



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

CEP/1999/3
13 July 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

(Шестая сессия, 20-24 сентября 1998 года)
(Пункт 9 d) предварительной повестки дня)

ЭКОЛОГИЗАЦИЯ СЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Записка секретариата

1. Согласно Повестке дня на XXI век интеграция политики в области охраны окружающей среды в другие сферы политики является одним из ключевых стратегических средств содействия устойчивому развитию. В Экологической программе для Европы, которая была призвана обеспечить выработку Повестки дня на XXI век и особенно ее положений об интеграции политики, в большей мере обеспечиваемой в европейском контексте, было определено, что экологическая политика должна быть делом всего состава правительства и что правительственные структуры всех уровней должны показывать пример, предпринимая меры для уменьшения неблагоприятных последствий их деятельности для окружающей среды. Одна из ее основных рекомендаций гласит:

"ОБЕСПЕЧИТЬ учет экологических соображений при принятии решений, в том числе учитывать экологические издержки и выгоды и оценку существующих рисков, а также применять принцип принятия мер предосторожности во всех ключевых секторах и предпринимать дальнейшие шаги по развитию партнерства с другими министерствами, парламентами, деловыми и промышленными кругами, неправительственными организациями (НПО) и другими важными группами" (ЕСЕ/СЕР/25).

2. В ответ на прозвучавший в Орхусе (Дания) призыв министров охраны окружающей среды к Комитету по экологической политике и далее осуществлять надзор за Программой с целью реализации приоритетных мер на общеевропейском уровне (ЕСЕ/СЕР/41, приложение II, пункт 63) Комитет на своей пятой сессии, в частности, постановил приступить к реализации программы по обеспечению лучшего учета экологических соображений в секторальной политике, в полной мере принимая во внимание деятельность других международных органов. Предполагается, что на своей шестой сессии Комитет примет решение по практическим аспектам этой программы.

3. В настоящей записке, подготовленной в консультации с Бюро, выдвигаются подробные предложения о возможном содержании программы Комитета, касающейся интеграции политики, и о методике организации работы. В ней также содержится информация о проведенной недавно текущей и запланированной деятельности основных международных органов, направленной на обеспечение экологизации секторальной политики (приложение).

г. ВОЗМОЖНЫЙ ПОДХОД И МЕТОДИКА ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ПРОГРАММЫ КОМИТЕТА

4. Из деятельности других организаций ясно видно, что международные структуры (за исключением Комитета по устойчивому развитию) работают над отдельными аспектами проблемы интеграции политики, при этом в данной работе участвует мало стран с переходной экономикой, если вообще это имеет место. Для комплексного изучения всего множества аспектов этой проблемы с полным учетом конкретных потребностей всех стран с переходной экономикой усилий пока не предпринималось. Этой деятельностью никогда не занималась и сама ЕЭК. Однако некоторые результаты ее деятельности имеют непосредственное отношение к проблеме экологизации секторальной политики. В качестве примера можно привести: Руководящие принципы комплексного природопользования в странах с переходной экономикой (1994 год), Экологическая программа для Европы (1995 год), Роль экономических инструментов в экологизации секторальной политики (1998 год), Основные направления энергосбережения в Европе (1998 год), Программа совместных действий, принятая Региональной конференцией по транспорту и окружающей среде (1997 год), конвенции по ОВОС и участию общественности, а также обзоры результативности экологической политики Хорватии, Эстонии, Латвии, Литвы, Республики Молдовы, Словении и Украины (1996-1999 годы).

5. В целях подготовки для правительств стран ЕЭК набора политических рекомендаций по вопросам экологизации секторальной политики в виде руководящих принципов или хартии может быть образована группа высокого уровня в составе должностных лиц правительств. В нее могли бы войти разработчики политики из министерств охраны окружающей среды, отвечающие за сотрудничество с секторами экономики. Она подготовила бы первый проект таких руководящих принципов/хартии к середине 2001 года для возможного обсуждения на одном из рабочих совещаний с участием старших должностных лиц из отраслевых министерств стран региона ЕЭК. На нем также могли бы

быть представлены местные органы управления, частный сектор, международные организации и экологические НПО. Результаты ее работы можно впоследствии учесть в окончательном варианте текста этих руководящих принципов.

