



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CEP/AC.11/2003/7
23 December 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ**

**Специальная подготовительная рабочая группа
старших должностных лиц по процессу
"Окружающая среда для Европы"**
(Пятая сессия, 20-21 февраля 2003 года)
(Пункт 2 предварительной повестки дня)

БУДУЩЕЕ ПРОЦЕССА "ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ"

Документ представлен Председателем Группы "Будущее"¹

Резюме

Министры в Киеве, возможно, пожелают провести обсуждение более широкого вопроса о будущих целях и направлениях процесса "Окружающая среда для Европы" (ОСЕ). В ходе такого обсуждения можно было бы рассмотреть необходимость в:

- a) укреплении региональных природоохранных структур, включая осуществление региональных правовых документов, касающихся окружающей среды;
- b) обращении вспять тенденции к увеличению разрыва по качеству окружающей среды и состоянию здоровья между Западной Европой, с одной стороны, и Восточной Европой, Кавказом и Центральной Азией (ВЕКЦА) - с другой;
- c) принятии последующих мер в связи с политическими обязательствами и программой действий, согласованных на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР) в Йоханнесбурге;
- d) корректировке архитектуры процесса ОСЕ в соответствии с новыми задачами.

¹ Подготовлен на основе проекта документа CEP/2002/9 - CEP/AC.11/2002/26, результатов обсуждений, состоявшихся на четвертой сессии Рабочей группы старших должностных лиц, письменных замечаний, полученных в последующий период времени, и результатов работы совещания Группы "Будущее", состоявшегося 3 декабря 2003 года в Женеве.

Введение

1. В настоящем документе дается обзор совместных структур сотрудничества в области охраны окружающей среды, созданных Северной Америкой, Европой, Кавказом и Центральной Азией, а также оценка потребностей и возможностей укрепления этого сотрудничества и повышения эффективности его координации. Цель документа состоит не только в том, чтобы стимулировать обсуждения на Киевской конференции министров в мае 2003 года, но также в том, чтобы предложить и оценить некоторые варианты укрепления региональных природоохранных структур. Документ опирается на результаты, достигнутые на сегодняшний день в рамках процесса ОСЕ, а также учитывает состояние разработки региональных природоохранных соглашений, происходящие в регионе кардинальные политические изменения, новые задачи разработки экологической политики и итоги Йоханнесбургской встречи на высшем уровне, касающиеся регионального сотрудничества в области окружающей среды и устойчивого развития.

Часть первая

АНАЛИЗ

I. ОТ ДОБРЖИША ДО КИЕВА: ОСНОВНЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ

2. Начало процессу ОСЕ было положено в 1991 году на конференции, проходившей в замке Добржиш близ Праги, по инициативе министра по охране окружающей среды бывшей Чехословакии г-на Йозефа Ваврушека, который подчеркнул значение вопросов охраны окружающей среды как одной из тем проблемы наращивания сотрудничества в масштабах всего общеевропейского региона. Добржишская встреча дала новый отправной момент в развитии региона: оказание помощи странам, находящимся на этапе перехода от системы централизованного планирования к рыночной экономике в достижении уровня экологической защиты, существующего в западных демократических странах, и одновременно с этим ведение работы по повышению экологических стандартов в масштабах всего региона.

3. В ходе последующих конференций в Люцерне, Швейцария, в 1993 году; Софии, Болгария, в 1995 году; Орхусе, Дания, в 1998 году; и в ходе подготовки к пятой конференции в Киеве, Украина, май 2003 года, в этом процессе приняли участие все страны Европы, Северной Америки, государства Кавказа и Центральной Азии, а также международные организации и учреждения, в том числе Европейская комиссия, Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Региональное отделение Всемирной организации здравоохранения для Европы

(ВОЗ/ЕВРО), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Региональный экологический центр (РЭЦ) для Центральной и Восточной Европы, а также организации гражданского общества и другие основные группы.

