределы загрязнения. Предварительно необходимо получить соответствующее разрешение Государственного налогового комитета. Это означает, что нужно провести по меньшей мере две инспекции перед тем, как применить санкции против предприятия. Инспекции Госкомприроды сотрудничают с другими подразделениями министерства здравоохранения, министерства водного хозяйства, министерства внутренних дел и Государственного комитета по геологии и минеральным ресурсам.

*Источник:* ОРЭД Узбекистана, ЕЭК ООН, 2001 год.



Учреждения, контролирующие природоохранную деятельность, в настоящее время сталкиваются с целым рядом общих трудностей, таких, как нехватка кадровых, технических и финансовых ресурсов; институциональная реформа и нестабильность; недостаточно разработанная основа для нормативной деятельности и практических мер по осуществлению законодательства, процедур контроля за осуществлением и инструментов правоприменения; неэффективность контроля; неразвитость системы выдачи экологических разрешений; несоблюдение многосторонних соглашений по охране окружающей среды; и недостаточное содействие участию общественности в деятельности по контролю.

Несмотря на то, что контролирующие учреждения имеют в своем распоряжении целый ряд официальных и неофициальных инструментов контроля, более широкому использованию контрольных полномочий этих органов препятствуют их слабые позиции и недостаточно высокий уровень штрафов и других санкций. Во многих случаях загрязнители предпочитают платить штрафы вместо того, чтобы расходовать средства на борьбу с загрязнением. Кроме того, данная проблема усугубляется низкой собираемостью штрафов.

#### **Извлеченные уроки**

- Контрольная деятельность отстает от нормативной деятельности по нескольким причинам: недостаточные возможности и ресурсы, имеющиеся в распоряжении инспекций и других контролирующих учреждений; правовые и институциональные неувязки, в том числе в отношении действующих разрешений и предприятий, находящихся в процессе приватизации и реструктуризации; и отсутствие политической поддержки для принятия решительных мер, таких, как временное или постоянное закрытие предприятий, что может привести к дальнейшему росту безработицы.
- Контрольная деятельность также осложняется отсутствием координации между различными инспекционными и надзорными службами и недостаточно четким определением их соответствующих функций.
- В некоторых странах деятельность по контролю также подрывается коррупцией.

#### **Основные задачи на будущее**

- Реструктуризация и оптимизация административного управления всеми инспекционными органами, имеющими отношение к охране окружающей среды и защите природы.
- Укрепление инспекционных органов путем подготовки кадров и предоставления необходимого оборудования.
- Обеспечение координации между контролирующими учреждениями и надзорными органами.
- Формирование нормативно-правовой базы в целях укрепления процедур контроля.

### **D. Децентрализация управления природоохранной деятельностью**

Децентрализация управления природоохранной деятельностью является частью процесса институциональной реструктуризации и реформы. Она дает возможность укрепить систему рационального природопользования, обеспечив ее более тесную связь с общественностью и проблемами на местах, что дает возможность повышать уровень отчетности, транспарентности и участия и продолжать выполнять эти функции.

Вместе с тем, хотя общий процесс передачи полномочий нашел отражение в законодательстве и политике многих стран, в которых были проведены обзоры, на

децентрализацию системы управления природоохранной деятельностью не всегда выделяются необходимые ресурсы. Центральные правительства не только не предоставляют достаточных финансовых средств местным органам управления, но и вводят ограничения на возможности получения доходов муниципалитетами, например путем установления максимальных уровней стоимости коммунальных услуг для пользователей.

#### **Децентрализация полномочий в области охраны окружающей среды в Сербии и Черногории**

В Сербии и Черногории деятельность по охране окружающей среды, не имеющая международного или трансграничного значения, в основном находится в ведении входящих в ее состав республик, а не союзного правительства. Вследствие этого именно взаимоотношения между правительствами республик и местными органами власти имеют определяющее значение для децентрализации процесса рационального природопользования. Кроме того, с принятием Закона о передаче полномочий от Республики автономным краям - Воеводине в 2002 году ряд полномочий в области охраны окружающей среды был предоставлен Воеводине.

В Сербии насчитывается 161 муниципалитет (не включая Косово), а в Черногории – 21; большинство из них, но не все имеют секретариаты по охране окружающей среды. Эти муниципалитеты через свои секретариаты по охране окружающей среды ведают вопросами борьбы с загрязнением воздуха на местном уровне, защиты от шума, городского планирования и обработки и удаления коммунально-бытовых отходов (сбор отходов, выбор места их размещения и вывоз). Управление водохозяйственной деятельностью, а также ликвидацией отходов обычно осуществляются каким-либо муниципальным предприятием. Экологические полномочия муниципалитетов Черногории включают вопросы, касающиеся охраны природы, водных ресурсов, парков и лесов местного значения.

С юридической точки зрения муниципалитеты не обязаны разрабатывать местные планы действий по окружающей среде (МПДОС), однако в Сербии в настоящее время разрабатывается несколько таких планов. Два из них завершены: один в городе Ниш и другой - в городе Суботица.

*Источник:* ОРЭД Югославии, ЕЭК ООН, 2002 год.

Многие из имеющих отношение к охране окружающей среды услуг, которые ранее предоставлялись централизованно, таких, как водоснабжение и канализация, ликвидация бытовых отходов и районное отопление, входят теперь в сферу ведения местных и региональных органов власти. Для обеспечения работы этих служб они были вынуждены ввести плату за пользование, которая бы покрывала эксплуатационные издержки. Прежде такие услуги широко субсидировались, поэтому людям очень трудно смириться с повышением цен. С одной стороны, уровень этих платежей все еще слишком низок и не покрывает в полной мере инвестиционных затрат и эксплуатационных издержек, а с другой стороны, их неуплата стала весьма распространенным явлением. В более развитых странах муниципальные органы налаживают различные формы взаимодействия между государством и частным сектором в целях развития или повышения качества предоставляемых услуг.

Деятельности по осуществлению также препятствует нехватка сотрудников местных административных органов, а также отсутствие у них достаточного опыта в вопросах охраны окружающей среды. Весьма важно не только расширять штаты сотрудников, но и предоставлять им необходимую подготовку. Такая подготовка должна включать вопросы управления предприятиями общественного пользования, например в области водоснабжения и удаления бытовых отходов, и выработку критериев оценки результатов мониторинга.

### Устойчивое развитие в Эстонии

Процесс реализации положений Повестки дня на XXI век начался в Эстонии в 1997 году и предусматривает оказание содействия местному общинному планированию и местным инициативам в рамках Повестки дня на XXI век. В качестве первого шага среди сотрудников местных органов власти, представителей общин и групп по вопросам развития в этой стране было широко распространено руководство по применению принципов Повестки дня на XXI век на местном уровне. В аналогичных целях была разработана база данных по вопросам устойчивого развития. Министерство охраны окружающей среды координирует осуществление положений Повестки дня на XXI век на национальном уровне и принимает участие в этом процессе на региональных уровнях (Балтика 21), в то время как Ассоциация эстонских городов координирует местные процессы в рамках Повестки дня на XXI век.

В 2000 году была подготовлена вторая информационная брошюра с информацией о достигнутых результатах и для мобилизации тех общин, которые не были активно вовлечены в этот процесс. Это способствовало налаживанию плодотворного обмена информацией на низовом уровне. Были созданы вебсайты для распространения информации о путях налаживания этого процесса и организован вебфорум. Однако в настоящее время этот процесс временно приостановлен в ожидании крупной административной реформы, в результате которой будет сокращено число муниципалитетов и округов.

*Источник:* ОРЭД Эстонии, Второй обзор, ЕЭК ООН, 2001 год.

Несмотря на имеющиеся препятствия, возрастает число местных и региональных органов власти, которые разрабатывают собственную экологическую политику с учетом своих первоочередных задач. К их числу относятся местные и региональные планы действий по окружающей среде (МПДОС и РПДОС), местные планы действий по охране окружающей среды и здоровья (МПДООСЗ) и местные инициативы в рамках Повестки дня на XXI век. Местные и региональные планы действий по охране окружающей среды стали эффективным средством укрепления местных природоохранных органов, налаживания диалога между различными сторонами и более широкого привлечения общественности. Однако эти планы нуждаются в более активной всесторонней поддержке.

### Извлеченные уроки

- Эффективная децентрализация требует подготовки. Важно изучить местные условия; тщательно продумать новый порядок распределения функций, наметив не только новые структуры и функции, но и взаимосвязи между ними; разработать новые административные процедуры на местном уровне; и предусмотреть необходимую финансово-техническую поддержку.
- Децентрализация имеет важное значение для эффективного осуществления, однако может быть успешно реализована лишь в том случае, если она будет поддержана достаточными финансовыми ресурсами на центральном уровне; местным органам власти необходимо также предоставить законные средства обеспечения их собственных доходов.
- Если пользователи не оплачивают предоставляемые муниципалитетами экологические и другие услуги, происходит дальнейшее ухудшение состояния инфраструктуры из-за невозможности ее нормального технического обслуживания. Это не только создает экологические проблемы и нарушает процесс предоставления услуг жителям, но и затрудняет привлечение кредиторов или частных эксплуатирующих организаций для обеспечения инвестиций в новые объекты инфраструктуры.
- Для децентрализации требуется наращивание потенциала на муниципальном и региональном уровнях в целях разработки планирования и осуществления политики; муниципалитетам необходима также техническая поддержка на ранних этапах приватизации муниципальных услуг в целях обеспечения того, чтобы процесс приватизации был эффективным и справедливым.
- Муниципалитеты призваны сыграть важнейшую роль в плане расширения участия общественности и повышения ее информированности, и они должны использовать все возможности для выполнения этой функции.

### Основные задачи на будущее

- Обеспечение достаточного уровня финансирования за счет средств центрального бюджета и увеличения поступлений в муниципальные бюджеты в целях удовлетворения потребностей муниципальных органов.
- Разработка местных планов действий по охране окружающей среды и местных планов действий по охране окружающей среды и здоровья на основе подробных консультаций с представителями гражданского общества.
- Укрепление управленческого и технического потенциала муниципалитетов в области охраны окружающей среды и во всех других вопросах, входящих в сферу их компетенции.

### Е. Роль НПО

В прошлом НПО не всегда можно было четко отделить от государственных органов. В 90-е годы произошел процесс коренных изменений в гражданском обществе и особенно природоохранных НПО. На первом этапе переходного периода многие руководители НПО переключились на деятельность по линии государственных органов и в рамках поддерживаемых донорами проектов. Возникшие экономические трудности привели к тому, что у людей осталось меньше времени и готовности заниматься добровольной деятельностью, что сопровождалось также уменьшением объема внутренних ресурсов. НПО зависят главным образом от финансируемых донорами программ, развернутых в большинстве стран. Благодаря этому сформировались более профессиональные НПО и НПО с менее многочисленным членским составом. Сегодня НПО можно условно разбить на следующие категории:

#### Роль НПО в правовых и институциональных реформах природоохранной деятельности в Румынии

В течение последних десяти лет природоохранные НПО стали играть все более важную роль в решении экологических проблем в Румынии. В сотрудничестве с местными, региональными или национальными органами власти, ведомствами и учреждениями они участвуют в различных совместных проектах и играют активную роль в просветительской деятельности, охране природы (включая мониторинг фауны и флоры), вопросах биоразнообразия и изменения климата. Поддерживается эффективное сотрудничество между НПО и министерством водного хозяйства и охраны окружающей среды, однако более тесные связи сформировались с местными органами власти. Членский состав природоохранных НПО весьма невелик (от 10 до 60 человек), и они зависят от внешних программ финансирования и кампаний по сбору средств, осуществляемых главным образом международными организациями.

*Источник: ОРЭД Румынии, ЕЭК ООН, 2001 год.*

- организации, объединяющие специалистов (были созданы до переходного периода);
- НПО, в которые входят лица более старшего возраста, пользующиеся влиянием на местном уровне (многие были созданы до 1990 года);
- НПО, основной задачей которых является повышение информированности;
- частные институты, некоммерческие организации, занимающиеся профессиональной и природоохранной деятельностью;
- НПО широко профиля, которые представляют собой сетевые объединения природоохранных и других НПО на национальном уровне или в целях решения конкретных задач.

Фактически во многих странах НПО лучше укомплектованы кадрами и оснащены и предлагают своим сотрудникам более высокие оклады, чем государственные учреждения, занимающиеся вопросами охраны окружающей среды, которые не могут получать прямую поддержку от доноров.

#### **Природоохранные НПО в Республике Молдове**

В Республике Молдове действует целый ряд природоохранных НПО, которые, как и все НПО, должны быть зарегистрированы в министерстве юстиции. Большинство из них входят в две головных группы: Природоохранное движение Молдовы и "Союз зеленых". Природоохранное движение Молдовы является единственной общенациональной организацией, имеющей отделения по всей стране. Многие НПО занимаются отдельными вопросами и насчитывают от 3 до 50 членов. Связанные с переходным периодом экономические трудности подрывают эффективность деятельности НПО и приводят к уменьшению числа их членов. Например, в 1990 году Природоохранное движение Молдовы насчитывало 70 000 членов; в 1998 году их осталось всего 10 000.

*Источник: ОРЭД Республики Молдова, ЕЭК ООН, 1998 год.*

Природоохранные НПО сыграли важную роль во внедрении принципов широкой демократии в процессы принятия решений на международном, национальном и субнациональном уровнях. Они также способствовали распространению знаний и повышению информированности об экологических проблемах и о возможных решениях на всех уровнях. НПО добились особых успехов в деле мобилизации местной общественности.

#### **Извлеченные уроки**

- Неправительственные организации стали одними из наиболее динамичных субъектов в природоохранном движении и иногда в состоянии играть более активную роль, чем менее эффективные государственные учреждения (центральные и местные) и деловой сектор.
- Когда НПО финансируются лучше, чем природоохранные министерства, они зачастую привлекают наиболее квалифицированных сотрудников, что приводит к дальнейшему ослаблению министерств.
- Когда НПО не располагают достаточной финансовой поддержкой, они могут оказаться не в состоянии выполнять важную задачу мобилизации общественного мнения, выступая вместо этого в качестве экспертов или консультантов при природоохранных министерствах.

#### **Основные задачи на будущее**

##### **Для НПО:**

- Изыскание внутренних источников финансирования и уменьшение или прекращение зависимости от помощи международных доноров.
- Укрепление роли НПО в качестве организаций, занимающихся информационно-пропагандистской деятельностью.
- Расширение деятельности по повышению информированности общественности и оказание содействия министерствам по вопросам охраны окружающей среды в деле распространения основных природоохранных документов.



## РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ И ТЕНДЕНЦИИ

## А. Воздух

На рубеже 1990 года качество воздуха во многих поселках, городах и регионах стран с переходной экономикой было критическим из-за неэффективных технологий и нерационального управления природоохранной деятельностью. В целом, в 90-е годы загрязненность воздуха заметно снизилась. Это объясняется прежде всего сокращением промышленного производства. Однако с начала 90 х годов загрязнение воздуха возрастает вследствие выбросов  $\text{NO}_x$ ,  $\text{O}_3$ , СО и летучих органических соединений (ЛОС) дорожным транспортом. Несмотря на уменьшение загрязнения воздуха промышленными выбросами, качество воздуха в большинстве городов и регионов не улучшилось из-за роста загрязненности автотранспортными средствами, парк которых состоит из старых автомобилей, импортированных из западных стран. Больше внимания, чем раньше уделяется глобальным экологическим проблемам, таким, как разрушение озонового слоя и глобальное потепление вследствие выбросов парниковых газов, прежде всего благодаря принятым глобальным конвенциям и предусмотренным в них эффективным механизмам финансирования, которые сыграли активную роль в повышении информированности и мобилизации политической поддержки.

**Укрепление системы контроля в Латвии**

После проведения первого обзора результативности экологической деятельности в Латвии заметно повысилась эффективность механизмов регулирования и контроля в области борьбы с загрязнением воздуха. В частности, были введены нормы качества воздуха, соответствующие требованиям ЕС, и принят ряд новых документов, включая Положение о качестве автомобильного топлива (1998); Положение о качестве воздуха (1999); Положение о предельно допустимых уровнях выбросов для стационарных источников (2000); Положение о порядке утверждения типа автотранспортного средства (2000); был создан фонд экологических инвестиций, из которого местным органам управления выделяются льготные кредиты на цели повышения энергоэффективности; и установлены предельно допустимые уровни выбросов  $\text{SO}_2$ ,  $\text{NO}_x$ , ЛОС и метана. Кроме того, прекращено использование этилированного бензина.

*Источник:* Итоговый доклад по ОРЭД Латвии, ЕЭК ООН, 2000 год.

В прошлом основными источниками выбросов  $\text{SO}_x$  и  $\text{NO}_x$  являлись работающие на угле теплоэлектростанции, электростанции на горючих сланцах (Эстония) и районные котельные. В странах, располагающих богатыми природными ресурсами, к промышленным источникам загрязнения относились металлургические предприятия, выбрасывавшие тяжелые металлы и  $\text{SO}_x$ , и предприятия нефтяной и газовой промышленности, которые производили выбросы метана и ЛОС. Цементные заводы являются главным источником местных выбросов пыли и твердых частиц. В настоящее время в Центральной и Восточной Европе в результате экономического оживления некоторые устаревшие технологии заменяются современными, менее загрязняющими и работающими на более чистых видах топлива. Во всем регионе наблюдается переключение промышленных объектов и домашних хозяйств с угля или топочного мазута на природный газ, менее загрязняющий импортируемый уголь, дизельное топливо и даже, хотя и в гораздо меньших масштабах,

на возобновляемые источники энергии, например солнечной или энергии биомассы. Однако стоимость такого переключения и наличие менее загрязняющих видов топлива остаются сдерживающим фактором.

Во многих странах все еще применяются устаревшие технологии из-за нехватки финансовых средств, и убыточные предприятия продолжают функционировать в целях поддержания уровней занятости. Из-за отсутствия у предприятий прибыли имеющееся оборудование по борьбе с загрязнением воздуха может вовсе не применяться. Подобная ситуация привела к более высоким уровням загрязнения на единицу ВВП, чем в период до 1990 года.

Во всех странах региона расширяется автомобильный парк, что приводит к росту загрязнения атмосферного воздуха из мобильных источников, и в некоторых странах увеличение выбросов CO<sub>2</sub> автотранспортными средствами уже свело на нет достигнутое уменьшение выбросов промышленности. В более богатых странах Центральной и Восточной Европы парк автомобилей быстро обновляется, и появление новых автомашин с обязательным каталитическим нейтрализатором отработавших газов привело к заметному снижению среднего уровня выбросов автомобилями NO<sub>x</sub>. В менее богатых странах главной проблемой является устаревание парка транспортных средств. Большинство стран ввело ограничения на импорт автомашин, находившихся в эксплуатации сверх установленного срока или не отвечающих определенным техническим требованиям наряду с налоговыми льготами для автомашин, оснащенных каталитическими нейтрализаторами отработавших газов и работающих на неэтилированном бензине. Ряд стран Центральной и Восточной Европы постепенно отказались от использования этилированного бензина, а другие уже осуществляют стратегию поэтапного прекращения использования этилированного бензина, принятую в Орхусе в 1998 году. Постепенный отказ от использования этилированного бензина является одной из сложнейших задач для стран, располагающих крупными мощностями по переработке нефти и незначительными ресурсами для внедрения новых технологий очистки нефтепродуктов.

#### **Положительные сдвиги в области борьбы с загрязнением воздуха в Словении**

После проведения ОРЭД в Словении в области борьбы с загрязнением атмосферного воздуха произошло три важных изменения к лучшему. Во первых, была разработана подробная программа десульфурации выбросов теплоэлектростанций и предусмотрены реалистичные методы финансирования. Во вторых, переход на природный газ и принятие более жестких норм для дизельного топлива способствовали укреплению общей тенденции к снижению загрязненности атмосферного воздуха в городских районах. В третьих, по линии PHARE были выделены финансовые средства в поддержку разработки сети мониторинга.

**Источник:** Итоговый доклад по ОРЭД Словении, ЕЭК ООН, 1999 год.



#### **Извлеченные уроки**

- Страны, добившиеся бо?льших успехов на переходном этапе, существенно сократили выбросы из стационарных источников в результате внедрения новых технологий и продуктов и более эффективных методов управления. Однако положение в странах ЦВЕ и ВЕКЦА несопоставимо. Хотя они также добились сокращения выбросов из стационарных источников, это произошло главным образом за счет развала промышленного сектора, а не технологических или управленческих изменений к лучшему.
- Практически во всех странах с переходной экономикой, в которых проводился обзор, наблюдается резкий рост загрязнения из мобильных источников. Это является следствием не только быстрого увеличения парка автотранспортных средств, но и его устаревания и технического состояния, непродуманной налоговой структуры, недостаточно жестких инспекционных требований и продолжающегося применения этилированного бензина.

#### **Основные задачи на будущее**

- Совершенствование систем мониторинга в целях контроля качества воздуха в городских и сельских районах.
- Внедрение чистых технологий и производственных процессов на всех промышленных предприятиях за счет, в частности, законодательных актов, мер регулирования и на основе добровольных соглашений; в тех случаях, когда такие требования не предъявляются или их выполнение не обеспечивается должным образом, необходимо предусмотреть вопрос об установке и применении чистых технологий и производственных процессов в качестве одного из условий процесса приватизации.
- Обеспечение возможностей для подготовки персонала предприятий по вопросам эффективных процедур рационального природопользования.
- Уделение большего внимания совершенствованию или развитию эффективных систем общественного транспорта.
- Установление и обеспечение соблюдения более жестких норм в отношении технического осмотра автотранспортных средств.
- Поэтапное прекращение использования этилированного бензина является одной из первоочередных задач.

### **В. Водные ресурсы**

Практически во всех странах с переходной экономикой проблема рационального использования водных ресурсов является одной из наиболее приоритетных экологических задач. Она охватывает водоснабжение, особенно питьевой водой; водопользование в промышленности; ирригационные системы в сельском хозяйстве; обработку и рециркуляцию промышленных и бытовых сточных вод, а также охрану водных ресурсов и защиту водотоков и озер от загрязнения. Одной из приоритетных областей для деятельности в регионе стала также борьба с наводнениями.

Водные ресурсы в странах с переходной экономикой весьма разнообразны по их качеству и количеству, однако обладают некоторыми важными общими свойствами. Большинство водосборных площадей расположено на территории нескольких стран, и их воды впадают в замкнутые моря: Балтийское, Черное, Средиземное, Каспийское и Аральское море, или во внутренние озера. Многие зоны в регионе также зависят от рационального использования водных ресурсов, особенно засушливые пастбища, полупустыни, водно-болотные угодья и участки с карстовыми явлениями.

В прошлом основные программы в области развития ориентировались на такие виды применения водных ресурсов или водозаборные мероприятия, как строительство

гидроэлектростанций, судоходство, дренаж и ирригация. Такие программы приводили к заметному изменению гидрологических режимов и в некоторых случаях к широкомасштабным изменениям экосистем, таким, как истощение Аральского моря или озера Севан в Армении. Сельскохозяйственный дренаж и регулирование рек привели к уничтожению водно-болотных угодий и нарушили паводковый режим. Крупные плотины и противопаводковые дамбы не позволяют рыбному поголовью добраться до мест нереста и создали серьезную угрозу для выживания таких видов, как черноморский и адриатический осетр. Орошение привело к засолению почв и последующей утрате продуктивных земель в таких странах, как Узбекистан, Туркменистан, Кыргызстан и Армения.

Основными источниками загрязнения водных ресурсов ранее была промышленность (особенно горнодобывающая и тяжелая), сельское хозяйство в условиях интенсивного применения удобрений и пестицидов и населенные пункты городского типа, в которых ощущается нехватка очистных сооружений. Многие реки в странах с переходной экономикой подверглись серьезному загрязнению тяжелыми металлами, органическими веществами, фенолами, нефтехимическими продуктами, солью и другими веществами еще до 1990 года. С закрытием многих предприятий и снижением объема удобрений и пестицидов, применяемых в сельском хозяйстве, качество многих поверхностных вод несколько улучшилось. Однако этого не происходит в районах, которые зависят главным образом от добычи и переработки минеральных ресурсов и интенсивного ведения сельского хозяйства.

#### План действий для озера Севан

Озеро Севан является одним из древнейших на земле и содержит уникальные образцы флоры и фауны. Однако вследствие чрезмерно интенсивного использования для орошения и других видов деятельности площадь озера сократилась на 11%, и оно подверглось серьезной деградации вследствие загрязнения, вызванного сельскохозяйственной деятельностью.

В 1995 году началось осуществление Плана действий для озера Севан с использованием методов комплексного рационального природопользования. Этот план действий не предусматривает восстановления первоначального уровня вод в озере, поскольку это нереально, однако он нацелен на постепенное повышение уровня вод насколько это возможно. Он предусматривает устойчивое использование озера в целях туризма и организации отдыха, защиту и расширение биоразнообразия, развитие рыболовства, регулирование и сведение к минимуму выбросов загрязнителей, совершенствование институциональных форм комплексного использования ресурсов и восстановление стратегической роли озера.

*Источник:* ОРЭД Армении, ЕЭК ООН, 2000 год.

Кроме того, не уменьшилось загрязнение водных ресурсов городскими районами. Многие (но не все) города располагают теми или иными очистными сооружениями, однако они часто оснащены устаревшим оборудованием, не позволяющим эффективно очищать сточные воды. Из-за нехватки инвестиций за последние десять лет было модернизировано или построено лишь небольшое число очистных сооружений.

В Центральной и Восточной Европе наибольшая часть инвестиций на цели создания очистных сооружений осуществляется в рамках сотрудничества Латвии, Литвы Польши и Эстонии в деле охраны Балтийского моря при совместном финансировании скандинавских стран и других доноров. Страны бассейна реки Дунай подписали в 1994 году Конвенцию о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай.

В Совместной программе действий Международной комиссии по охране реки Дунай (МКОРД) на 2001-2005 годы Договаривающиеся стороны Конвенции решили произвести инвестиции в проекты в области промышленных сточных вод, а также осуществить проекты по водно-болотным угодьям. При поддержке доноров осуществляются и другие международные программы в целях охраны и рационального использования водных ресурсов в бассейнах Черного, Каспийского и Аральского морей.

#### **Кризисное состояние водных ресурсов в Центральной Азии**

Орошение в сельском хозяйстве в странах Центральной Азии применяется уже свыше 5 000 лет, однако в последние 40 лет оно стало неустойчивым. Это привело к возникновению экологического кризиса в бассейне Аральского моря и серьезных экологических проблем во всем регионе. Основные проблемы в бассейне Аральского моря сводятся к следующему: уровень воды упал на 15 метров, и в это море поступает всего лишь 5 км<sup>3</sup> воды; площадь моря сократилась более чем наполовину; запасы питьевой и оросительной воды в регионе недостаточны и отличаются низким качеством; как вода, так и свыше 50% орошаемых земель имеют высокую степень засоленности, и эта засоленность продолжает расти; морская вода загрязнена удобрениями и пестицидами, которые переносятся коллекторно-дренажными водами и ветром; резко сократилось биологическое разнообразие в результате высыхания моря и уменьшения его размеров; и опустынивание в дельтах Амударьи и Сырдарьи приводит к изменению климата в регионе. Все эти факторы оказывают негативное социально-экономическое воздействие на население региона, в частности ухудшают здоровье людей, обедняют рацион их питания и приводят к безработице.

Странам бассейна Аральского моря необходимо осуществлять согласованное планирование в области энергетики и сельского хозяйства и, что не менее важно, развивать сотрудничество между собой. Существует соглашение о совместном использовании водных ресурсов и производстве электроэнергии в регионе, однако оно не выполняется последовательным образом, а также не обеспечивает решение социальных, экономических и экологических проблем.

Решающее значение для решения этих проблем имеет международное сотрудничество. В рамках Специальной программы для стран Центральной Азии (СПЕКА), осуществляемой при поддержке ЕЭК ООН, основное внимание уделяется укреплению сотрудничества между государствами, в том числе в вопросах использования водных ресурсов и энергетики.

*Источник:* ОРЭД Узбекистана, ЕЭК ООН, 2001 год.

Подземные воды являются главным источником снабжения питьевой водой в Центральной и Восточной Европе и одним из важных источников наряду с поверхностными водами в странах ВЕКЦА. В прошлом верхние горизонты подземных вод подвергались загрязнению вследствие сельскохозяйственной и промышленной деятельности, сброса сточных вод и хвостов горных разработок, а в некоторых районах и военными объектами. Поэтому снабжение безопасной питьевой водой населения является важной проблемой во многих странах. Этот вопрос еще больше усложняется неспособностью местных органов власти, муниципалитетов и предприятий водного хозяйства обеспечить техническое обслуживание систем водоснабжения и капиталовложения в них. Потери воды при подаче через трубопроводы составляют порядка 30-80%, а оборудование станций очистки питьевой воды во многих случаях не отвечает необходимым требованиям.

В странах, готовящихся к вступлению в ЕС, задача на предстоящие годы заключается в соблюдении действующих в ЕС норм качества питьевой воды, однако в странах ВЕКЦА ситуация со снабжением питьевой водой продолжает ухудшаться из-за нехватки средств и эффективных инструментов управления. Имеют место большие потери воды в системе

распределения, водомеры практически не используются, а плату с пользователей взимают не за потребление воды, а лишь на покрытие издержек, связанных с эксплуатацией и техническим обслуживанием. Качество питьевой воды все в меньшей степени отвечает установленным нормам из-за загрязнения, неудовлетворительной работы станций очистки, недостаточной дезинфекции воды, плохого технического состояния систем водоснабжения и канализации. В сельских районах вода накачивается из колодцев, которые часто заражены химическими и биологическими загрязнителями. Хотя плата за пользование водой заметно возросла с 1990 года, ее объем по-прежнему не может полностью покрыть все расходы на капиталовложения и эксплуатацию. Муниципальные и национальные органы власти, учитывая интересы малоимущих семей, не готовы пойти на дальнейшее повышение платы за водопотребление. В любом случае значительная часть населения не в состоянии платить за пользование водой. В результате создается порочный круг уменьшения поступлений и роста издержек для водохозяйственных предприятий и дальнейшее ухудшение объектов инфраструктуры.

#### **Извлеченные уроки**

- Сточные воды являются главным источником загрязнения рек, озер и подземных вод, включая трансграничные воды. Качество воды в большинстве районов можно было бы повысить за счет капиталовложений в системы очистки воды, однако для этого требуются финансовые средства и платежеспособность населения или водохозяйственных органов.
- Наблюдаются серьезные проблемы в плане загрязнения подземных и поверхностных вод из-за нарушения порядка хранения опасных химических веществ и отходов. Многие из этих районов объявлены "зонами бедствия" и требуют крупных финансовых средств для исправления положения и удаления источников загрязнения.
- В странах Юго-Восточной Европы и ВЕКЦА, в частности, имеют место большие потери воды из-за пришедшей в негодность инфраструктуры и политики ценообразования в водохозяйственном секторе.
- Непродуманные решения по вопросам распределения водных ресурсов могут приводить к острой нехватке питьевой воды, а в условиях применения нерациональных методов орошения - к серьезным проблемам, связанным с эрозией и засолением почв.
- В целом политика в области использования водных ресурсов страдает из-за крайне раздробленной структуры принятия решений и в некоторых случаях из-за недальновидной экономической политики, при которой не учитываются долгосрочные последствия для окружающей среды и экономики.

