



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CEP/AC.11/2002/14
15 May 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Специальная подготовительная рабочая группа

старших должностных лиц по процессу

"Окружающая среда для Европы"

(Третья сессия, Женева, 3-4 июля 2002 года)

(Пункт 8 предварительной повестки дня)

**НАДЛЕЖАЩЕЕ РУКОВОДСТВО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКОЙ
НА ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОМ УРОВНЕ:**

**УПОРЯДОЧЕНИЕ НАШЕЙ РАБОТЫ С ЦЕЛЬЮ ЛИКВИДАЦИИ ПРЕПЯТСТВИЙ
ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РУКОВОДСТВА**

Документ о перспективах процесса "Окружающая среда для Европы", представленный
на обсуждение Председателем Комитета по экологической политике

Введение

1. Настоящий документ посвящен совершенствованию руководства осуществлением экологической политики в общеевропейском регионе. Его цель заключается не только в том, чтобы дать толчок обсуждению, но и в том, чтобы представить ряд конкретных предложений. Его следует воспринимать в свете другой инициативы, влияющей на перспективы процесса "Окружающая среда для Европы": предлагаемой стратегии, разработанной 12 странами с переходной экономикой и предназначенной для них. В него включены замечания членов Президиума Комитета по экологической политике,

Президиума Целевой группы по осуществлению Программы действий в области окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ПДОС) и Комитета по подготовке проектов (КПП) по проекту этого документа.

Тезис 1: Отсутствует руководство ходом осуществления процесса "Окружающая среда для Европы"

2. За последние 30 лет удалось добиться значительных успехов в решении общеевропейских экологических проблем. Были созданы различные организационные механизмы и инструменты для рассмотрения конкретных экологических вопросов. Для достижения быстрых и конкретных результатов в ответ на политические требования эти организационные механизмы и инструменты зачастую создавались без учета того, каким образом они могут взаимодействовать с системой в целом. Накапливалось все больше вопросов, касающихся координации этой многогранной организационной и функциональной структуры. Решению аналогичных вопросов посвящено слишком много совещаний, процессов и правовых норм, что ведет к возникновению конкуренции и противоречий.

На глобальном уровне

3. Эта проблема была признана: межправительственная группа министров или их представителей открытого состава по международному руководству экологической политикой под руководством канадского министра г-на Андерсона подготовила проект документа, который был принят Советом управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) (Картахена, 2002 год) и будет направлен на встречу на высшем уровне в Йоханнесбурге.

На региональном уровне

4. Проводится слишком много совещаний на уровне министерств. Конференции по теме "Окружающая среда для Европы" проводятся раз в несколько лет; интервал между конференциями увеличивается (Орхус, 1998 год, и Киев, 2003 год), что приводит к проведению совещаний в промежутках между ними: в Сент-Эндре (Венгрия, июнь 2000 года), в Алматы (Казахстан, октябрь 2000 года), в Женеве (май 2001 года), еще раз в Женеве (сентябрь 2001 года) и будут проведены еще. Кроме того, следует упомянуть совещания на уровне министров "Окружающая среда и здоровье" (Лондон, 1999 год, и Будапешт 2004 год), совещания на уровне министров или высшем уровне "Окружающая среда и транспорт". Наконец, проходят заседания высокого уровня в рамках конференций

или совещаний Сторон конвенций и протоколов ЕЭК. Если мероприятие в Киеве пройдет успешно, то количество этих совещаний еще увеличится.

5. Аналогичных процессов слишком много: "транспорт и окружающая среда", "энергетика и окружающая среда" и ряд целевых групп, занимающихся Центральной и Восточной Европой и новыми независимыми государствами (ПДОС, КПП, Региональная программа оздоровления окружающей среды для Юго-Восточной Европы (РЕРЕП), Целевая группа по сотрудничеству в вопросах, связанных с водой, в районе Дуная и Черного моря (ДАБЛАС)). Во избежание возникновения противоречий сотрудникам международных организаций приходится посвящать слишком много времени участию в поочередно проводимых их организациями совещаниях и процессах. Министрам и их сотрудникам не хватает времени для участия, подготовки или представления материалов для всех из них. К донорам поступают просьбы направлять значительную часть их денег на эти процессы и совещания (на оплату организационных расходов, услуг сотрудников международных организаций и возмещение путевых расходов представителям стран с переходной экономикой и НПО).