4. Основными движущими силами процесса ОСЕ являются:

a) участие всех стран во всех частях региона в совместных усилиях на высоком политическом уровне по улучшению качества окружающей среды;

b) стремление международных организаций и неправительственных организаций (НПО), действующих в регионе, привлечь внимание к их собственной программе действий в уникальных для них условиях для сотрудничества;

c) сами конференции министров, организация которых требует определения наиболее неотложных политических вопросов и установления жестких сроков для завершения переговоров по новым правовым документам для их подписания министрами и для составления директивных документов;

d) активная инициативная роль принимающей страны в подготовке конференции.

5. Повестки дня конференций в рамках процесса ОСЕ отражают приоритетные проблемы, стоящие перед странами региона, и обеспечивают взаимосвязку между субрегиональными и региональными вопросами. Процесс ОСЕ постепенно превращается в "важнейшую долгосрочную общеевропейскую политическую структуру"¹ для обсуждения ключевых вопросов политики, разработки программ, подготовки юридически обязывающих документов и развертывания различных инициатив, включая новые институциональные структуры для деятельности в области окружающей среды.

6. В свете острой необходимости содействия политическим реформам, укрепления институтов и поощрения природоохранных инвестиций в странах с переходной экономикой на Люцернской конференции была принята Программа действий в области окружающей среды (ПДОС) для Центральной и Восточной Европы и учреждена Целевая группа по осуществлению ПДОС и Комитет по подготовке проектов (КПП). Целевая группа по осуществлению ПДОС играет важную роль в поощрении реформ экологической политики и наращивания потенциала в странах с переходной экономикой, в частности в области подготовки национальных программ действий в области окружающей среды, природоохранного финансирования и управления природопользованием на предприятиях.

КПП играет важнейшую роль в мобилизации внешних финансовых ресурсов и их ориентации на решение приоритетных экологических проблем в странах с переходной экономикой, а также в обеспечении координации между клиентами, правительствами принимающих стран, донорами и международными финансовыми учреждениями (МФУ).

7. Кроме того, в Люцерне в рамках процесса ОСЕ было инициировано расширение программы ОЭСР по проведению обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД) в целях охвата этой программой стран с переходной экономикой. С 1994 года в рамках программы ОРЭД ЕЭК ООН были проведены обзоры результативности экологической деятельности почти в 20 странах. Это позволило не только оценить с помощью механизма международного обзора эффективность предпринимаемых в странах усилий, направленных на рациональное управление окружающей средой, но и разработать для правительств учитывающие особенности их стран рекомендации по путям сокращения общего загрязнения, обеспечения более полной интеграции экологических стратегий в секторальную политику и укрепления сотрудничества с международным сообществом².

8. Публикация периодических общеевропейских докладов об оценке состояния окружающей среды представляет собой еще одно достижение процесса ОСЕ. Доклады, подготовленные Европейским агентством по окружающей среде (ЕАОС) в 1995 и 1998 годах, помогли выявить основные угрозы и задачи для разработки региональной экологической политики. Они заложили основу для подготовки Экологической программы для Европы, которая была одобрена на Софийской конференции в качестве первой попытки установления долгосрочных экологических приоритетов на общеевропейском уровне и придания Повестке дня на XXI век более оперативного характера в европейском контексте³. Текущая работа по подготовке третьего доклада ("Киевская оценка") сопровождается интенсивным обменом экологическими данными и информацией между странами и международными организациями, а также принятием конкретных мер по совершенствованию национальных систем мониторинга окружающей среды и сбора, обработки и организации данных, в частности в странах с переходной экономикой, и по обеспечению совместимости этих систем во всем регионе.

9. Конференции министров ОСЕ позволили принять и подписать ряд важных юридически обязательных документов, способствующих охране окружающей среды и устойчивому развитию в регионе. К их числу относятся Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, а также Протоколы по тяжелым металлам и по стойким органическим загрязнителям, принятые в Орхусе в 1998 году. Кроме того, подготовка к Киевской конференции дала толчок разработке

протоколов о стратегической экологической оценке, гражданской ответственности и регистрах выбросов и переноса загрязнителей. Экологическое законодательство в рамках процесса ОСЕ придает новое качество законодательству ЕС (например, по информированию и участию общественности) и глобальным инициативам ЮНЕП (например, по стойким органическим загрязнителям). Природоохранные соглашения, разработанные в рамках процесса ОСЕ, дополняют и укрепляют региональную правовую инфраструктуру в области охраны окружающей среды, которая была создана благодаря конвенциям о загрязнении воздуха, оценке воздействия на окружающую среду, трансграничных водах и промышленных авариях.

