



**ENVIRONMENT DIRECTORATE
ENVIRONMENT POLICY COMMITTEE
TASK FORCE FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL ACTION
PROGRAMME FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA**

ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

Сшвешание министров охраны окружающей среды ВЕКЦА и их партнеров

**21-22 Октября 2004
Тбилиси, Грузия**

Данный документ подготовлен секретариатом для поддержки дискуссии на совещании по пунктам 3, 4 и 5 Повестки дня. Он представляет основные пункты Повестки дня вместе с вопросами для обсуждения.

НЕОБХОДИМЫЕ ДЕЙСТВИЯ: Для обсуждения

Контактное лицо: Г-н Брендан Гиллеспи, ОЭСР Директорат Окружающей среды.
Тел: +33 1 45 24 93 02; Факс: +33 1 44 30 61 83; E-mail: Brendan.gillespie@oecd.org

Совещание министров охраны окружающей среды стран ВЕКЦА и их партнеров, Тбилиси (Грузия), 21-22 октября 2004 г.

1. На Киевской Конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в 2003 г., министры приняли Экологическую стратегию для стран ВЕКЦА¹. Главная цель Стратегии заключается в «содействии улучшению состояния окружающей среды и реализации Плана выполнения решений Всемирного саммита по устойчивому развитию (ВСУР)» в странах ВЕКЦА. В Стратегии делается упор на семи Целях (см. приложение). Для достижения Целей Стратегии предусматривался процесс широкого сотрудничества с участием заинтересованных сторон и международных партнеров. Министры предложили провести совещание министров охраны окружающей среды стран ВЕКЦА и их партнеров в 2004 г. для дальнейшей поддержки данного процесса. Впоследствии было согласовано проведение этого совещания 21-22 октября 2004 г. в Тбилиси.

2. Тбилисское совещание министров преследует две цели:

- Обсуждение программ действий и партнерств, созданных за данный период для реализации Стратегии
- Придание дополнительных темпов развитию и реализации программ действий и партнерств.

3. Документ «Вопросы для обсуждения» разработан в поддержку дискуссии министров. Основные пункты повестки дня представлены вместе с вопросами для обсуждения. В повестку дня включены следующие вопросы:

(A) Задачи и приоритеты в достижении Целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА

(B) Содействие партнерствам для достижения Целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА

В. I) Сотрудничество стран ВЕКЦА с донорами

В. II) Сотрудничество между странами ВЕКЦА, в том числе субрегиональное сотрудничество

В. III) Партнерства с участием общественности и частного сектора

(C) Дальнейшие шаги и выводы

4. Пункты повестки дня поддерживаются более детальными информационными документами.

1. Абревиатура «ВЕКЦА» означает: Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия. К странам ВЕКЦА относятся: Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина.

А. Задачи и приоритеты в достижении Целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА

5. Страны ВЕКЦА и их партнеры находятся на перепутье и нуждаются в стратегическом подходе к управлению природоохранной деятельностью для того, чтобы был достигнут значительный прогресс в осуществлении Целей Стратегии:

- Проблемы ухудшения состояния окружающей среды в регионе являются серьезными и неотложными. Потребности разных стран неодинаковы. Воздействие на окружающую среду будет возрастать по мере усиления экономического роста.
- Некоторые страны ВЕКЦА уже приняли серьезные меры в области реформы природоохранной политики и законодательства, а некоторые страны мобилизовали финансовые ресурсы на природоохранные цели, доля которых в ВВП сопоставима с их долей в странах ОЭСР.
- Тем не менее, природоохранные учреждения слабы, участие заинтересованных сторон ограничено, а интеграция природоохранной политики все еще находится на раннем этапе. Природоохранным ведомствам не хватает стимулов и средств, и, как представляется, нередко они уделяют основное внимание обеспечению соблюдения законов и нормативно-правовых актов (которые зачастую противоречивы), а не достижению природоохранных целевых показателей.
- Отсутствуют сильные детерминанты улучшения состояния окружающей среды: политическая поддержка природоохранных вопросов слаба, и страны ВЕКЦА не располагают такими же стимулами к улучшению состояния окружающей среды, которые имеются в распоряжении новых государств-членов ЕС.
- Помимо мобилизации дополнительного финансирования, стратегический подход к управлению природоохранной деятельностью приведет к (1) определению меньшего числа более четких приоритетов и установлению реалистичных целевых показателей; (2) улучшению распределения финансовых ресурсов; и (3) усилению внимания, уделяемого неинвестиционным мерам, например, интеграции политики, реформе нереалистичных и юридически неисполнимых экологических стандартов и содействию сотрудничеству с заинтересованными сторонами.