#### **Основные задачи на будущее**

- Разработка комплексной межсекторальной политики в области водных ресурсов, охватывающей вопросы распределения и качества воды.
- Оптимизация структуры принятия решений в водохозяйственном секторе.
- Разработка и осуществление надлежащей политики ценообразования для домашних хозяйств, промышленных и сельскохозяйственных предприятий в целях содействия сбережению водных ресурсов, сокращения загрязнения, покрытия расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание и финансирования капиталовложений в инфраструктуру водоснабжения и очистку сточных вод.
- Разработка и осуществление планов регулирования паводков.
- Обеспечение функционирования станций очистки промышленных и бытовых сточных вод.

## С. Отходы и загрязненные участки

### 1. Коммунально-бытовые отходы

В странах с переходной экономикой производится от 190 до 380 кг коммунально-бытовых отходов на человека в год, что несколько меньше, чем в западных странах, но сопоставимо с ними. Объем коммунально-бытовых отходов возрастает, однако не все домашние хозяйства охвачены услугами по удалению мусора. Вследствие этого происходит накопление мусора в общественных местах, и возникает значительное число бесхозных и незаконных свалок. Удаляемые отходы вывозят на городские свалки, которые обычно находятся в собственности городских властей и обслуживаются предприятиями по сбору и удалению отходов более или менее бесплатно. Большинство систем сбора и удаления коммунально-бытовых отходов субсидируется, а капиталовложения на создание свалок и эксплуатационные расходы покрываются из государственного бюджета или государственных фондов охраны окружающей среды. Результатом этого является, с одной стороны, неэффективное управление работой городских свалок и, с другой стороны, отсутствие стимулов к уменьшению количества отходов, их утилизации или некоторых более сложных форм обработки.

Бесхозные и неэффективно управляемые свалки отходов создают особенно серьезную угрозу для окружающей среды и здоровья людей. На них свозятся все виды отходов, включая коммунально-бытовые, промышленные и медицинские. Мусор сжигается под открытым небом. Дым, содержащий токсичные вещества (диоксины, фураны), является источником серьезного загрязнения воздуха. Существуют люди, которые занимаются извлечением из мусора вторсырья, некоторые даже живут на мусорных свалках. Свалки не оборудованы ни системами дренажа, ни водонепроницаемой защитой, препятствующими выщелачиванию и просачиванию фильтрата в подземные воды.

#### Новая мусорная свалка в Днепропетровске, Украина

Для старой мусорной свалки Днепропетровска характерны те же проблемы, что и для большинства других свалок Украины. Однако недавно в городе была построена свалка, оборудованная таким образом, что по предъявляемым к ней экологическим требованиям она вполне соответствует западноевропейским нормам. К их числу относятся: надежная защита подземных вод за счет использования изолирующего слоя глины и 2 миллиметрового противодиффузионного экрана из полиэтилена повышенной плотности, отверстия для контроля за процессом выщелачивания, возможности перспективного использования биогаза и еженедельное покрытие мусора слоем глины и почвы для защиты от проникновения животных. Строительство мусорной свалки финансировалось частными инвесторами. Эти инвестиции частично окупаются за счет рекуперации металлов, стекла, бумаги и пластмассы.

Ожидаемое успешное функционирование новой днепропетровской мусорной свалки обусловлено рядом факторов, включая иностранные инвестиции и творческие методы управления, создание механизма возмещения расходов на основе рециркуляции извлеченных из отходов материалов, разработку успешно действующих механизмов и процессов сбора и вывоза отходов, установление реалистичных цен на услуги по обезвреживанию и удалению отходов, которые будут в состоянии оплачивать пользователи, и разработку других нестандартных механизмов обеспечения поступлений, что позволяет добиться полной самоокупаемости.

*Источник:* ОРЭД Украины, ЕЭК ООН, 1999 год.

Одной из наиболее серьезных проблем является удаление медицинских отходов. Лишь немногие страны с переходной экономикой располагают какими-либо или достаточно эффективными установками по отделению и обработке медицинских отходов. В результате медицинские отходы смешиваются на свалках с коммунально-бытовыми отходами, в результате чего люди, будь то работники здравоохранения или лица, живущие за счет сбора утиля на свалках, подвергаются угрозе инфекционных заболеваний.

В целях сокращения инвестиционных издержек большинство органов власти в странах Центральной и Восточной Европы выступают за создание меньшего числа региональных мусорных свалок и центров по обработке и удалению отходов. Однако решается этот вопрос медленно из-за отсутствия у муниципальных органов соответствующих стимулов. Организация мусорных полигонов по западным образцам и внедрение систем сбора мусора с разделением по фракциям сопряжены с повышением платы за удаление мусора и во многих случаях требуют установления партнерских взаимосвязей между государственными органами и частными иностранными компаниями, занимающимися обработкой и ликвидацией отходов. Больших успехов добились те страны, которые дерегулировали рынок удаления отходов и приватизировали мусорные свалки. В подобной ситуации капиталовложения в мусорные свалки и эксплуатационные издержки отражаются в сумме, уплачиваемой за вывоз мусора на свалку, а ее владельцы несут прямую ответственность за рациональное управление, а также заинтересованы в организации более крупных мусорных полигонов и рециркуляции отходов, с тем чтобы продлить срок эксплуатации мусорной свалки.

#### **Государственная стратегия ликвидации коммунально-бытовых отходов в Латвии**

Правительство в 1998 году утвердило государственную стратегию ликвидации коммунально-бытовых отходов (1998-2010 годы). Она распространяется на все неопасные отходы. Данная стратегия направлена на уменьшение числа мусорных свалок, интеграцию региональных систем удаления отходов и строительство новых региональных мусорных полигонов, обслуживающих не менее 100 000 человек. В 1999 году была разработана стратегия в области опасных отходов (2000-2010 годы), предусматривающая планы строительства установки по сжиганию опасных отходов и полигона для хранения опасных отходов, а также совершенствование систем сбора опасных отходов

*Источник: Итоговый доклад по ОРЭД Латвии, ЕЭК ООН, 2000 год.*

Страны, готовящиеся к вступлению в ЕС, должны соблюдать требования Директивы ЕС об организации мусорных свалок, и их население уже почти готово платить за услуги по сбору и удалению отходов, отвечающие западным стандартам. В то же время муниципалитеты в странах ВЕКЦА не в состоянии выделять крупные капиталовложения на цели ликвидации отходов. Поэтому в этих странах основное внимание уделяется совершенствованию нормативной базы по вопросам ликвидации отходов, внедрению экономических инструментов, позволяющих создать стимулы для более эффективной ликвидации отходов и оптимизации производственных процессов и очистки мест захоронения отходов, которые создают непосредственную угрозу для здоровья людей.

## 2. Промышленные отходы

### Аварийные выбросы промышленных вод в Бая-Мареи и в Бая-Борса в Румынии

После прошедших сильных дождей и таяния снега 30 января 2000 года образовалось повреждение защитной стены дамбы промышленного предприятия "Аурул", в результате чего произошел выброс цианосодержащих сточных вод. Около 100 000 км<sup>3</sup> содержащих цианистые соли вод попали в реку Самош и далее в Тису на территории Венгрии и Сербии и Черногории, а затем через Дунай в Черное море. На несколько дней прекратили свою работу несколько водозаборных станций на реках Тиса и Дунай, в том числе городская водозаборная станция в Тульче (дельта Дуная). Человеческих жертв не было. Однако эта авария привела к изменению водных организмов (фауна и флора восстановились, но во многих случаях они представлены другими видами).

10 марта 2000 года в результате размыва и повреждения дамбы хвостохранилища шахты "Новат" государственной горнодобывающей компании РЕМИН в Бая-Борса в речную систему попало 100 000 м<sup>3</sup> воды, содержащей около 20 000 т твердых отходов горнодобычи в виде шлама. Хотя содержание цианида в этих хвостах было весьма незначительным и отнюдь не сопоставимым с концентрацией цианида в водохранилище "Аурул", уровень содержания в них тяжелых металлов был относительно высоким.

Прошедший по всей речной системе цианидовый факел повлек за собой такие тяжелые последствия, как мгновенная гибель планктона и рыбы. Этот выброс также привел к резкому росту содержания тяжелых металлов (особенно меди, свинца и цинка) в отложениях ила возле разрушенной дамбы. Однако загрязнение тяжелыми металлами быстро уменьшилось вследствие дальнейшего смыва вниз по течению. На сегодняшний день наблюдается естественная регенерация экосистемы бассейна рек Самош и Тиса, где происходит восстановление флоры и фауны.

*Источник:* ОРЭД Румынии, ЕЭК ООН, 2001 год.

Твердые отходы образуются главным образом в горнодобывающей промышленности, в секторе энергетики и тяжелой промышленности. В некоторых странах эти отрасли вообще не функционируют. Основные проблемы заключаются в накоплении промышленных отходов, хвостов горных пород и загрязненных промышленных участков. Ранее при оценке образования отходов использовались несовместимые виды классификаций и систем отчетности, поэтому проводить сопоставление между разными странами региона довольно сложно. В целом объем вновь образующихся промышленных отходов сократился в 90-е годы из-за снижения объема производства и некоторого повышения эффективности; образование опасных отходов также сократилось вследствие ужесточения контроля, издержек, связанных с их удалением, и мер по рациональному природопользованию в промышленности.

Промышленные отходы крупных производственных объектов, такие, как хвосты, шлак, зола или шлам, обычно хранятся поблизости от мест их образования в отвалах или отстойниках. В зависимости от состава отходов они могут создавать угрозу для подземных и поверхностных вод, а также почвы или же стать источником переносимых воздухом частиц, содержащих тяжелые металлы или даже радиоактивные элементы.

## 3. Опасные отходы и загрязненные участки

Централизованно планируемая экономика оставила после себя немало опасных отходов, таких, как избыточные пестициды, накопившиеся в крупных сельскохозяйственных комплексах, и отходы, содержащие опасные вещества и хранящиеся на промышленных

объектах. В Юго-Восточной Европе война усугубила эту ситуацию вследствие разрушения промышленных объектов, сохранившихся неразорвавшихся боеприпасов и накопления медикаментов, которые направлялись в виде гуманитарной помощи.

В Центральной и Восточной Европе достигнут значительный прогресс в ликвидации опасных отходов. Ратификация и осуществление Базельской конвенции стали важным стимулом в деле разработки классификации опасных отходов и систем учета и ликвидации. В результате развития отчетности и системы мониторинга опасных отходов сформировался также рынок услуг по обезвреживанию и удалению опасных отходов, включая хранение, рециркуляцию, сжигание и другие виды удаления. Предприятия пользуются услугами западных стран в области удаления опасных отходов, особенно применительно к наиболее проблемным веществам, таким, как полихлордифенилы (ПХД). В то же время значительные запасы опасных отходов все еще хранятся на контролируемых участках в ожидании надлежащего удаления.

#### **Опасные промышленные отходы в Албании**

В настоящее время промышленное производство состоит из горнодобычи и обогащения руды, содержащей медь и хром, добычи угля (лигнита), добычи и переработки нефти и производства строительных материалов. Поэтому промышленные отходы создаются главным образом этими отраслями. На закрытых промышленных объектах основная экологическая проблема заключается в отходах, накопленных вследствие ранее проводившейся деятельности. В 2000 году наибольшее количество опасных отходов образовалось в промышленности по производству хрома и меди. Эти отходы содержат шестивалентный хром, который является высокотоксичным соединением и представляет угрозу для людей и окружающей среды. Практически все работы по добыче медной руды и ее обогащению прекращены, однако поверхностные и подземные воды все еще загрязнены медью и другими тяжелыми металлами, попавшими туда из мест хранения промышленных отходов.

*Источник: ОРЭД Албании, ЕЭК ООН, 2002 год.*

#### **4. Радиоактивные отходы**

Радиоактивные отходы и хвосты добычи и обработки урана создают особенно острые проблемы в странах, где существует уранодобывающая промышленность. Кроме того, в некоторых лигнитных шахтах встречаются отложения урана, в результате чего образуются крупные отвалы радиоактивной зольной пыли. Большинство стран временно хранят радиоактивные отходы на ядерных объектах, и лишь в некоторых из них хранилища оборудованы отдельно. По сообщениям, места хранения отходов близки к заполнению, а в некоторых случаях их предельная емкость уже превышена. Многие места хранения ядерных отходов не отвечают международным стандартам безопасности или положениям действующего законодательства. Отсутствуют установки для обработки или предварительной обработки отходов. Не существует системы регулярного контроля за безопасностью на объектах или возле них. Население и окружающая среда подвергаются воздействию высоких уровней радиации. Источником радиоактивного загрязнения являются также добыча и обогащение урана (радиоактивный газ радон), и хвосты, образующиеся в урановой промышленности. Во многих странах отсутствует контроль за такими хвостами, и заброшенные урановые хвосты обычно используются в качестве



### Экологические проблемы в горнодобывающих регионах Украины

Город Кривой Рог, расположенный в Днепропетровской области, является центром густонаселенного промышленного и горнодобывающего пояса протяженностью порядка 140 км с севера на юг. Криворожский железорудный и горно-обогатительный комплекс состоит из девяти открытых шахт и пяти обогатительных предприятий. Этот огромный комплекс занимает территорию свыше 30 000 га, из которых 26% покрыто хвостами горнорудной промышленности общим объемом в 3 млрд. м<sup>3</sup>. Железорудные шахты и обогатительные предприятия дают почти 220 млн. м<sup>3</sup> промышленных стоков ежегодно. Из них 50 млн. м<sup>3</sup> выкачиваются непосредственно из шахт. Кислотные стоки без какой-либо обработки сбрасываются прямо в местные реки. Хотя объем этих стоков значительно ниже выбросов из шахт, в краткосрочном плане они являются гораздо более токсичными из-за высокого содержания в них тяжелых металлов. Ингулетский горно-обогатительный комбинат, являющийся крупнейшим в Криворожском бассейне, не располагает установками по очистке сточных вод, образующихся при добыче и обогащении руды, а имеющееся на нем оборудование устарело.

Комбинат по обогащению урана в городе Желтые воды осуществляет сброс промышленных вод, содержащих радионуклиды, без какой-либо обработки или при недостаточно эффективной обработке в реку Ингул. В этом водотоке концентрация радия-226 превышает предельно допустимый уровень. Запорожский железорудный комбинат сбрасывает от 18 до 20 млн. м<sup>3</sup> промышленных сточных вод в год в Утлюкский лиман на северном берегу Азовского моря. Уровень содержания нерастворимого железа в этих водах в 10-50 раз превышает установленные ПДК. В районах, прилегающих к испарительным бассейнам, происходит загрязнение окружающей среды содержащей железо пылью, при этом гибнут птицы, занесенные в Красную книгу Украины.

Угольные шахты Донбасского бассейна дают 75 млн. м<sup>3</sup> промышленных стоков в год, из которых 46% приходится на Западный Донбасс. Около 20% промышленных стоков имеет более высокую концентрацию соли, чем морская вода, содержание которой составляет от всего 30 мг/л до экологически опасного уровня 4 000 мг/л или выше. В результате сброса этих вод концентрация соли в реках достигла уровней, которые резко ограничивают возможности использования воды для водоснабжения или орошения. В горнодобывающих районах Донбасса поверхностные и подземные воды содержат свыше 10 вредных компонентов (например, кадмий, фосфор, литий, титан, марганец), содержание которых превышает ПДК. В некоторых случаях образующиеся в результате горнодобычи промышленные стоки используются для разбавления бытовых сточных вод, в том числе неочищенных, после чего они сбрасываются в ближайшую речную систему.

*Источник:* ОРЭД Украины, ЕЭК ООН, 2000 год.

В настоящее время все страны изучают варианты долгосрочного хранения радиоактивных отходов, особенно высокорadioактивного отработавшего топлива. Необходимо принять срочные меры для предотвращения радиоактивного загрязнения.

### 5. Загрязненные участки

Одним из последствий плохого управления в области охраны окружающей среды в прошлом является наличие разбросанных по всему региону загрязненных участков. К их числу относятся:

- промышленные объекты, загрязненные химическими веществами и отходами технологических процессов, с запасами накопленных опасных отходов;
- не отвечающие экологическим требованиям и бесхозные свалки, на которых смешаны коммунально-бытовые и опасные отходы;
- места хранения и сброса пестицидов с истекшим сроком годности;
- хвосты горнодобывающей промышленности;
- районы, прилегающие к металлургическим заводам и загрязненные тяжелыми металлами;

- советские военные базы, загрязненные слитым топливом, неразорвавшимися боеприпасами и другими веществами;
- крупные по площади районы, загрязненные радиоактивными осадками, например, район Чернобыля в Украине, Беларуси и Российской Федерации, Семипалатинск в Казахстане и закрытые ядерные объекты в Российской Федерации.

#### Загрязненные участки в Российской Федерации

Согласно оценкам, загрязнение почв отходами промышленного производства охватило 2,3 млн. га. В частности, 730 000 га земли считаются опасно загрязненными в результате деятельности предприятий химической, нефтяной и нефтехимической промышленности и предприятий цветной и черной металлургии. В большинстве городов, где имеются промышленные объекты, примерно 12% земель считаются опасно загрязненными. В зарегистрированных случаях наиболее серьезное загрязнение вызвано тяжелыми металлами, углеводородами и органическими химическими веществами.

*Источник:* ОРЭД России, ОЭСР в сотрудничестве с ЕЭК ООН, 1999 год.

Страны региона пока не располагают ресурсами для эффективной очистки загрязненных участков, для чего каждой стране потребуются миллиарды долларов.

Хотя на ранних этапах переходного периода эти участки рассматривались в качестве главной экологической угрозы, работы по очистке были проведены лишь в отношении ограниченного числа наиболее приоритетных из них.

#### Программа помощи и реабилитации для лиц, пострадавших вследствие испытаний на Семипалатинском полигоне в Казахстане

Семипалатинский ядерный полигон представляет собой зону площадью 18 500 км<sup>2</sup> на северо-востоке Казахстана. Всего по официальным данным, опубликованным в 1996 году, российскими властями на полигоне было произведено 456 ядерных испытаний, в том числе 26 наземных, 87 атмосферных и 343 подземных взрыва. В их число входят так называемые мирные ядерные взрывы, крупнейший из которых привел к образованию озера диаметром около 500 м и глубиной 100 м, окруженного скалами высотой до 100 м, которое называют озеро Балапан или Атомное озеро. Шесть наземных и один экскавационный взрыв, проведенные в период с 1949 по 1965 год, оказали наибольшее влияние на радиоактивное загрязнение местной и региональной окружающей среды и на здоровье населения, проживающего в районе Семипалатинского испытательного полигона. Однако наиболее вопиющим событием с точки зрения коллективной дозы радиоактивных осадков, которой подверглись люди, стало испытание самой первой советской атомной бомбы 29 августа 1949 года, которая по своему воздействию на местное население сопоставима с чернобыльской аварией. От 10% до 25% радиоактивных осадков в результате этих взрывов выпали на расстоянии от 100 до 300 км от эпицентра взрыва.

На своей пятьдесят второй сессии 16 декабря 1997 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 52/169 М, в которой она призвала международное сообщество оказывать правительству Казахстана помощь в его усилиях по удовлетворению потребностей населения, пострадавшего в результате проведения ядерных испытаний на Семипалатинском ядерном полигоне. В начале 1998 года правительство Казахстана учредило Государственный межведомственный комитет по выяснению вопросов, связанных с Семипалатинским регионом.

*Источник:* ОРЭД Казахстана, ЕЭК ООН, 2000 год.

В Центральной и Восточной Европе наиболее часто применяется подход, который состоит в разработке долгосрочных программ восстановления природных ресурсов, регистрации таких участков, их изучения и создания системы мониторинга. Конкретные меры по восстановлению принимаются в тех случаях, когда возникает настоятельная потребность или когда это оправдано с экономической точки зрения с учетом возможности

хозяйственного освоения данного участка или, как это имело место в случае с несколькими советскими военно-воздушными базами, возможности рекуперировать топливо в объеме, представляющем интерес с коммерческой точки зрения. Лишь отдельные страны могут осуществлять систематическую очистку таких участков. Некоторые участки были очищены в связи с приватизацией. В этих случаях в ходе процесса приватизации проводились экологические аудиты и в договор купли-продажи включались обязательства о восстановлении природных ресурсов, обычно в виде обязательства правительства взять на себя ответственность за причиненный в прошлом экологический ущерб и использовать средства, вырученные от приватизации, на восстановительные работы.

В странах ВЕКЦА, где загрязненные участки значительно больше по площади, мало что делается для восстановления участков сверх программ и проектов, поддерживаемых донорами. С учетом масштабов этой проблемы упомянутые программы разрабатывались лишь для устранения наиболее острых угроз.

Войны, которые велись в Юго-Восточной Европе, оставили особое наследие в виде загрязненных участков. Наиболее характерными загрязненными участками являются: разрушенные и сожженные химические заводы и нефтеочистные сооружения, минные поля, стихийные свалки, запасы устаревших медикаментов, разливы ПХД из поврежденных электротрансформаторов и военно-транспортных средств и воронки от разрыва боеприпасов с обедненным ураном.

#### **Последствия для окружающей среды и здоровья населения в "зонах бедствия" Сербии**

Целевая группа по Балканам Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)/Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦООННП) выявила "горячие точки" (зоны экологического бедствия) в четырех районах Сербии: Панчево, Крагуевац, Нови-Сад и Бор. Были выявлены загрязнители, создающие наиболее острые проблемы: в Панчево – 1,2 дихлорэтан в воде и осадках и загрязнение почвы ртутью; в Крагуеваце - загрязнение почвы диоксином и ПХД; в Нови-Саде – летучие углеводороды, полициклические ароматические углеводороды (ПАУ), ПХД и ртуть в воде и отложениях; и в Боре - значительные объемы  $SO_2$ , выброшенные в воздух; ПХД и тяжелые металлы в почве. ПХД, диоксин, ПАУ, ртуть и  $SO_2$  создают серьезную угрозу для здоровья человека. Уровень угрозы зависит от продолжительности, маршрута и дозы воздействия. Никаких систематических исследований возможного нанесения вреда здоровью людей этими загрязнителями в зонах экологического бедствия не проводилось, за исключением отдельных докладов. Выражается также озабоченность в связи с возможным воздействием на здоровье истощенного урана.

Когда в результате бомбардировок в 1999 году были повреждены или уничтожены промышленные объекты, возникшее загрязнение еще больше усугубило ранее имевшиеся экологические проблемы, особенно в тех районах, где уже сложился высокий уровень загрязнения под воздействием промышленной деятельности. Оценка степени ущерба для здоровья из-за возросшего воздействия неблагоприятных экологических факторов в результате вооруженного конфликта не проводилась, и поэтому никаких данных на этот счет нет.

*Источник:* ОРЭД Югославии, ЕЭК ООН, 2002 год.

Предпринимаются активные международные усилия по расчистке минных полей, однако для обеспечения безопасности большинства районов потребуется еще несколько лет. Тем временем на минах периодически подрываются люди. В ходе реконструкции промышленных объектов проводится также их очистка, однако о применяемых нормах мало что известно. Для организации других восстановительных работ странам Юго-

Восточной Европы не хватает средств, и они практически целиком зависят от международной помощи.

#### **Извлеченные уроки**

- Отсутствие эффективной нормативно-правовой базы для сбора и удаления отходов создает серьезные проблемы. Бесхозные и незаконные свалки создают серьезную угрозу для здоровья людей, проживающих в непосредственной близости от них. Речь идет прежде всего о ситуациях, когда не производится сортировка при сборе и удалении медицинских и опасных отходов. Особой угрозе подвергаются внутренние мигранты, поскольку они зачастую вынуждены селиться в наименее привлекательных районах, в том числе поблизости от мусорных свалок.
- Судя по всему, наиболее эффективные результаты в деле повышения эффективности сбора и удаления коммунально-бытовых отходов достигаются в тех случаях, когда формируется рынок удаления отходов и устанавливается четкая ответственность граждан и организаций, образующих отходы. В этом отношении может оказаться полезной подготовка соответствующих сотрудников муниципалитетов по вопросам процедуры приватизации системы сбора и удаления отходов.
- Активно функционирующие отрасли должны нести ответственность за генерируемые ими отходы и их воздействие на окружающую среду. Накопленные промышленные отходы, особенно опасные отходы предприятий, которые прекратили свою деятельность, должны подвергнуться инвентаризации и обезвреживанию в рамках государственных планов действий.
- Загрязненные участки, особенно экологически неблагополучные районы, требуют значительных финансовых средств в целях их очистки и восстановления. Для такой работы потребуется время и внешняя финансовая помощь.
- Необходимо уделить особое внимание участкам, загрязненным радиоактивными веществами, включая бывшие полигоны для ядерных испытаний и брошенные военные объекты, которые являются главными источниками радиоактивного загрязнения для населения и окружающей среды.

#### **Основные задачи на будущее**

- Совершенствование нормативно-правовой базы в области сбора и удаления отходов (включая опасные отходы) и внедрение экономических инструментов в качестве стимулов более эффективного удаления отходов и более чистых производственных процессов, а также расчистки мест хранения отходов, которые создают угрозу здоровью людей.
- Разработка и осуществление общей стратегии сбора и удаления отходов.
- Оценка последствий для окружающей среды, вытекающих из сохранения имеющихся свалок бытовых отходов, и принятие мер по ослаблению этого воздействия; оценку необходимо проводить в первую очередь на мусорных свалках, представляющих непосредственную угрозу.
- Расширение полномочий местных органов власти в области удаления коммунально-бытовых и промышленных отходов и оказание им поддержки в выполнении этой задачи.
- Совершенствование процесса удаления медицинских отходов путем введения стандартной отчетности, организации мониторинга и внедрения наиболее эффективных методов удаления отходов.
- Осуществление мониторинга подземных и поверхностных вод в непосредственной близости от мусорных свалок, мест захоронения опасных отходов и загрязненных участков и обеспечение того, чтобы загрязненные подземные воды не использовались для питья или орошения.
- Организация кампаний по информированию общественности о методах удаления коммунально-бытовых отходов с уделением первоочередного внимания мерам по предотвращению образования отходов через систему просвещения и средства массовой информации.
- Переселение людей и домашних животных из зараженных районов.
- Проведение оценки воздействия всех загрязненных участков на окружающую среду и прежде всего на здоровье людей.

- Осуществление сбора и изыскание путей обезвреживания, хранения и уничтожения устаревших пестицидов и других токсичных химических веществ в целях ослабления связанной с ними угрозы.
- Обеззараживание участков и недопущение их дальнейшего загрязнения; создание сети в целях налаживания международного сотрудничества в этой области.

#### **Д. Биоразнообразие**

В странах с переходной экономикой имеется ряд биогеографических районов и наблюдается большое многообразие местообитаний и экосистем, некоторые из которых исчезли в Западной Европе за последние два столетия. Для них характерны обширные степи, самые различные карстовые и альпийские биотопы, пустыни и полупустыни, а также водно-болотные угодья в речных дельтах и поймах. В некоторых районах, например зонах карста (Словения, Хорватия, Литва), закрытых морях и крупных озерах с уникальной флорой и фауной (Каспийское, Аральское, Севан, Иссык-Куль) и водно-болотных зонах (Балтика, дельта Дуная, Черное море), сложилась весьма неблагоприятная ситуация в плане сохранения биоразнообразия. В этом регионе находятся также важный миграционный коридор и район зимовки птиц из Северной Европы (Балтийское и Черное моря, крупные озера). Кавказ и горы Центральной Азии являются местом происхождения некоторых видов фруктов и животных, которые были одомашнены тысячи лет тому назад и сейчас разводятся во всем мире. Обитающие в этих странах популяции млекопитающих, как правило, значительно крупнее, чем те, что встречаются в Западной Европе, где они практически исчезли, например популяции крупного медведя и волка в Юго-Восточной Европе, Карпатах и на Кавказе, единственная популяция европейских зубров в Польше и Беларуси, снежный барс в Кыргызстане, тигр в Приморском крае Российской Федерации.

В то время как промышленные города и районы в странах Центральной и Восточной Европы и ВЕКЦА подверглись сильному загрязнению, богатое биоразнообразие было сохранено благодаря сельскохозяйственной политике и жесткому государственному контролю за лесами и охраняемыми районами, включая обширные закрытые зоны вдоль границ и возле военных объектов. При этом сельское хозяйство все-таки оказало заметное отрицательное воздействие на биоразнообразие. Велась вырубка лесов, распашка степей, осушение болотистых районов (например, 70% всех болот в Литве), а также активное строительство оросительных систем. Строительство крупных плотин для орошения и производства электроэнергии нарушило места нереста рыбы и изменило микроклимат и паводковый режим, а ирригационные работы в некоторых случаях приводили к засолению почв.

Промышленность оказывала более непосредственное воздействие на биоразнообразие. Наиболее масштабные последствия связаны с отчуждением территорий, кислотными дождями и загрязнением вод, что привело к изменениям в составе видов, дефолиации деревьев и заболачиванию водоемов. Добыча полезных ископаемых привела к деградации земель и загрязнению отходами горно-обогатительных предприятий и образующимся шламом. В последнее время наблюдается расширение и рост числа карьеров, в которых

добывают материалы для строительства, причем довольно часто незаконным образом. Чернобыльская авария оказала пагубное воздействие на природную среду в виде кислотных дождей, мутаций и причинения долгосрочного ущерба, изменений в составе видов и возникновения новых патогенных грибов.

#### **Биоразнообразие в Албании**

Албания характеризуется богатым биоразнообразием, и в ней представлены самые различные экосистемы - от морских и прибрежных до широколиственных лесов и альпийских лугов, а также многие редкие и эндемичные виды (в частности, 91 вид животных, находящихся под угрозой во всем мире). Однако биоразнообразие в значительной мере пострадало вследствие ведения интенсивного сельского хозяйства в прошедшие годы и урбанизации, браконьерства и незаконных вырубок леса в настоящее время. С 60-х годов широко применялись дренажные работы, мелиорация болот и сведение лесов ради новых сельскохозяйственных угодий, террасирование и культивация лугов и пастбищ, благодаря чему почти 30% лесных площадей и около половины пастбищ были превращены в культивируемые земли. В результате площадь обрабатываемых сельхозугодий практически удвоилась в период с 60-х по 80-е годы, что привело к эрозии почв и утрате или деградации важных с экологической точки зрения экосистем.

В последнее десятилетие биоразнообразию угрожают урбанизация и нерегулируемое землепользование, а также чрезмерная или незаконная эксплуатация природных ресурсов. Одной из серьезнейших экологических проблем является обезлесение, особенно находящийся вокруг городских районов и в сельской местности. Охота привлекает многочисленных иностранных туристов и заметно сказывается на популяциях некоторых видов. Ведение иностранными судами рыбного промысла у берегов страны наносит ущерб местообитаниям рыбы и ракообразных и оказывает весьма отрицательное воздействие на придонные организмы у побережья Ионического моря.

Сохранение биоразнообразия заключается главным образом в выделении охраняемых районов на основе категорий и руководящих принципов Всемирного союза охраны природы (МСОП). Сеть охраняемых районов расширяется и видоизменяется, и ставится задача охватить ею свыше 10% территории страны.

*Источник:* ОРЭД Албании, ЕЭК ООН, 2002 год.

Экономическое положение в той или иной стране оказывает заметное влияние на то, каким образом осуществляется охрана и рациональное использование природных ресурсов. В странах, где экономическая ситуация улучшилась (например, Словения, Литва, Эстония), леса распространяются на территорию бывших сельхозугодий, а в тех районах, где из-за менее благоприятных условий прекращены интенсивные методы ведения сельского хозяйства и выпас скота, отмечается рост популяций крупных хищников и копытных. В то же время в странах, где наблюдаются экономические трудности, имеет место чрезмерное использование пастбищ и лесов из-за незаконных вырубок возле населенных пунктов (Армения, Кыргызстан, Албания), а также браконьерство и незаконный лов рыбы, что создает угрозу для некоторых видов (например, резкое снижение численности снежных барсов в Кыргызстане после того, как страна была открыта для иностранцев и торговли).