10. К другим важным политическим инструментам, которые отмечались на конференциях ОСЕ, относятся Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия (ОСБЛР), Заявление о политике в области мер по энергоэффективности и Основные принципы энергосбережения в Европе, а также Стратегия постепенного прекращения использования этилированного бензина. Их разработка и осуществление обусловили необходимость сотрудничества и совместных усилий, предпринимаемых различными международными организациями. В качестве примера можно привести создание ЮНЕП и Советом Европы объединенного секретариата для ОСБЛР. Была также обеспечена координация между процессом ОСЕ и другими общеввропейскими процессами на уровне министров, такими, как окружающая среда и здоровье, транспорт и окружающая среда и защита лесов.

11. Подготовительные мероприятия к конференциям министров и их организация позволили вовлечь в процесс ОСЕ организации гражданского общества, местные органы власти, профессиональные союзы, деловое сообщество и промышленность. Значительное количество природоохранных неправительственных организаций (НПО), участвующих в процессе, сами образовали Коалицию природоохранных НПО, на основе которой позднее был создан более широкой ЭКО-Форум. Процесс ОСЕ придал импульс к созданию новых РЭЦ в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Орхусская конвенция признана наиболее амбициозным проектом в области "экологической демократии", реализованным на сегодняшний день под эгидой Организации Объединенных Наций и устанавливающим тесные связи между правительствами и гражданским обществом.

12. Не исключено, что потребуются разработать коммуникационную стратегию, может быть даже до начала Киевской конференции, с тем чтобы процесс ОСЕ получил признание среди более широкого круга участников и общественности в целом на основе результатов, достигнутых в ходе этого процесса.

II. ЗАДАЧИ

A. Перманентные вопросы, требующие решения в рамках процесса

13. Многие экологические проблемы региона остаются неразрешенными⁴ – не в последнюю очередь в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии – и для их решения в тесном сотрудничестве нужно укрепить политическое лидерство.

14. На конференциях ОСЕ было принято решение придать в будущем первоочередную важность вопросам совершенствования методов сбора и оценки экологических данных для поддержки процесса принятия решений и улучшения доступа общественности к надежной экологической информации, обеспечения сопоставимости данных и стандартов представления отчетности по всему региону, а также представления необходимой информации для подготовки общеевропейских докладов о состоянии окружающей среды⁵. Для решения этих вопросов был создан новый региональный межправительственный механизм с активным участием ЕАОС. В доклад "Киевская оценка" будут впервые включены азиатская часть Российской Федерации, Кавказ и Центральная Азия. В качестве следующего шага можно предусмотреть включение в будущие региональные оценки Северной Америки. Другой областью согласованных действий на региональном уровне может быть улучшение координации и оптимизации представления экологических данных.

15. Несмотря на достигнутый во многих странах прогресс в укреплении национального потенциала в области разработки и осуществления эффективной экологической политики и интеграции экологических соображений в политику, проводимую в других областях, еще предстоит проделать значительную работу, особенно в странах с переходной экономикой. Пока еще не предпринималось никаких усилий для комплексного изучения всего множества аспектов проблемы интеграции в политике. Процесс ОСЕ мог бы обеспечить мощное политическое руководство в деле поощрения собственных природоохранных инициатив в различных секторах и расширения использования ценовых механизмов в целях интеграции политики, ликвидации искажающих торговлю и пагубных для окружающей среды субсидий, а также расширения доступа на рынок для экологических товаров и услуг.

16. В рамках процесса ОСЕ было признано жизненно важное значение финансирования природоохранной деятельности для улучшения состояния окружающей среды в странах с переходной экономикой. Отмечая важнейшую роль национального финансирования на основе принципа "платит загрязнитель", было также подчеркнута значение внешней финансовой помощи, которая играет роль катализатора для природоохранных

инвестиционных проектов и программ технической помощи в странах с переходной экономикой⁶. Процесс ОСЕ может активизировать усилия МФУ, ЕС и двусторонних доноров, а также частного сектора по мобилизации финансовых ресурсов и их направлению на решение приоритетных экологических проблем в Юго-Восточной и Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии и по оказанию им помощи в согласовании их подходов и политики в области природоохранной деятельности с остальными странами региона.