II. ПРЕДЛАГАЕМЫЙ КРУГ ВЕДЕНИЯ ГРУППЫ ВЫСОКОГО УРОВНЯ

6. Проводимая работа могла бы быть сориентирована на отдельные сектора, в ходе работы можно подробно изучить применяемые в них конкретные подходы к проблеме интеграции политики. На основе опыта, накопленного на национальном и международном уровнях, группа высокого уровня могла бы определить и рекомендовать практические пути:

- поощрения секторальных инициатив и обеспечения того, чтобы основную ответственность за их реализацию несли сами сектора;
- расширения использования ценовых механизмов в целях содействия интеграции политики;
- улучшения координации и партнерства между природоохранными органами и отраслевыми министерствами, местными органами управления, деловыми кругами и другими основными группами;
- адаптации экологической политики и функций природоохранных органов с учетом необходимости интеграции политики.

7. Средства и механизмы эффективного учета экологических соображений в секторальной политике могут, среди прочего, охватывать:

- стратегическую экологическую оценку инициатив, выдвигаемых в рамках секторальной политики;
- экономическую оценку внешних экологических эффектов секторальной деятельности;
- секторальные экологические индикаторы и целевые показатели;
- отчетность секторов по экологическим вопросам;
- процедуры осуществления закупок в природоохранных целях, применяемые центральными и местными органами управления;
- добровольные подходы к охране окружающей среды, применяемые в секторах экономики;
- комплексные меры по предотвращению и ограничению загрязнения на предприятиях и ведения учета на них.

8. Группа высокого уровня могла бы определить возможные наборы или сочетания лучших практических инструментов интеграции политики, которые должны отбираться на основе таких конкретных критериев, как:

- экологическая эффективность;
- разумные административные расходы и расходы на обеспечение соблюдения;
- широкая применимость в различных странах;
- приемлемость для населения.

9. Кроме того, группа высокого уровня могла бы рекомендовать стратегии осуществления и эффективные механизмы для наблюдения за процессом интеграции на различных уровнях. Особое внимание следует уделить роли таких международных механизмов содействия интеграции политики, как:

- экологические конвенции;
- секторальные конвенции (например, конвенции ЕЭК);
- программы действий (например, Экологическая программа для Европы, Венская программа совместных действий в области транспорта и окружающей среды и принятое в Орхусе Заявление о политике в области энергоэффективности);
- обзоры результативности экологической политики;
- экономические и секторальные обзоры (например, экономические обзоры ЕЭК и ежегодные обзоры по энергетике, транспорту и лесоматериалам).

10. Итоги работы можно было бы представить Комитету по экологической политике, с тем чтобы тот принял их и передал на утверждение конференции министров "Окружающая среда для Европы", которая состоится в Киеве в 2002 году.

* * *

На своей шестой сессии Комитет, возможно, пожелает возложить на группу высокого уровня вышеописанные полномочия и предложить заинтересованным правительствам внести добровольные взносы на покрытие путевых расходов членов группы высокого уровня из стран ЕЭК, находящихся на переходном этапе, которые не являются членами ОЭСР.

Приложение

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДРУГИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1. Ввиду широты и масштабности проблемы интеграции политики информация, содержащаяся в настоящем приложении, не носит исчерпывающего характера. Тем не менее она может быть полезной при выявлении тех аспектов этой проблемы, которым еще не было уделено достаточного внимания в регионе ЕЭК вообще и в странах с переходной экономикой в частности.