6. Отсутствует здоровая финансовая база. Большая часть денег поступает от индивидуальных доноров; они немногочисленны, выдвигают собственные условия (как политические, так и бюрократические), и приходится затрачивать немало усилий, чтобы получать их взнос ежегодно. Усилия по расширению круга доноров, по упрощению выдвигаемых ими условий и по получению от них долгосрочных ассигнований, порой, - но не надолго - бывают успешными. Предложения о проведении более глубоких структурных перемен (членские взносы, многолетние обязательства, не связанные условиями целевые фонды) не получают широкой поддержки.

7. Эти проблемы затрудняют политическое руководство процессом "Окружающая среда для Европы". При этом мы нуждаемся в более сильном политическом руководстве в регионе, поскольку работа диверсифицируется по субрегионам и конкретным вопросам.

Тезис 2: Киевская конференция дает удобную возможность для улучшения положения

8. Поскольку вопрос о руководстве экологической политикой уже рассматривается на глобальном уровне, момент удачен и для выдвижения региональной инициативы. Если общеевропейский уровень не будет приведен в соответствие с глобальным уровнем, положение еще больше усложнится. Ряд документов посвящен необходимости обсуждения регионального измерения и включения нескольких общих предложений.

Киевская конференция 2003 года дает удобную возможность договориться об улучшении положения.

9. Важный предварительный вопрос заключается в том, нужен ли нам будет процесс "Окружающая среда для Европы" после Киевской конференции, когда многие страны Центральной и Восточной Европы находятся на пороге вступления в ЕС? Этому вопросу можно было бы уделить отдельное внимание в другом месте. В данном документе дается утвердительный ответ, потому что:

а) процесс "Окружающая среда для Европы" является единственным многосторонним процессом, способным объединить все европейские страны (страны, являющиеся членами ЕС, страны Запада, не являющиеся членами ЕС, Балканские страны и 12 стран на Востоке), для активного решения трансграничных и общеевропейских экологических проблем;

б) экологические инициативы, выдвигаемые в интересах субрегионов или ими самими, например Юго-Восточной Европой (Балканские страны), Северо-Восточной Европой (Балтийские и Северные страны), Южной Европой (средиземноморское сотрудничество) и Восточной Европой (12 стран с переходной экономикой), могут быть осуществлены только в общеевропейском масштабе;

в) необходима платформа для координации региональных подходов организаций системы Организации Объединенных Наций (Европейской экономической комиссии (ЕЭК)), Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и сотрудничества расширенного ЕС с соседними странами;

г) ЕЭК неоднократно повышала значение этого процесса, выдвигая инициативы, новые для ЕС (Орхусская конвенция, Гётеборгский протокол) и/или для ЮНЕП (стойкие органические загрязнители (СОЗ)).

10. Другой предварительный вопрос касается охвата документа. Документ посвящен общеевропейскому управлению окружающей средой, хотя и признает возможность более широкого подхода:

а) географического (другие региональные комиссии, такие, как Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и Экономическая комиссия для Африки (ЭКА), или организации общемирового масштаба, подобные ЮНЕП и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР));

б) направленного на интеграцию с другими секторами (транспорт, энергетика) или устойчивое развитие (последующая деятельность после Совещания министров, сентябрь 2001 года). Подобным целям можно уделить внимание в другом месте, хотя предложения, содержащиеся в настоящем документе, были максимально приближены к ним.

Тезис 3: Нам не следует создавать ничего нового, нужно упорядочить то, что имеется

11. Учитывая описанное выше положение, инициатива должна привести к созданию более эффективной (позволяющей избегать накладок и противоречий) и более действенной структуры (более согласованно использовать информацию, деньги и опыт), в том что касается инструментария (конвенции, стратегии, руководящие принципы) и учреждений (организации, процессы и совещания).

12. Поэтому нам не следует реорганизовывать свою работу. Создание новых инструментов и новых учреждений или слияние существующих отнимет у нас слишком много времени и усилий, и нет гарантии, что это решит проблемы. Кроме того, есть риск, что мы можем утратить свои сильные стороны в том, что касается официальных конвенций и неофициальных программ действий.