В переходный период резко сократились масштабы применения удобрений и пестицидов, что привело к росту биоразнообразия и популяций некоторых видов (например, насекомых, хищных птиц). Однако растущую угрозу для биоразнообразия представляет транспортная инфраструктура, которая приводит к разрушению местообитаний, загрязнению воздуха и другим угрозам, связанным с загрязнением. В Балтийском море наблюдается рост

загруженности портов в связи с перевозками нефти, что создает угрозу для мигрирующих видов птиц. Строительство дорог поглощает обширные участки земли и нарушает места обитания (например, шоссейные дороги, проходящие по районам обитания медведей в Словении, Трансбалтийское шоссе, проходящее по болотным угодьям, планы строительства обширной дорожной инфраструктуры в Армении).

Там где осуществляется эффективное регулирование туризма и особенно развивается экотуризм, это идет на пользу биоразнообразию. Однако в тех странах, где отсутствует эффективное регулирование туризма и ведется бесконтрольное строительство и развитие инфраструктуры, возникает серьезная угроза для биоразнообразия.

Задача сохранения богатого биоразнообразия настоятельно требует принятия мер по созданию охраняемых районов и мер по охране биоразнообразия вне территорий охраняемых районов. Однако для эффективного решения этой задачи имеющихся институциональных и финансовых ресурсов недостаточно. В результате имеют место заметный разрыв между законодательными положениями и мерами по охране природы на местах, затруднения в плане институционального развития и активное участие отечественных и международных НПО в деятельности по охране природы.

#### **Регулирование биоразнообразия в Российской Федерации**

Россия осуществляет деятельность по регулированию и сохранению значительной доли мировой дикой живой природы и биологического разнообразия видов. Она добилась заметных успехов в деле решения некоторых природоохранных задач. Идет быстрое и всестороннее развитие нормативно-правовой базы в области охраны природы и ее совершенствование в целях содействия ее практической реализации. Составлено несколько кадастров природных ресурсов, и опубликована российская Красная книга видов, находящихся под угрозой исчезновения. Продолжается расширение системы охраняемых районов, площадь которых в 1999 году охватывала 5,5% территории страны (или около 1 млн. кв. км).

Однако без поступления дополнительной финансовой поддержки охраняемые районы окажутся не в состоянии выполнять свои основные функции. Это могло бы привести к серьезным последствиям как на национальном, так и на международном уровне. Помимо охраняемых районов, в России имеются обширные лесные угодья с богатой флорой и фауной, которые играют важную роль с точки зрения сохранения биоразнообразия, так и глобального углеродного цикла. Снижение объема лесозаготовок в 90-е годы на 70% до некоторой степени ослабило неблагоприятное воздействие на лесные ресурсы, обусловленное зачастую неустойчивыми методами ведения лесного хозяйства. Тем не менее в некоторых случаях весьма ценные старовозрастные леса и охраняемые районы по-прежнему страдают от неустойчивых и порой незаконных методов пользования лесными угодьями.

*Источник:* ОРЭД России, ОЭСР в сотрудничестве ЕЭК ООН, 1999 год.

Во всех странах имеются заповедники, в которых обеспечивается охрана природных ресурсов, и их общая площадь составляет от 3% (Кыргызстан) до 11,2% (Литва).

### Регулирование природоохранной деятельности в Литве

В соответствии с рекомендацией, содержащейся в обзоре результативности экологической деятельности в 1998 году, Литва приступила к выработке систематического подхода к вопросам регулирования природоохранной деятельности в конце 1999 года. К числу конкретных мер относятся: создание единой классификации природных местообитаний Литвы; подготовка обзора, предусматривающего сопоставление национальных систем классификации с принятой в ЕС системой классификации палеарктических хабитатов; выявление районов в рамках сети "НАТУРА 2000" в соответствии с национальными и принятыми в ЕС критериями; проверка видов растений в Литве, которые предположительно являются вымершими или малоизученными; и подборка перечня растений, на которые распространяются директивы ЕС о защите мест обитания и о защите диких птиц, с указанием того, охвачены ли они национальными мерами защиты.

*Источник:* Итоговый доклад по ОРЭД Литвы, ЕЭК ООН, 2000 год

Управление охраняемыми районами осуществляется главным образом государственными учреждениями, действующими под эгидой министерств по охране окружающей среды, а в некоторых случаях и национальными академиями наук или национальными ведомствами лесного хозяйства. В некоторых странах для управления охраняемыми районами назначаются консультативные комиссии. Большое внимание уделяется мониторингу, вопросам лицензирования (охота, рыбная ловля, собирательство) и контролю за использованием. Однако выработка руководящих принципов устойчивого пользования встречается редко. Рациональному природопользованию препятствуют сложные административные и управленческие проблемы, связанные с землевладением (приватизация и реституция), конфликт полномочий различных органов власти, устаревшие планы рационального природопользования или их отсутствие, нехватка финансовых средств, а также недостаточно активное сотрудничество и взаимодействие с другими секторами. Границы охраняемых районов зачастую устанавливаются произвольно, с тем чтобы избежать близости к крупным населенным пунктам. Однако при этом игнорируются естественные границы между экосистемами. Там, где имеет место районирование, районы, как правило, рассматриваются как потенциальный источник и фактор, сдерживающий развитие, а не как средство управления, а размеры буферных зон слишком малы, поэтому достигающий границ охраняемого района процесс развития и эксплуатации зачастую наносит ущерб его биотопам. В некоторых странах проблему частного землевладения решили за счет запрета на приватизацию земель в охраняемых районах; в других предпринимаются попытки добиться более устойчивого использования ресурсов путем предоставления некоторых участков земли в аренду частным лицам на определенных условиях.

### Извлеченные уроки

- Эффективная деятельность по сохранению биоразнообразия требует общего территориального планирования и устойчивого экономического развития в интересах населения, проживающего в непосредственной близости от охраняемых районов.
- Сохранение биоразнообразия следует рассматривать в межсекторальном контексте, принимая во внимание, в частности, методы ведения сельского хозяйства, туризм и рекреационную нагрузку, энергетику и торговлю, а также вопросы охраны окружающей среды.
- Обеспечению выполнения законов о сохранении биоразнообразия и об охраняемых районах мешает отсутствие четкого ведомственного разграничения между различными инспекциями и лицензирующими органами.



#### Основные задачи на будущее

- Разработка, принятие и осуществление, предпочтительно на согласованной основе, национальных стратегий по сохранению биоразнообразия и национальных планов развития и охраны территорий.
- Оптимизация работы инспекционных органов и ведомств по выдаче лицензий.
- Создание эффективных режимов управления в целях коммерческого использования охраняемых районов или других районов, располагающих значительным биоразнообразием (например, лесов, рыболовных и охотничьих хозяйств).
- Развитие экотуризма.

#### Е. Минеральные ресурсы

Страны региона располагают значительными запасами минеральных ресурсов, включая нефть, природный газ, уголь, руды черных и цветных металлов, а также строительные материалы (например, гравий и отделочный камень). В некоторых из них, особенно в странах Юго-Восточной Европы и ВЕКЦА, минеральные ресурсы являются наиболее важным сектором экономики, тогда как в более богатых странах Центральной и Восточной Европы минеральные ресурсы утратили свое экономическое значение. Перед странами ВЕКЦА стоит задача внедрения устойчивых методов добычи и обработки ресурсов.

Добыча минеральных ресурсов характеризуется целым рядом факторов прямого или косвенного воздействия на окружающую среду. Эксплуатация шахт приводит к ухудшению состояния ландшафта, включая случаи просадки грунта и связанного с этим разрушения зданий в населенных пунктах. Возникающие вследствие добычи и переработки руды хвосты хранятся в отвалах, прудах-хранилищах или специальных водоемах, огражденных дамбами. Они являются источником загрязнения воздуха пылью, которая содержит тяжелые металлы, а иногда является радиоактивной, и загрязнения поверхностных и подземных вод и почвы вследствие выщелачивания химических веществ. В результате добычи и переработки руды образуются сточные воды, которые содержат тяжелые металлы и использовавшиеся в технологических процессах химические вещества и характеризуются высоким уровнем засоленности или содержания твердых частиц, например, в результате мокрого обогащения угля. Добыча и транспортировка нефти и природного газа также приводят к загрязнению почв, воды и атмосферного воздуха вследствие выбросов и утечек продуктов из скважин и трубопроводов, например в Каспийском регионе, где почва на обширных территориях пропитана нефтью из-за малоэффективных методов добычи.

К числу косвенных факторов воздействия добычи минеральных ресурсов относятся высокая доля угля, используемого для производства энергии в странах, где имеются богатые запасы угля, что приводит к загрязнению воздуха выбросами  $SO_x$ ,  $NO_x$  и увеличению выбросов  $CO_2$ . Добыча и переработка минеральных ресурсов требуют значительных энергозатрат.

В краткосрочной перспективе минеральные ресурсы являются важным и даже главным источником экспортных поступлений во многих странах с переходной экономикой. Во

всех странах ресурсы недр принадлежат государству, и компаниям, ведущим добычу полезных ископаемых, выдаются разрешения или концессии. Некоторые, хотя и немногие, горнодобывающие и нефтяные компании были приватизированы. В целом объем инвестиций в сектор горнодобывающей промышленности остается незначительным, что приводит к ухудшению состояния объектов. Практически все инвестиции в этом секторе приходится на иностранные компании. Для внедрения современных эффективных технологий, которые также оказывали бы меньшее отрицательное воздействие на окружающую среду, требуется гораздо больший объем инвестиций.

#### **Маднеулийский горнообогатительный комплекс, Болнисийский район Грузии**

Маднеулийское месторождение цветных металлов (медь, свинец, цинк, барит и золото) было обнаружено в 1956 году и является одним из крупнейших на Кавказе. Оно эксплуатируется с 1975 года и в 1996 году стало акционерной компанией (АО "Маднеули"). Хотя "Маднеули" производит высококачественный медный концентрат, который экспортируется в основном в Болгарию, Турцию, Россию, Йемен и Иран, около 75-80% основного капитала устарело и для добычи меди требуются новые технологии. В Маднеулийском горнодобывающем районе накоплено около 12,5 млн. т золотосодержащей вскрышной породы, скопившейся в результате открытых разработок. В 1994 году грузинско-австралийское совместное предприятие "Кварцит" было создано для добычи золота с использованием на месте метода выщелачивания с применением цианида. Уже обработано 7 млн. т материалов с содержанием 1,3 г/т Au.

Шахта расположена в сельскохозяйственном районе, где проживает 20 000 30 000 человек. Местная продукция, в основном овощи, поставляется жителям Тбилиси и его окрестностей. Состояние окружающей среды в этом районе значительно ухудшилось, и обрабатываемые земли более не могут использоваться. Конструкция шахты и операции по переработке сырья включают замкнутый водный цикл. Однако в те периоды, когда шахта была закрыта, сточные воды сбрасывались непосредственно в реку без предварительной очистки. Также подкисленные воды с открытых разработок, содержащие тяжелые металлы, загрязняют притоки реки Кура. В 1992 году содержание меди в реке Казретула в 220 раз превышало официальную норму, а содержание цинка было в 65 раз выше. Мониторинг подземных вод в стратегических местах вблизи хвостовых накопителей и золотых приисков, на которых используется высокотоксичный раствор цианистого натрия, не проводится. Отходы горных разработок накапливаются на площади более чем 240 га около открытого разреза и подвергаются эрозии под воздействием ветра и дождей. Они являются источниками загрязнения пыли, почвы, поверхностных и подземных вод. Ежегодно происходит выбросы около 31 т пыли, содержащей такие тяжелые металлы, как кобальт, хром, кадмий, никель, мышьяк и другие. Восстановление окружающей среды пострадавших районов не является распространенной практикой в Маднеули. До настоящего времени лишь 42 гектара были рекультивированы, и в целях борьбы с эрозией на хвостовой дамбе было посажено некоторое количество деревьев. Вследствие огромного объема (20,8 млн. т) и площади (68,2 га) хвостовой резервуар требует поддержания более эффективного мониторинга водного баланса в целях предотвращения аварийных разливов.

*Источник:* ОРЭД Грузии, ЕЭК ООН, 2003 год.

В Центральной и Восточной Европе горнодобывающая промышленность обычно находится в ведении министерств экономики, в то время как в странах ВЕКЦА имеется несколько министерств, которые занимаются вопросами как минеральных ресурсов, так и окружающей среды. В некоторых странах принято новое законодательство по вопросам минеральных ресурсов, предусматривающее нормы, которые призваны обеспечить устойчивое использование ресурсов в условиях рыночной экономики, включая применение принципа материальной ответственности виновника загрязнения. Разрешение на разработку минеральных ресурсов обычно выдается отечественным и зарубежным горнодобывающим компаниям при условии соблюдения соответствующих требований и, как правило, оформляется в виде заявки, которая включает, среди прочего, экологическую

экспертизу и план мероприятий по восстановлению состояния окружающей среды. Операторы должны вносить плату за использование минеральных ресурсов, экологический налог, а в некоторых странах создавать ликвидационный фонд, из средств которого оплачиваются работы по очистке по завершении эксплуатации объекта. Однако на практике с учетом экономической роли добычи минеральных ресурсов выполнение этих требований не обеспечивается на систематической основе.

#### **Извлеченные уроки**

- Добыча ресурсов может оказать серьезное экологическое воздействие на почву, подземные и поверхностные воды, качество атмосферного воздуха и биоразнообразие. Кроме того, тяжелые металлы могут попасть в продовольственную цепочку. Эта отрасль должна тщательно регулироваться и поддерживаться, в том числе в случаях применения новых технологий и привлечения международных инвесторов.
- Хвосты, образующиеся в горнодобывающей промышленности и содержащие тяжелые металлы, могут также содержать другие токсичные вещества (например, цианид), создают серьезную угрозу возникновения аварий с катастрофическими последствиями. В планах по удалению хвостов следует учитывать не только фактор человеческой ошибки и необходимость содержания инфраструктуры в нормальном техническом состоянии, но и возможность стихийных бедствий, например, вызываемых сильными дождями или снегопадами, приводящими к крупным наводнениям.
- Неспособность наладить мониторинг выбросов сбросов стоков и их экологических последствий может свести на нет любые усилия по внедрению эффективной системы рационального природопользования.

#### **Основные задачи на будущее**

- Утверждение новых проектов в горнодобывающей промышленности на основе международных стандартов и практики в области добычи полезных ископаемых и содействие внедрению систем рационального природопользования на действующих предприятиях, включая применение системы ISO 14000 и Программы Европейского союза по экологическому менеджменту и аудиту.
- Внедрение чистых технологий в горнодобывающей промышленности и в процессы обогащения полезных ископаемых с уделением основного внимания источнику загрязнения (процессу), рециркуляции там, где это возможно, и сокращению загрязнения путем очистки воздуха и воды в целях сведения к минимуму воздействия на окружающую среду.
- Проведение подробной оценки "горячих точек" в горнодобывающей промышленности (например, заброшенных хвостовых отвалов и действующих объектов горнодобывающей промышленности) и разработка для них планов восстановительных работ; полное соблюдение принципа "платит загрязнитель".
- Создание механизмов для обеспечения высококачественного экологического мониторинга и организация и обеспечение самостоятельного мониторинга загрязнения воды и атмосферного воздуха.
- Укрепление полномочий природоохранных органов в деле планирования, выдачи разрешений и регулирования соблюдения установленных норм в горнодобывающей промышленности.



## РАЗРАБОТКА ИНСТРУМЕНТОВ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

### А. Рамки политики

Практически во всех странах региона разработаны новые направления национальной природоохранной политики в переходный период. Сфера применения и цели этих новых направлений политики характеризуются значительным разнообразием. После принятия Программы действий по окружающей среде для стран Центральной и Восточной Европы (ПДОС) на Конференции в Люцерне в 1993 году многие страны разработали национальные планы действий по окружающей среде (НПДОС), часто в сотрудничестве со Всемирным банком. Большинство стран с переходной экономикой недавно завершили или продолжают процесс подготовки НПДОС второго поколения.

В соответствии с Программой действий по окружающей среде (ПДОС) национальные планы действий должны представлять собой документы, в которых устанавливается ограниченное число первоочередных задач в реальных бюджетных рамках. В оптимальных случаях к процессу установления приоритетных задач привлекались самые различные участники, которые способствовали сбору и изучению экологической информации и вносили свой вклад в постановку первоочередных задач. Для установления приоритетов также требуется глубокий анализ вопросов политики на основе объективных и транспарентных критериев. На практике НПДОС обычно представляют собой всеобъемлющие перечни природоохранных программ и проектов от формирования соответствующих учреждений до участия государства в выделении капиталовложений на развитие инфраструктуры без четкого разграничения приоритетов или указания механизмов реализации, включая финансирование.

Через год после принятия ПДОС на второй Конференции министров по вопросам окружающей среды и здоровья в Европе было принято решение разработать национальные планы действий в области окружающей среды и здоровья (НПДООСЗ). Они позволили провести консультации с министерствами здравоохранения и охраны окружающей среды и другими учреждениями, однако в целом координация осуществления не дала желаемых результатов.

#### Документы по вопросам природоохранной политики в Эстонии

Эстония приняла свою первую национальную природоохранную стратегию (НПС) в 1997 году. Уже в 1998 году на основе НПС был разработан Национальный план действий по окружающей среде (НПДОС), а в середине 2001 года был подготовлен второй НПДОС. Если НПДОС 1 разрабатывался в тесном сотрудничестве с Европейским союзом, то НПДОС 2 был подготовлен целиком и полностью эстонскими экспертами. Широкое привлечение всех потенциальных участников, которым характеризовался НПДОС 1, применялось еще активнее в ходе разработки НПДОС 2. Более 250 специалистов объединили свои усилия в целях обновления и доработки плана действий, необходимых для продолжения курса на достижение десяти программных целей НПС. В ходе этой работы активно использовался Интернет в качестве средства связи между партнерами и ознакомления с замечаниями представителей общественности.

*Источник:* ОРЭД Эстонии, второй обзор, ЕЭК ООН, 2001 год.

### **Национальный план действий в области окружающей среды и здоровья в бывшей югославской Республике Македонии**

Национальный план действий в области окружающей среды и здоровья (НПДООСЗ) был разработан министерством здравоохранения и принят правительством в 1999 году. Он был подготовлен при поддержке ВОЗ и участии многочисленной рабочей группы, в которой, помимо министерства здравоохранения, были представлены многие другие ведомства и исследовательские учреждения, включая министерство по окружающей среде и физическому планированию. Ряд рекомендаций, включенных в НПДООСЗ, согласуется с рекомендациями НПДОС, который был принят в 1996 году и также подготовлен при участии представителей сектора здравоохранения.

НПДООСЗ представляет собой основу для выработки направлений политики в целях достижения прогресса по основным аспектам состояния окружающей среды и здоровья. Однако нехватка финансовых средств для ее осуществления, слишком большое число приоритетных задач и необходимость в доработке ряда планируемых мероприятий задерживают процесс осуществления. Кроме того, в ходе децентрализации и реформы происходит переключение внимания и ресурсов на реализацию местных планов действий в области окружающей среды и здоровья (МПДООСЗ).

*Источник:* ОРЭД бывшей югославской Республики Македонии, ЕЭК ООН, 2002 год.

Практически все направления природоохранной политики не обеспечиваются соответствующими стратегиями финансирования, и эта проблема, особенно в плане осуществления, является главной и общей для всех секторов государственной политики в регионе. НПДООСЗ оказали определенное влияние на распределение национальных капиталовложений в странах, где на природоохранные цели выделялись некоторые средства с учетом первоочередного внимания, которое уделялось экологическим проблемам в ходе демократических преобразований. В менее богатых странах не наблюдалось практически никакого увеличения внутреннего финансирования в результате принятия НПДОС. Из-за того что природоохранной деятельности по-прежнему уделяется в целом меньшее внимание, НПДОС все еще рассматриваются как секторальные программы министерств по вопросам охраны окружающей среды, и даже задача интеграции НПДОС с НПДООСЗ оказалась непростой.

В целях оказания содействия местным и региональным органам власти в определении направлений своей политики и установлении первоочередных задач в странах региона при поддержке доноров и НПО были выработаны два подхода. Местные планы действий в области окружающей среды (МПДОС) или региональные планы действий в области окружающей среды (РПДОС) рассматриваются в качестве инструмента установления целей политики в области охраны окружающей среды и первоочередных задач по привлечению инвестиций, а местные планы действий в рамках Повестки дня на XXI век (МПД 21) представляют собой основывающиеся на широком участии процессы разработки долгосрочной перспективы в области устойчивого развития. МПДООСЗ также разрабатываются в качестве средства интеграции планирования в области охраны окружающей среды и здравоохранения на уровне муниципальных органов. Во всех из этих местных планов применяются методологии, основывающиеся на участии общественности и диалоге между различными субъектами.

К настоящему времени в странах региона разработаны сотни МПДОС, МПД 21 и МПДООСЗ зачастую при заметной поддержке местных НПО. Некоторые доноры

сосредоточились на региональном и местном уровнях и использовали процессы МПДОС и МПД 21 для планирования своей деятельности по программам. МПДОС, МПДООСЗ и МПД 21 способствовали укреплению местного потенциала в плане проведения природоохранной политики и осуществляются при целенаправленном финансировании из ограниченных средств местных и региональных органов власти, несмотря на то, что многие из них (например НПДОС) содержат весьма обширный перечень планируемых мероприятий. Однако в некоторых случаях их осуществлению препятствует слабая координация между центральными министерствами и местными и региональными органами власти.

Одной из наиболее интересных областей развития природоохранной политики является внедрение различных инструментов политики. В целях борьбы с загрязнением страны используют "набор" инструментов политики, в котором заметную роль играют нормативы качества окружающей среды, разрешения природоохранных органов и сборы за загрязнение окружающей среды, взимаемые с промышленных предприятий. Многие страны внедряли эти инструменты в условиях централизованного планирования. В первые годы переходного периода новые демократические правительства укрепили имеющиеся инструменты и добавили к ним новые.

### Территориально-пространственное планирование

В переходный период страны сталкиваются с целым рядом проблем, связанных с физическим планированием и застройкой территорий:

- ухудшение состояния жилых зданий и низкий уровень их эксплуатации из-за неспособности многих жильцов оплачивать ремонт и обслуживание;
- перенаселенность, высокий шумовой уровень;
- перемещение населения из сельских районов в города в надежде на лучшие экономические условия и значительное число беженцев в результате войн и внутренних конфликтов, что создает дополнительную нагрузку на жилищную и городскую инфраструктуру;
- растущий спрос на индивидуальные дома на одну семью в пригородных районах из-за нехватки качественного жилья в городах;

#### Проблемы территориально-пространственного планирования в бывшей югославской Республике Македонии

Изменения в экономической структуре страны, открытие ранее защищенных рынков, возросшая роль частного сектора и общин, децентрализация и новые функции местных органов управления создают новые проблемы и открывают новые возможности в системе территориального планирования бывшей югославской Республики Македонии. Возникли новые города в качестве центров экономического роста и инвестиций за счет растущей безработицы и нищеты в сельских общинах. Эти тенденции усугубили уже сложившиеся диспропорции в распределении населения и давно установившееся неравенство в плане доступа к основным социальным услугам и объектам инфраструктуры. Для решения этих проблем в рамках новой системы территориального планирования необходимо будет принять меры по решению серьезных экономических, социальных и экологических задач.

*Источник:* ОРЭД бывшей югославской Республики Македонии, ЕЭК ООН, 2002 год.

- массовое незаконное строительство и спекуляция землей в условиях неразвитости рынков недвижимости;
- нехватка или полное отсутствие в деревнях основных общественных и коммунальных услуг, таких, как сеть дорог, водоснабжение и санитарно-технические сооружения;
- восстановление старых промышленных и горнодобывающих городов и регионов;
- интеграция трансъевропейских сетей в территориальную структуру стран;
- Восстановление в период после конфликтов и стихийных бедствий, таких, как землетрясения или наводнения.

Важными процессами в рамках переходного периода являются реституция и приватизация земель. Возвращение земельных участков и выплата компенсации за сельскохозяйственные угодья, леса, здания и части зданий осуществляются разными путями, однако во всех случаях на это уходит много времени из-за неэффективной системы информации о земельных участках и конфликтов с субъектами, которые недавно распоряжались этой собственностью. Во всех странах идет разработка комплексных систем территориальной информации и земельных кадастров в качестве предварительного условия налаживания землеустройства в условиях рыночной экономики.

В большинстве стран ЦВЕ территориально-пространственное планирование находится в ведении того же самого министерства, которое отвечает за охрану окружающей среды, в то время как в большинстве стран ВЕКЦА эту функцию по-прежнему выполняют отдельные министерства строительства или урбанизации. Новые правовые системы в области физического планирования предусматривают законы по вопросам физического планирования, строительства и жилья. Они дополняются законодательством по сельскохозяйственным землям, лесам и окружающей среде. Такие системы обычно предусматривают три уровня территориального планирования: национальный, региональный и местный. Национальное правительство отвечает за национальный уровень, а местные органы власти занимаются регулированием землепользования и территориальным планированием на местном уровне. На региональном уровне применяются различные решения в зависимости от институциональной структуры, однако, как правило, это происходит с участием местных органов власти. Цели этих новых систем увязаны с процессом сбалансированного социально-экономического развития, охраной окружающей среды, природного и антропогенного наследия и рациональным использованием территорий. В некоторых субрегионах сложилось также эффективное трансграничное сотрудничество в области планирования общих объектов инфраструктуры и районов вдоль границ.

Процессы территориально-пространственного планирования и выдачи разрешений на застройку являются теми важными областями, в которых участие общественности реализуется на практике. Большинство законов предусматривает такое участие в процессе принятия решений, и растет число стран, в которых одним из условий деятельности по физическому планированию является проведение стратегической экологической оценки.



### **Извлеченные уроки**

- НПДОС представляют собой важные первые попытки всестороннего формулирования национальных природоохранных задач. Они также сыграли полезную роль в плане налаживания диалога между участниками и повышения информированности общественности. Однако в большинстве случаев с их помощью не удалось определить четкие приоритеты, которые могут быть реализованы в рамках имеющихся средств.
- Серьезным препятствием на пути успешного осуществления МПДОС и МПДООСЗ является недостаточно эффективное сотрудничество и координация между центральными министерствами и местными и региональными органами власти из-за отсутствия достаточного институционального потенциала у обеих сторон и в некоторых случаях соперничества между ними. Эта проблема может осложниться в тех случаях, когда задействованы два министерства - здравоохранения и окружающей среды.
- Территориально-пространственное планирование может стать эффективным средством в области не только природоохранного планирования, но и устойчивого развития, поскольку оно представляет собой интеграционный инструмент.

### **Основные задачи на будущее**

- Разработка национальной природоохранной политики второго поколения с ограниченным числом обоснованных приоритетных задач, реальными сроками осуществления и в условиях наличия институциональных возможностей и финансовых ресурсов.
- Интеграция природоохранной политики в общеэкономическую и секторальную политику и укрепление межминистерского сотрудничества в деле разработки природоохранной политики и установления приоритетных задач.
- Укрепление территориально-пространственного планирования в качестве средства интеграции и внедрения стратегической экологической оценки.
- Содействие осуществлению МПДОС и МПДООСЗ при широком участии общественности во всех местных общинах.
- Более активное привлечение местных органов власти к подготовке и проведению ОВОС.

## **В. Регулирующие инструменты**

### **1. Разрешения природоохранных органов**

Существует несколько видов разрешений для новых проектов и имеющихся объектов: разрешения на строительство, разрешения на выброс загрязнителей и разрешения природоохранных органов, лицензии на использование природных ресурсов (разрешения на пользование ресурсами) и разрешения на эксплуатацию. В разных странах применяются различные виды разрешений, однако процедура получения разрешения, как правило, является довольно сложной и предусматривает целый ряд различных инстанций, которые должны дать свое согласие или даже провести исследование, например экологическую экспертизу, или установить предельные значения загрязнения по данному объекту. Подобная сложность ставит под угрозу эффективность всей системы.

Практически во всех странах промышленным предприятиям и другим крупным загрязняющим объектам необходимо получать разрешения природоохранных органов. В них устанавливаются нормативы выбросов в воздух и в воду, которые в принципе основываются на действующих стандартах и условиях. В большинстве стран Центральной

и Восточной Европы и стран ВЕКЦА природоохранные органы устанавливают отдельные нормативы на выбросы по каждому стационарному источнику загрязнения на данном объекте и по каждому виду загрязнителя. Платежи за загрязнения и штрафы за несоблюдение нормативов в свою очередь увязаны с выбросами. Загрязнители платят за выбросы в воздух и в воду в пределах установленных в разрешении нормативов; за превышение установленных уровней загрязнения они платят штраф по ставкам, которые, как правило, в несколько раз выше.

#### Примеры лицензирования в Республике Молдова

Водопользователи в Республике Молдова должны получить лицензию природоохранных органов и вносить плату за водоснабжение. На сброс сточных вод также необходимо получить лицензию. Сброс сточных вод в водоемы разрешен лишь в том случае, когда это не приводит к росту уровня загрязнения сверх установленных нормативов. В противном случае водопользователь должен обеспечить очистку сточных вод, с тем чтобы они отвечали установленным стандартам.

В Республике Молдова также действует система разрешений на загрязнение окружающей среды. Предельные значения выбросов устанавливаются на основе экологического анализа и включаются в экологический паспорт. Национальные стандарты основываются на государственных стандартах (ГОСТ). Когда министерство по вопросам охраны окружающей среды выдает лицензию на выбросы из стационарного источника, за его строительством следят региональные учреждения. Эксплуатирующая объект организация должна подготовить и регулярно проверять нормы выбросов из источника и их ежегодные предельные значения на основе выданного разрешения. На более крупных источниках выбросов, например электростанциях, производится самостоятельный замер выбросов в воздух, хотя и не постоянной основе. В большинстве случаев проверка осуществляется на основе баланса энергии и массы.

*Источник:* ОРЭД Республики Молдова, ЕЭК ООН, 1998 год.

Часто имеет место разделение функций по выдаче разрешений и проведению инспекций между различными организациями и между различными подразделениями одного и того же ведомства. В некоторых странах за выдачу разрешений отвечают центральные органы власти и природоохранные ведомства. В других - эту функцию выполняют сотрудники природоохранной инспекции, которые работают в региональных или местных природоохранных органах. Когда функции по выдаче разрешений и контрольные функции сосредоточены в одном и том же ведомстве, а учреждение, которое выдает разрешения также ведает вопросами инспекции, возникает явный конфликт интересов, что может сказаться на доверии к этой системе.

Несмотря на то, что сотрудники природоохранных органов и инспекций могут работать в рамках одного и того же учреждения, еще одним осложняющим фактором является полная несогласованность в деле выдачи разрешений и контроля за ними, в результате чего сотрудники инспекции не всегда должным образом осведомлены о подробном содержании разрешений, выданных предприятиям. Это мешает инспекторам проводить проверки и подрывает их авторитет.

В некоторых случаях выдачу разрешений осуществляют и другие учреждения, в том числе разрешений, не связанных с охраной окружающей среды (например, в связи с вопросами строительства, санитарно-профилактических мероприятий, обеспечения безопасности). При подобном разделении процедур выдачи разрешений эксплуатирующим организациям приходится проходить через многоступенчатый и требующий немало

времени и средств процесс подачи заявки. Некоторые страны Центральной и Восточной Европы и ВЕКЦА переходят к унифицированной схеме выдачи разрешений в соответствии с директивой ЕС о комплексных мерах по предупреждению загрязнения.