6. Большинство стран ВЕКЦА стремятся вырваться из «порочного круга» неэффективного природоохранного программирования. Прилагаются значительные усилия по разработке природоохранных программ и стратегий, иногда в ответ на внешние потребности. Однако определяемые цели недостаточно отражают приоритеты и реальность. Происходит разбрасывание скудными ресурсами, а цели не осуществляются. Это ведет к разочарованию и «усталости» от программирования. Несмотря на «усталость» от программирования, по-прежнему отсутствуют стратегическая рамочная основа, четкие целевые приоритеты и целевые показатели, которые, в числе прочего, содействовали бы развитию партнерств для достижения Целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА.

7. Некоторые страны ВЕКЦА пытаются вырваться из этого порочного круга, например, путем разработки стратегий финансирования, главным образом в водохозяйственном секторе и секторе отходов. Эти стратегии включают в себя определение четких количественных целевых показателей и оценку их реализма, определение стоимости осуществления целей, определение приемлемого по расходам пакета финансовых мер, рекомендацию политических и

институциональных реформ в поддержку рекомендаций по финансированию, оценку социального воздействия на домашние хозяйства и определение возможных мер по смягчению данного воздействия, а также привлечение соответствующих министерств к тесному сотрудничеству в разработке и реализации стратегии, в том числе министерств экономики и финансов. Как минимум, данные стратегии нацелены на то, чтобы быть реалистичными, приемлемыми по расходам и достигать результаты. Для решения других неотложных вопросов охраны окружающей среды можно применять сопряженные подходы.

8. Окружающая среда не пользуется тем приоритетом, которым она заслуживает быть, при принятии общенациональных решений в странах ВЕКЦА. Разрушение окружающей среды неблагоприятно влияет на экономический рост, бедность, уровень жизни, здоровье и благополучие населения. По недавно проведенным оценкам Всемирного банка, издержки, связанные с воздействием на окружающую среду (в основном на здоровье населения и производительность природных ресурсов), в некоторых странах ВЕКЦА могут достигать 8-10 % ВВП. Если бы природоохранные ведомства могли оценивать экономические издержки, связанные с ухудшением состояния окружающей среды, это способствовало бы тому, что природоохранные вопросы включались среди приоритетов в национальных стратегиях развития. Это могло бы убедить министров экономики и финансов в необходимости дополнительной поддержки реформы природоохранной политики, природоохранных инвестиций и экологически благоприятной реформы политики в ключевых отраслях.

9. Цели в области развития на пороге тысячелетия (ЦРТ) дают еще одну возможность повысить приоритет окружающей среды в принятии общенациональных решений и сотрудничестве между странами ВЕКЦА и их партнерами. Программа международного развития все более характеризуется вовлеченностью стран и ориентацией на результаты, особенно на сокращение уровня бедности и достижение ЦРТ – комплекса согласованных международных целевых показателей, принятых главами государств в 2000 г. на Встрече на высшем уровне ООН по вопросам развития на пороге тысячелетия. Помимо достижения ЦРТ в сфере охраны окружающей среды (в которых упор делается на интеграцию политики, водоснабжение и канализацию, трущобы), улучшения в природоохранной сфере будут способствовать достижению других ЦРТ, например, касающихся бедности (путем совершенствования управления природными ресурсами) и здравоохранения (путем предотвращения и сокращения загрязнения). Наряду с осуществлением наблюдения за глобальным прогрессом, в ЦРТ делается упор на необходимость определения странами национальных целевых показателей, отвечающих конкретным условиям каждой страны. Как показывает международный опыт, использование ЦРТ в качестве критериев определения приоритетных вопросов охраны окружающей среды помогает министрам охраны окружающей среды интегрировать природоохранные вопросы в национальные стратегии развития и привлекать международную поддержку. Как показывает международный опыт, использование ЦРТ в качестве критериев определения приоритетных вопросов в сфере охраны окружающей среды помогает министрам охраны окружающей среды интегрировать природоохранные вопросы в национальные стратегии развития и привлекать международную поддержку.

Вопросы для обсуждения

- Каковы (и какими должны быть) основные критерии определения приоритетов в сфере охраны окружающей среды? ЦРТ? Воздействие ухудшения состояния окружающей среды на экономику? Другие?
- Как повысить ориентацию на результаты природоохранной политики и стратегий?
- Что еще можно сделать для более полной интеграции природоохранных соображений в национальные стратегии развития?