13. Правильная реакция должна быть сбалансированной: упорядочение и увязка совещаний, программ и механизмов. Приводимые ниже предложения связаны с этими тремя областями.

Предложение 1: Группирование совещаний на уровне министров для одноразового проведения в течение года

14. Общеввропейские совещания на уровне министров следует группировать для параллельного проведения в течение двух-трех дней (подобно Орхусской конференции) один раз в году.

15. Эта группа совещаний будет включать в себя:

а) сегменты конференций или совещаний сторон или подписавших документы участников высокого или министерского уровня. Это представляет собой функциональное упорядочение, при котором соблюдается официальный график каждого конкретного совещания, в том числе статус стороны или наблюдателя. Сегменты этих

конференций или совещаний, в которых задействованы гражданские служащие, могут быть отнесены к межсессионным подготовительным (переговорным) заседаниям;

b) пленарные или групповые обсуждения, нацеленные на подготовку заявлений, выработку приоритетов и программ, касающихся процесса "Окружающая среда для Европы", который является экологической основой стратегии устойчивости региона ЕЭК, региональные "перспективы", другие региональные инициативы (исходящие от Европейского регионального бюро ЮНЕП, Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения, ПРООН/ЭКА, ОБСЕ, Совета Европы и т.д.);

c) совместные сегменты мероприятий с участием министров здравоохранения, транспорта или энергетики. Европейский комитет по охране окружающей среды и здоровья и Комитет по экологической политике уже указали, что они рассмотрят возможность слияния своих министерских процессов после конференций в Киеве (2003 год) и Будапеште (2004 год). Следует охватить и Венский процесс;

d) определение приоритетов для субрегиональных программ (например, ПДОС для новых независимых государств, РЕРЕП для Балканских государств, балтийского сотрудничества и программы работы ДАБЛАС для бассейна Дуная и Черного моря) и специальных программ (биоразнообразие/ландшафта; высокогорных районов), руководство ими или их утверждение.

16. Ежегодное совещание следует проводить во Дворце Наций в Женеве. Ограниченные ресурсы времени и средств следует использовать максимально эффективно. В Женеве имеется вся общая необходимая инфраструктура (включая устный/письменный перевод, постоянные представительства, международные средства массовой информации). Совещание следует проводить ежегодно в одну и ту же неделю, например в последнюю неделю сентября. Это позволит министрам, международным организациям и НПО включать эти даты в график своих совещаний и согласовывать по времени свои инициативы и мероприятия, нуждающиеся в обсуждении или утверждении, с этим событием. Если все министры в Киеве согласятся с такой постановкой вопроса, то не будет риска, что ежегодное совещание всего лишь встанет в ряд с уже существующими.

17. Существующий порядок ведения переговоров по общеевропейским проблемам можно описать следующим образом: длительные переговоры между экспертами и гражданскими служащими, в ходе которых предложения просеиваются или отвергаются до достижения консенсуса. Над этим витает дух рутины, бюрократии и отсутствия гибкости. Политическая воля необходима в решающие моменты, например при выдвижении инициатив или при рассмотрении двух или более альтернатив. При этом

министерства будут представлены на том же уровне, что и в ходе конференций "Окружающая среда для Европы".

18. Тем не менее не следует утрачивать привязки по странам через их национальные, региональные и местные организации и гражданское общество, точно так же, как не следует отказываться от партнерства между отдельными странами. Поэтому:

a) должность председателя и состав президиума ежегодного совещания на уровне министров должны ротироваться;

b) должна сохраниться возможность проведения в странах время от времени совещаний, "посвященных одной проблеме".

19. Комитету ЕЭК ООН по экологической политике вместе с Отделом по окружающей среде и населенным пунктам в качестве его секретариата следует и впредь играть роль координирующего подготовительного органа совещания на уровне министров. Это значит, что Комитету по экологической политике следует:

a) заменить Рабочую группу старших должностных лиц и ее Исполнительный комитет своим (усиленным) президиумом;

b) проводить совещания дважды в год (помимо совещания на уровне министров);

c) иметь (со)председателей на уровне Целевой группы ПДОС (министр или генеральный директор);

d) организовать непрерывное поступление информации от стран-членов через наиболее подходящее для этого постоянное представительство;

e) соблюдать обязательства, касающиеся проведения совещания на уровне министров каждым конкретным органом, такими, как исполнительные органы конвенций и протоколов, целевые группы, региональные органы Организации Объединенных Наций, региональные экологические центры (РЭЦ в Сент-Эндре и новые центры), ОЭСР и международные финансовые учреждения.