#### **Выдача разрешений, лицензирование и инспекция в Грузии**

Экологические разрешения выдаются министерством по охране окружающей среды. Для выдачи лицензии на добычу природных ресурсов требуется разрешение, которое также выдается министерством по охране окружающей среды, однако фактическое решение о выдаче лицензии принимается одним из четырех межминистерских советов, ведающих лицензиями: по минеральным ресурсам, по поверхностным водным ресурсам, по флоре и фауне. Однако данная процедура не распространяется на добычу нефти и газа. Решения о выдаче лицензий на использование этими ресурсами являются исключительной прерогативой министерства топлива и энергетики. Пользование лесными ресурсами разрешалось по решению лицензионного совета по флоре, однако эти вопросы были переданы в 1999 году в ведение министерства лесного хозяйства. В обоих указанных случаях налицо явный конфликт интересов между деятельностью по лицензированию и хозяйственной деятельностью.

Однако наибольшие проблемы возникают в процессе проведения инспекций. Предположительно в целях борьбы с коррупцией был принят закон, предусматривающий получение разрешения суда до проведения какой-либо инспекции. Суд также вправе отказать в выдаче разрешения на инспекцию. И хотя это, возможно, привело к сокращению излишнего числа проводившихся в прошлом инспекций, подобная мера отрицательным образом сказалась на нормальном функционировании основного контрольного механизма, обеспечивающего соблюдение требований о выдаче экологических разрешений и лицензий.

*Источник:* ОРЭД Грузии, ЕЭК ООН, 2003 год.

## **2. Экологические нормы**

Нормативы качества окружающей среды предусматривают предельно допустимые концентрации загрязнителя в той или иной среде, например в воздухе, воде или почве, в целях защиты здоровья людей и экосистем. Такие нормы могут способствовать установлению целевых показателей для принятия соответствующих мер. До начала переходного периода практически во всех странах региона были разработаны нормативы качества воздуха и воды, при этом такие нормативы в странах Центральной и Восточной Европы и в бывшем Советском Союзе были зачастую более жесткими, чем применявшиеся в Западной Европе, или руководящие принципы, рекомендованные Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ).

Ряд нормативов качества окружающей среды также выходил за рамки административных возможностей стран в плане их мониторинга. Хотя страны устанавливают довольно много нормативов, они в действительности могут измерять уровень загрязнения лишь по некоторым из них. Оборудование для мониторинга недостаточно чувствительно для того, чтобы измерять концентрации многих загрязнителей при тех низких уровнях, которые установлены для них.

Во многих странах (главным образом странах ВЕКЦА) эти нормативы все еще действуют, в то время как в других их постепенно заменили более реалистичными нормативами качества окружающей среды и предельно допустимыми концентрациями ограниченного числа загрязнителей воздуха, нормативами выбросов, например выхлопных газов автотранспорта, экологическими требованиями к продукции, например стандартами на автомобильное топливо ЕЭК ООН, предельно допустимыми уровнями и запретами на

использование озоноразрушающих веществ, санитарными нормами и правилами, нормативами качества питьевой и водопроводной воды, эталонными показателями качества для почвы и подземных вод и нормами, регулирующими сбросы сточных вод.

Были созданы национальные системы стандартизации, сопоставимые с западными системами, особенно в странах Центральной и Восточной Европы. В странах, которые готовятся к вступлению в ЕС, в процессе приведения их правовых норм в соответствие с требованиями ЕС постепенно вводятся нормативы ЕС.

### **3. Оценка воздействия на окружающую среду**

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) представляет собой обязательную оценку воздействия

планируемой деятельности на окружающую среду и определение мер, которые потребуются для соблюдения действующих стандартов и норм. ОВОС является также обязательным элементом процедуры выдачи разрешений природоохранных органов на использование природных ресурсов, загрязнение и проведение строительных работ.

Во всех странах региона существует система экологической экспертизы проекта, увязанная с системой выдачи разрешений на строительство предприятий и объектов. Порядок проведения экологической экспертизы может быть неодинаковым в разных странах.

В странах ВЕКЦА оценка воздействия на окружающую среду основывается на существовавшей в Советском Союзе системе экологической экспертизы, введенной в конце 80-х годов. В соответствии с этой системой экспертные комиссии рассматривают экологические последствия деятельности практически всех новых промышленных объектов, а также многих изменений профиля действующих предприятий. Решение этих комитетов о приостановлении реализации проектов и внесении изменений в проектную документацию является обязательным. Положения об информировании или участии общественности в экспертизе обычно не предусматривались, и в большинстве стран ВЕКЦА они так и не получили развития.

#### **Экологические нормативы в Узбекистане**

Узбекистан унаследовал свои нормативы от бывшего Советского Союза. Многие из этих норм уже устарели и не отвечают рекомендациям ВОЗ, а также не подкрепляются реальными возможностями по выполнению планов и задач. С 1994 года в стране ведется пересмотр системы нормативов качества воздуха и воды на основе предельно допустимых концентраций (ПДК), которые определяются как предельно допустимые концентрации токсичных веществ в воздухе, воде и почве, не наносящие вреда здоровью человека. Такие ПДК устанавливаются министерством здравоохранения на основе замеров их частотности и токсичности. Существует 479 нормативов качества воздуха, 1 138 санитарных нормативов и 1 050 ПДК для воды. Предельно допустимые сбросы и выбросы вредных веществ для предприятий указываются в выданных им разрешениях и устанавливаются по ПДК. Существуют различные нормативы для питьевой воды, поверхностных вод, подземных вод, очищенных сточных вод и вод в водоемах рыбохозяйственного назначения; нормативные качества воздуха, определяемые как ПДК; нормативы для почвы, включая нормативы содержания в почве токсичных веществ; санитарные нормы, которые обязывают все промышленные предприятия включать экологические и санитарные нормы в свою проектную документацию.

*Источник: ОРЭД Узбекистана, ЕЭК ООН, 2001 год.*

С 1989 года почти все страны Центральной и Восточной Европы ввели процедуры ОВОС. В некоторых странах закон ЕС 1985 года об ОВОС и принятая в 1991 году в Эспо Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте содействовали разработке таких процедур. Законодательство о проведении ОВОС в большинстве стран предусматривает доступ общественности к соответствующим исследованиям и соответствующий период уведомления и сроки для представления замечаний, а зачастую и проведение открытых слушаний.

В ряде стран ОВОС может прямо предусматривать и оценку воздействия на здоровье людей. Могут также проводиться отдельные оценки санитарного состояния окружающей среды не только в связи с проектами, но и в отношении направлений политики и программ.

#### **ОВОС в Болгарии**

ОВОС, экологические аудиты и регулирование природоохранной деятельности составляют основу для учета природоохранных целей деятельности предприятий в Болгарии. Закон об ОВОС был принят среди первых законодательных актов переходного периода и построен на основе директивы ЕС. ОВОС проводится с учетом меняющихся обстоятельств каждые два года. С самого начала процесс ОВОС предусматривал систему выдачи разрешений, которые действуют далеко не везде. Министерство по охране окружающей среды разработало также национальную программу экологического аудита предприятий, осуществляемого лицензированными экспертами и оплачиваемого за счет средств предприятия. Опыт проведения ОВОС, а также экологического аудита привел к двум важным последствиям. Во первых, это способствовало укреплению уверенности министерства в том, что оно в состоянии выполнить директиву Европейского союза о комплексных мерах по предупреждению и ограничению загрязнения (что было намечено на 2003 год) в более сжатые сроки. Во вторых, ОВОС и экологический аудит включены в процесс приватизации, что позволяет провести оценку нанесенного в прошлом экологического ущерба наряду с проверкой выполнения соответствующих требований.

*Источник:* ОРЭД Болгарии, ЕЭК ООН, 2000 год.

#### **Оценка санитарного состояния окружающей среды в Узбекистане**

Санитарно-эпидемиологические станции в Узбекистане систематически проводят оценку соблюдения правил поддержания санитарно-эпидемиологического состояния окружающей среды при планировании землепользования в целях создания новых населенных пунктов и новых промышленных районов, а также любой деятельности, которая может оказать потенциальное воздействие на здоровье и окружающую среду (например, строительство, реконструкция и модернизация промышленных предприятий, освоение новых видов продукции, материалов, пищевых продуктов; предотвращение загрязнения и восстановление почвы и недр). С концептуальной точки зрения указанная оценка аналогична проведению экологической оценки проектов, политики и планов развития. Важным достижением является то, что никакую деятельность нельзя начать без наличия сертификата о соблюдении санитарных норм. Сфера охвата как санитарной, так и экологической экспертизы определена законом, который предусматривает взаимодополняемость обоих процессов.

*Источник:* ОРЭД Узбекистана, ЕЭК ООН, 2001 год.

В нескольких странах природоохранные органы столкнулись с проблемами ограниченности своих возможностей в плане осуществления процедур ОВОС. Эта проблема является характерной для стран, которые осуществляют большое количество оценок, не располагая при этом должным организационным потенциалом. В этом случае им трудно обеспечить оценку качества. В таких странах природоохранным органам следует применять менее строгие процедуры контроля для обеспечения того, чтобы ограниченные ресурсы использовались для оценки наиболее важных проектов. Еще одна проблема состоит в том,

что многие сотрудники, которые занимаются ОВОС, особенно на местном уровне, нуждаются в дополнительной подготовке и стандартных руководствах по техническим вопросам, связанным с процедурами проведения ОВОС, а также в подготовке по вопросам организации участия общественности и проведения открытых слушаний. Кроме того, заключения по итогам проведения оценок воздействия на окружающую среду часто не отличаются высоким качественным уровнем. В нескольких странах Центральной и Восточной Европы, включая Чешскую Республику и Хорватию, эта проблема решается за счет создания систем аккредитации консультантов, которые занимаются подготовкой подобных документов. В нескольких странах введена официальная процедура определения диапазона возможностей, с тем чтобы выявлять элементы и подходы применительно к каждому заключению о проведении ОВОС. Благодаря такой процедуре основное внимание в процессе анализа будет уделяться ключевым параметрам экологического воздействия данного проекта.

#### **Извлеченные уроки**

- Процесс выдачи разрешений и лицензий представляет собой весьма важный инструмент природоохранной политики, поскольку он устанавливает условия реализации проектов и создает основы для последующего соблюдения требований и обеспечения выполнения. Он также имеет важное значение в плане создания возможностей для участия общественности. Излишне сложные системы выдачи разрешений являются малоэффективными, поскольку они не только отпугивают инвесторов, но и приводят к распылению ответственности между многочисленными учреждениями и способствуют ослаблению транспарентности.
- Ограниченный набор реалистичных нормативов может быть более эффективным, чем многочисленные и весьма жесткие нормы, соблюдение которых невозможно должным образом контролировать или обеспечивать.
- ОВОС в целом является более жесткой и гласной процедурой, чем система государственной экологической экспертизы, и поэтому является предпочтительной. ОВОС представляет собой важный и эффективный механизм не только оценки, но и интеграции, однако для ее проведения часто требуется наращивание соответствующего потенциала в рамках природоохранных министерств.

#### **Основные задачи на будущее**

- Внедрение комплексных разрешений в соответствии с Директивой ЕС о комплексных мерах по предупреждению и ограничению загрязнения и совместно с другими секторами.
- Уточнение и оптимизация сфер ответственности различных ведомств в деле выдачи разрешений и лицензий и содействие осуществлению.
- Рационализация системы нормативов качества окружающей среды для обеспечения контроля за наиболее важными загрязнителями.
- Разработка экологических требований к продукции и дальнейшее осуществление этой деятельности в связи с появлением новых химических веществ.
- Создание возможностей для всестороннего проведения ОВОС на основе независимой экспертизы при участии общественности.
- Обеспечение гласности результатов ОВОС и информирование о них общественности.

### **С. Экономические инструменты**

Большинство стран с переходной экономикой создали системы платежей за загрязнение окружающей среды и штрафов за несоблюдение природоохранного законодательства, главным образом применительно к выбросам загрязняющих веществ в воздух, сбросу сточных вод и удалению отходов. Применяются также сходные с ними платежи за

использование и добычу природных ресурсов, например плата за забор воды, лесопользование, добычу минеральных ресурсов, а также за охоту и рыболовство. Эти платежи, как правило, устанавливаются в связи с системой выдачи разрешений: базовая плата взимается за разрешенные выбросы, а штрафы налагаются за нарушение установленных норм и правил природопользования.

В некоторых странах до обретения ими независимости не существовало каких-либо экономических механизмов обеспечения охраны природы. В 90-е годы многие страны ввели платежи за загрязнение окружающей среды и использование природных ресурсов в целях увеличения поступлений, направляемых на капиталовложения в сферу охраны окружающей среды, создание стимулов для борьбы с загрязнением и его уменьшение, обеспечение соблюдения предусмотренных в разрешениях требований и реализацию принципа "платит загрязнитель". Несмотря на

#### Экологические платежи в Армении

В 1997 году решением правительства об экологических платежах была введена система платежей за пользование природными ресурсами, включая плату за пользование поверхностными и подземными водами; добычу минеральных ресурсов; выбросы в воздух опасных веществ из стационарных источников; использование топлива для автотранспортных средств и выбросы из мобильных источников; сброс опасных веществ в воду; и удаление отходов. Система была создана главным образом для получения доходов. Однако из планируемых поступлений в размере 890 млн. драм в 1998 году было собрано всего порядка 30 миллионов. Стало очевидным, что семьям со средним уровнем доходов новые платежи оказались не по карману.

*Источник: ОРЭД Армении, ЕЭК ООН, 2000 год*

наличие систем самых различных экологических платежей их эффективность ограничена. Эти системы не позволяют добиться реализации главной цели, ради которой они создаются: изменить поведение людей и соответствующих организаций и побудить их бережнее относиться к окружающей среде. Эти механизмы предусматривают лишь весьма слабые стимулы для сокращения уровней загрязнения и служат прежде всего для получения доходов.

Причинами ограниченной эффективности этих экономических инструментов являются:

- незначительный размер платежей за пользование природными ресурсами;
- низкий уровень ставок платежей за загрязнение, размер которых недостаточно велик, чтобы существенно повлиять на поведение виновника загрязнения;
- низкая эффективность штрафов и санкций за несоблюдение природоохранного законодательства, которые не создают реальных стимулов для сокращения сверхнормативных выбросов;
- большое количество загрязняющих веществ, за которые производятся платежи, и сложная административная система;
- низкий уровень собираемости платежей, обусловленный слабым обеспечением выполнения и ограниченными возможностями в плане мониторинга; отсутствием эффективных инспекционных механизмов для контроля за сбором платежей и штрафов; и слабое взаимодействие с командно-административными механизмами;

- широкие дискреционные полномочия природоохранных органов, которые дают им право корректировать предельные значения выбросов и освобождать от платежей и штрафов;
- недостаточно глубокое понимание взаимосвязей между инструментами политики, природоохранными приоритетами и капиталовложениями в сферу охраны окружающей среды;
- ограниченные организационные возможности с точки зрения разработки подробных программ и создания механизмов для обеспечения применения регулирующих инструментов;
- сложившееся мнение о малоэффективности экономических механизмов в нынешней экономической ситуации;
- отсутствие согласованного подхода к использованию поступлений, что также сказывается на межведомственном и межсекторальном сотрудничестве.

#### **Механизмы партнерских связей в Эстонии**

В целом государство регулирует и ограничивает промышленное загрязнение с помощью таких механизмов, как разрешения на выбросы конкретных загрязнителей наряду с обеспечением нормативов качества окружающей среды. Фактически достигнутые результаты определяются уровнем установленных нормативов и строгостью мер по обеспечению их выполнения. Недавно внимание директивных органов Эстонии привлекли механизмы совместного регулирования, например заключаемые на основе переговоров соглашения. Эти добровольные соглашения содержат обязательства предприятий выделять определенный объем капиталовложений на дальнейшие меры по борьбе с загрязнением и инициативы в области рационального природопользования, такие, как реализация аккредитованных систем рационального использования окружающей среды.

После недавно проведенной реструктуризации министерства по охране окружающей среды функции по выдаче разрешений и обеспечению соблюдения предусмотренных в них требований были укреплены и четко распределены соответственно между окружными природоохранными департаментами и экологическими инспекциями, что позволило избежать возможных конфликтов интересов. Однако уровень штрафов, взимаемых за превышение установленных в разрешении лимитов, остается низким и не создает реальных стимулов, которые могли бы побудить предприятия пойти на расходы в целях предотвращения нарушений. Осуществление директивы ЕС о комплексных мерах по предупреждению и ограничению загрязнения (96/61/ЕС) является важным событием, которое будет определять развитие промышленного сектора в предстоящие годы.

За последние несколько лет увеличилось число и расширилась сфера применения экономических механизмов и возрос уровень платежей, взимаемых за загрязнение. С учетом конечных сроков выполнения установленных ЕС требований на следующее десятилетие планируется ежегодное увеличение уровня платежей за загрязнение на 20%.

Процесс приватизации и инициативы в рамках партнерских взаимоотношений между государственным и частным секторами продемонстрировали и потенциальные возможности Эстонии в плане привлечения инвесторов и учета природоохранных соображений в договорах купли-продажи.

*Источник:* ОРЭД Эстонии, второй обзор, ЕЭК ООН, 2001 год.

Некоторые страны уже приняли меры (а другие рассматривают вопрос о принятии мер) по укреплению систем платежей за загрязнение и штрафов за нарушение природоохранного законодательства и в целом по усилению мер борьбы с загрязнением. Однако с самого начала переходного периода природоохранные органы уделяют первоочередное внимание сохранению действующих ставок платежей с учетом инфляции, несмотря на противодействие загрязнителей. Литва упростила свою систему платежей



за загрязнение воздуха, сократив количество ставок и загрязнителей, по которым взимаются платежи. В Украине было внесено предложение о сокращении числа загрязнителей, по которым взимаются платежи, с нескольких сотен до 25 загрязнителей воздуха и 9 основных загрязнителей воды. Подобные меры по упорядочиванию могли бы оказаться полезными и для других стран.

Большинство стран Центральной и Восточной Европы и в меньшей степени страны ВЕКЦА приступили к установлению цен для пользователей на основе полной окупаемости в таких секторах, как энергетика, водоснабжение и удаление отходов. В настоящее время платежи пользователей сохраняются ниже уровня полной окупаемости, и дальнейшее повышение тарифов по мере роста платежеспособности населения неизбежно как по природоохранным, так и по экономическим соображениям. Хотя ослабление контроля за тарифами является сложной политической и социальной проблемой в странах с низким уровнем доходов, в долгосрочном плане выгоды, связанные с повышением качества предоставляемых услуг, улучшением состояния окружающей среды и более эффективным использованием ресурсов, должны перевесить отрицательный эффект первоначального роста цен.

#### **Извлеченные уроки**

- Платежи за загрязнение являются широко распространенным средством получения доходов, а в некоторых странах являются также и экономическим стимулом для принятия более эффективных мер по охране окружающей среды. Однако лишь в отдельных странах такие поступления направляются на природоохранные цели.
- В целом платежи за загрязнение и штрафы за несоблюдение природоохранного законодательства устанавливаются на слишком низком уровне, при котором не может быть обеспечена их эффективность.
- Неуплата платежей, даже при их относительно низком уровне, постоянно создает серьезные препятствия для изыскания достаточных средств на эксплуатационную деятельность и инвестиции.
- Система платежей применяется непоследовательно, что вызвано главным образом организационными проблемами.

#### **Основные задачи на будущее**

- Дальнейшее развитие и обеспечение применения системы платежей за загрязнение в целях создания реальных экономических стимулов.
- Обеспечение разработки системы платежей за загрязнение таким образом, чтобы платежи взимались лишь за выбросы, которые могут быть измерены при разумных издержках, с уделением основного внимания увеличению ставок платежей за эти выбросы.
- Ограничение дискреционных полномочий в деле установления и обеспечения сбора платежей за загрязнение.
- Использование поступлений от сбора платежей за загрязнение и штрафов за несоблюдение природоохранного законодательства по возможности на цели осуществления природоохранных программ и проектов.
- Обеспечение транспарентности процесса принятия решений по вопросам распределения поступлений и широкого доступа общественности к информации.
- Скорейший переход к применению принципа материальной ответственности виновника загрязнения и принципа платности природопользования.

#### **D. Национальное финансирование природоохранной деятельности**

Макроэкономические диспропорции и слабость финансовых учреждений препятствуют выделению достаточных инвестиций для предприятий и государственных учреждений во всем регионе, хотя в настоящее время это положение изменяется в странах, в которых реформа осуществляется более быстрыми темпами. В этом отношении важными факторами являются экологические фонды (образуемые, как правило, за счет сборов за загрязнение окружающей среды) и реформы проводимой политики, которые поощряют потребность предприятий в природоохранных инвестициях. В странах, в которых реформы осуществляются менее быстрыми темпами, экономический контекст является более сложным. Во многих странах объем производства уменьшился приблизительно вдвое по сравнению с допереходным периодом. Проводимая экологическая политика лишь в редких случаях обеспечивает достаточные стимулы для соответствующих действий, в то время как размер экологических фондов является меньшим по сравнению с более развитыми странами. В ряде стран размер природоохранных инвестиций, как представляется, весьма незначителен. В рамках всего региона требуется дополнительно укрепить проводимую политику и соответствующие учреждения с целью мобилизации и направления национальных ресурсов в интересах наращивания приоритетных инвестиций.

Источниками финансирования природоохранных инвестиций являются предприятия, государство, региональные и местные бюджеты, коммерческие банки и внебюджетные экологические фонды. В Восточной Европе и Центральной Азии государство по-прежнему выступает в качестве основного источника финансирования, однако доля средств, выделяемых из государственного бюджета на цели охраны окружающей среды, составляет около 0,5% или менее.

Многие министерства охраны окружающей среды создали фонды для конкретных природоохранных инвестиций, направляемых на такие цели, как развитие муниципальной инфраструктуры (систем водоснабжения, ликвидации отходов, преобразования тепла), мероприятия по борьбе с промышленным загрязнением, технологии предотвращения загрязнения окружающей среды, просветительская деятельность и создание систем мониторинга. Эти формы обычно обеспечивают перераспределение экологических сборов, штрафов, эконалогов и других ресурсов в форме субсидий и льготных займов.

Кроме того, для эффективного функционирования системы финансирования требуются природоохранные стратегии с четкими целями и приоритетами - это является еще одной областью, в которой необходимо добиться соответствующего прогресса. Необходимо обеспечить профессиональную подготовку и обучение по таким аспектам, как рациональное использование окружающей среды и финансирование в этой области, особенно на местном уровне, на котором местные органы власти становятся во все большей степени ответственными за выделение крупных инвестиций в интересах оказания коммунальных услуг, таких, как эксплуатация водных ресурсов и обработка и удаление

отходов. Во многих странах следует расширить возможности в области подготовки проектов, рациональных с финансовой и экологической точек зрения.

### **1. Оказание экологических услуг и плата за пользование ими**

В течение переходного периода в большинстве стран обязанности в области обеспечения работы муниципальных служб, таких, как водохозяйственные системы, системы по обработке и удалению твердых отходов, системы централизованного теплоснабжения и газовые сети, наряду с правами полной или частичной собственности на инфраструктуру и сервисные компании были переданы муниципалитетам. В процессе реструктуризации как муниципалитетов, так и компаний более крупные региональные компании иногда разделялись на более мелкие компании, обслуживающие по одному муниципалитету, что влекло за собой дополнительные и ненужные расходы. В других случаях компании сохранялись в неизменном виде, однако права собственности на них передавались сразу нескольким муниципалитетам. Что касается обработки и удаления отходов, то ответственность за сбор коммунально-бытовых отходов и свалки мусора обычно возлагается на муниципалитеты, в то время как обработка и удаление опасных отходов и реализация схем их рециркуляции осуществляется на национальном уровне.

В настоящее время появляются различные корпоративные структурные модели оказания этих услуг. Большинство компаний по-прежнему управляются муниципалитетами через посредство государственных предприятий. Нередко права собственности на трубопроводные сети и установки принадлежат государству, в то время как оказанием услуг занимаются частные или смешанные государственные/частные компании. В ряде случаев, когда речь идет о, как правило, развитии новой инфраструктуры, частные компании оказывают весь спектр услуг в рамках концессионных контрактов.

Стоимость услуг регламентируется муниципалитетами и национальным правительством. В течение этого периода она возросла в несколько раз с целью замены субсидий платежами пользователей. Ввиду уменьшающегося дохода и несовершенства системы сбора платежей многие отдельные пользователи так и не выплачивают причитающиеся суммы. В отраслях промышленности, в которых традиционно существовали весьма низкие цены на воду, потребляются очень большие объемы питьевой воды, и предприятия многих из них не в состоянии оплачивать счета, отражающие более высокие цены. Независимо от низкого уровня заработной платы и потенциального прироста эффективности использования водных ресурсов в будущем потребуется установить еще более высокие относительные цены на воду с целью соблюдения стандартов ЕС на обработку питьевой воды и сточных вод. По социальным и экономическим причинам в течение ближайших лет это создаст серьезные проблемы. Пройдут еще многие годы до того, как будет отмечен фактический рост доходов в результате продажи питьевой воды, который непосредственно связан с экономическим восстановлением.

Положение значительно улучшилось в странах с более высоким ВВП, в которых население в состоянии оплачивать потребительские сборы, близкие по размеру к уровню полного

покрытия издержек. Это означает, что ежемесячные счета за коммунальные услуги, выраженные в виде доли дохода домашних хозяйств, являются в несколько раз более высокими, чем в Западной Европе. Рост доходов позволил муниципалитетам повысить качество услуг с помощью инвестиций и финансовых средств, получаемых от экологических фондов, международных финансовых учреждений, доноров и даже коммерческих банков. Инвестиции направляются на оснащение коммунальных сетей измерительными приборами и их более качественную регламентацию, установку более эффективных насосов и котлоагрегатов в системах централизованного теплоснабжения, ремонт и ремонтно-техническое обслуживание трубопроводных сетей и создание новых станций для очистки сточных вод. Эти инвестиции составляют львиную долю общего объема природоохранных расходов в странах Центральной и Восточной Европы. Особенно активную роль в развитии местных сетей распределения природного газа играет частный сектор.

В менее богатых странах уровень потребительских сборов по-прежнему является слишком низким для того, чтобы обеспечить покрытие соответствующих издержек. Новые инвестиции направляются на реализацию демонстрационных проектов, финансируемых донорами, и ликвидацию "горячих точек" с наиболее острыми проблемами, однако в целом состояние инфраструктуры по-прежнему ухудшается, и часто отмечаются вспышки болезней, переносимых через воду, таких, как гепатит. В отсутствие потока доходов частные компании воздерживаются от осуществления своей деятельности в этих странах. Международные финансовые учреждения сталкиваются с большими трудностями в ходе обоснования инвестиций, имеющих весьма отдаленные перспективы покрытия издержек.

## 2. Экологические фонды

Целевое использование государственных доходов и использование экологических фондов предоставляют ряд возможностей, но и поднимают также некоторые проблемы. Целевое использование доходов по-прежнему является активно обсуждаемым вопросом: оно может привести к неэффективному распределению ресурсов, если денежные средства могут принести более значительные чистые социальные и экономические выгоды в результате их направления не в целевой сектор, а в какую-либо другую область.

### Муниципальные фонды по охране окружающей среды в Болгарии

Одновременно с созданием национального фонда были учреждены муниципальные фонды. Эти два типа фондов управляются на основе одних и тех же положений. Фонды, имеющиеся в распоряжении у муниципалитетов, используются для финансирования главным образом приоритетов, установленных для Национального фонда по охране окружающей среды, однако в пределах территории муниципального округа. Помощь оказывается, как правило, в форме небольших субсидий, однако действующие правила не исключают возможности предоставления займов. Основными источниками дохода муниципальных фондов являются i) процентная доля муниципальных налогов, взимаемых за использование природных ресурсов; ii) процентная доля собираемых штрафов за загрязнение окружающей среды; iii) процентная доля налогов, взимаемых за (разрешенное) загрязнение до максимально допустимого уровня; iv) штрафы, налагаемые за нарушение муниципальных постановлений; и v) пожертвования из местных или зарубежных источников.

*Источник:* ОРЭД, второй обзор по Болгарии, ЕЭК ООН, 2000 год.

Некоторые из этих фондов по сути представляют собой бюджетные позиции, предназначенные для достижения экологических целей и управляемые назначенным подразделением министерства и региональных или местных органов власти. Другие являются независимыми организациями со своей собственной корпоративной и управленческой структурой и относительной финансовой независимостью от правительства, однако осуществляющими свою политику под руководством министерства охраны окружающей среды. В Польше и Болгарии были учреждены два экологических фонда на основе принципа учета расходов на охрану окружающей среды в счет погашения долга. Они пополняются за счет непогашенной государственной задолженности и совместно управляются национальными органами и донорами.

Экологические фонды получают денежные средства из широкого круга источников, включая сборы за загрязнение окружающей среды, штрафы за загрязнение окружающей среды, займы и субсидии от международных доноров и международных финансовых учреждений, погашение займов с выплатой процентов, поступления в результате приватизации, долговых свопов, а также прибыль от финансовых операций. Из этих средств они предлагают ряд финансовых продуктов, включая субсидии, беспроцентные и льготные займы, процентные субсидии и инвестиции в акционерный капитал. Выбор финансового продукта для отдельного фонда определяется уровнем развития финансового рынка в стране и целями экологической политики. В некоторых случаях узко целевое использование денежных средств оказывается контрпродуктивным с учетом весьма быстро изменяющихся потребностей и нужд сектора природоохранной деятельности.

#### **Экологический фонд в бывшей югославской Республике Македонии**

Впервые возможность создания экологического фонда была рассмотрена в рамках Закона об охране и развитии окружающей среды и природы 1996-1997 годов. В трех статьях этого закона подробно рассматривается источник финансирования природоохранных проектов. В апреле 1998 года в рамках министерства окружающей среды был создан Экологический фонд. Правовая основа для создания независимого фонда изложена в статье 66 Закона об организации и деятельности государственных органов; однако для функционирования этого фонда требуется принять отдельный закон, определяющий его структуру и деятельность, и в настоящее время этот закон по-прежнему рассматривается правительством на предмет его принятия.

Согласно Закону об охране и развитии окружающей среды и природы, основная цель этого фонда заключается в предоставлении финансовых средств в интересах поощрения превентивных и коррективных мер в отношении окружающей среды и природных ресурсов. Находящиеся в распоряжении у фонда средства расходуются в соответствии с программой, основывающейся на приоритетах НПДОС и ЛЕАП. В недавнее время фонд подготовил список приоритетных проектов, выбранных среди проектных заявок, поданных местными органами власти. В интересах совершенствования этого процесса фонд рассылает вопросы муниципалитетам и организует встречи с представителями муниципалитетов и местных органов власти с целью идентификации возможных природоохранных инвестиционных проектов.

*Источник:* ОРЭД бывшей югославской Республики Македонии, ЕЭК ООН, 2000 год.

В целом государственные и региональные фонды в Центральной и Восточной Европе являются достаточно большими для финансирования природоохранных инвестиций и сосредоточивают свое внимание на таких аспектах, как водохозяйственная инфраструктура, меры по защите воздушной среды и твердые отходы. Их клиентами являются муниципалитеты и муниципальные компании и промышленные предприятия.