В. Содействие партнерствам для достижения Целей Экологической Стратегии для стран ВЕКЦА

В.1) Сотрудничество стран ВЕКЦА с донорами

10. С 2002 г. создано значительное число партнерств – свыше 300 – в поддержку улучшения природоохранной деятельности и состояния окружающей среды в странах ВЕКЦА. Хотя, вероятно, не все из них можно связать непосредственно с принятием Экологической стратегии для стран ВЕКЦА, вероятно, не будет ошибочным утверждение о том, что Стратегия послужила дополнительной поддержкой их развитию и реализации. По имеющимся данным, в 1996-2001 гг. официальная помощь для целей охраны окружающей среды (ОПР/ОП), оказываемая странам ВЕКЦА, выросла как в абсолютном, так и в относительном выражениях. Тем не менее, как представляется, имеются возможности для ее дальнейшего увеличения, так как помощь для целей охраны окружающей среды по-прежнему составляет значительно меньшую долю общей помощи, оказываемой региону ВЕКЦА, по сравнению с другими регионами.

11. Когда страны ВЕКЦА ищут возможности для создания партнерств, им следует учитывать различные мотивы сотрудничества доноров в области управления природоохранной деятельностью. К их числу относятся следующие: (1) достижение ЦРТ, например, реализация Водной инициативы ЕС и другие программы начатых с этой целью; (2) расширение сотрудничества с новыми соседями после расширения ЕС, например, по совместно используемым речным бассейнам; (3) содействие решению вопросов безопасности, особенно в Центральной Азии; (4) изучение возможностей экономически эффективного решения глобальных и региональных экологических проблем; и (5) преодоление экологических препятствий расширению торговых и инвестиционных связей.

12. Как показывает опыт, доноры и страны ВЕКЦА сталкиваются с серьезными препятствиями развитию партнерств. Доноры обнаруживают, что окружающая среда не всегда относится к числу приоритетов в программах двустороннего сотрудничества, например, Казахстан – единственная страна ВЕКЦА, включившая окружающую среду в число приоритетов в программе ТАСИС. Кроме того, доноры обнаруживают, что проектные предложения зачастую не соответствуют международным требованиям, не всегда реалистичны, а механизмы реализации проектов во многих случаях непрозрачны. С другой стороны, страны ВЕКЦА обнаруживают, что предложения о создании партнерств зачастую определяются предложением и мало способствуют созданию потенциала внутри страны. Кроме того, страны ВЕКЦА часто сталкиваются с различными нескоординированными инициативами, поглощающими их скудные ресурсы и не всегда ведущими к конкретным предложениям о сотрудничестве.

Вопросы для обсуждения

- С какими надеждами и ожиданиями связывают доноры и страны ВЕКЦА создание партнерств в поддержку достижения Целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА?
- Как усилить основу создания партнерств между странами ВЕКЦА и донорами?

В. II) Сотрудничество между странами ВЕКЦА, в том числе субрегиональное сотрудничество

13. Сотрудничество на региональном уровне – дополняющее национальное, двустороннее и субрегиональное сотрудничество – служит эффективной и действенной поддержкой в достижении Целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА. Страны ВЕКЦА неоднородны по уровню экономического и институционального развития и задачам охраны окружающей среды. Вместе с тем, они унаследовали общие правовую, институциональную и политическую основы. Таким образом, поддерживая взаимное «обучение на основе опыта», сотрудничество в масштабах региона ВЕКЦА может эффективно способствовать реформе природоохранных институтов и мер политики. Работа СРГ по реализации ПДООС, деятельность организаций ООН (в том числе работа, связанная с конвенциями) и инициативы прочих органов, приглашенных содействовать достижению Целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА, поддерживает сотрудничество на региональном уровне.

14. Так как страны ВЕКЦА характеризуются некоторыми общими признаками на субрегиональном уровне, некоторые природоохранные вопросы, возможно, лучше решать на субрегиональном уровне, а не на других уровнях. Субрегиональное сотрудничество в регионе ВЕКЦА развито неравномерно: оно особенно активно в Центральной Азии, может играть важную роль в расширении взаимопонимания и сотрудничества на Кавказе и представляется менее активным в западной части региона ВЕКЦА. Одним из механизмов субрегионального сотрудничества в сфере охраны окружающей среды в Центральной Азии и на Кавказе являются региональные экологические центры (РЭЦ).

15. Экологическая безопасность – один из вопросов, который можно решать на субрегиональном уровне. ОБСЕ, ПРООН и ЮНЕП работают со странами Центральной Азии и Кавказа в этом направлении. Возникающие между странами споры в отношении природопользования и управления природными ресурсами могут усилить существующую региональную напряженность и требуют субрегиональных подходов и решений. Вместе с тем, природоохранные вопросы могут служить «мягким» исходным пунктом для субрегионального сотрудничества, когда другие темы и вопросы являются слишком чувствительными с политической точки зрения для сотрудничества.