17. Деловое сообщество и промышленность несут особую ответственность за обеспечение экоэффективности, внедрение технологических инноваций и экологически безопасных производственных методов, продуктов и услуг с учетом воздействия этих продуктов на окружающую среду и здоровье человека на всех этапах их жизненного цикла. Министры окружающей среды на своих конференциях ОСЕ неоднократно приглашали деловое сообщество к активному диалогу по путям содействия партнерству между государственным и частным секторами в целях достижения общих экологических целей и, в более широком плане, содействия устойчивому развитию. Однако добиться значительного прогресса не удалось. Потребуется дополнительные усилия по стимулированию делового сообщества и промышленности, в частности в области содействия наиболее непосредственной и практической передачи экологических знаний и опыта странам ВЕКЦА. В частности, можно было бы изучить возможности привлечения деловых кругов и промышленности к участию в конкретных программах партнерства и инициативах.

18. Для решения общих экологических проблем за период с 1979 года на региональном уровне были разработаны пять юридически обязательных конвенций и девять протоколов. Эти инструменты были разработаны в связи с возникшей озабоченностью по поводу необходимости ликвидации пробелов в региональных природоохранных структурах. По-прежнему существуют некоторые пробелы и накладки, которые подрывают общую эффективность законодательства в этой области⁷. На всех уровнях имеются возможности для реализации синергизма, проявляющегося в координации подходов, предусмотренных этими документами и соглашениями, на глобальном и субрегиональном уровнях, например в областях соблюдения и контроля за исполнением, представления данных и участия общественности. Полное осуществление конвенций и протоколов требует значительного наращивания потенциала во многих странах, и средствами для улучшения положения в этой области служат программы подготовки кадров и помощи. Предстоящее принятие трех региональных природоохранных протоколов придает этим задачам еще более неотложный характер, и процесс ОСЕ мог бы способствовать укреплению усилий, уже предпринимаемых ЕЭК ООН в этом отношении.

В. Новые вопросы

19. На Йоханнесбургской встрече на высшем уровне была выражена глубокая озабоченность по поводу продолжающейся деградации глобальной окружающей среды и принято решение "усилить и упрочить взаимосвязанные и подпирющие друг друга основы устойчивого развития - экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды - на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях"⁸. Сами страны региона признали, что причины многих мировых экологических проблем кроются в этом регионе и страны региона неоднократно подтверждали их особую ответственность за вклад в решение этих проблем⁹.

20. Министры окружающей среды стран региона могут воспользоваться процессом ОСЕ для внесения вклада в "определение задач, которые могут включать конкретные цели и целевые показатели для борьбы с негативными экологическими, экономическими и социальными последствиями нынешнего развития внутри региона и за его пределами"¹⁰. Они также могли бы рассмотреть вопрос о предпринятии инициатив и содействии развитию партнерских связей и диалога с участием многих заинтересованных сторон в поддержку Йоханнесбургского плана осуществления, в частности тех, которые направлены на изменение неустойчивых структур потребления и производства и на охрану и рациональное использование природной ресурсной базы экономического и социального развития.

21. Сегодня ширится согласованное понимание того, что ухудшение состояния окружающей среды и истощение ресурсов способны обострять или вызывать конфликты и нестабильность. Связанные с окружающей средой или ресурсами проблемы, которые существенно снижают доходы или уровень занятости, приводят к увеличению масштабов нищеты и преступности, служат источниками опасности для окружающей среды и здоровья людей, подрывают безопасность, усиливают социальную напряженность и политическую нестабильность, а также таят угрозу национальной безопасности. Кроме того, конфликты, связанные с борьбой за совместно используемые природные ресурсы и экосистемы, могут приводить к возникновению напряженности в самих государствах и между ними. Конфликты в некоторых частях региона могут также прямо или косвенно оказывать воздействие на другие его части. Все это подрывает усилия самих стран и международного сообщества по содействию экономическому процветанию и экологическому и социальному благополучию региона. Процесс ОСЕ мог бы содействовать упрочению экологической и гуманитарной безопасности в данном регионе в тесном сотрудничестве, в частности, с ОБСЕ.