Комиссия Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (КУР)

2. На своих ежегодных сессиях в 1995-1997 годах КУР рассмотрела доклады о ходе выполнения задач, изложенных в главе 8 Повестки дня на XXI век (Учет вопросов окружающей среды и развития в процессе принятия решений). В докладах были охвачены такие проблемы, как: национальные стратегии устойчивого развития, местные и региональные инициативы по реализации Повестки дня на XXI век, национальные советы и инструменты политики обеспечения устойчивого развития (оценка воздействия на окружающую среду, показатели устойчивого развития, системы рационального природопользования, комплексные меры по предотвращению и ограничению загрязнения, выбросы загрязнителей и регистры учета их переноса, комплексный учет экологических и экономических факторов, а также стратегическая экологическая оценка).

3. В Программе действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век, принятой на специальной сессии Генеральной Ассамблеи в июне 1997 года (ССГАООН), в числе вопросов, требующих неотложных действий, был назван вопрос об увязке экономических, социальных и экологических целей. В ней подтверждается, что устойчивое развитие не может быть достигнуто, если не будет обеспечена большая интеграция на всех уровнях формирования политики и на уровне оперативной деятельности. Для обеспечения того, чтобы комплексные подходы были эффективными и экономичными, Генеральная Ассамблея призвала разработать широкий набор политических инструментов, охватив такие аспекты, как регулирование, экономические рычаги, учет экологических издержек в рыночных ценах, анализ экологических и социальных последствий и распространение информации. Она предложила КУР содействовать осуществлению политики комплексного учета экономических, социальных и экологических аспектов устойчивости.

4. В связи с этим КУР предусмотрела в своей программе работы на 1998-2002 годы углубленное обсуждение на своих ежегодных сессиях вопроса об интеграции политики применительно к основным секторам экономики. Такое обсуждение призвано содействовать установлению прямого диалога между представителями правительств, деловых кругов, профсоюзов, неправительственных организаций, других основных групп и международных организаций. В 1998 году КУР сосредоточила свое внимание на вопросах учета экономических, социальных и экологических целей в промышленной политике и процессе

принятия решений. В 1999 году она занималась вопросами туризма. В 2000 году будут рассмотрены проблемы сельского хозяйства, а в 2001 году – энергетики/транспорта.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)

5. ЮНЕП помогала странам, в первую очередь развивающимся, расширять их возможности учета экологических соображений в процессе планирования развития и принятия решений посредством разработки и применения на национальном уровне оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), стоимостной оценки экологических издержек, системы учета природных ресурсов и экономических инструментов, а также выполнять многосторонние природоохранные соглашения.

6. В 1996 году ЮНЕП начала работу над "Методическим пособием по оценке воздействия на окружающую среду". Основная цель заключалась в обеспечении того, чтобы преподаватели могли подготавливать специализированные учебные курсы для различных целевых групп, занимающихся ОВОС. Относящийся к этой же серии документ "Issues, Trends and Practice" ("Проблемы, тенденции и практика") был призван содействовать укреплению потенциала, связанного с разработкой руководящих принципов ОВОС для отдельных стран. К концу 1998 года ЮНЕП завершила работу над руководством по оперативным аспектам учета экологических и природных ресурсов с целью содействия применению методологий и подходов, обеспечивающих интеграцию экологических и социальных элементов в систему исчисления национального дохода. В 1998 году она также опубликовала подборку постранных тематических исследований по вопросам применения методик стоимостной оценки. В другой сборник были включены постранные тематические исследования по вопросам применения экономических инструментов.

7. Вместе с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) ЮНЕП приступила к реализации программы по оказанию технической помощи в вопросах торговли, охраны окружающей среды и развития, которая нацелена на укрепление имеющегося у стран потенциала оценки экологических последствий политики либерализации торговли и разработку пакетов политических мер по обеспечению экологизации торговой политики. ЮНЕП также выдвинула две инициативы с целью оказания содействия международным усилиям по поощрению и облегчению экологически оправданных инвестиций в секторе финансовых услуг.

8. В феврале 1999 года Совет управляющих ЮНЕП предложил своему Директору-исполнителю активизировать работу по учету экологических аспектов в программах Организации Объединенных Наций.