Некоторые фонды предоставляют также субсидии для осуществления других природоохранных мероприятий, таких, как просветительская деятельность, охрана природы, мониторинг и научные исследования. В странах ВЕКЦА фонды поддерживают инвестиции в меньшей степени, главным образом по причине того, что они не располагают достаточным объемом денежных средств. Они в большей степени ориентируются на такие аспекты, как просветительская деятельность, мониторинг и охрана природы, и являются важным источником финансирования деятельности самих природоохранных органов.

#### **Извлеченные уроки**

- Качество экологических услуг значительно повышается в тех случаях, когда потребительские сборы покрывают стоимость услуг, и уменьшается в тех случаях, когда доходы от потребительских сборов являются слишком низкими.
- Использование экологических фондов в качестве механизмов для управления целевыми поступлениями и предоставления субсидируемых финансовых средств для природоохранных инвестиций помогло многим правительствам преодолеть или уменьшить в течение переходного экономического периода ряд трудностей, которые препятствуют полномасштабному применению принципа "платит загрязнитель" и мешают возникновению или эффективному использованию механизмов финансирования, характерных для развитых стран с рыночной экономикой. Эти препятствия включают в себя такие аспекты, как нежесткое или неэффективное проведение в жизнь экологической политики, строгие финансовые ограничения, применяющиеся в отношении предприятий и домашних хозяйств, факторы неопределенности, характерные для налоговых систем, слаборазвитый рынок товарно-торгового капитала и неадекватная информация о стоимости ущерба, наносимого окружающей среде. И хотя эти фонды могут рассматриваться в качестве "второй по эффективности" и временной альтернативы более прямому применению принципа "платит загрязнитель", во многих странах они оказались весьма полезными.
- Однако в других странах опыт, накопленный в области функционирования экологических фондов, неоднозначен. Нередко правительства не разрешают создавать отдельные фонды, а предпочитают включать для этих целей в государственный бюджет специальную позицию. Во многих таких случаях уровень транспарентности использования этих фондов является нулевым или очень низким.
- В странах, которые сталкиваются с трудностями при выплате заработной платы персоналу или не располагают достаточными средствами для покрытия затрат, связанных с деятельностью министерств охраны окружающей среды, включая их региональные и местные отделения, денежные средства, предназначенные для реализации природоохранных проектов и программ, используются для оплаты труда гражданских служащих и оказания поддержки соответствующим лицам, например, в поездках на международные совещания по вопросам окружающей среды и участия в них.

#### **Основные задачи**

- Ликвидировать, насколько это возможно, субсидии, которые приводят к нанесению ущерба окружающей среде.
- Оказывать экономически эффективные услуги, которые соответствуют нормам охраны окружающей среды и которые могут быть оплачены населением.
- Изучить возможности привлечения дополнительного объема финансовых средств для охраны окружающей среды, а также механизмы направления поступлений в природоохранные проекты, например, путем создания экологического фонда или же путем его учреждения в сочетании с другими инструментами проводимой политики.
- В тех случаях, когда экологические фонды существуют или их планируется создать, учредить независимые механизмы обзора или контрольные органы и правила процедуры, которые обеспечивают транспарентность.

## Е. Информационные средства

### 1. Мониторинг

В странах с переходной экономикой существуют сложные системы мониторинга окружающей среды, в которых участвует ряд правительственных учреждений и научных институтов. К их числу относятся гидрометеорологические комитеты или институты, органы и учреждения сферы здравоохранения, инспекции, предприятия, загрязняющие окружающую среду, и в некоторых случаях агентства по охране окружающей среды. В связи с наличием широкого круга действующих лиц и сложных обязанностей по представлению отчетности возникают проблемы, касающиеся координации, несовместимых форматов и управления базами данных.

В некоторых странах для рационализации систем мониторинга созданы специальные координационные органы, охватывающие все соответствующие учреждения. Системы мониторинга обычно имеют три уровня: национальный, муниципальный и промышленный. Министерства отвечают за мониторинг на национальном уровне, а муниципалитеты и регионы - за мониторинг, который соответствует их потребностям. Что касается мониторинга на промышленном уровне, то в странах все чаще прибегают к таким средствам, как самостоятельный мониторинг и представление отчетности.

В большинстве стран создаются комплексные информационные системы, однако это является сложной задачей, поскольку в них отсутствует надлежащий персонал и средства для покупки оборудования с целью совершенствования систем мониторинга. В ходе сбора информации ручная выборка по-прежнему превалирует над мониторингом в режиме "онлайн", осуществляемым с помощью соответствующего оборудования. Качество собираемой информации повышается по мере того, как все большее число лабораторий, участвующих в мониторинге окружающей среды, получают международную аккредитацию.

#### Мониторинг окружающей среды в Хорватии

Деятельность государственного органа по мониторингу окружающей среды финансируется за счет государственного бюджета. Система информации об охране окружающей среды содержит данные о кадастрах выбросов, отдельные административные данные о состоянии окружающей среды, экспертные и научные данные, полученные от местных и иностранных учреждений и международных организаций, метаданные и другую важную экологическую информацию. Правительство определяет содержание и методологии мониторинга, обязательства по представлению отчетности и процедуры передачи данных и управления ими (включая их обработку и обнародование). Если какая-либо компания планирует осуществить проект, который требует ОВОС, она должна измерять уровень своих выбросов, вести их учет и участвовать в мониторинге природных и других явлений, возникающих в связи с вызываемым ею загрязнением окружающей среды. В 1995 году в рамках системы информации об охране окружающей среды был создан кадастр выбросов загрязнителей в окружающую среду. Он представляет собой комплексный регистр загрязнения, включающий в себя данные об атмосферных выбросах, образовании твердых отходов и сточных вод, а также общую информацию о соответствующих источниках загрязнения. Источники выбросов обязаны представлять данные, которые включаются в центральную базу данных (ОРАКЛ). Для координации этого кадастра был создан межотраслевой орган. Эта система соответствует установленным ЕС требованиям в отношении данных.

*Источник: ОРЭД Хорватии, ЕЭК ООН, 1999 год.*

Страны - кандидаты в ЕС уже сейчас являются полноправными членами Европейского агентства по окружающей среде и участвуют в деятельности его информационной сети ЕЭИНС. Другие страны осуществляют сотрудничество с Агентством в деле подготовки общеевропейских докладов о состоянии окружающей среды. До настоящего времени были опубликованы три доклада: один - в 1995 году, другой - в 1998 году и третий (для конференции в Киеве) - в 2003 году. Страны также участвуют в деятельности Информационной сети по окружающей среде и природным ресурсам (ЭНРИН) ЮНЕП.

## **2. Наличие информации**

Эффективные системы экологической информации необходимы для обеспечения рационального использования окружающей среды, включая формулирование и осуществление мер проводимой политики. В начале переходного периода большинство стран собирали большой объем экологических данных, однако различные участвующие в этой деятельности учреждения редко обменивались своими данными. Качество данных нередко являлось неопределенным, собираемые данные - неполными, проводилась лишь незначительная работа по анализу или обобщению данных, предназначенных для разработки политики, а экологическая информация лишь в редких случаях предоставлялась в распоряжение общественности.

В настоящее время страны с переходной экономикой создали национальные учреждения и сети с целью объединения данных, полученных из различных сетей мониторинга (в тех случаях, когда такие сети были созданы и действовали), и их совместного использования, анализа и распространения. В распоряжение общественности предоставляется более значительный объем экологических данных, и в настоящее время большинство стран ежегодно готовят *доклады о состоянии окружающей среды*. Все большее число стран предоставляют эту информацию через Интернет, а также другие электронные сети.

Несмотря на достигнутый прогресс, по-прежнему существуют некоторые важные проблемы. Во всех странах с переходной экономикой мониторинг выбросов ведется крайне неэффективно и не отвечает потребностям сложных систем платежей за загрязнение окружающей среды. Кроме того, объем бюджетных средств, выделяемых для деятельности систем экологической информации, сокращается.

## **3. Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию**

Информация, предоставляемая в распоряжение общественности, и участие общественности играют важную роль в деле сокращения загрязнения. В течение переходного периода большинство правительств расширили доступ общественности к экологической информации, а также возможности для участия общественности в процессе принятия решений. Эти меры позволяют увеличивать степень информированности и осведомленности общественности об экологических вопросах. В ряде стран НПО промышленные предприятия и другие заинтересованные стороны участвуют в



формулировании экологической политики. Это способствует достижению консенсуса в отношении экологических целей, а также мер по их осуществлению.

В период с 1989 года в рамках всего региона стали постепенно создаваться правовые основы и институты, необходимые для обеспечения участия общественности и ее доступа к информации и правосудию. В конституции были включены права и свободы граждан и общие права на информацию. Помимо конституционных прав, в некоторых странах действуют также нормативные положения, гарантирующие право на участие в процессе принятия решений, закрепленное либо в законах об охране окружающей среды, либо в административном праве или кодексах. Однако эти положения обычно носят общий и декларативный характер и лишь в редких

случаях предусматривают конкретные права или закладывают конкретные процедуры участия в процессе принятия различных видов решений. В некоторых странах отсутствие конкретных нормативных положений или руководящих принципов означает, что реальный доступ к информации и участие общественности пока еще не обеспечены. И хотя положение в отдельных странах является различным, общие тенденции свидетельствуют о том, что наиболее эффективными средствами, обеспечивающими участие граждан, являются ОВОС и местные референдумы. Ситуация, касающаяся участия общественности в нормотворчестве, политике, программах и планах, в особенности на национальном уровне, является довольно неоднозначной.

В нескольких странах планируется приступить к использованию новых механизмов, которые будут способствовать повышению уровня осведомленности общественности, таких, как регистры выбросов и переноса загрязнителей. Их использование в регионе будет предусматривать необходимость учета проблем качества данных, связанных с самостоятельно представляемыми данными о выбросах. Кроме того, системы управления природопользованием могут стимулировать предприятия добровольно предпринимать усилия по обеспечению рационального использования окружающей среды и обнародовать информацию о существующих на них уровнях выбросов и о своих целях. Несколько природоохранных органов уже всесторонне рассмотрели возможности информирования общественности и ее участия в процессе соблюдения существующих правовых норм. Обеспечение более широкого доступа общественности к информации и её участия - в сочетании с более тесным сотрудничеством между правительством, природоохранными НПО и деловыми кругами и промышленностью - может обеспечить новые основы для

#### **Право на экологическую информацию в Армении**

Принципы законодательства об охране природы (1991 год) гарантируют каждому гражданину право запрашивать и получать полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Каких-либо специальных положений об условиях и процедурах доступа к экологической информации не принято, однако один из приоритетов НПДОС заключается в разработке подробного плана участия заинтересованных сторон. Как ожидается, он станет одним из элементов коммуникационной деятельности, связанной со сбором, обработкой и анализом экологических данных и их эффективным распространением среди всех заинтересованных сторон. В настоящее время план участия заинтересованных сторон совместно разрабатывается правительством и НПО.

*Источник: ОРЭД Армении, ЕЭК ООН, 2000 год.*

активизации борьбы с загрязнением во многих странах, а также для проведения экологической политики в целом, в особенности на региональном и местном уровнях.

Граждане во многих из этих стран сталкиваются с трудностями, которые определяются такими факторами, как административные барьеры на пути доступа к правосудию, отсутствие либеральных постоянных правил, высокие судебные издержки, отсутствие средств правовой защиты в виде промежуточного и бессрочного судебного запрета и длительные судебные процедуры.

Важный толчок процессу расширения доступа общественности к информации дала Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. До настоящего времени большинство сторон, ратифицировавших эту Конвенцию, являются странами с переходной экономикой, а сама Конвенция в значительной степени касается работы, проводимой по проблеме установления связи между демократией, основанной на совместных действиях, и окружающей средой в этих странах. С учетом этого опыта в Конвенции был установлен новый стандарт, который предусматривает необходимость совершенствования законодательства и практики также в западных странах и становится глобальным критерием оценки надлежащего управления.

#### 4. Экологическая подготовка и образование

Экологическое образование выступает в качестве важного приоритетного направления деятельности в странах с переходной экономикой по следующим двум причинам: повышение уровня информированности общественности и оказание воздействия на поведение населения и обеспечение достаточного объема людских ресурсов в целях удовлетворения растущей потребности в управлении в области охраны окружающей среды. Экологические программы были включены в учебные планы детских садов, начальных и средних школ, как правило, в рамках существующих учебных предметов и в некоторых случаях в качестве факультативного учебного предмета в средних школах. В университетах внедрены учебные планы по экологии и экологические учебные курсы на

#### Экологическое образование в Латвии

В 1999 году с применением широкого публичного обсуждения Латвия подготовила национальную стратегию экологического информирования и образования, и после ее принятия была составлена программа действий. В этой стратегии указываются цели и задачи экологического информирования и образования, а также отдельные коммуникационные стратегии для восьми различных основных целевых групп и предусматривается создание национального информационного центра по вопросам окружающей среды.

Что касается начальных школ в Латвии, то в 1998 году министерство образования определило экологическое обучение в качестве междисциплинарной темы, которая была включена в различные учебные предметы, и министерство подготовило "Руководство" по экологическому обучению. В каждом районе создана сеть координаторов по вопросам экологического образования. В профессиональных технических школах экологическое обучение ведется в рамках научной дисциплины по вопросам окружающей среды, при этом утвержденный учебный курс рассчитан на 120 уроков.

**Источник:** Итоговый доклад по ОРЭД Латвии, ЕЭК ООН, 2000 год.

различных факультетах. С учетом междисциплинарного характера окружающей среды в нескольких университетах созданы межфакультетские центры по вопросам окружающей среды. Несколько только что созданных частных университетов включили в свои учебные планы в качестве важного элемента курс экологии, во многих случаях в сотрудничестве с университетами Западной Европы и Северной Америки. Школы и университеты участвуют в деятельности международных сетей и программ экологического образования, таких, как сеть "Экошколы" и "ГЛОБЕ". Многие студенты изучают экологические науки в западных университетах.

Эффективному экологическому обучению препятствует консервативность традиционных систем образования и отсутствие диалога между министерствами охраны окружающей среды и образования. В некоторых странах существуют проблемы, связанные с нехваткой учебников и учебных материалов. С другой стороны, многие НПО, компании и другие учреждения, занимающиеся окружающей средой, активно участвуют в процессе экологического обучения либо путем сотрудничества со школами, либо посредством организации специальных краткосрочных курсов подготовки для специалистов по вопросам окружающей среды.

## **5. Экомаркировка**

В нескольких странах с переходной экономикой введены экологические знаки с целью содействия использованию экологически приемлемых продуктов и процедур их производства. Они созданы по образцу аналогичных знаков в Западной Европе в качестве инструментов изменения структур потребления и присуждаются производителям потребительских товаров, которые реализуют экологически безопасные продукты - с точки зрения либо характера их использования, либо их характеристик, касающихся отходов. Ряду продуктов присвоены такие знаки, однако имеется лишь незначительный объем информации об их коммерческом эффекте. Вполне вероятно, что основным последствием введения экомаркировки является признание усилий по охране окружающей среды и мотивация производителей, а также налаживание диалога между промышленностью и природоохранными органами.

Международная экомаркировка также оказала свое воздействие. В регионе представлено несколько международных сетей сертификации биологически чистых пищевых продуктов через их местных партнеров из числа НПО, а также многочисленные национальные знаки качества и биологически чистой пищевой продукции. В некоторых случаях лесохозяйственные и деревообрабатывающие компании обращаются в Совет охраны лесов с просьбой сертифицировать их продукцию с тем, чтобы иметь возможность продавать древесину и древесные продукты в западные страны.

### Извлеченные уроки

- Более развитые страны с переходной экономикой добились значительного прогресса в области создания комплексных систем мониторинга и мониторинга силами самих предприятий. Однако, в частности, в юго-восточных европейских странах и странах ВЕКЦА практически полностью прекращен систематический и достоверный мониторинг. Все эти страны признают важность восстановления их систем мониторинга, однако для этого потребуется время и финансовые ресурсы.
- Многие страны с переходной экономикой являются Сторонами Орхусской конвенции, и большинство из них обязались предоставить гражданскому обществу доступ к экологической информации. Однако это затрудняется отсутствием достоверных данных мониторинга и нередко недостаточной способностью министерств охраны окружающей среды организовать эти данные и отвечать на все запросы.
- В большинстве стран доступ к информации обычно предоставляется только через министерства охраны окружающей среды; другие министерства, располагающие экологической информацией, такие, как министерство сельского хозяйства или министерство промышленности (и приватизации), лишь в редких случаях признают свою роль в этом вопросе.
- Многие страны также способствуют участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в особенности в рамках процедуры ОВОС; однако возможности такого участия ограничиваются отсутствием конкретных нормативных положений или руководящих принципов.
- НПО, обычно работающие в сотрудничестве с министерствами охраны окружающей среды, входят в число наиболее активных участников неофициального процесса экологического обучения, в том числе в рамках кампаний информирования общественности; вместе с тем вопросу об экологическом обучении в рамках официальной системы образования на всех уровнях уделяется недостаточное внимание.

### Основные задачи на будущее

- Восстановить, укрепить и объединить системы мониторинга окружающей среды.
- Преодолеть традиции конфиденциальности информации и информационного контроля, существующие в различных государственных учреждениях и министерствах и, в частности, в тех, которые, как и министерства окружающей среды, также располагают информацией, относящейся к окружающей среде.
- Повысить уровень транспарентности процесса принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и установить необходимые процедуры осуществления законов и нормативных положений о доступе к информации и участии общественности в процессе принятия решений.
- Включить программы экологического обучения в официальные учебные планы на всех уровнях, включая технические и профессиональные школы (например, школы гостиничного хозяйства и другие школы, подготавливающие специалистов в секторе туризма).
- Увязать программы экологического обучения с конкретными экологическими вопросами, существующими в рамках всей страны и местных общин.
- Наладить эффективное сотрудничество со средствами массовой информации и осуществлять с ними совместную деятельность с целью просвещения общественности по экологическим вопросам.

## ИНТЕГРАЦИЯ ПОЛИТИКИ

Одним из первых результатов, достигнутых в ходе реализации экологической политики в переходный период в большинстве стран, стало создание министерств охраны окружающей среды. В результате был образован новый комплекс мер проводимой политики и четко распределены функции в области национального управления природопользованием.

Только что созданные министерства борются за свои бюджеты, персонал и мандат в жестких финансово-экономических условиях, а также в общем контексте сокращения численности государственных служащих. Они разработали законодательство об охране окружающей среды на основе принципов, согласованных на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейрская конференция), обеспечили финансирование природоохранной деятельности и постепенно приступают к осуществлению правопринудительных мер. Однако на начальном этапе процесса институционального строительства основное внимание уделялось вопросу об установлении роли и компетенции министерств охраны окружающей среды в правительстве и в обществе в целом. Одновременно осуществлялись перестройка отраслевых учреждений и наращивание их потенциала с тем, чтобы они могли действовать в новом контексте, и уровень межминистерского диалога и сотрудничества, а также диалога с заинтересованными сторонами был значительно более низким, чем в развитых демократических странах Запада. Основные экологические проблемы нынешнего дня можно решить лишь путем включения экологических соображений в секторальную политику.

Министерства охраны окружающей среды одними из первых приступили к секторальной интеграции путем разработки природоохранных стратегий, планов действий, стратегий устойчивого развития, планов территориально-пространственного развития и других политических инициатив. Другим министерствам и заинтересованным сторонам было предложено принять участие в этой деятельности, однако уровень их вовлеченности и сотрудничества, а также участия общественности был не таким высоким, как ожидалось.

### Устойчивое развитие как средство интеграции в Эстонии

В 1995 году Эстония приняла Закон об устойчивом развитии † первый закон подобного рода в регионе ЕЭК. В 1996 году была создана Национальная комиссия по устойчивому развитию, возглавляемая премьер-министром при сопредседательстве министров экономики и охраны окружающей среды, в деятельности которой участвуют представители всех других министерств. Комиссия проводит свои совещания один раз в год. Ее мандат включает следующие функции: 1) оценка прогресса, достигнутого в области осуществления политики устойчивого развития; 2) оценка воздействия секторальной деятельности, такой, как энергетика, сельское хозяйство, освоение природных и минеральных ресурсов, водопользование, рыболовство и эксплуатация территориальной морской зоны; 3) проведение консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами по проблемам устойчивого развития; и 4) внесение законодательных предложений по проблемам устойчивого развития и научных исследований в области лесного хозяйства и транспорта. В апреле 2001 года был утвержден круг ведения для национальной стратегии устойчивого развития. По примеру НПДОС она будет окончательно сформулирована после проведения широкомасштабных демократических консультаций.

*Источник:* ОРЭД Эстонии, второй обзор, 2001 год.

В результате получили распространение секторальные стратегии с нескоординированными и во многих случаях конфликтующими целями даже тогда, когда они действительно включали в себя экологические целевые показатели.

## А. Сельское хозяйство

### Сельскохозяйственная стратегия Литвы

Принятая в июне 2000 года стратегия в области сельского хозяйства имеет непосредственное отношение к "органическому" земледелию и агро-экологическим вопросам. Осуществлению этой политики способствует тесное сотрудничество между министерствами охраны окружающей среды и сельского хозяйства. Основными целями национальной экологической политики применительно к сельскому хозяйству являются устойчивое развитие, сохранение биологического разнообразия, применение методов сельскохозяйственного производства, совместимых с требованиями охраны окружающей среды, главным образом подземных и поверхностных вод. Осуществляемые в настоящее время программы предусматривают содействие развитию "органического" земледелия с помощью экономических инструментов. С 2000 года фермы, на которых применяются только органические удобрения, сертифицируются согласно принятым в 1999 году правилам "органического" земледелия, которые полностью соответствуют постановлению ЕС 2092/91 и поправкам к нему.

*Источник:* Итоговый доклад по ОРЭД Литвы, ЕЭК ООН, 2000 год.

Во многих странах с переходной экономикой сельское хозяйство характеризовалось такими особенностями, как функционирование крупных (кооперативных) хозяйств, распространенность однооборотных культур, наличие неэффективных схем оросительной системы и высокие нормы внесения удобрений и пестицидов. В число экологических проблем, связанных с сельскохозяйственным сектором, входили такие, как эвтрофикация, опустынивание, загрязнение воздуха, почвы и подземных вод. После краха многих экспортных рынков в начале 1990-х годов и приватизации земли степень остроты экологических проблем, связанных с сельскохозяйственным производством, значительно сократилась.

В переходный период во многих странах произошло почти полное крушение сельскохозяйственного сектора по таким причинам, как его неэффективность, наличие нерешенных вопросов собственности на землю и конкуренция менее дорогих и более высококачественных продуктов из западных стран. Степень использования пестицидов и удобрений значительно сократилась после того, как перестали выделяться субсидии. Многие жители сельских районов переехали в города, стремясь найти лучшую работу.

### Хлопок и пшеница в Узбекистане

Две сельскохозяйственные культуры имеют для Узбекистана стратегическое значение: пшеница - для внутренних потребностей и хлопок как источник экспортных поступлений. Наиболее важной сельскохозяйственной культурой является хлопок. Узбекистан является пятым крупнейшим производителем хлопка в мире, и более половины орошаемых земель заняты под выращивание хлопка. Одним из результатов этого является нехватка воды. Степень опустынивания также возросла в результате ведения интенсивного земледелия, ветровой и водной эрозии и эрозии почвы, а также вторичной засоленности почвы. В настоящее время 46% орошаемых земель являются засоленными, тогда как в 1982 году этот показатель составлял 38,2%, а в 1995 году - 42,8%. Правительство приступило к проведению политики "самообеспечения пшеницей", и в период с 1994 года объем производства пшеницы увеличился более чем на 200%.

*Источник:* ОРЭД Узбекистана, ЕЭК ООН, 2001 год.

Вместе с тем по-прежнему остаются значительные нерешенные проблемы, касающиеся, в частности, сельскохозяйственной практики, которая приводит к истощению и эрозии почв, нерационального использования водных ресурсов с применением неэффективных систем орошения и отсутствия надлежащего дренажа. Кроме того, мало что может воспрепятствовать юго-восточным европейским странам и странам ВЕКЦА возвратиться к практике интенсивного использования удобрений и пестицидов после того, как их экономическое положение улучшится.

Некоторые страны включили экологические цели в свою сельскохозяйственную политику, и многие страны приняли более строгое законодательство в области использования пестицидов и удобрений, а также кодексы надлежащей сельскохозяйственной практики.

Страны Центральной и Восточной Европы проводят также политику и программы в поддержку экологически безопасного земледелия и, в особенности, "органического" земледелия в сотрудничестве с национальными и международными НПО. Число фермерских хозяйств, участвующих в этих программах, а также их рыночная доля увеличиваются.

#### **Передовая сельскохозяйственная практика в Латвии**

Кодекс надлежащей сельскохозяйственной практики для Латвии был подготовлен министерством охраны окружающей среды и регионального развития и министерством сельского хозяйства в соответствии с требованиями ЕС и рекомендациями Хельсинкской комиссии. Большинство новых требований будут обязательными для фермеров, ведущих свои хозяйства в экологически уязвимых районах, и для фермеров, получающих помощь от Специальной программы ЕС сельскохозяйственного развития и развития сельских районов для присоединяющихся стран (САПАРД). Деятельность крупных фермерских хозяйств будет регламентироваться Законом о загрязнении, поскольку на них распространяются требования КПОЗ.

*Источник* Итоговый доклад по ОРЭД Латвии, ЕЭК ООН, 2000 год.

Тем не менее сельское хозяйство представляет собой одну из основных экологических угроз для качества подземных вод. В большинстве стран практически ничто не свидетельствует о том, что экологические проблемы реально включаются в политику в сельскохозяйственном секторе. В тех случаях, когда (относительно слабые) министерства охраны окружающей среды пытаются играть соответствующую роль в решении тех или иных вопросов, их усилия нередко сводятся на нет в результате действий значительно более мощных министерств сельского хозяйства.

## **В. Лесное хозяйство**

Леса занимают значительные площади на территории стран с переходной экономикой, при этом на долю лесных массивов Российской Федерации приходится почти одна пятая часть всего мирового леса на корню. В этих лесах произрастают и живут многочисленные виды растений и животных.

Масштабы заготовок круглых лесоматериалов значительно сократились в результате спада экономической активности и реструктуризации деревообрабатывающей промышленности, увеличения затрат на заготовку лесоматериалов с точки зрения потребляемой энергии и людских ресурсов и падения мировых цен на древесину. Однако лесоматериалы по-прежнему остаются экспортным продуктом. В более богатых странах уменьшились объемы

заготовок и первичной обработки лесоматериалов частными лесовладельцами, а в странах с более низкими доходами леса испытывали на себе большое давление, поскольку лесная продукция использовалась в качестве топливной древесины и строительных лесоматериалов в периоды лишений и трудностей. Незаконные лесозаготовки являются важным фактором в этих странах, особенно в районах с незначительным лесным покровом.

С институциональной точки зрения лесами обычно занимаются министерства сельского хозяйства, хотя в некоторых странах они охватываются мандатом министерств охраны окружающей среды. В большинстве стран были приняты новые законы о лесах, охоте и пресноводном рыболовстве с целью адаптации к новой обстановке. В последние годы под давлением покупателей на мировых рынках древесины стала осуществляться сертификация процедур устойчивого управления лесным хозяйством.

Леса также играют важную роль с точки зрения экосистемных функций, таких, как водоудержание, предотвращение эрозии почвы, обеспечение сферы обитания видов флоры и фауны, а также рекреационная функция. В регионе традиционной популярностью пользуется сбор недревесных продуктов, таких, как ягоды, лекарственные растения и грибы, и были приняты различные правила с целью гарантирования права населения использовать леса в этих целях и сохранять экологическое равновесие.

#### Леса в Кыргызстане

За последние 50 лет лесной покров уменьшился вдвое. В последнее время леса стали подвергаться такой опасности, как незаконная рубка лесонасаждений, что было вызвано такими причинами, как высокие цены на энергоносители и расширяющиеся масштабы бедности. Значительное поголовье скота, находящегося на подножном корму, еще больше усилило опасность, грозящую лесам, а масштабы существовавшей в прошлом перегонки скота на большие расстояния в горные районы с целью его выпаса постепенно уменьшались. В настоящее время в горных районах отмечается резкое уменьшение поголовья скота и его увеличение в зонах, покрытых лесами, однако опасность, грозящая лесам, увеличивается в районах, расположенных вблизи от населенных пунктов. По мере исчезновения лесного покрова все чаще происходят наводнения и селевые стоки, которые становятся причиной гибели людей и дальнейшего расширения масштабов эрозии почвы.

**Источник:** ОРЭД Кыргызстана, ЕЭК ООН, 2000 год.

### С. Энергетика

Страны с переходной экономикой богаты энергетическими ресурсами, включая уголь, нефть и природный газ, а также гидроэлектроэнергию в горах и на больших реках. На протяжении всего двадцатого века производство и поставки энергии ассоциировались с прогрессом, и в период существования социалистической системы сектор энергетики считался отраслью экономики, имеющей стратегическое значение. Страны стремились главным образом добиться энергетической независимости, а не обеспечить экономическую эффективность. Это привело, например, к развитию энергетической промышленности, основывающейся на буром угле и лигните, предприятия которой целиком занимали некоторые районы, осуществляя горнодобывающие и сопутствующие промышленные операции. Эти районы стали источником загрязнения воздушной и водной среды, а также превратились в зоны, в которых отмечается деградация почв. Производство гидроэлектроэнергии характеризовалось наличием крупных плотин на реках, что



значительно изменило сферу обитания речной флоры и фауны и гидрологические режимы. Управление деятельностью предприятий нефтяной и газовой промышленности также осуществлялось таким образом, что в ходе добычи, транспортировки и обработки природных ресурсов наносился ущерб окружающей среде.

По причине отсутствия рыночных механизмов и воздействия мировых рынков социалистические страны в связи с возникновением нефтяного кризиса 1973 года увеличили объем внутренних поставок, не повышая при этом эффективность использования энергии. Деятельность мощного, но загрязняющего окружающую среду сектора энергопоставок и энергоемких отраслей тяжелой промышленности привела в конце 80-х годов к увеличению до весьма

высокого уровня загрязнения и использования энергии в странах с переходной экономикой, а также к возникновению различных проблем, таких, как деградация лесов и широкое распространение респираторных заболеваний в больших городах.

В течение переходного процесса уровень потребления энергии и связанного с ним загрязнения снизился в результате падения объема промышленного производства. Характер энергетической политики определялся двумя конфликтующими подходами. Один из них предусматривал повышение экономической и экологической эффективности путем либерализации рынка, включая закрытие нерентабельных угольных шахт и электростанций. Другой подход делал упор на социальных проблемах, возникающих в связи с предстоящим сокращением штатов в секторе энергетики, а также увеличением цен, затрагивающих промышленность и домашние хозяйства. В этих обстоятельствах процесс приватизации, либерализации рынков, повышения эффективности производства и регулирования спроса осуществлялся довольно медленными темпами. Загрязняющие окружающую среду электростанции лишь слегка модернизировались, а не закрывались, а цены на энергоносители для домашних хозяйств оставались ниже цен, существующих на европейском рынке. По социальным причинам по-прежнему продолжают выделяться прямые и косвенные субсидии.

Большинство стран все же проводили определенную политику в области повышения энергоэффективности и развития возобновляемых источников энергии. Эти меры в значительной степени поощрялись донорами и международными финансовыми учреждениями, а в последнее время также в результате наличия возможностей, открывшихся в связи с принятием гибких механизмов, предусмотренных в Киотском протоколе, однако они пока еще не оказывают существенного влияния по причине инерции и противодействия со стороны сектора энергетики. Существующая политика

#### **Национальная энергетическая стратегия Литвы**

В рамках национальной энергетической стратегии Литвы, принятой в 1999 году, обеспечивается учет основных требований и руководящих принципов Договора о европейской ассоциации, Договора об энергетической хартии и других международных соглашений в области энергетики, а также принципов энергетической политики Европейского союза и его государств-членов. Один из основных приоритетов этой стратегии заключается в сокращении негативного воздействия сектора энергетики на окружающую среду, включая требования ядерной безопасности.