Вопросы для обсуждения

- В чем заключаются преимущества – и ограничения – регионального и субрегионального сотрудничества между странами ВЕКЦА?
- Какие Цели Стратегии в большей мере требуют сотрудничества на субрегиональном уровне?
- Как субрегиональное сотрудничество может способствовать решению природоохранных аспектов задач, связанных с безопасностью, в регионе ВЕКЦА?

В. III) Партнерства с участием частного сектора и общественности

16. Реформа в природоохранной сфере в странах ВЕКЦА потребует новых усиленных форм сотрудничества с общественностью и частным сектором. Во многих странах ВЕКЦА организации гражданского общества (особенно природоохранные НПО) стремятся играть конструктивную роль

в разработке политики: приблизительно в 25% партнерств, созданных в регионе ВЕКЦА с 2002 г., участвовали НПО. Вместе с тем, уровень информированности общественности по-прежнему низок. Зачастую из-за ограниченности бюджетных средств доступ общественности к информации ограничен, а экологическое образование не получает широкого распространения. Кроме того, участие общественности в принятии природоохранных решений представляется слабым и иногда ведет к конфликтам между министерствами охраны окружающей среды и НПО. Орхусская конвенция, ратифицированная в большинстве стран ВЕКЦА, но не во всех из них, представляет собой важный инструмент содействия демократии в природоохранной сфере: оценка ее выполнения, которая должна быть проведена в 2005 г., послужит важным руководством для выработки возможных дальнейших мер.

17. Взаимоотношения между министерствами охраны окружающей среды и частным сектором зачастую носят конфликтный характер. Предприятия служат источником доходов, иногда для природоохранных органов, в остальных случаях – для государственного бюджета. В тяжелых экономических условиях это может стимулировать использование предприятий как объектов получения доходов. В целом министерства охраны окружающей среды делают упор на применение санкций за несоблюдение требований, а не разработку политических инструментов, поощряющих благоприятную для окружающей среды практику. С другой стороны, во избежание соблюдения природоохранных требований предприятия часто ищут поддержки «экономических министерств» и местных органов управления. Тем не менее, приблизительно 4 % партнерств, созданных в регионе ВЕКЦА с 2002 года, осуществляются с участием частного сектора. Данные конфликтные взаимоотношения препятствуют усилиям по развитию партнерств. Менее 2% партнерств, созданных в регионе ВЕКЦА с 2002 г., осуществляются с участием частного сектора. Так как в последние годы экономика стран ВЕКЦА переживает подъем, усиливается важность преодоления данных проблем и содействия информационному сотрудничеству и диалогу между правительством и частным сектором.

Вопросы для обсуждения

- Какие дополнительные меры могут быть приняты в поддержку участия общественности и частного сектора в партнерствах, направленных на достижение Целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА?

С. Дальнейшие шаги и выводы

18. Цели Экологической стратегии для стран ВЕКЦА невозможно достигнуть легко или быстро. Размер задачи, стоящей перед странами ВЕКЦА, можно понять, рассмотрев вопрос о том, сколько времени потребуется на преодоление разрыва в природоохранной сфере между новыми и существующими государствами-членами ЕС, несмотря на существенную финансовую и техническую помощь, которую будут получать новые государства-члены. Период с 2003 по 2007 гг. рассматривается как первый этап достижения Целей Стратегии.

19. В конечном итоге страны ВЕКЦА несут основную ответственность за достижение Целей Стратегии. Определение более четких приоритетов способствует более эффективному использованию финансовых и кадровых ресурсов и расширению сотрудничества с партнерами. Различным содействующим организациям (см. приложение) было предложено поддерживать осуществление Целей Стратегии в странах ВЕКЦА. Утверждая Стратегию, министры прямо ссылались на программу проведения обзоров результативности природоохранной деятельности

ЕЭК ООН, деятельность по созданию потенциала по региональным природоохранным соглашениям, страновые отделения ПРООН и роль РЭЦ.

20. Помимо данных усилий, дополнительная работа будет осуществляться в рамках СРГ по реализации ПДООС – органа, которому министры в Киеве предложили возглавить деятельность, поддерживающую и способствующую достижению Целей Стратегии для стран ВЕКЦА в целом. Она включает в себя следующее:

- Оценка процесса по осуществлению Целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА, впервые – ко времени проведения Совещания министров «Окружающая среда для Европы» в 2007 г.
- Дальнейший мониторинг развития партнерств и – в возможной мере – анализ их результативности.
- Поддержка стран ВЕКЦА в концентрации внимания на нескольких реалистичных приоритетах и более эффективной интеграции природоохранных соображений в национальные стратегии развития.
- Облегчение обмена информацией и информационного взаимодействия между различными партнерами в поддержку достижения Целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА.