Европейский союз

9. Задача экологизации секторальной политики на всех уровнях была впервые поставлена в Едином европейском акте и признана приоритетной в Пятой программе действий в области окружающей среды. В Амстердамский договор было включено юридически

обязательное требование об обеспечении охраны окружающей среды при осуществлении любой политики и деятельности в Сообществе. С этой целью Комиссия подготовила в 1998 году стратегию, позволяющую предпринимать практические шаги для выполнения принципа интеграции в повседневной работе учреждений Сообщества. Руководящие принципы Комиссии по налаживанию партнерских отношений в целях экологизации секторальной политики предусматривают:

- введение детализированной экологической оценки всех основных политических инициатив;
- четкое отражение экологических требований в решениях по новым предложениям;
- обзор проводимой политики и подготовку интеграционных стратегий (в том числе определение содержания политики и показателей ее результативности и ориентировочных целевых показателей в качестве основы для контроля за осуществлением) в ключевых секторах;
- обзор существующих в настоящее время организационных механизмов обеспечения интеграции политики.

10. На своем совещании в Кардиффе (Соединенное Королевство) в июне 1998 года Европейский Совет приветствовал стратегию Комиссии, нацеленную на экологизацию политики ЕС. Он одобрил принцип, в соответствии с которым основные политические предложения Комиссии должны подвергаться оценке на предмет их экологических последствий. Он предложил всем соответствующим органам Совета определить свою собственную стратегию в целях экологизации деятельности в соответствующих областях политики и обеспечения устойчивого развития в них. Европейский Совет рассмотрит достигнутый прогресс на своем совещании в Хельсинки осенью 1999 года.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

11. Работа ОЭСР по вопросам интеграции политики сориентирована на ценовые механизмы (рыночные) и институциональные аспекты (связанные с деятельностью правительств). Для изучения потенциальных возможностей экономических инструментов ОЭСР провела исследования по таким темам, как экологические налоги, переуступаемые разрешения, залоговые системы, субсидии и системы установления цен на природные ресурсы (вода и биоразнообразие). Она подготовила пособия по экономической оценке экологических проектов и политики. Она также провела исследование последних тенденций, наблюдаемых в процессе реформирования систем природоохранного регулирования в странах-членах. Экологические соображения были учтены и при проведении обзора последних результатов реформирования системы экономического регулирования с охватом всего состава членов ОЭСР. ОЭСР провела несколько общих исследований, которые были посвящены самой концепции интеграции политики, в том числе исследование "Экологизация и экономика: прогресс, достигнутый в 90-е годы".

12. В апреле 1998 года министры охраны окружающей среды стран ОЭСР вновь подтвердили необходимость содействия интеграции экономической, социальной и экологической политики. Они выразили надежду на то, что другие министры примут меры к обеспечению экологизации политики в своих секторах. Они обязались учитывать в экологической политике социальные и экономические проблемы. Министры решили поддерживать комплексный подход к выработке политики, который содействует взаимной согласованности экономической, экологической и социальной политики, с помощью следующих действий:

- поощрение устойчивых структур потребления и производства;
- содействие росту экологической эффективности;
- отражение реальных экологических и социальных издержек в ценах на природные ресурсы;
- привлечение коллег из других министерств, отвечающих за другие ключевые сектора политики, к работе по обеспечению экологизации секторальной политики;
- улучшение экологических показателей деятельности самих органов управления, совершенствование политики в области закупок и инвестиций, а также процессов принятия решений.

13. Министры обратились к ОЭСР с призывом расширять работу по экологизации основных секторов экономики, в том числе свою деятельность по следующим аспектам:

- экологическая составляющая Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий;
- экологические аспекты официальной поддержки кредитования экспорта;
- экономические, социальные и экологические последствия мер, принимаемых в связи с изменением климата;
- показатели устойчивого развития;
- экологически устойчивый транспорт.