**Источник:** Итоговый доклад по ОРЭД Литвы, ЕЭК ООН, 2000 год.

предусматривает осуществление таких мер, как создание агентств или центров по вопросам энергоэффективности, проведение субсидируемых энергетических ревизий, создание фондов энергосбережения, внедрение стандартов энергоэффективности ЕС для бытовых электроприборов, предоставление информации потребителям и другие средства.

#### **Энергетика и окружающая среда в Сербии и Черногории**

Сектор энергетики и транспортный сектор являются наиболее крупными источниками загрязнения воздуха в Сербии и Черногории. Существующий в этой стране уровень выбросов SO<sub>2</sub> и CO<sub>2</sub> в пересчете на душу населения является более высоким, чем в других странах. В течение прошедшего десятилетия, поскольку инвестиции в оборудование для сокращения выбросов практически перестали направляться, а мониторинг и применение предельных значений выбросов осуществлялись крайне неэффективно, уровень выбросов в секторе энергетики значительно возрос.

В начале 1990-х годов отмечалось уменьшение атмосферных выбросов, главным образом, по причине значительного уменьшения объема промышленного производства и небольшого сокращения масштабов перевозок. В последующий период 1990-х годов атмосферные выбросы возрастали более значительными темпами, чем объем промышленного производства в связи с повышением уровня личного потребления в результате существования низких цен и энергетических потерь. Цены на электроэнергию, потребляемую в домашних хозяйствах, субсидируются и охватывают только 20% стоимости производства. В течение 2001 года цены увеличились более чем на 50%, однако даже в этом случае по-прежнему не обеспечивается полного покрытия издержек. По социальным причинам объявленное увеличение цен неоднократно откладывалось. Однако большинство населения может позволить себе покупать электроэнергию по более высокой цене, а сокращение степени использования электроэнергии позволило бы сэкономить денежные средства. Повышение цен на электроэнергию позволило бы также сократить нагрузку, приходящуюся на перегруженную систему снабжения электроэнергией, и уменьшить потребление импортируемых нефтяных и газовых продуктов. Повышение тарифов позволило бы улучшить финансовое положение компаний по производству электроэнергии, т.е. иными словами это означает, что они смогли бы приступить к инвестиционной деятельности с целью осуществления оздоровительных мер и мер по повышению эффективности, которые в течение последнего десятилетия осуществлялись в очень ограниченных масштабах.

*Источник:* ОРЭД Югославии, ЕЭК ООН, 2002 год.

Системы централизованного теплоснабжения получили в социалистических странах достаточно сильное развитие, особенно в крупных жилых кварталах, расположенных вокруг промышленных предприятий. Однако эти системы были неэффективными с точки зрения потерь и регулирования, и на них не было установлено измерительного оборудования. В тех странах, где централизованное теплоснабжение является рентабельным, значительные успехи, выражающиеся, главным образом, в форме экономии энергии, были достигнуты благодаря адекватному управлению и постепенному внедрению регламентирующих технологий и измерительного оборудования. Однако в странах с низкими доходами многие системы централизованного теплоснабжения пришли в упадок в результате краха промышленных предприятий, которые обычно поставляли избыточное тепло, или по причине отсутствия доходов. В этих случаях объем использования древесины и угля для обогрева жилых помещений увеличился, что привело к возрастанию местного уровня загрязнения воздуха и оказало свое негативное воздействие на лесные ресурсы.

Один из примечательных успехов, достигнутых в некоторых странах Центральной и Восточной Европы, заключается в отказе от использования угля при отоплении жилых помещений и переходе к использованию природного газа как в системах централизованного теплоснабжения, так и в отдельных домах. Осуществлению этого процесса способствовали

такие факторы, как наличие конкурентоспособных цен на природный газ, уменьшение уровня потребления энергии отдельными пользователями и поставки достаточных объемов энергоносителей из Российской Федерации и других источников. В рамках ряда проектов международных финансовых учреждений, осуществлявшихся в странах Центральной и Восточной Европы, обеспечивалось финансирование инвестиций в деятельность по переходу к использованию других видов топлива, и операторы частного сектора создали местные сети теплоснабжения во многих городах, действуя в рамках концессионных контрактов.

Многие тепловые электростанции, которые по техническим и политическим причинам могли обратиться к другим источникам поставок угля (т.е. те электростанции, которые не были привязаны к конкретным угольным шахтам), приступили к использованию высокоэнергетического и менее загрязняющего импортируемого угля, что позволило значительно сократить их выбросы. Кроме того, качество нефтепродуктов возросло, поскольку были внедрены новые технологии, позволяющие успешно конкурировать с соперниками. В Центральной и Восточной Европе были предприняты первые попытки внедрить такие возобновляемые источники энергии, как биомасса, микрогидроэлектроэнергия, энергия ветра и солнечная энергия (главным образом, для нагрева воды).

Удельное энергопотребление на единицу ВВП по-прежнему является в несколько раз более высоким, чем на Западе, и поэтому можно утверждать, что существует огромный потенциал в области повышения эффективности в секторе производства энергии, промышленности и жилищном хозяйстве, а также достижения целей Киотского протокола с помощью взаимовыгодных проектов. Препятствия на пути дальнейшего прогресса в этой области заключаются в значительной энергоемкости экономики и наличии социальных проблем.

Атомная энергетика является важной отраслью экономики, вокруг которой возникают оживленные споры в странах с переходной экономикой. В регионе были введены в строй значительные производственные мощности в секторе атомной энергетике, а некоторые электростанции были построены совсем недавно или же находятся в процессе строительства.

#### **D. Транспорт**

В прошлом в странах с переходной экономикой были созданы разветвленные сети автомобильных и железных дорог и систем общественного транспорта. С 1990 года общий объем грузовых и пассажирских перевозок сокращался в результате экономического спада. Одновременно масштабы дорожных грузовых перевозок и использования личных автомобилей быстро увеличились, что вызвало необходимость строительства новых автомагистралей и городских дорог.

В этот период потребность в общественном транспорте и объем перевозок на нем сократились. В определенной степени это было связано с неудовлетворительным качеством обслуживания и устаревшим автомобильным парком. Кроме того, практически полностью перестали выделяться государственные субсидии. Это вызвало значительный рост стоимости

проезда. Ситуация дополнительно осложняется такими факторами, как стихийный рост городов за счет сельской местности, отсутствие надлежащего сотрудничества между государственными органами, занимающимися вопросами окружающей среды и транспорта, и неспособность местных органов власти разрабатывать и финансировать сложные проекты развития городских систем транспорта общественного пользования.

В тех странах, которые имели возможность осуществлять капиталовложения, бóльшая часть средств была направлена в такие области, как реконструкция дорог или повышение качества и строительство автомагистралей. Это также рассматривалось в качестве вклада в процесс развития международных транспортных коридоров. Страны с переходной экономикой унаследовали хорошо развитую дорожную и иную транспортную инфраструктуру. Однако они располагают всего лишь незначительным объемом средств для ее эксплуатационного обслуживания, и в результате это привело к ухудшению инфраструктуры и обострению экологических проблем, таких, как загрязнение пылью в городах.

#### Транспортная политика Словении

После завершения Обзора результативности экологической деятельности в Словении была принята резолюция по транспортной политике. В ней устанавливаются три важнейших приоритета: борьба с пробками в дорожном движении, повышение безопасности дорожного движения (включая вторичные задачи экологического характера) и уменьшение социального воздействия открытия транспортного рынка. В ходе подготовки этой резолюции министерство транспорта проводило консультации с министерством окружающей среды и территориально-пространственного планирования.

*Источник:* Итоговый доклад по ОРЭД Словении, ЕЭК ООН, 1999 год.

#### Тенденции в транспортном секторе Румынии

С начала 90-х годов отмечался стремительный рост парка легковых автомобилей. В 1990 году в Румынии насчитывалось около 1,3 млн. легковых автомобилей. Восемь лет спустя их число увеличилось более чем в два раза и составило 2,8 млн. автомобилей, а число автотранспортных средств, приходящихся на 1 000 жителей, увеличилось с 93 в 1990 году до 164 в 1997 году. Система общественного транспорта развивалась совершенно в другом направлении. В период 1990-1999 годов объем междугородных перевозок на общественном транспорте уменьшился более чем на 50%. В течение этого же периода число лиц, пользующихся городским общественным транспортом, также значительно уменьшилось приблизительно на 40%. Число городов, имеющих систему общественного транспорта, уменьшилось с 169 в 1993 году до 142 в 1998 году.

Объем грузовых железнодорожных перевозок начал уменьшаться около 20 лет тому назад. В результате доля грузовых перевозок по автомобильным дорогам увеличилась. В 1997 году по железным дорогам и автомобильным дорогам перевозились приблизительно одинаковые объемы грузов (в тонно-км).

*Источник:* ОРЭД Румынии, ЕЭК ООН, 2001 год.

подержанных легковых автомобилей из западных стран. Лишь в некоторых странах негативные последствия были смягчены за счет внедрения неэтилированного бензина, топливных стандартов, ограничений, введенных на импорт подержанных легковых автомобилей, норм выбросов, а также проведения ежегодных технических осмотров и установления цен на топливо.

В состав автомобильных выбросов входит несколько сотен соединений. К числу наиболее значимых загрязнителей относятся такие, как твердые частицы (ТЧ) (пыль и сажа), СО, СО<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub> и углеводороды (УВ). Автомобильные выбросы также включают в свой

состав стойкие соединения. Некоторые токсичные загрязнители (например, Pb) в значительных объемах содержатся в составе топлива или добавок. Некоторые выбросы (например, NO<sub>x</sub>) связаны с образованием вторичных загрязнителей (например, озона (O<sub>3</sub>)).

К числу других негативных последствий роста дорожного движения относятся использование земельных пространств и фрагментация сред обитания флоры и фауны, рост шума, все более серьезные автодорожные аварии, а также риски и явления, связанные с перевозкой опасных грузов в странах с неглубокими водоносными горизонтами и карстами.

Несмотря на тенденции в сторону более широкого использования дорожного транспорта и частных легковых автомобилей, распределение перевозок между общественным транспортом и индивидуальным автотранспортом по-прежнему является более благоприятным по сравнению с западными странами. Это предоставляет возможности для достижения более устойчивой мобильности с помощью соответствующей транспортной политики и инвестиций. В большинстве транспортных стратегий действительно затрагивается вопрос об устойчивой мобильности, однако большинство экологических целей относится к смягчению последствий, а не к структурным изменениям. ЕС выделило в качестве приоритетного направления деятельности железнодорожный транспорт в своем постановлении о создании механизма структурной политики на этапе, предшествующем вступлению в ЕС (ИСПА), с тем чтобы расходы в транспортном секторе распределялись приблизительно поровну между автодорожным и железнодорожным транспортом. Однако по-прежнему существует необходимость в разработке эффективной политики, которая обеспечит успешное осуществление проектов развития общественного транспорта.

## Е. Туризм

Районы туризма имеются во всех странах с переходной экономикой, и для некоторых стран, таких, как Хорватия, туризм является основной отраслью экономической деятельности. Наибольшей популярностью пользуются районы, расположенные на побережье и в горах. В прошлом развитие инфраструктуры туризма в основном осуществлялось без уделения должного внимания таким аспектам, как окружающая среда или устойчивое развитие. Последствиями такой политики являлось загрязнение воздуха в результате роста дорожного движения, загрязнение водной среды (морской среды и пресных вод) в результате сбросов сточных вод и твердых отходов, а также загрязнение почвы в результате воздействия неубранного мусора и стремительное увеличение числа открытых свалок отходов. Некоторые районы переполнены отдыхающими в туристические сезоны, что создает экстремальную нагрузку на экологические ресурсы и инфраструктуру.

Индустрия туризма претерпевает как структурные изменения в контексте перехода от государственной к частной собственности, так и изменения с точки зрения ее продукции. Прогнозируется, что масштабы туризма будут возрастать по мере повышения уровня безопасности и благополучия в регионе, совершенствования туристической инфраструктуры и дальнейшего открытия границ.

Благоприятная окружающая среда признается как предпосылка для повышения качества и привлекательности туризма, и в большинстве национальных стратегий развития туризма в

### Экологические проблемы туризма в Хорватии

До начала войны в бывшей Югославии туризм играл важную роль в экономике Хорватии. Туристы из западных стран наводняли Адриатическое побережье, особенно в северном районе Истрии, принося ежегодный доход в размере 3,5-5,3 млрд. долл. США. В 1998 году прямые или косвенные доходы, связанные с туризмом, составили почти 3 млрд. долл. США. В секторе туризма работает около 90 000 человек, т.е. вдвое меньше, чем это было в 80-х годах, однако, как ожидается, численность работающих в этой сфере будет возрастать.

Туризм в большей степени зависит от деградации окружающей среды, чем любая другая отрасль экономической деятельности, поскольку окружающая среда является его основным ресурсом. Эта проблема в значительной степени связана с пространственной и сезонной концентрацией туристической деятельности. Еще одной серьезной проблемой является неконтролируемое (и нередко незаконное) строительство загородных домов, занимающих в настоящее время большие территории, которые планировалось развивать в качестве "туристических районов". Этот незаконный захват земель для строительства туристических объектов, нередко в местах, представляющих наибольшую ценность, оказывает чрезмерное бремя на зоны отдыха и ухудшает прибрежный ландшафт в результате изменения местной растительности, структуры населенных пунктов и архитектурного наследия.

Тем не менее качество естественной окружающей среды в Хорватии в целом выше, чем в других европейских средиземноморских странах, и негативное воздействие туризма на окружающую среду пока еще не мешает Хорватии оставаться привлекательным туристическим регионом с экологической точки зрения. Министерство туризма в своей стратегии организации туризма четко указывает на необходимость охраны земельных пространств и окружающей среды в качестве основы для развития туризма.

*Источник:* ОРЭД Хорватии, ЕЭК ООН, 1999 год.

регионе устойчивый туризм указывается в качестве будущей модели развития. Одновременно планируется создать новые объекты инфраструктуры, такие, как курорты, автомобильные дороги, поля для игры в гольф и подъемники для горнолыжников. В большинстве стран эти типы проектов осуществляются в контексте проведения ОВОС, хотя и не везде это делается на систематической основе. Большинство прибрежных стран Центральной и Восточной Европы также участвуют в европейской программе "Голубой флаг для пляжей и набережных", которая имеет своей целью обеспечить информирование туристов о пляжах с хорошим качеством вод путем установки на них голубых флагов.

### Устойчивое развитие туризма в Черногории

В Черногории обладает многообразием природных достопримечательностей, которые пока еще не стали объектом рекреационного использования. К их числу относятся песчаные пляжи, гористая береговая линия и фьорды, живописный горный ландшафт с озерами и речными каньонами. Здесь следует также упомянуть об исторических местах, в которых проживали представители различных культур на протяжении многих веков. Однако в основных прибрежных туристических районах, которые уже организованы для отдыха, неразрешенные застройки уничтожили многие природные особенности туристических мест. В периоды наибольшего наплыва туристов ощущается нехватка основных ресурсов, таких, как вода и электроэнергия; серьезной проблемой остаются канализационные системы. Например, в районе залива Котор отсутствует канализационная система; все дома или группы домов имеют свои собственные водовыпуски, и сброс канализационных вод осуществляется непосредственно в море. Отсутствуют станции для очистки сточных вод, а водовыпуски вдоль береговой линии находятся в плохом состоянии.

В 2001 году правительство Черногории приняло свой генеральный план развития туризма. План охватывает все аспекты туристической промышленности, такие, как общая инфраструктура (транспорт, обработка и удаление отходов, обработка сточных вод и водо- и энергоснабжение) и охрана природы. Этот генеральный план должен осуществляться в срочном порядке при условии соблюдения содержащихся в нем требований, или же в противном случае Черногория может перестать быть крупным объектом туризма.

*Источник:* ОРЭД Югославии, ЕЭК ООН, 2002 год.

## Ф. Управление прибрежными зонами

В странах с переходной экономикой существует множество береговых линий, имеющих экологическую, экономическую и рекреационную важность, в том числе вдоль побережья Балтийского, Адриатического, Черного и Каспийского морей. Некоторые из них являются очень красивыми природными районами и весьма важными экосистемами. В прошлом их освоение велось в интересах осуществления экономической деятельности, такой, как строительство портов и развитие промышленности, связанной с морскими перевозками, функционирование нефтеперерабатывающих цехов предприятий по производству ПВХ и туризм. Доступ к некоторым береговым линиям был закрыт для общественности по соображениям военного характера. Освоение прибрежных зон осуществлялось при условии соблюдения жестких правил районирования, включая создание публичной зоны вдоль самой береговой линии.

### Новый план управления прибрежными зонами в Албании

Прибрежная зона испытывает на себе очень сильное давление. Стремительная городская застройка прибрежной зоны; тенденции извлечения краткосрочных прибылей в ущерб долгосрочному сохранению ресурсов прибрежной зоны; недавние события, которые заставили население внутренних районов, особенно из гористой местности, мигрировать на побережье и находить новые источники средств к существованию, очень часто в ущерб окружающей среде прибрежных районов; схемы выплаты компенсаций за землю, которую поглотили крупные участки ценных земель прибрежной полосы; отсутствие планов развития прибрежных зон, а в тех случаях, когда они имеются, их весьма поверхностное соблюдение или же вообще их полное несоблюдение; традиционное для бывшего режима несоблюдение норм охраны окружающей среды, выражающееся в размещении загрязняющих промышленных предприятий в наиболее привлекательных прибрежных районах; общая нехватка людских и финансовых ресурсов для управления прибрежными зонами и соблюдения действующих требований - вот только некоторые из тех проблем, с которыми государственные органы Албании сталкиваются в настоящее время и которые вселяют лишь весьма умеренный оптимизм относительно будущей судьбы прибрежного региона.

В 2002 году Албания приняла комплексный план управления прибрежной зоной, в рамках которого начнется всеобъемлющее и эффективное рассмотрение этих проблем.

*Источник:* ОРЭД Албании, ЕЭК ООН, 2002 год.

В течение переходного периода отмечалось усиление различных факторов давления на прибрежную зону, включая развертывание новых туристических объектов, строительство дач и рост населения в прибрежной зоне вследствие существующих там более широких экономических возможностей. Для этих застроек используются ограниченные высококачественные угодья вдоль береговой линии в ущерб природным экосистемам; при этом происходит загрязнение вод, которое усиливает нагрузку загрязнения, создаваемую реками, вытекающими из внутренних районов. В некоторых местах интенсивная рекреационная деятельность, охота и рыболовство угрожают тем экосистемам, которые они используют. Море также подвергается угрозе загрязнения, причиняемого морскими перевозками, и проникновением экзотических видов.

Прибрежные страны разработали различные подходы к всеобъемлющему рассмотрению проблемы управления прибрежными зонами. Они включают в себя такие меры, как территориально-пространственное планирование, создание морских заповедников и

охраняемых территорий суши, мониторинг загрязнения, обработка сточных вод и разработка норм рационального использования окружающей среды при судоходстве. Важный аспект рационального использования прибрежных зон во всех странах с переходной экономикой заключается в гарантированном обеспечении доступа общественности ко всей береговой линии.

### **С. Промышленность**

В проводимой в странах с переходной экономикой промышленной политике основное внимание уделяется вопросу приватизации при том допущении, что частная собственность обеспечит структурную перестройку и улучшит результаты деятельности предприятий. Ввиду "высоких ставок" и политического вмешательства многих сторон приватизация оказалась длительным и сложным процессом, который во многих странах пока еще не завершен.

Приватизация, технологическое обновление и требования международного рынка, а также экологический контроль способствовали совершенствованию управления природоохранной деятельностью. В некоторых странах сам факт возникновения вопросов об экологической ответственности в ходе процесса приватизации заставил промышленные директивные органы понять, что результативность экологической деятельности является важнейшим составным элементом общей эффективности функционирования промышленности.

Успешно работающие на рынке компании, такие, как "Ответственное обращение" или ИСО 14 000, внедрили системы управления природоохранной деятельностью и добровольно улучшают результаты своей экологической деятельности еще до утверждения правовых норм и с превышением содержащихся в них требований. Одновременно некоторые наиболее загрязняющие промышленные предприятия закрываются по экономическим причинам.

Дальнейшие значительные результаты могут быть достигнуты путем прежде всего уделения основного внимания некоторым из крупных и сильно загрязняющих окружающую среду секторов, в которых бо́льшая часть требовавшихся инвестиций (с низкими издержками) оказалась жизнеспособной с финансовой точки зрения. Основная проблема заключается в том, что лишь некоторые из этих отраслей промышленности уже приватизированы (как шахты и электростанции); они, как правило, являются нерентабельными, однако субсидируются и не подвергаются воздействию со стороны международных рынков.

Хотя в странах-кандидатах на вступление в ЕС предстоящее создание общего рынка и осуществление директивы о КПОЗ заставляют все компании внедрять системы надлежащего управления природопользованием, положение, сложившееся в странах ВЕКЦА и в Юго-Восточной Европе, является менее благоприятным. Господствующее положение в промышленности этих стран занимают крупные и очень крупные предприятия, главным образом в сильно загрязняющих окружающую среду секторах горнодобывающей промышленности и обработки металлов, добычи и обработки нефти и производства пищевых продуктов. Применяющаяся на них технология является устаревшей, низкая заводская себестоимость рассматривается в качестве основного преимущества, обеспечивающего



конкурентоспособность, и практически не осуществляется каких-либо капиталовложений в технологии предотвращения и ограничения загрязнения.

#### **Природоохранная деятельность одного из предприятий Хорватии**

Крупнейшая компания Хорватии по разведке нефтяных и газовых месторождений и производству, переработке, транспортировке и распределению газо- и нефтепродуктов инвестировала средства в такие области, как очистка сточных вод, термическая обработка отходов и борьба с атмосферными выбросами, и предоставляет общественности информацию о своей деятельности. Представители руководства компании вместе со специалистами организуют совещания в районах размещения промышленных предприятий с целью информирования общественности о новых изменениях в производственных процессах, мерах по охране окружающей среды, а также о заинтересованности в развитии местных промышленных объектов и связанных с ними выгодах для общественности. Основными целями проводимой ею политики в области охраны окружающей среды являются ОВОС новых предприятий, оценка риска в случае аварий, НИОКР в области экологически чистых технологий, внедрение системы охраны природопользования в соответствии со стандартом ИСО 14000, совершенствование качества продукции и подготовка персонала по вопросам, касающимся мер по охране окружающей среды. В состав каждого секторального и технологического подразделения компании входит департамент, отвечающий за охрану окружающей среды. С 1995 года компания ведет кадастр выбросов в воздушную, водную и почвенную среду, а также образующихся твердых отходов.

Большинство опасных отходов (плавающий и тяжелый шлам, неоткаченные остатки, образующиеся в процессе предварительной очистки сточных вод) сжигаются непосредственно на промышленных предприятиях. Нефтяные отходы рециркулируются в качестве топлива, а высокотоксичные отходы сжигаются в специальных печах или обрабатываются специализированными уполномоченными компаниями. В 1986 году компания приступила к производству неэтилированного бензина.

*Источник:* ОРЭД Хорватии, ЕЭК ООН, 1999 год.

По мере продвижения вперед процесса приватизации промышленные и торговые ассоциации, которые первоначально являлись частью политической структуры, превратились в организации, которые действительно представляют сектор экономической деятельности. Этот процесс протекал более быстрыми темпами в странах, в которых приватизация осуществлялась более стремительно, и подкреплялся возникновением ассоциаций компаний, находящихся во владении иностранных собственников, которые широко внедряли существующую на Западе практику функционирования предприятий. В контексте этого процесса начался структурированный диалог между природоохранными учреждениями и промышленностью, особенно в связи с подготовкой новых законов и нормативных актов. Результаты этого диалога оказывались не всегда в пользу строгих экологических норм, однако они способствовали их осуществлению. В некоторых странах такой диалог носил особенно острый характер в связи с обсуждением правил упаковки и вопросов, касающихся твердых отходов.

Промышленные и торговые ассоциации также способствуют разработке добровольных соглашений в странах с переходной экономикой. Этот механизм, как представляется, находится на самых начальных стадиях его применения. Одним из важнейших элементов является способность государственных органов обеспечивать осуществление мер административно-командной системы в том случае, если добровольные соглашения не работают. Еще один элемент заключается в существовании заслуживающих доверия и репрезентативных промышленных ассоциаций, которые способны вести переговоры от имени промышленности. Несколько реальных добровольных соглашений были заключены путем проведения переговоров в странах, где существуют такие условия.

Чаще же всего в странах с переходной экономикой заключаются местные и национальные соглашения о неофициальном и необязательном сотрудничестве между государственными органами и промышленностью. Они охватывают вопросы общего сотрудничества между промышленными ассоциациями и министерствами в области окружающей среды, упрощенного и более совершенного самостоятельного мониторинга, инвестиций для борьбы с загрязнением окружающей среды, сотрудничества между муниципалитетами и предприятиями в плане оказания экологических услуг и другие вопросы.

### **Интеграция экологических проблем в процесс приватизации**

В прошедшее десятилетие приватизация предприятий и земли являлась одной из основных социально-экономических реформ. Она состояла из двух процессов: возвращение собственности бывшим владельцам и передача государственных или "общественных" активов частным юридическим и физическим лицам. В большинстве стран процесс приватизации длителен и сложен. Процедуры являются весьма обременительными с юридической, административной и управленческой точек зрения, а сама приватизация вызвала широкие политические дискуссии. Подход к реституции варьируется от одной страны к другой и может предусматривать широкий круг мер, начиная с возвращения земли, зданий и других активов в их нынешнем состоянии и кончая выплатой компенсации. В некоторых странах реституция лесов и земли в охраняемых районах не может осуществляться "натурой".

Приватизация также предоставила ценную возможность для экологической очистки предприятий, особенно в тех случаях, когда рассматривался вопрос о новых капиталовложениях. На начальном этапе переходного периода деловые круги просили установить четкие правила передачи экологической ответственности, однако некоторые правительства приступили к рассмотрению этого вопроса только тогда, когда некоторые сделки были сорваны в результате наличия неопределенности, касающейся очистки.

Применяются два основных подхода: возложение ответственности на правительство или перенесение ответственности на инвестора при предоставлении соответствующей скидки на цену активов. В первом случае правительство берет на себя ответственность и затем фактически осуществляет очистку в соответствии с оценкой риска объектов и имеющимися средствами.

#### **Приватизация в Болгарии**

Приватизация промышленности началась после того, как в 1992 году был принят Закон о приватизации. Для приватизации крупных предприятий было создано Агентство по приватизации, и любые поступления в результате приватизации направляются непосредственно в государственный бюджет. В ходе приватизации промышленности важное место отводилось целям экологической политики. И действительно, в ходе процесса приватизации и в окончательных контрактах на покупку не затрагивались соображения политики, проводившейся в каком-либо другом секторе. Министерству окружающей среды и водных ресурсов поручено осуществлять соответствующие положения с целью а) поощрять восполнение экологического ущерба, нанесенного предприятием до приватизации; и б) заключать соглашения с новыми владельцами об осуществлении поэтапной программы полномасштабного соблюдения действующих экологических норм и стандартов. Для достижения каждой из этих целей применяются различные механизмы, однако согласованность обеспечивается путем проведения основополагающей ОВОС в сочетании с анализом причиненного в прошлом ущерба и экологической экспертизой.

*Источник: ОРЭД Болгарии, Второй обзор, ЕЭК ООН, 2000 год.*

Во втором случае новый владелец обязуется осуществить очистку объекта к определенному крайнему сроку. В обоих случаях продажа предусматривает необходимость проведения экологической экспертизы объекта и подготовки плана действий по экологическому восстановлению объекта или соблюдению установленных требований, после чего в правовых документах этой сделки указываются четкие положения об ответственности.

Корпоративное управление и эффективность совершенствуются более быстрыми темпами тогда, когда в процесс приватизации вовлечены прямые иностранные инвестиции, а не при ваучерной приватизации и выкупе предприятий их персоналом. Приватизированные компании, конкурирующие на мировых рынках, добились значительных успехов в улучшении результативности своей экологической деятельности, в то время как предприятия, остающиеся под государственным контролем, продолжают применять устаревшие технологии и не проводят какой-либо политики в области охраны окружающей среды. В тех случаях, когда не принято каких-либо юридических положений о причиненном в прошлом экологическом ущербе с четким указанием соответствующей ответственности предыдущих (государство) и новых владельцев, приватизация не оказывает всеобщего благоприятного воздействия на результативность экологической деятельности предприятий. Некоторых иностранных инвесторов отпугивают перспективы возможного принятия на себя ответственности за причиненный в прошлом экологический ущерб и отсутствие четких и устойчивых правил ограничения продолжающегося загрязнения окружающей среды.

#### **Природоохранные аспекты приватизации в Словении**

Принятая в Словении схема приватизации поощряет новых владельцев, заботящихся о надлежащем состоянии окружающей среды. Рассмотрение экологической ответственности в рамках основополагающих юридических документов осуществляется в порядке, который стимулирует заинтересованность в решении проблем загрязнения, причиненного в прошлом окружающей среде, путем облегчения процесса приватизации экономики Словении, поскольку в нем излагаются правовые рамки процесса приватизации экономики Словении, поскольку в нем излагаются требования по охране окружающей среды, применяющиеся в отношении предприятий. В результате покупатели обязаны при приобретении нового предприятия брать на себе бремя загрязнения, причиненного в прошлом окружающей среде, и существовавшей в прошлом экологической халатности.

Положения о приватизации предоставляют возможность компаниям создавать долгосрочные резервные фонды для решения проблем существовавшей в прошлом ответственности и инвестировать средства в деятельность по улучшению состояния окружающей среды. Компании, которые берут на себя обязательство осуществлять такие капиталовложения, должны получить одобрение своего проекта со стороны органа по охране природы до представления своей программы передачи прав собственности в Агентство по приватизации и реструктуризации. Это положение было принято с целью укрепления природоохранных инвестиций. Одновременно оно предусматривает уменьшение стоимости приватизации предприятия и тем самым упрощает этот процесс.

*Источник:* ОРЭД Словении, ЕЭК ООН, 1997 год.

#### **Н. Состояние здоровья населения**

По нескольким показателям, состояние здоровья населения стран с переходной экономикой является хуже, чем в других странах региона. Такое положение существует не везде и зависит от страны, при этом наиболее плохое состояние здоровья отмечается в странах ВЕКЦА и ЮВЕ. Хотя на состояние здоровья и медико-санитарного обслуживания оказывает воздействие сочетание социальных, экономических и институциональных

факторов, одной из наиболее важных причин такого положения является плохое состояние окружающей среды.

Наиболее важным фактором риска для здоровья населения является плохое качество питьевой воды, особенно в сельских районах. Многие децентрализованные системы водоснабжения не имеют защищенных санитарных зон вокруг источников питьевой воды или дезинфекционных станций, и довольно часто встречаются случаи микробиологического загрязнения воды.