Предложение 2: Упорядочение субрегиональных программ и финансирования

20. Министрам следует взять на себя обязательства ежегодно утверждать единую всеобъемлющую политику в области окружающей среды, которая включает:

- a) результат оценок, планы на будущее, сценарии, регистрацию выбросов, экспертные обзоры и обзоры результативности экологической деятельности по странам;
- b) процесс "Окружающая среда для Европы" после Киева, поведение совместной с другими секторами политики (внутренний транспорт, устойчивая энергетика, статистика, торговля, деревообрабатывающая промышленность, населенные пункты) и экологическое измерение стратегии устойчивости (после Жeneвы, после Йоханнесбурга);
- c) юридически обязывающие и другие политические документы (инициативы и руководящие указания по новым; утверждение выработанных в процессе переговоров соглашений; осуществление действующих конвенций, координация в применении документов);
- d) результаты субрегиональных экологических программ по наращиванию потенциала, передачу экологически чистых технологий и финансовые стратегии.

21. Финансирование экологической деятельности в регионе имеет жизненно важное значение. Ощущается потребность в стабильном, адекватном и предсказуемом финансировании для проведения вышеуказанной работы. В то же время средств недостаточно для осуществления всей необходимой деятельности. Любое будущее соглашение о продвижении по этому пути должно будет поэтому включать обязательство стран и международных организаций-доноров вести работу более транспарентно. Ежегодное совещание на уровне министров следует информировать о состоянии финансовых обязательств и при этом представлять обзор всех безвозмездных субсидий (поступающих от многосторонних/субрегиональных/двусторонних и отраслевых фондов или по бюджетным линиям) и льготных кредитах.

22. Работа РЕРЕП в Юго-Восточной Европе и секретариата его РЭЦ может служить образцом работы на 12 стран с переходной экономикой (или новых независимых государств). Целевой группе по ПДОС и КПП следует объединить усилия со странами-донорами и получателями, международными организациями и банками (Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР), Корпорацией скандинавских стран по финансированию экологических проектов (НЕФКО)). Нынешним секретариатам ОЭСР и ЕБРР следует продолжать свою работу и в то же время постепенно наращивать потенциал новых РЭЦ и затем возложить обязанности на них.

Предложение 3: Улучшение координации между механизмами конвенций

23. Инициативу "взаимных связей", которая осуществляется с 2000 года с целью улучшения координации между механизмами конвенций ЕЭК и их протоколов, следует расширить. После завершения круглого стола в рамках Комитета по экологической политике в 2000 году и неофициального совещания по вопросам участия всех президиумов в 2001 году стало ясно, что предстоит добиться большей эффективности и результативности. На своем совещании 2001 года Комитет решил продолжить эту работу и выносить вопрос о ней в свою повестку дня ежегодно, а также выбрал своей следующей темой вопрос о "соблюдении". О других параллельных вопросах уже говорилось - это финансовые соглашения, научная работа, сбор данных и финансовые обязательства.

24. Следующие конкретные предложения могли бы улучшить координацию:

a) по сравнению с дискуссией на глобальном уровне у нас есть относительное преимущество в том, что секретариаты всех конвенций и протоколов одинаковы. Директор взял на себя инициативу улучшить внутренний обмен. Один годовой доклад секретариата, включающий соответствующие мероприятия во всех секторах с особым акцентом на вопросах осуществления, улучшил бы положение;

b) иногда президиума конвенций ЕЭК проводят совместные совещания. Комитетам по вопросам соблюдения, научным комитетам и прочим следует поступать также;

c) один раз стороны разных конвенций решили провести переговоры по совместному протоколу (о финансовых обязательствах), а в другой раз - провести совместные переговоры (стратегическая оценка состояния окружающей среды). Нам следует дать оценку этому результату;

d) единый справочник Комитета по экологической политике (на сайте Интернета), включающий все юридически обязывающие документы, единый сборник правил процедуры и всех принятых руководящих принципов, справочников, руководств, описаний систем (уведомления или отчетности), деклараций и других соответствующих решений могут улучшить согласованность и координацию действий.