14. Эти приоритеты нашли отражение в программе работы Директората ОЭСР по окружающей среде на 1999–2000 годы. Например, его второе направление деятельности по программе "Интеграция экономической и экологической политики" призвано способствовать обеспечению согласованности и взаимному усилению экономической и экологической политики благодаря:

- определению подходов к вопросу об отмене мер экономической поддержки, наносящих ущерб окружающей среде;
- проведению анализа экономических инструментов и добровольных соглашений в интересах достижения экологических целей с минимальными издержками; и
- разработке интеграционных инструментов и стратегий для сельскохозяйственной и налоговой политики.

Целевая группа по осуществлению Программы действий в области окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)

15. На десятом совещании Целевой группы по ЦВЕ в Париже в октябре 1998 года было организовано специальное заседание, на котором эксперты обсудили проблему экологизации экономического развития. В программу работы Целевой группы на 1998–2000 годы включено несколько элементов, связанных с экологизацией политики в других секторах.

16. Подпрограмма для Центральной и Восточной Европы (деятельность по экологизации политики в других секторах) предусматривает обобщение информации о наилучших практике и подходах к устойчивому развитию, подготовку справочника по экономическим инструментам, разработку руководящих принципов для стратегической экологической оценки и оценку учета соображений, связанных с биоразнообразием, в практике развития сельских районов и сельскохозяйственной деятельности.

17. Подпрограмма для новых независимых государств предусматривает работу над эффективными инструментами экологической политики (экономические инструменты, реформирование системы регулирования и механизмы соблюдения), активизацию общественной и политической поддержки действий по защите окружающей среды, разработку и проведение в жизнь экологической политики и планов действий на местном и региональном уровне, а также оказание помощи и финансирование природоохранной деятельности.

Совет Европы

18. Недавно Совет Европы инициировал два проекта по второму тематическому направлению действий Общеввропейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия, которое называется "Учет ландшафтного и биологического разнообразия в секторальной деятельности". Проект "Транспорт и окружающая среда" направлен на создание кодекса надлежащей практики для обеспечения более полного учета биологического и ландшафтного разнообразия в транспортной политике в секторах автомобильного, железнодорожного и воздушного транспорта. Проект "Туризм и окружающая среда" призван содействовать проведению опытных исследований по вопросам развития устойчивого туризма в природных зонах и оказанию поддержки в процессе подготовки специалистов в области туризма по вопросам рационального использования окружающей среды.

19. Реагируя на одно из положений Орхусского заявления министров, Совет по Общеввропейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия на своем третьем совещании в апреле 1999 года образовал рабочую группу для подготовки конкретных предложений к конференции по вопросам интеграции сельского хозяйства и биоразнообразия, которая может быть проведена в 2001 году.

"Балтика-21"

20. Повестка дня на XXI век для региона Балтийского моря - "Балтика-21" - была принята в июне 1998 года правительствами Германии, Дании, Исландии, Латвии, Литвы, Норвегии, Польши, России, Финляндии, Швеции и Эстонии. Центральными направлениями "Балтики-21" являются сельское хозяйство, энергетика, рыбное хозяйство, леса, промышленность, туризм, транспорт и пространственное планирование. В каждом секторе были определены цели и сценарии, сориентированные на обеспечение устойчивого развития. Программа действий разделена на три части: совместные действия по решению межсекторальных проблем, действия в конкретных секторах и действия, связанные с пространственным планированием. Министры охраны окружающей среды выполняли иницилирующую и координирующую роль, а ответственность за разработку и осуществление программы "Балтика-21" лежит на самих секторах и отраслевых министерствах.

21. В программе "Балтика-21" содержится призыв к обеспечению учетов взаимосвязей и взаимозависимостей между секторальным и территориально-пространственным развитием и между различными секторами, а также к более активной выработке общих приоритетов и стратегий. В ней особо подчеркивается важность роли инвестиционного планирования, помогающего структурам, отвечающим за планирование, финансы и окружающую среду, отраслевым министерствам и муниципалитетам вместе прийти к формально структурированному консенсусу в вопросе о приоритетах.