#### **Сточные воды, твердые отходы и их воздействие на здоровье населения в Кыргызстане**

Сбросы сточных вод оказывают значительную нагрузку на окружающую среду и создают опасность для здоровья населения Кыргызстана. Из 350 станций для очистки сточных вод только 30% отвечают медико-санитарным нормам. Даже некоторые медицинские учреждения, такие, как больница для инфекционных больных в Бишкеке, не имеют оборудования для обработки отходов. Значительная часть населения не имеет доступа к коммунальным канализационным системам. Даже в Бишкеке коммунальной канализационной системой могут пользоваться только 63% населения. Нередко в школах и других общественных зданиях отсутствует канализация. В сочетании с повсеместным отсутствием систем централизованного водоснабжения такие условия создают высокую опасность для распространения инфекционных и паразитарных заболеваний. Твердые отходы как несобранные, так и сброшенные на неподготовленные свалки создают опасность для здоровья населения в результате прямого контакта людей с опасными материалами, а также в связи с наличием возможности распространения заболеваний насекомыми и грызунами и загрязнения подземных и поверхностных вод и систем снабжения питьевой водой. Особую озабоченность вызывают накапливающиеся отходы горнодобывающей промышленности. Загрязнители могут распространяться в составе пыли, переносимой ветром из отходов обогащения, и в результате просачивания в реки воды из хранилищ для отходов обогащения.

*Источник:* ОРЭД Кыргызстана, ЕЭК ООН, 2000 год.

Загрязнение окружающего воздуха взвешенными твердыми частицами также достигает особенно высокого уровня в городах и может вызывать различного рода неблагоприятные последствия, такие, как респираторные и сердечно-сосудистые заболевания, а также увеличение опасности ранней смерти. Высокие уровни  $\text{NO}_2$  в сочетании с загрязнением твердыми частицами свидетельствуют о том, что сектор транспорта является основным источником загрязнения городской окружающей среды. Плохое техническое состояние автомобилей, низкое качество топлива и непринятие эффективных мер по ограничению выбросов в сочетании с ростом интенсивности дорожного движения будут и далее представлять собой угрозу для здоровья городского населения. В некоторых городах эта проблема еще более обостряется в связи с производством энергии на основе использования дизельного топлива низкого качества. Жители городов, имеющие свои жилища вблизи от загруженных транспортом автодорог, также подвергаются сильному воздействию со стороны атмосферных загрязнителей даже в тех случаях, когда они находятся внутри помещений.

На территории стран с переходной экономикой расположено много районов с высоким уровнем загрязнения, вызванного, главным образом, осуществлявшейся в прошлом промышленной и горнодобывающей деятельностью. Накапливающиеся промышленные отходы создают потенциальную опасность для здоровья населения в связи с возможностью аварийного загрязнения экологических сред, например, рек, или в результате долгосрочных выбросов опасных материалов в воздух и воды (поверхностные и подземные). Промышленные отходы создают химическую и радиологическую опасность.

Ведущая роль в охране здоровья населения обычно отводится министерству здравоохранения и подведомственным ему институтам. Институты сферы здравоохранения играют конкретную роль в рамках этой системы в качестве центров профессиональной поддержки и научных ресурсов для процесса принятия решений и их осуществления. В некоторых странах этим сетям не хватает ресурсов для того, чтобы успешно проводить свою работу. Одновременно многие действия, требующиеся для улучшения здоровья населения и условий жизни, также предусматривают необходимость участия других секторов, включая такие, как экономика, промышленность, транспорт, жилищное строительство и охрана окружающей среды.

Общественность также играет более активную роль в определении санитарного состояния окружающей среды и требующихся действий. Были предприняты несколько инициатив по активизации участия заинтересованных сторон и принятию эффективных мер, таких, как составление национальных планов действий в области санитарного состояния окружающей среды и участие муниципалитетов в деятельности сети "Здоровые города".

#### **Окружающая среда и здоровье населения в Казахстане**

Несмотря на то, что в Казахстане существует опасность для здоровья человека, вызванная существовавшими в прошлом и нынешними антропогенными экологическими причинами (такими, как радиация, зона экологического бедствия в районе Аральского моря и загрязнение воздуха в связи с дорожным движением), смертность и заболеваемость под воздействием факторов окружающей среды, как представляется, в большей степени связаны с такими причинами, как качество питьевой воды, качество пищевых продуктов и питание. В то время как НПДОС связан с экологическими вопросами, относящимися к прошедшей и нынешней индустриализации и предотвращению загрязнения, НПДССОС в большей степени посвящен санитарно-гигиеническим вопросам, касающимся существующим в настоящее время проблем здоровья человека. На основе совместного изучения этих планов можно сделать вывод о том, что наиболее важными вопросами, касающимися санитарного состояния окружающей среды, являются 1) качество питьевой воды, удаление сточных вод и личная гигиена; 2) качество пищевых продуктов и питание; 3) радиационная безопасность; и 4) качество окружающего воздуха в крупных городах.

*Источник:* ОРЭД Казахстана, ЕЭК ООН, 2000 год.

#### **Последствия чернобыльской аварии для здоровья человека**

Непосредственное воздействие аварии на Чернобыльской атомной электростанции и последующих выбросов радионуклидов на здоровье человека включает в себя последствия влияния ионизирующей радиации и последствия, связанные со стрессом и переселением жителей. Они затронули, главным образом, три группы лиц: рабочих, занимавшихся очисткой от радиоактивного загрязнения, особенно тех, кто действовал в первые два года проведения этих работ; постоянное население, проживавшее в районах с высокими уровнями осадения радионуклидов; и население, которое было вынуждено быстро сменить место жительства с тем, чтобы избежать радиационного воздействия. Большая стоимость очистных работ также могла оказать косвенное воздействие на здоровье человека. Два человека погибли при взрыве; 134 человека заболели лучевой болезнью, при этом 28 из них умерли в первые три месяца. Наиболее серьезным последствием является беспрецедентный и неожиданный рост заболеваемости раком щитовидной железы среди детей. После аварии в Украине было зарегистрировано около 700 случаев - это число значительно превышает средние показатели для этой весьма редкой болезни. Эти случаи заболевания раком щитовидной железы непосредственно связываются с воздействием облака радиоактивного йода, образовавшегося после взрыва.

*Источник:* ОРЭД Украины, ЕЭК ООН, 2000 год.

Разработка и принятие НПДОС и НПДССОС предоставляют возможность для рассмотрения экологических и медицинских вопросов с межсекторальной точки зрения, а также для идентификации приоритетов и областей действия на основе широкого консенсуса заинтересованных сторон. Однако этот потенциал остается в значительной степени неиспользованным.

## **I. Задачи**

В последние десять лет в большинстве стран постепенно осуществлялся переход от секторального к более комплексному и превентивному подходу. Во многих странах обязанности по охране окружающей среды были возложены на национальные природоохранные комитеты и в конечном итоге на высшее руководство министерств по охране окружающей среды. Кроме того, были приняты и стали применяться (новые) механизмы более качественной интеграции экологических соображений в процесс экономического перехода и развития. Оценка воздействия на окружающую среду, территориально-пространственное планирование, системы выдачи разрешений и сборы, взимаемые с пользователей и загрязнителей, - все эти механизмы могут способствовать минимизации воздействия различных секторов экономики на окружающую среду.

Одна важная задача заключается в укреплении институциональной координации и сотрудничества министерств, причастных к проблемам окружающей среды, таких, как министерства энергетики, промышленности, сельского хозяйства, транспорта, здравоохранения, экономики и социальных вопросов. Некоторые министерства имеют в своем составе департаменты по охране окружающей среды. Однако эти департаменты не имеют достаточных полномочий и функций для того, чтобы бороться с встречающимися трудностями, и нередко они недоукомплектованы. Существуют другие формы сотрудничества, начиная с наиболее формальных - от советов министров до межминистерских рабочих групп - и заканчивая неофициальными контактами между отдельными специалистами.

Интеграция экологических соображений в секторальную политику остается основной задачей на будущее для многих стран. В настоящее время разрабатывается политика секторального развития, имеющая непосредственное отношение к окружающей среде, однако в ее рамках не определяется воздействие на окружающую среду или не указываются программы предупредительных действий или смягчения возникающих последствий.

### Извлеченные уроки

- В большинстве стран не удалось в заметной степени разорвать жесткую зависимость между экономическим ростом и состоянием окружающей среды; во многих странах, особенно в странах ЮВЕ и ВЕКЦА, экономический рост также является медленным, и поэтому весьма сложно привести какие-либо репрезентативные примеры. Однако до настоящего времени по большей части пока еще не осуществлялись в широком масштабе меры, требующиеся для движения по пути разрыва такой зависимости после восстановления нормального уровня экономической деятельности (например, внедрение экологически чистой технологии; энергоэффективность; более широкое использование экономических инструментов).
- Несмотря на более энергичные усилия по интеграции экологических соображений в политику, проводимую в других секторах, во многих странах такая интеграция по ряду причин оказалась безуспешной. Отсутствие институциональной рационализации способствовало институциональной конкуренции и препятствовало функциональной интеграции; например, отсутствие функциональной транспарентности между министерствами сельского хозяйства (эксплуатация лесов, рыболовство, охота) и министерствами охраны окружающей среды (биологическое разнообразие, охрана и рациональное использование природных ресурсов). Скудные ресурсы и рост масштабов бедности, особенно в странах ЮВЕ и ВЕКЦА, являются причинами того, что очень часто предпочтение отдается краткосрочным экономическим выгодам, а не обеспечению долгосрочной устойчивости. Что касается министерств, не занимающихся непосредственно окружающей средой, то они могут даже не иметь достаточной информации об экологических проблемах и их экономических последствиях с тем, чтобы принимать комплексные решения, основанные на имеющихся данных.
- Отсутствие комплексной системы выработки политики и планирования привело к возникновению некоторых серьезных проблем в ряде "секторов", включая, например, сектор туризма, в котором неэффективная обработка и удаление отходов и управление водохозяйственной деятельностью, нерегламентированное и незаконное строительство зданий с последующей слабой инфраструктурной базой и заторы дорожного движения угрожают будущему развитию; сектор сельского хозяйства, в котором нерациональное использование вод, неправильная практика выпаса скота и отсутствие регулирования применения пестицидов и удобрений привели к сильному засолению и эрозии почвы, опустыниванию и загрязнению поверхностных и подземных вод; сектор промышленности, в котором отсутствие системы рационального использования окружающей среды и внедрения экологически чистых и эффективных технологий и неорганизованный мониторинг и представление отчетности привели к постоянно существующему загрязнению воздуха, вод и почвы, а также к возникновению серьезной опасности для здоровья человека; и сектор транспорта, в котором слабые возможности в области технического осмотра транспортных средств и обеспечения соблюдения установленных требований, низкие импортные тарифы на подержанные автомобили, отсутствие инвестиций в общественный транспорт и неспособность запретить использование этилированного топлива привели к тому, что атмосферные выбросы возрастают самыми быстрыми темпами практически во всех странах.
- Одновременно отмечается рост числа комплексных средств, используемых в процессе принятия решений, включая ОВОС, стратегическую экологическую оценку (СЭО), добровольные соглашения и некоторые экономические инструменты, имеющие своей целью улучшить состояние окружающей среды.
- Хотя процесс приватизации предоставил важные и существенные возможности для интеграции, во многих странах региона экологические соображения практически или вообще не играют никакой роли, что оставляет неотвеченными вопросы, касающиеся восстановления качества окружающей среды после загрязнения и будущего поведения.
- Разработка и принятие НПДОС, НПДССОС и ЛЕАП предоставляют возможности для изучения вопросов охраны природы и здоровья людей с межсекторальной точки зрения, однако этот потенциал в значительной степени остается неиспользованным.

### Основные задачи

- Обеспечить более лучшее использование процесса планирования применительно к межминистерским консультациям и участию на центральном уровне; обеспечить рассмотрение экологических вопросов во всех областях национальных приоритетов (например, в таких областях, как развитие промышленности, туризма, транспорта и сельского хозяйства).
- Поддерживать разработку ЛЕАП, ЛЕХАП и местной Повестки дня на XXI век в качестве средства интеграции на общинном уровне.
- Осуществлять ОВОС в полном масштабе и разработать стратегическую экологическую оценку в качестве средств интеграции и связи между политикой, проводимой в различных областях.
- Способствовать повышению уровня информированности всех министерств и учреждений об экологических проблемах.
- Осуществлять программы внедрения экологически чистых технологий, повышения энергоэффективности и рационального природопользования на предприятиях.
- Включить экологические соображения в соглашения о приватизации и рассмотреть вопросы об экологической ответственности и страховании.



## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В переходный период международное сотрудничество являлось преобладающей особенностью и движущей силой реформ в области охраны окружающей среды и других сферах. Донорская помощь способствовала формулированию политики и финансированию демонстрационных проектов. Применительно к будущему наиболее важное значение имеет тот факт, что формулирование политики в значительной степени осуществлялось на международном уровне через глобальные, региональные и субрегиональные конвенции, а также географически или тематически ориентированные программы и стратегии. Сотрудничество в области охраны окружающей среды играло важную роль в налаживании диалога между государствами - членами ЕЭК ООН, и в будущем оно может стать важным элементом в недопущении новых разногласий в Европе.

Страны региона являются участниками многих всемирных и региональных природоохранных конвенций, действующих в настоящее время. Они также участвуют в дальнейшем развитии многосторонних природоохранных соглашений и во

всех основных процессах и международных институтах. Они прилагают значительные усилия к полномасштабному осуществлению международных соглашений, участниками которых являются.

Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды имеет важное значение для стран с переходной экономикой по ряду причин:

- институциональный потенциал можно укрепить путем участия в природоохранных соглашениях и в рамках двустороннего, регионального и многостороннего сотрудничества;
- законодательные рамки можно укрепить путем ратификации международных природоохранных конвенций;
- международное финансирование и техническая помощь могут ускорять осуществление политики в области охраны окружающей среды.

Страны с переходной экономикой надеются привлечь дополнительные международные средства с целью ускорения процесса осуществления природоохранных мер, поскольку в этих странах для государственного бюджета характерна нехватка финансовых ресурсов, а объем частных инвестиций в сферу охраны окружающей среды является небольшим.

### Региональное сотрудничество и Российская Федерация

Россия граничит с 14 странами и омывается 13 морями. Она несет основную ответственность за решение двусторонних и региональных экологических проблем и ратифицировала значительное число двусторонних и региональных соглашений об охране окружающей среды. В 1990-е годы она подписала свыше 30 двусторонних соглашений и ратифицировала более 25 региональных многосторонних соглашений об охране окружающей среды.

*Источник:* ОРЭД Российской Федерации, ОЭСР в сотрудничестве с ЕЭК ООН, 1999 год.

## Международное финансирование

На протяжении всего переходного периода страны-доноры и международные финансовые учреждения оказывали техническую помощь (для профессиональной подготовки, реформы проводимой политики и аналогичных видов деятельности) и осуществляли финансирование (обычно для инвестиционных проектов) в ряде областей. Большая часть международной помощи, получаемой от Международного валютного фонда, Всемирного банка и других международных финансовых учреждений, направлялась на цели макроэкономической стабилизации и осуществления структурных реформ. Ограниченная поддержка оказывалась развитию инфраструктуры и охране окружающей среды. Министерства испрашивали субсидии для оказания технической помощи, благодаря чему в секторе охраны окружающей среды развернулась активная работа по консультированию по вопросам проводимой политики, планированию и осуществлению программ наращивания потенциала.

На начальном этапе переходного периода страны с переходной экономикой обращались к международным финансовым учреждениям и странам-донорам с просьбой оказать международную финансовую помощь с целью осуществления широкого круга проектов. Этот подход оказался неудовлетворительным как для доноров, так и для получателей, и на состоявшейся в 1993 году в Люцерне Конференции министров "Окружающая среда для Европы" был принят План действий в области окружающей среды для Центральной и Восточной Европы с целью оказания помощи в установлении приоритетов и был учрежден Комитет по подготовке проектов (КПП) для облегчения процесса подготовки и осуществления природоохранных инвестиций в странах с переходной экономикой и более эффективного направления соответствующих средств.

### Комитет по подготовке проектов

Комитет по подготовке проектов (КПП) был учрежден в 1993 году вместе с Целевой группой по ПДОС (см. ниже) для содействия осуществлению Программы действий по окружающей среде для стран Центральной и Восточной Европы. В то время как Целевая группа сосредоточивается на политических и институциональных вопросах, КПП было предложено заняться поиском источников финансирования и оказанием иной поддержки конкретным инициативам, а также содействием сотрудничеству между международными финансовыми учреждениями и донорами в интересах активизации инвестиций в природоохранную деятельность в регионе. Цель деятельности Комитета заключается в наращивании помощи западных стран в области охраны окружающей среды в Восточной Европе. В состав КПП входят представители основных доноров и международных финансовых учреждений, оказывающих помощь в области охраны окружающей среды в Восточной Европе. КПП добился значительных успехов, в частности, в такой области, как увязка программ выделения субсидий стран-доноров с займами, предоставляемыми многосторонними банками по вопросам развития. В заслугу КПП можно поставить содействие осуществлению 26 проектов развития природоохранной инфраструктуры на общую сумму в 1,2 млрд. ЭКЮ в период между проведением люцернского и софийского совещаний. В общей сложности КПП мобилизовал и обеспечил встречные инвестиции на цели охраны природы в странах Центральной и Восточной Европы и ВЕКЦА на общую сумму в размере более 4 млрд. ЭКЮ. Секретариат КПП размещается в Европейском банке реконструкции и развития в Лондоне.

На последующем этапе страны-получатели занимались наращиванием потенциала в области подготовки проектов. Были разработаны различные модели координации деятельности в

конкретных странах, включая подразделения по осуществлению проектов или управлению ими, специальные центры и межминистерские комитеты. Координация деятельности доноров и управление проектами потребовали значительных усилий со стороны природоохранных учреждений, однако также оказали большое воздействие на участвующие учреждения в плане наращивания их потенциала. Вместе с тем во многих странах по-прежнему существуют значительные проблемы в плане координации деятельности министерств на национальном уровне и деятельности государственных органов и доноров.

Объем предназначенных для инвестиций субсидий и займов зависит от кредитоспособности и возможностей стран по совместному финансированию. Поскольку возможности большинства стран ограничены, то объем международных средств составил лишь небольшую часть общих расходов на цели охраны природы. Для осуществления финансируемых на международном уровне проектов требуется несколько лет, включая время на их подготовку и принятие решений на уровне доноров и получателей и на осуществление процедур поставок. С учетом вышесказанного некоторые страны сталкиваются с проблемами использования средств в сроки, установленные донорами.

Во многих странах объем международного финансирования превышал уровень денежных средств, предоставляемых национальными правительствами для охраны окружающей среды. Отсутствие национальных ресурсов и наличие донорских средств привели к тому, что природоохранные органы и заинтересованные стороны стали уделять основное внимание уже не нахождению экономически эффективных решений экологических проблем, а привлечению иностранных средств с целью обеспечения выживания своих учреждений. В некоторых странах эти обстоятельства также определили структуру приоритетов и проектов, увязываемую с интересами доноров. В этих случаях в некоторых странах наблюдается тенденция определять в качестве "наиболее важного" аспекта любой элемент, который может обеспечить выделение денежных средств.

#### **А. Глобальные процессы и обязательства**

В глобальном контексте страны с переходной экономикой относятся к группе индустриализованных стран, которые несут основную ответственность за решение глобальных экологических проблем. Состоявшаяся в 1992 году Рио-де-Жанейрская встреча на высшем уровне по вопросам окружающей среды и развития проходила в период крупных изменений в регионе. В документах, принятых в Рио-де-Жанейро, было признано особое положение стран с переходной экономикой, предоставлявшее им возможность получать также техническую и финансовую поддержку. Большинство стран региона подписали Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата, Конвенцию о биологическом разнообразии и Конвенцию по борьбе с опустыниванием или присоединились к ним. Многие являются также Сторонами Конвенции о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), и Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.

В течение последнего десятилетия страны с переходной экономикой активно участвовали в процессах, относящихся к глобальным конвенциям, и приступили к их осуществлению в рамках своей национальной экологической политики. Ратификация и осуществление многосторонних природоохранных соглашений являлись важными движущими силами в процессе установления целей и приоритетов национальной экологической политики.

Страны с переходной экономикой также активно участвовали в подготовке Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 года и в самом этом совещании.

Процесс "Окружающая среда для Европы" оказался весьма успешным и новаторским в своем подходе к международному сотрудничеству в области окружающей среды. Он сочетает в себе анализ, стратегическое планирование, подготовку правовых документов, а также техническое сотрудничество и финансовую поддержку в рамках нерегламентированного сетевого механизма, объединяющего страны и группы заинтересованных сторон. Эта сеть обеспечивает важный стимул для природоохранных директивных органов в странах с переходной экономикой в период структурной перестройки, когда весьма важно выбрать правильный курс проводимой политики. Этот процесс также способствует согласованию политики в регионе посредством подготовки многосторонних природоохранных соглашений. Подписание Орхусской конвенции является событием всемирного значения, которое стало возможным благодаря особенностям структуры этого процесса.

#### **В. Региональные природоохранные конвенции ЕЭК ООН**

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) обладает важным мандатом в рамках международной экологической политики в регионе. Ее Комитет по экологической политике является основным форумом для обсуждения, разработки и осуществления природоохранной политики. Отдел окружающей среды и населенных пунктов ЕЭК ООН проводит обзоры результативности экологической деятельности для стран с переходной экономикой. Кроме того, он выполняет функции секретариата для пяти региональных конвенций: Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния; Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте; Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер; Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий и Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Факт подписания и ратификации региональных конвенций многими Сторонами свидетельствует о стремлении стран с переходной экономикой внести свой вклад в решение общих экологических проблем и согласовать экологические нормы в масштабах всей Европы. Эти конвенции являются также важным источником установления целей и механизмов политики, проводимой в самих этих странах. Страны с переходной экономикой используют два подхода к ратификации конвенций. Они ратифицируют

конвенции, рассматривая этот шаг в качестве средства принятия новой политики в стране, и впоследствии приступают к подготовке ее осуществления; или же они начинают ее осуществление до или в момент ратификации конвенции. Первый подход согласуется с общей тенденцией разрабатывать законы, которые могут осуществляться только постепенно по мере протекания переходного процесса, а также с важностью, которую страны придают международному признанию. Применение второго подхода становится возможным по мере наращивания потенциала министерств и других заинтересованных сторон в области анализа и осуществления политики.

### **С. Другие виды регионального сотрудничества**

Страны с переходной экономикой пользуются также преимуществами экологического сотрудничества с Программой развития Организации Объединенных Наций, Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Советом Европы, в частности в рамках Общеввропейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия, Целевой группой по осуществлению Программы действий в области окружающей среды и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Между соседними странами или небольшими группами стран заключен ряд общих соглашений об экологическом сотрудничестве в таких, в частности, областях, как устойчивое использование природных ресурсов, мониторинг, сокращение и ограничение трансграничного загрязнения и иные вопросы. Большинство стран имеют соглашения и постоянные комитеты для управления трансграничными реками. Многие важные районы биологического разнообразия расположены на границах, и в течение последнего десятилетия был создан ряд трансграничных заповедных зон.

В последние годы в регионе началось осуществление ряда субрегиональных схем и процессов сотрудничества. Они относятся к совместным экосистемам, таким, как речные бассейны и моря, или к сотрудничеству по общим экологическим вопросам. Эти процессы способствуют решению экологических проблем, согласованию политики и укреплению доверия и сотрудничества между соседними странами. Можно привести следующие примеры:

- район Балтийского моря: сотрудничество между Балтийскими государствами, северными государствами и Европейским союзом привело, в частности, к подписанию Хельсинкской конвенции о защите морской среды района Балтийского моря 1992 года, выработке Совместного всеобъемлющего экологического плана действий в Балтийском море и Повестки дня на XXI век для региона Балтийского моря, принятых в 1998 году;
- Дунай и Черное море: сотрудничество между государствами, совместно использующими бассейн реки Дунай и Черное море, привело к подписанию двух конвенций: в 1992 году в Бухаресте - Конвенции о защите Черного моря от загрязнения и в 1995 году в Софии - Конвенции о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай;

- Каспийское море: сотрудничество между государствами, расположенными на побережье Каспийского моря, в рамках Программы охраны окружающей среды Каспийского моря;
- Аральское море: сотрудничество между странами Центральной Азии в области финансирования продукции, связанной с Аральским морем, в рамках Международного фонда спасения Аральского моря и более широкого процесса сотрудничества в интересах устойчивого развития. В апреле 1998 года была подписана Совместная декларация министров охраны окружающей среды стран Центральноазиатского региона; в настоящее время подготавливается региональный план действий в области окружающей среды;
- "Черный треугольник": сотрудничество между Германией, Польшей и Чешской Республикой применительно к сильно загрязненному региону, расположенному на их общей границе, которое привело, в частности, к созданию Совместной системы мониторинга воздуха (ССМВ);
- Региональная программа оздоровления окружающей среды для Юго-Восточной Европы: сотрудничество между странами Юго-Восточной Европы, которое привело в 2000 году к организации Совместной региональной программы оздоровления окружающей среды (РЕРЕП);
- Региональные экологические центры: создание в 1990 году Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы в Будапеште, который обслуживает 17 стран и имеет сеть своих национальных представительств и штаб-квартиру в Сентендре, Венгрия. В настоящее время аналогичные центры учреждаются в странах ВЕКЦА: к настоящему времени созданы РЭЦ для Молдовы (Кишинев), России (Москва), Украины (Киев), Кавказа (Тбилиси) и Центральной Азии (Алматы).

#### **D. Присоединение к ЕС**

В декабре 2002 года завершились переговоры о вступлении в Европейский союз восьми стран Центральной и Восточной Европы: Венгрии, Латвии, Литвы, Польши, Словакии, Словении, Чешской Республики и Эстонии (наряду с двумя средиземноморскими странами: Кипром и Мальтой). Болгария и Румыния ведут переговоры о возможном вступлении в 2007 году, и ряд стран Юго-Восточной Европы также заявили о своем намерении присоединиться к ЕС в будущем и подписали соглашения о стабилизации и ассоциации.

Процесс присоединения к ЕС начался в середине 90-х годов, когда страны-кандидаты подписали соглашения об ассоциации с Европейским союзом. Прежде чем стать государствами - членами ЕС, страны, обращающиеся с такой просьбой, должны согласовать свое законодательство с законодательством Европейского союза, осуществлять его и обеспечить полное соответствие своих административных систем требованиям ЕС. В

1997 году Европейская комиссия опубликовала экспертное заключение, содержащее рекомендацию относительно того, что Европейскому союзу следует открыть переговоры о членстве со странами, обращающимися с такой просьбой. На своем совещании, состоявшемся в 1997 году в Люксембурге, Европейский совет учредил Программу партнерства для присоединения с целью оказания в единых рамках помощи странам, обращающимся с просьбой о вступлении в Европейский союз.

Страны кандидаты подготовили национальные программы для принятия законодательства ЕС (*комплекс наработанных в Сообществе норм*), в которых указываются сроки достижения приоритетных целей Программы партнерства для присоединения.

Наблюдение за ходом осуществления Программы партнерства для присоединения ведется в рамках европейских соглашений, в которых устанавливаются краткосрочные и среднесрочные приоритеты на основе экспертного заключения Комиссии. В 1998 году открылись первые переговоры о присоединении к Европейскому союзу. На первом этапе переговоров Комиссия осуществляла двусторонний процесс проверки, в ходе которого были определены 31 раздел для переговоров и который завершился к лету 1999 года. После первоначального процесса проверки переговоры ведутся по каждой главе и завершаются в случае достижения удовлетворительного для всех сторон соглашения.

Окружающая среда рассматривалась в рамках раздела 23, и большинство стран-кандидатов достигли договоренности по этому разделу в конце 2001 года. Основные вопросы, поднятые на заключительном этапе переговоров, относились к переходным периодам, в течение которых страны-кандидаты могли бы полностью осуществить законодательство ЕС в отношении определенных аспектов. Каждая страна может просить устанавливать соответствующие переходные периоды в отдельных областях в тех случаях, когда, по их мнению, они являются обоснованными. Переходными периодами не может охватываться горизонтальное законодательство, такое, как оценка воздействия на окружающую среду. Переходные периоды относятся, главным образом, к директивам, для осуществления которых требуется значительный объем инвестиций, таким, как директивы об очистке сточных вод, отходах и загрязнении воздуха. Длительность переходных периодов не одинаковая, при этом самый длительный переходный период может продолжаться около десяти лет.

Переговоры по разделу об окружающей среде велись со стороны ЕС Генеральным директоратом по вопросам расширения и Генеральным директоратом по вопросам окружающей среды и, со стороны стран-кандидатов, министерствами охраны окружающей среды. Проведению переговоров содействовали опыт, накопленный в ходе реализации процесса "Окружающая среда для Европы", и осуществляемое в его рамках сотрудничество, которые позволили повысить уровень взаимного понимания и связей. Протеканию этого процесса способствовали также некоторые исследования, подготовленные ГД по вопросам окружающей среды, такие, как оценки экологических издержек и преимуществ в результате расширения ЕС и справочное руководство по осуществлению законодательства ЕС.

В ходе переговоров и после их завершения страны-кандидаты занимались включением правовых норм ЕС в свое национальное законодательство. С учетом широкого свода экологических директив и положений решение этой задачи потребовало значительных усилий от министерств охраны окружающей среды, которые на протяжении нескольких лет должны были направить практически все свои силы в сфере проводимой политики и соответствующего законодательства на достижение этой цели. Страны, в которых действует рамочное природоохранное законодательство, находились в благоприятном положении, поскольку они могли включать в свое законодательство многие директивы путем принятия правительственных постановлений. Страны, не имеющие рамочного законодательства, были вынуждены дополнительно представлять в парламент новые правовые акты, для чего требовалось определенное время, и в некоторых случаях парламенты даже пытались ослабить экологические нормы в ходе проводившихся обсуждений.

ЕС оказывает финансовую помощь странам-кандидатам на этапе, предшествующем их присоединению, в рамках трех механизмов:

- ИСПА - предшественник конвергенционных фондов - предназначен для развития транспортной и природоохранной инфраструктурой на паритетных началах;
- PHARE - предшественник структурных фондов - охватывает различные структурные меры, согласованные со страной;
- САПАРД - предшественник сельскохозяйственных субсидий - направлена на реструктуризацию сельскохозяйственного сектора и процесса развития сельских районов.

Все эти три механизма требуют участия в финансировании со стороны соответствующей страны и могут использоваться в целях охраны окружающей среды. Они предусматривают значительные природоохранные гарантии, позволяющие избежать нанесения ущерба окружающей среде путем использования фондов ЕС, однако их фактическое воздействие на окружающую среду пока еще не определено.

Процесс присоединения является важной движущей силой в модернизации природоохранного законодательства и норм в странах-кандидатах. Однако в некоторых случаях процесс переноса правовых норм не включает в себя наиболее передовую политику, которая обсуждалась или пока еще обсуждается, в том числе, например, налоги за выбросы CO<sub>2</sub>, механизмы Киотского протокола или Орхусскую конвенцию. Существует также потенциальная проблема, особенно в отношении транспортной и сельскохозяйственной политики ЕС, которая, в случае ее осуществления в странах-кандидатах так, как она реализуется в настоящее время, окажет серьезное негативное воздействие на окружающую среду. В настоящее время в рамках ЕС осуществляется пересмотр политики, проводимой в этих двух секторах, однако окончательного решения пока еще не принято. Эта проблема частично решена путем внедрения некоторых элементов передовой политики в нормативные положения о механизмах, действующих на этапе, предшествующем вступлению в ЕС, таких, как ИСПА и САПАРД.



В целом процесс присоединения к ЕС характеризуется наличием такой особенности, как целенаправленное и стремительное развитие экологической политики в странах-кандидатах. Большинство их приоритетов соответствуют приоритетам ЕС, а политика, проводимая в других областях, быстро претерпит соответствующие изменения с учетом увеличившегося потенциала министерств в области проводимой политики.