22. В региональной оценке¹¹ прогресса, достигнутого в осуществлении Повестки дня на XXI век, было особо выделено разнообразие в нашем регионе и подчеркнуты важнейшие проблемы на пути к устойчивому развитию в отдельных субрегионах. На Региональном совещании министров по ВВУР, проведенном в Женеве в 2001 году, было признано, "что различные уровни экономического развития стран региона могут потребовать применения различных подходов и механизмов с целью осуществления Повестки дня на XXI век"¹².

23. В субрегионах разрабатываются или уже осуществляются важные инициативы в области окружающей среды и устойчивого развития, например разработка Экологической стратегии для стран ВЕКЦА; Повестка дня на XXI век для Центральной Азии; работа ОЭСР в области устойчивого развития; Стратегия устойчивого развития ЕС; Североамериканская комиссия по экологическому сотрудничеству; Балтийская повестка дня на XXI век; и Средиземноморская повестка дня на XXI век. Процесс ОСЕ мог бы способствовать обмену опытом и межрегиональному сотрудничеству, содействуя реализации экологической составляющей устойчивого развития.

24. Предстоящее расширение ЕС ставит еще одну задачу для процесса ОСЕ. В скором времени около 25 стран будут осуществлять одну и ту же политику, нормы и правила в области окружающей среды. Новые члены ЕС, нуждающиеся в финансовой или технической помощи, получают доступ к финансированию со стороны Сообщества. Это также окажет влияние на разработку внутренней политики ЕС и техническое сотрудничество ЕС со странами с переходной экономикой Юго-Восточной Европы и ВЕКЦА.

25. Поэтому в рамках процесса ОСЕ потребуется сфокусировать на этих странах бóльшие ресурсы, чтобы содействовать сближению экологической политики и условий¹³. Можно также изучить возможности, например, налаживания двусторонних или субрегиональных партнерских связей в качестве элемента общего регионального сотрудничества с тем, чтобы придать ему большую эффективность. В рамках дальнейшего развития процесса ОСЕ следует уделить особое внимание вопросу об осуществлении Экологической стратегии для стран ВЕКЦА и контроля за ней. Со странами ВЕКЦА можно было бы обмениваться опытом, накопленным странами, присоединяющимися к ЕС, в области решения их приоритетных экологических проблем.

III. ЦЕЛИ ОБЩЕРЕГИОНАЛЬНОГО ПРИРОДООХРАННОГО ПРОЦЕССА

26. За период с 1991 года регион прошел значительный путь. Перед лицом экологического стресса и с учетом импульса, приданного им вновь обретенным единством, разработчики политики в регионе изучают возможности осуществления

согласованных действий по решению экологических проблем на общерегиональной основе и согласования используемого инструментария и подходов.

27. Процесс ОСЕ успешно зарекомендовал себя во многих отношениях. Он представляет собой уникальный многосторонний процесс, объединяющий все страны региона на равноправной основе. Он позволяет многим международным организациям реализовывать потенциал синергизма, заключенный в совместной работе. Этот процесс предоставляет расширенную политическую платформу для выдвижения субрегионами природоохранных инициатив, делая их тем самым более эффективными и заметными. Он поощряет активное участие гражданского общества.

28. На Региональном совещании министров по ВВУР было подчеркнуто, что процесс устойчивого развития необходимо поддерживать за счет использования общего регионального подхода. Участники Совещания подтвердили, что конференции ОСЕ вместе с другими процессами на уровне министров в регионе, региональными природоохранными конвенциями и ОРЭД должны и далее играть важную роль в обеспечении устойчивого развития региона¹⁴. Процесс ОСЕ мог бы поддержать деятельность Комиссии по устойчивому развитию Организации Объединенных Наций (КУР ООН) путем укрепления экологической составляющей устойчивого развития на региональном уровне.