Вопросы для обсуждения

- Какие важнейшие дальнейшие шаги следует предпринять странам ВЕКЦА и их различным партнерам в период до Совещания министров «Окружающая среда для Европы» 2007 г. для достижения Целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА?
- Как СРГ ПДООС оптимально содействовать и поддерживать эти усилия в целом?

ПРИЛОЖЕНИЕ. Цели Экологической стратегии для стран ВЕКЦА

Цели	Направления деятельности	Содействующие организации	Сотрудничающие учреждения
1. Совершенствование природоохранного законодательства, политики и институциональной основы		ОЭСР ² /СРГ по реализации ПДООС и ЕЭК ООН ³	ПРООН ⁴ , ЮНЕП ⁵ , Всемирный банк, РЭЦ
2. Снижение риска для здоровья населения путем предотвращения и контроля загрязнения	2.1. Загрязнение городского воздуха	Отделение ВОЗ в Европе ⁶ и ЕЭК ООН	ЮНЕП, ЕАООС ⁷
	2.2. Городское водопроводно-канализационное хозяйство	СРГ по реализации ПДООС/ОЭСР, Отделение ВОЗ в Европе	ЮНЕП, ЕБРР ⁸ , ЕЭК ООН, Всемирный банк
	2.3. Отходы и химикаты	ЮНЕП (СБК ⁹)	ОЭСР, ЕЭК ООН
3. Устойчивое управление природными ресурсами	3.1. Комплексное управление водными ресурсами (речными бассейнами и морями региона)	ЕЭК ООН и ЮНЕП	ПРООН, Всемирный банк, ГЭФ ¹⁰ , ЕАООС
	3.2. Охрана биологического разнообразия и экосистем	ЮНЕП с Советом Европы	ПРООН, РЭЦ, ЕАООС
4. Интеграция экологических соображений в развитие ключевых отраслей экономики	4.1. Общая отраслевая интеграция окружающей среды	ОЭСР и ПРООН	ЮНЕП, Всемирный банк, ЕЭК ООН, РЭЦ, ЕАООС
	4.2. Энергетика	ЕЭК ООН	Всемирный банк, ОЭСР, ПРООН
	4.3. Транспорт	ЕЭК ООН	ЮНЕП, ОЭСР, * ¹¹
	4.4. Сельское хозяйство		
	4.5. Лесное хозяйство		
5. Создание и усиление механизмов мобилизации и распределения финансовых ресурсов для достижения целей охраны окружающей среды		СРГ по реализации ПДООС	ПРООН, КППТ ¹² , ЮНЕП, РЭЦ, Всемирный банк, ЕБРР, ЕЭК ООН
6. Предоставление информации для принятия природоохранных решений, содействие участию общественности и экологическому образованию	6.1. Мониторинг и управление информацией	ЕЭК ООН	ЮНЕП, ЭКО-Форум ¹³ , РЭЦ, ЕАООС
	6.2. Участие общественности	ЕЭК ООН, РЭЦ, ПРООН	ЮНЕП, ЭКО-Форум, ОБСЕ ¹⁴
	6.3. Образование	ЕЭК ООН	ЮНЕП, ПРООН, ЮНЕСКО ¹⁵ , РЭЦ, ЭКО-Форум
7. Выявление и решение трансграничных проблем и усиление сотрудничества в рамках международных конвенций		ЕЭК ООН, ЮНЕП	Секретариат КБР ООН ¹⁶ , РКИК ООН ¹⁷ , КБО ООН ¹⁸ (подлежит подтверждению), ПРООН, РЭЦ

² Организация экономического сотрудничества и развития

³ Европейская экономическая комиссия ООН

⁴ Программа развития ООН

⁵ Программа ООН по окружающей среде

⁶ Европейское отделение Всемирной организации здравоохранения

⁷ Европейское агентство охраны окружающей среды

⁸ Европейский банк реконструкции и развития

⁹ Секретариат Базельской конвенции

¹⁰ Глобальный экологический фонд

¹¹ Европейское совещание министров транспорта

¹² Комитет по подготовке проектов

¹³ Коалиция природоохранных НПО Европы

¹⁴ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

¹⁵ Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

¹⁶ Конвенция ООН о биологическом разнообразии

¹⁷ Рамочная конвенция ООН об изменении климата

¹⁸ Конвенция ООН о борьбе с опустыниванием