#### **Извлеченные уроки**

- Международная финансовая помощь имеет важнейшее значение для стран с переходной экономикой, однако она не может и не должна заменять национальных источников финансирования деятельности, направленной на решение большинства экологических проблем и задач.
- Однако для крупных инвестиций, особенно инвестиций, предназначенных для очистки загрязненных участков или решения других острых экологических проблем, требуется внешняя помощь.
- Как процесс "Окружающая среда для Европы", так и региональные природоохранные конвенции являются для стран с переходной экономикой важным средством для согласования политики в масштабах всего региона, установления стандартов, наращивания потенциала, обмена опытом и привлечения помощи.
- Процесс присоединения к Европейскому союзу (и этап, предшествующий вступлению в ЕС) является важным фактором, ускоряющим выработку и осуществление реформ законодательства в области окружающей среды в странах-кандидатах.
- Вместе с тем страны, которые стремятся включить в свое законодательство нормы ЕС до создания требуемого человеческого и институционального потенциала, могут устанавливать труднодостижимые цели и тем самым затруднять процесс осуществления и подрывать авторитет государственной власти.
- Эффективное осуществление МПОС в значительной степени зависит от наличия финансирования в рамках соответствующих конвенций и четко отражает приоритеты этих механизмов финансирования.

#### **Основные задачи**

- Обеспечить выделение дополнительных ресурсов из государственных бюджетов на цели охраны окружающей среды; внедрить эффективные экономические инструменты и политику ценообразования в целях содействия охране окружающей среды и ее очистки от загрязнения.
- Обеспечить полномасштабное осуществление региональных конвенций и других соглашений, участниками которых являются соответствующие страны.
- Разработать национальные приоритеты и инициативы в области проводимой политики в контексте процесса присоединения к ЕС.



## ВЫВОДЫ

Переходный период вызвал коренные структурные изменения в сфере выработки и осуществления экологической политики в странах с переходной экономикой. Действия, на первоначальном этапе направленные на очистку загрязненного воздуха, воды и почвы в регионе, в дальнейшем оформились в процесс, способствующий реформированию учреждений, экономики и гражданского общества. Уровень загрязнения, вызываемый неэффективным функционированием промышленности и сельского хозяйства, резко сократился в результате уменьшения объемов производства. В странах, в которых отмечается восстановление экономического роста, началось разблокирование жестких связей между объемом загрязнения и уровнем экономического развития. Структурные реформы протекали медленнее и оказали менее позитивное воздействие в странах, в которых отмечался общий застой в экономике или которые были затронуты войной и нестабильностью.

Основные препятствия на пути достижения экологических целей в странах с переходной экономикой заключаются в следующем:

- отсутствие управленческого потенциала;
- отсутствие сильных природоохранных учреждений и институциональной преемственности; и
- отсутствие финансовых средств.

Страны предприняли ряд важных инициатив по наращиванию потенциала, нередко при внешней технической поддержке. Они разработали законодательство, укрепили и реструктурировали учреждения, внедрили инновационные средства политики и содействовали участию общественности. По мере наращивания институционального потенциала правительств и других заинтересованных сторон, эффективность осуществления проводимой политики повышается в масштабах всего региона. В результате накоплен значительный опыт и ноу-хау, касающиеся управления в области охраны окружающей среды в контексте переходного периода. Эта информация отражена в обзорах результативности экологической деятельности, и она представляет собой важный вклад в общие знания об управлении в области охраны окружающей среды.

До настоящего времени проблема отсутствия финансовых средств была решена только в тех странах, в которых отмечается восстановление экономического роста, имеются возможности для применения экономических инструментов и промышленные предприятия в состоянии взять на себя обязанности по охране окружающей среды (например, в контексте применения принципа "платит загрязнитель"). В этих странах правительство и деловые круги могут взять на себя обязательства выделять значительные средства для охраны окружающей среды, и они должны быть в состоянии обеспечить достижение международных экологических стандартов в обозримом будущем. Состояние окружающей среды остается

бедственным или даже еще более ухудшилось в странах, в которых пока еще не отмечается экономического восстановления и отсутствуют достаточные объемы финансовых средств из любых источников.

### **Система управления в области охраны окружающей среды**

С внедрением принципов демократии и рыночной экономики осуществление перестройки нормативной базы оказалось более сложным, чем ожидалось ранее. Она предусматривает использование новых принципов, законодательства, политики, экономических инструментов, норм и средств соблюдения установленных требований и управления. Это занимает определенное время и неизбежно сохраняет разрыв между осуществлением юридических требований и политических целей и получаемыми реальными результатами. Этот разрыв постепенно сокращается. Большинство стран предпринимают серьезные усилия для укрепления процесса осуществления. Однако это представляет собой сложную задачу для стран, находящихся в состоянии экономического кризиса, в которых природоохранная инфраструктура и услуги продолжают ухудшаться.

Опыт, накопленный странами с переходной экономикой, свидетельствует о том, что улучшение состояния окружающей среды облегчается в тех случаях, когда загрязнители берут на себя финансовую и управленческую ответственность за сокращение и ограничение загрязнения, а пользователи полностью оплачивают стоимость экологических ресурсов и услуг. Обычно это также предусматривает необходимость применения широкого круга средств проводимой политики, включая технические стандарты, выдачу разрешений и принудительное обеспечение соблюдения установленных требований, мониторинг, информацию и участие общественности, сборы за загрязнение, целевые субсидии и финансовые механизмы. В условиях экономического роста и наличия финансовых средств, поступающих от международных и национальных банков, эти средства позволят увеличить объем природоохранных инвестиций загрязнителей и пользователей.

Однако в условиях экономического спада и широко распространенной бедности загрязнители и пользователи не в состоянии выделять такие средства. Регламентирующие и экономические инструменты разрабатываются или применяются таким образом, что они не обеспечивают закрытия предприятий, загрязняющих окружающую среду. На практике сборы и штрафы за загрязнение собираются в объеме, который является значительно более низким по сравнению с затратами на борьбу с загрязнением, главным образом с целью мобилизации поступлений, которые лишь в редких случаях направляются на сокращение загрязнения.

Страны с переходной экономикой располагают значительными элементами биологического и ландшафтного разнообразия, водных ресурсов и поглотителей углерода. Обеспечивая активное сбережение этих элементов, страны и их население должны обладать возможностью пользоваться экономическими выгодами, возникающими в результате их рационального использования. Они входят в число стран, имеющих наиболее важные рынки для гибких механизмов, предусмотренных в Киотском протоколе, которые получат

полномасштабное развитие в течение ближайших нескольких лет после его ратификации или принятия обязательств по его ратификации, взятых на себя всеми странами Центральной и Восточной Европы и ВЕКЦА и ЕС на Всемирной встрече на высшем уровне, состоявшейся в Йоханнесбурге (Южная Африка).

В своей деятельности страны будут также уделять особое внимание вопросу об охране биологического разнообразия и водных ресурсов. Оба этих элемента обеспечивают серьезные выгоды для развития сельских районов и повышения качества жизни населения. Существуют широкие возможности для активизации различных видов партнерских связей, которые будут направлены на охрану окружающей среды в сочетании с процессом экономического развития. Страны с переходной экономикой совместно используют ресурсы Балтийского, Средиземного, Черного, Каспийского и Аральского морей и их водосборные площади. И хотя они являются региональными замкнутыми морями, они имеют глобальную значимость и должны охраняться и рационально использоваться в международном контексте с учетом их трансграничного характера. Их будущее имеет важнейшее значение для прибрежных стран, а также для глобальной окружающей среды.

### **Взгляд в будущее**

Процесс "Окружающая среда для Европы" был организован с целью оказания помощи странам с переходной экономикой в осуществлении процесса реструктуризации и решении их экологических проблем. Он рассматривался в качестве вклада в завершение идеологического, политического и экономического раскола Европейского континента, способа повышения уровня жизни населения стран с переходной экономикой и экономически эффективного средства сокращения общего уровня загрязнения на континенте и на всей планете. По прошествии 13 лет переходного процесса все большее число стран начинают располагать всеми возможностями для решения своих проблем и внесения активного вклада в международную программу действий.

В ближайшем будущем восемь стран Центральной и Восточной Европы станут полноправными членами ЕС. Присоединяющиеся страны будут и далее уделять пристальное внимание вопросу о включении всей совокупности законов ЕС в свое внутреннее законодательство и их осуществлении, однако для полного решения этой задачи потребуются еще одно десятилетие. С учетом их размера и существующих в них проблем новые государства-члены будут играть важную роль в будущей экологической политике, разрабатываемой в рамках Европейского союза. В этой связи они будут также оказывать воздействие на глобальную программу действий в области окружающей среды и устойчивого развития.

Страны Юго-Восточной Европы, все из которых заявили о своем намерении обратиться с просьбой о принятии в состав ЕС, будут и далее предпринимать усилия по развитию своих природоохранных учреждений и управленческого потенциала. Вследствие проходившей в прошлом войны и существовавшей в этом районе нестабильности некоторые из этих стран реально приступили к осуществлению переходного процесса всего лишь несколько лет

тому назад и в настоящее время быстро извлекают уроки из опыта, накопленного соседними странами кандидатами в ЕС. Политическое и экономическое положение в этих странах по-прежнему является достаточно разным, однако сотрудничество в области окружающей среды может способствовать укреплению общей безопасности, политической стабильности и экономического процветания. Природоохранные органы этих стран активно участвуют и сотрудничают в рамках процесса "Окружающая среда для Европы", и в частности Региональной программы оздоровления окружающей среды для Юго-Восточной Европы.

С учетом гораздо более сложного экономического положения на начальном этапе переходного периода в странах ВЕКЦА окружающей среде, как правило, уделялось менее приоритетное внимание. Однако ситуация постепенно изменяется. Одним из примеров этому служит их инициатива по разработке общей экологической стратегии в сотрудничестве с донорами и международными организациями, которая будет представлена на Киевской конференции министров. Аналогичным образом они играли активную роль в работе Йоханнесбургской встречи на высшем уровне.

По мере достижения прогресса в ходе переходного периода основное внимание в рамках процесса "Окружающая среда для Европы" начинает уделяться уже не помощи в направлении Запад-Восток, а совместной выработке политики в общеевропейском контексте, приводящей к принятию важных конвенций и общеевропейских стратегий. Страны с переходной экономикой связали себя обязательствами по ряду из них. По мере накопления опыта они будут играть все более активную и компетентную роль в международном процессе выработки политики. Параллельно все более пристальное внимание уделяется в настоящее время субрегиональному сотрудничеству в контексте широкого сотрудничества в рамках ЕЭК ООН, и в частности странам ВЕКЦА и Юго Восточной Европы.

Следует также отметить, что большинство стран с переходной экономикой добровольно обратились с просьбой о проведении обзоров результативности экологической деятельности. Они рассматривали их в качестве основного средства для документирования широкого круга сложных экологических проблем, существующих в их странах; для понимания возможных следующих шагов, обмена опытом и наблюдения за достигаемым прогрессом; и для обеспечения их полномасштабного участия в региональных и глобальных процессах. Приняв участие в программе обзоров результативности экологической деятельности, страны подчеркнули свое стремление и приверженность к движению вперед.

### **Будущее программы ОРЭД**

С того момента, когда министры на Люцернской конференции 1993 года обратились к Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) с просьбой приступить к проведению обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД) в странах с переходной экономикой, прошло десять лет. В течение этих десяти лет страны с переходной экономикой постоянно обращались к программе ОРЭД ЕЭК ООН с просьбой провести первоначальные и последующие обзоры.

Полезность обзоров подчеркивалась национальными директивными органами и организациями гражданского общества, особенно теми, кто занимается экологической политикой. Процессы обзоров экологической деятельности обеспечивают рамки для систематического углубленного анализа ряда секторальных и межсекторальных вопросов, которые относятся к окружающей среде, включая разработку политики, правовую и институциональную структуру и интеграцию природоохранных соображений в политику, проводимую в других секторах. Для природоохранных учреждений в этих странах важное значение имел тот факт, что такая международная организация, как ЕЭК ООН, получила возможность проводить независимые и достоверные обзоры, позволяющие укреплять их позиции в стране. Этот процесс предусматривает также обмен опытом и диалог между заинтересованными сторонами в стране, а также между различными странами с переходной экономикой.

#### **Осуществление ОРЭД в Румынии**

По итогам обзора результативности экологической деятельности, проведенного в 2001 году, Румыния в конце этого же года создала свой межминистерский комитет, возглавляемый министрами водных ресурсов и охраны окружающей среды, с целью координации и интеграции деятельности в области охраны окружающей среды; в приоритетном порядке приступила к созданию национального агентства по охране окружающей среды; учредила новый механизм инспекций и обеспечения соблюдения установленных требований, который получил название "Экологического стража"; и завершила подготовку правовых и административных рамок для экологического фонда.

*Источник:* Личное сообщение, октябрь 2002 года.

В ходе последующих обзоров и неофициальных консультаций ряд стран, в которых были проведены обзоры, подчеркнули непосредственное воздействие ОРЭД на процесс осуществления. Двумя примерами служат Республика Молдова и Румыния.

В ходе первого цикла обзоров охватывается широкий круг вопросов, которые совместно устанавливаются соответствующей страной и ЕЭК ООН. Очень часто эти доклады имеют своим результатом составление первой всеобъемлющей картины состояния окружающей среды в стране и, как таковые, имеют чрезвычайно важное значение для данной страны в качестве основы для действий и критерия оценки достигнутого прогресса. В ходе второго цикла проведения обзоров внимание сосредоточивается на более ограниченном круге вопросов, которые также выбираются совместно. До настоящего времени были проведены всего лишь два обзора в рамках второго цикла обзоров, поскольку приоритетное внимание уделялось вопросу о завершении первого цикла.

#### **Осуществление ОРЭД в Республике Молдове**

В тот же год, когда был проведен обзор результативности ее экологической деятельности (1998 год), Республика Молдове учредила свое первое министерство окружающей среды, заменившее бывший департамент по охране окружающей среды. В начале 2000 года оно было преобразовано в министерство окружающей среды и территориального развития, когда ему были также предоставлены полномочия в области территориально-пространственного планирования.

*Источник:* Итоговый доклад по ОРЭД Республики Молдовы, ЕЭК ООН, 2000 год

Достоинства обзоров заключаются не только в конечном продукте, но и в сути самого процесса. Во первых, обзоры проводятся международной группой экспертов, подбираемых из специалистов западных стран региона и стран с переходной экономикой. Как оказалось, такое сочетание опыта и знаний имеет особенно важное значение.

Во вторых, содержание докладов, составляемых по итогам ОРЭД, и, в особенности, включенные в них рекомендации изучаются Специальной группой экспертов по ОРЭД, в деятельности которой в полном объеме участвуют эксперты рассматриваемой страны. Этот подход позволяет достичь трех целей. Группа экспертов имеет возможность проверить существо и точность текста и рекомендаций. Группа экспертов вступает в диалог с представителями рассматриваемой страны с целью определения, в частности, уместности рекомендаций и их относительной значимости. И наконец, эксперты страны берут на себя обязательства по их осуществлению.

В-третьих, Комитет по экологической политике ЕЭК ООН проводит экспертный обзор в ходе своей очередной сессии. В рамках своего экспертного обзора Комитет сосредотачивается на основных вопросах политики, особо затронутых в ходе обзоров, и он предоставляет возможность всем государствам - членам ЕЭК ООН вступить в диалог с рассматриваемой страной. Рассматриваемая страна обычно представлена на очень высоком уровне, на котором принимаются соответствующие решения.

В некоторых странах с переходной экономикой обзоры пока еще не проводились. Если того позволят существующие условия, то первые обзоры в этих странах следует провести в приоритетном порядке. Однако в целом первый цикл обзоров результативности экологической деятельности завершается, и в настоящее время внимание следует уделить разработке наиболее приемлемой формы для второго цикла обзоров. Во всех странах, в которых были проведены первые обзоры, могут быть осуществлены вторые обзоры.



## РЕКОМЕНДАЦИИ, ПРИНЯТЫЕ НА ПЯТОЙ КОНФЕРЕНЦИИ МИНИСТРОВ "ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ"

- (a) **следует продолжить процесс составления обзоров результативности экологической деятельности с учетом опыта, накопленного за первые десять лет.** Страны и организации призываются более активно использовать обзоры и оказывать поддержку их более широкому распространению, например путем проведения пресс-конференций или же доведения соответствующих докладов до сведения сотрудников посольств, национальных организаций, занимающихся оказанием помощи, всех соответствующих министерств, ведомств и институтов в стране и национальных информационных центров;
- (b) **следует завершить первый цикл обзоров и приступить к осуществлению второго цикла.** Все страны, которые являются государствами - членами ЕЭК ООН, но не являются членами ОЭСР, могут принять участие в первом и втором обзорах;
- (c) **в рамках вторых обзоров результативности экологической деятельности следует дать оценку прогресса, достигнутого в плане осуществления,** в том числе осуществления рекомендаций первого обзора, с использованием соответствующего набора показателей;
- (d) **в ходе проведения вторых обзоров следует уделять еще более пристальное внимание вопросам осуществления.** По завершении наиболее динамичного законодательного этапа в начале переходного процесса в дальнейшем в рамках ОРЭД следует уделять более пристальное внимание результативности осуществления целей национальной политики, национального законодательства, наиболее эффективных методов и международных обязательств, таких, как конвенции и региональные стратегии. Это могло бы иметь весьма важное значение для дальнейшей разработки международно-правовых документов;
- (e) **вторые обзоры должны оставаться гибкими и быть ориентированными на первоочередные задачи** стран, включая, в частности, новые возникающие проблемы;
- (f) **в рамках вторых обзоров следует изучить вопросы финансирования.** Это могло бы включать в себя, например, такие вопросы, как привлечение и выделение внутренних государственных средств на деятельность в области охраны окружающей среды; состояние экологических фондов; использование экономических инструментов; средства, поступающие из частного сектора; поддержка доноров; и прямые иностранные инвестиции, а также оценка эффективности затрат на меры по разработке экологической политики;

**(g) в рамках вторых обзоров более пристальное внимание следует уделять интеграции природоохранных соображений в другие сектора на всех уровнях процесса принятия решений и социально-экономической составляющей природоохранной деятельности.**

В этом отношении в рамках обзоров следует дополнительно оценить, каким образом можно было бы обеспечить всестороннее и комплексное рассмотрение экологических проблем, что могло бы оказать содействие странам, в частности в осуществлении решений, принятых на пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" и на Всемирной встрече на высшем уровне, состоявшейся в Йоханнесбурге, и добиться достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Они также должны содержать оценку экологических проблем в контексте экологической демократии, экологической справедливости и искоренения нищеты в числе других важнейших экономических и социальных проблем, общих для всех стран;

**(h) в ходе вторых обзоров следует в максимальной степени использовать имеющиеся данные.** В рамках первых обзоров значительные ресурсы были выделены на сбор и оценку данных, которые нельзя было получить за пределами данной страны или в электронном формате. Многие страны с переходной экономикой уже имели возможность укрепить свои системы мониторинга и отчетности и представляют данные, например, Европейскому агентству по окружающей среде. ЕЭК ООН следует работать в тесном взаимодействии с этими и другими организациями в целях обеспечения максимальной эффективности;

**(i) необходимо продолжать и укреплять сотрудничество с программой обзоров результативности экологической деятельности ОЭСР;**

**(j) страны, в которых был проведен обзор, могли бы представить промежуточный доклад Комитету по экологической политике об осуществлении рекомендаций первого обзора в течение трех лет после его завершения.**

## Приложение I

### ПРОЦЕСС ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

#### Процесс проведения первых обзоров

Структура процесса ОРЭД состоит из следующих элементов:

- подготовка
- миссия по проведению обзора
- экспертный обзор
- публикация
- последующие мероприятия и контроль

Этот процесс начинается в тот момент, когда какая-либо страна обращается к ЕЭК ООН с просьбой провести обзор. Решение о проведении обзора в конкретной стране принимается межправительственным Комитетом по экологической политике ЕЭК ООН. Обзоры проводятся под руководством Специальной группы экспертов ЕЭК по результативности экологической деятельности (Группа экспертов по ОРЭД).

ЕЭК ООН проводит консультации с рассматриваемой страной по структуре обзора. В нее всегда включаются восемь основных тем: 1) юридические документы; 2) экономические и регламентирующие инструменты; 3) международное сотрудничество; 4) здоровье человека; и 5) управление отходами; 6) управление качеством воздушной среды; 7) рациональное использование водных ресурсов; и 8) биологическое разнообразие. Решение о включении дополнительных разделов принимается совместно на основе конкретных проблем, вызывающих особую озабоченность у рассматриваемой страны. В качестве примеров таких разделов можно привести такие аспекты, как ядерная безопасность, охрана труда в промышленности и экологически чистое производство, управление конкретными морями и прибрежными зонами, рациональное использование минеральных ресурсов и экологические соображения в сельском хозяйстве, энергетике и транспорте.

Секретариат создает группу для проведения обзора, в состав которой обычно входят эксперты государств † членов ЕЭК ООН, включая страны с переходной экономикой, а также сотрудники ЕЭК ООН, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Европейского центра по вопросам окружающей среды и здоровья Всемирной организации здравоохранения. На этом этапе секретариат в сотрудничестве с рассматриваемой страной осуществляет сбор данных и информации. Соответствующая информация и документация направляются всем членам группы, с тем чтобы они могли заблаговременно до начала работы миссии по проведению обзора ознакомиться с положением в рассматриваемой стране.

После завершения этого подготовительного этапа группа экспертов направляется в рассматриваемую страну и встречается с представителями государственных учреждений

и неправительственных организаций, включая промышленность, профсоюзы, НПО, экспертов и представителей местных органов власти. В ходе обсуждения основное внимание уделяется оценке результативности экологической деятельности. Помощь со стороны национальных экспертов в рассматриваемой стране и их участие в работе группы экспертов по ОРЭД также позволяют получить неоценимые рекомендации и опыт.

После завершения миссии каждый член группы подготавливает первый проект раздела доклада о проведении обзора. Разделы содержат как описательный текст, так и ряд рекомендаций относительно путей решения задач, стоящих в проблемных областях. Последующая подготовка и редактирование сводного проекта текста осуществляется секретариатом. Проекты разделов вместе с просьбой представить свои замечания распространяются среди всех соответствующих экспертов, и рекомендации вместе с просьбой представить замечания направляются в рассматриваемую страну. В ряде случаев требуется организовывать дополнительную поездку в страну с целью обновления текста.

Окончательные проекты обсуждаются Специальной группой экспертов по результативности экологической деятельности и затем представляются в Комитет по экологической политике ЕЭК ООН с целью проведения экспертного обзора с уделением особого внимания основным вопросам политики, установленным в ОРЭД, а также для рассмотрения и утверждения доклада об ОРЭД.

Публикация доклада является завершающим этапом процесса обзора. У рассматриваемой страны запрашиваются обновленные факты и показатели. По мере необходимости секретариат включает эти изменения вместе с другими возможными изменениями в соответствии с выводами Комитета по экологической политике.

### **Последующие мероприятия и вторые обзоры**

До настоящего времени ЕЭК ООН использовала два средства для осуществления последующих мероприятий и контроля: проведение вторых обзоров и доклады, подготавливаемые в развитие итогов первого обзора.

Первое средство - это доклад, который подготавливается в развитие итогов первого обзора и в рамках которого основное внимание уделяется осуществлению рекомендаций, содержащихся в обзоре, а также препятствиям на пути осуществления.

Второй этап - это проведение вторых обзоров. В рамках второго обзора осуществляется оценка осуществления в среднесрочном плане. В нем также подробно анализируется ряд конкретных проблем, выявленных страной после проведения первого обзора. Процесс проведения второго обзора аналогичен процессу проведения первого обзора, однако круг затрагиваемых в нем основных вопросов является более узким. Вторые обзоры проводятся тогда, когда был достигнут значительный прогресс в осуществлении рекомендаций и возникли проблемы второго поколения. Как правило, они проводятся спустя пять лет после завершения первого обзора.

## Приложение II

### РАТИФИКАЦИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГЛОБАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНВЕНЦИЙ СТРАНАМИ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

ПРИМЕЧАНИЕ:

Ратификация в данном случае охватывает:

- ратификацию
- принятие
- утверждение и
- присоединение

В том, что касается Рамсарской конвенции о водноболотных угодьях и Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий, речь идет о договаривающихся сторонах.



Стороны	Глобальные конвенции						Региональные конвенции ЕЭК ООН					
	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием	Конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата	Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением	Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения СИТЕС	Конвенция о доступе к информации участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам касающимся окружающей среды	Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте	Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния	Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер	Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий	Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий	Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий
Албания	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Армения	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Азербайджан	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Беларусь	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Босния и Герцеговина	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Болгария	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Хорватия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Чешская Республика	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Эстония	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Грузия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Венгрия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Казахстан	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Кыргызстан	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Латвия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД:  
ДЕСЯТЬ ЛЕТ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕЭК ООН

## Содержание

СПИСОК ТАБЛИЦ	v
СПИСОК ВСТАВОК	v
ПРЕДИСЛОВИЕ	1
РЕЗЮМЕ	3
<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>17</b>
Переходный период	17
“Окружающая среда для Европы”	18
Сфера охвата обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД)	18
Цели настоящего доклада	20
<b>1 ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ РЕФОРМА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ</b>	<b>25</b>
А. Законодательство по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов	26
В. Создание природоохранных министерств и ведомств	29
С. Инспекционные органы и контроль	31
Д. Децентрализация управления природоохранной деятельностью	33
Е. Роль НПО	36
<b>2 РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ И ТЕНДЕНЦИИ В ЭТОЙ ОБЛАСТИ</b>	<b>39</b>
А. Воздух	39
В. Водные ресурсы	41
С. Отходы и загрязненные участки	45
Д. Биоразнообразие	53
Е. Минеральные ресурсы	57
<b>3 РАЗРАБОТКА ИНСТРУМЕНТОВ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ</b>	<b>61</b>
А. Рамки политики	61
В. Регулирующие инструменты	65
С. Экономические инструменты	70



D.	Национальное финансирование природоохранной деятельности	74
E.	Информационные средства	79
<b>4</b>	<b>ИНТЕГРАЦИЯ ПОЛИТИКИ</b>	<b>85</b>
A.	Сельское хозяйство	86
B.	Лесное хозяйство	87
C.	Энергетика	88
D.	Транспорт	91
E.	Туризмми зонами	95
G.	Промышленность	96
H.	Состояние здоровья населения	99
I.	Задачи	102
<b>5</b>	<b>МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ</b>	<b>105</b>
A.	Глобальные процессы и обязательства	107
B.	Региональные природоохранные конвенции ЕЭК ООН	108
C.	Другие виды регионального сотрудничества	109
D.	Присоединение к ЕС	110
<b>6</b>	<b>ВЫВОДЫ</b>	<b>115</b>
	Будущее программы ОРЭД	118
<b>7</b>	<b>РЕКОМЕНДАЦИИ</b>	<b>121</b>
Приложение I:	Процесс проведения обзоров результативности экологической деятельности	123
Приложение II:	Ратификация отдельных глобальных и региональных конвенций странами с переходной экономикой	125

## **СПИСОК ТАБЛИЦ**

### **Введение**

Государства - члены ЕЭК ООН

География стран с переходной экономикой

## **СПИСОК ВСТАВОК**

### **РАЗДЕЛ I**

Управление природоохранной деятельностью в Грузии

Правовая реформа на Украине

Правовая база охраны окружающей среды в Казахстане

Законодательство о минеральных ресурсах в Узбекистане

Расширение природоохранных учреждений в Словении

Министерство охраны окружающей среды в Албании

Экологическая инспекция в бывшей югославской Республике Македонии

Инспекция в Узбекистане

Децентрализация полномочий в области охраны окружающей среды в

Сербии и Черногории

Устойчивое развитие в Эстонии

Роль НПО в правовых и институциональных реформах

природоохранной деятельности в Румынии

Природоохранные НПО в Республике Молдова

### **РАЗДЕЛ II**

Укрепление системы контроля в Латвии

Положительные сдвиги в области борьбы с загрязнением воздуха в

Словении

План действий для озера Севан

Кризисное состояние водных ресурсов в Центральной Азии

Новая мусорная свалка в Днепропетровске, Украина

Государственная политика в сфере удаления и обработки коммунально-бытовых отходов в Латвии

Аварийные выбросы промышленных вод в Бая-Маре и Бая-Борса в Румынии

Опасные промышленные отходы в Албании

Экологические проблемы в горнодобывающих регионах Украины

Загрязненные участки в Российской Федерации

Программа помощи и реабилитации для лиц, пострадавших вследствие испытаний на Семипалатинском полигоне в Казахстане

Последствия для окружающей среды и здоровья населения в "зонах бедствия" Сербии

Биоразнообразии в Албании

Регулирование биоразнообразия в Российской Федерации

Регулирование природоохранной деятельности в Литве

Маднеулийский горнообогатительный комплекс, Болнисийский район

Грузии

### **РАЗДЕЛ III**

Документы по вопросам природоохранной политики Эстонии  
Национальный план действий в области окружающей среды и здоровья в бывшей югославской Республике Македонии  
Проблемы территориально-пространственного планирования в бывшей югославской Республике Македонии  
Примеры лицензирования в Республике Молдове  
Выдача разрешений, лицензирование и инспекция в Грузии  
Экологические нормативы в Узбекистане  
ОВОС в Болгарии  
Оценка санитарного состояния окружающей среды в Узбекистане  
Экологические платежи в Армении  
Механизмы партнерских связей в Эстонии  
Муниципальные фонды по охране окружающей среды в Болгарии  
Экологический фонд в бывшей югославской Республике Македонии  
Мониторинг окружающей среды в Хорватии  
Право на экологическую информацию в Армении  
Экологическое образование в Латвии

### **РАЗДЕЛ IV**

Устойчивое развитие как средство интеграции в Эстонии  
Сельскохозяйственная стратегия Литвы  
Хлопок и пшеница в Узбекистане  
Передовая сельскохозяйственная практика в Латвии  
Леса в Кыргызстане  
Национальная энергетическая стратегия Литвы  
Энергетика и окружающая среда в Сербии и Черногории  
Транспортная политика Словении  
Тенденции Румынии в транспортном секторе  
Экологические проблемы туризма в Хорватии  
Устойчивое развитие туризма в Черногории  
Новый план управления прибрежными зонами в Албании  
Природоохранная деятельность одного из предприятий Хорватии  
Приватизация в Болгарии  
Экологические проблемы приватизации в Словении  
Сточные воды, твердые отходы и их воздействие на здоровье населения в Кыргызстане  
Окружающая среда и здоровье населения в Казахстане  
Последствия чернобыльской аварии для здоровья человека

### **РАЗДЕЛ V**

Региональное сотрудничество и Российская Федерация  
Комитет по подготовке проектов

### **РАЗДЕЛ VI**

Осуществление ОРЭД в Румынии  
Осуществление ОРЭД в Республике Молдова

## ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв в сочетании с цифрами. Упоминание такого условного обозначения означает ссылку на документ Организации Объединенных Наций.

Обозначения, используемые в настоящем издании, и изложение материала не подразумевают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций или Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде какого бы то ни было мнения в отношении правового статуса той или иной страны, территории, города или районов или их органов власти, или делимитации их границ.

ECE/CEP/119

UNECE Information Unit  
Palais des Nations  
CH-1211  
Suisse

Тел: +41 (0)22 917 44 44  
Факс: +41(0)22 917 05 05  
Эл. почты: [info.ece@unece.org](mailto:info.ece@unece.org)  
Вебсайт: <http://www.unece.org>

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В продаже под №. R.03.II.E.48