29. С учетом текущих проблем и новых задач региону необходимо:

a) содействовать сотрудничеству в масштабе всего региона в областях мониторинга и оценки состояния окружающей среды, разработки ответных мер в области политики, интеграции с другими двумя составляющими устойчивого развития и обеспечения надлежащего руководства, в частности, вовлечения в эту работу гражданского общества, делового сообщества и промышленности;

b) укрепить режим осуществления региональных правовых документов в области окружающей среды, особенно конвенций, протоколов и обязательств по проводимой политике и способствовать обеспечению когерентности и всеобъемлющего охвата всех региональных природоохранных структур с целью повышения их действенности и эффективности и сокращения дублирования;

c) создать широкую политическую платформу для природоохранных инициатив, выдвигаемых субрегионами или в их интересах, применительно прежде всего к Юго-Восточной Европе и ВЕКЦА (например, Экологическое партнерство "Восток-Запад":

Экологическая стратегия для ВЕКЦА и недавняя инициатива стран Центральной Азии в области водных ресурсов);

d) улучшить связь между региональными подходами органов и учреждений Организации Объединенных Наций (в частности, ЕЭК ООН, ЮНЕП, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и ВОЗ/ЕВРО) и других международных организаций и структур, таких, как ОБСЕ, ОЭСР, Совет Европы и Европейская комиссия, и содействовать синергизму в этой области;

e) поощрять МФУ, ЕС, двусторонних доноров и частный сектор в мобилизации финансовых ресурсов и установить связи с Глобальным экологическим фондом с целью поддержки осуществления региональных правовых документов, касающихся окружающей среды, и субрегиональных инициатив, включая наращивание потенциала;

f) поддерживать межрегиональное сотрудничество (например, с Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО)) и связи с глобальным природоохранным режимом.

30. По-прежнему ощущается острая необходимость в продолжении долгосрочного общерегионального сотрудничества в области окружающей среды и процесса ОСЕ. В ходе рассмотрения возможных корректировок или реформы, которые могут потребоваться для придания еще большей эффективности этому процессу, мы должны устранить слабые места и недостатки, присущие как самому процессу, так и общему процессу регионального управления природоохранной деятельностью. Однако любые корректировки или реформы не должны затрагивать уровня экологических целей или умалять относительную важность подхода на основе правовых документов в сравнении с подходом на основе координации политики.

IV. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА ОСЕ

31. Если интервал между конференциями ОСЕ будет столь же большим, как между Орхусской и Киевской конференциями, то возникнет необходимость или желание созывать, по крайней мере, субрегиональные совещания министров по аналогии с совещаниями, состоявшимися в Сентендре (Венгрия) в июне 2000 года и в Алма-Ате (Казахстан) в октябре 2000 года. Кроме того, министры окружающей среды будут продолжать участвовать в конференциях "Окружающая среда и здоровье" (следующая конференция состоится в Будапеште в 2004 году) и совещаниях министров или совещаниях высокого уровня "Окружающая среда, здоровье и транспорт". Многие министры окружающей среды приняли участие в Региональном подготовительном

совещании министров по ВВУР, состоявшемся в сентябре 2001 года в Женеве, и региональный процесс осуществления последующих мероприятий может потребовать организации аналогичных совещаний министров в будущем.

32. Существующий механизм подготовки к конференциям ОСЕ нуждается в корректировке, в частности, для предупреждения дублирования функций между Комитетом по экологической политике (КЭП) ЕЭК ООН и Рабочей группой старших должностных лиц (РГСДЛ). Темы для конференций министров можно определять заблаговременно, с тем чтобы предотвратить ненужную конкуренцию и перепроизводство инициатив и документов для совещаний.

33. Для рассмотрения конкретных экологических вопросов в регионе были созданы различные организационные механизмы и инструменты. Для достижения быстрых и конкретных результатов в ответ на политические требования эти организационные механизмы и инструменты зачастую создавались без должного учета того, каким образом они могут взаимодействовать с системой в целом. Накапливалось все больше вопросов, касающихся координации этой многогранной организационной и функциональной структуры. Существует опасность того, что совещания, процессы и нормативные документы по вопросам окружающей среды в регионе будут посвящены решению аналогичных вопросов, что приведет к возникновению конкуренции и противоречий.

34. Рост количества совещаний увеличивает нагрузку на людские ресурсы министерств окружающей среды, особенно в небольших странах, и затрудняет координацию как на национальном, так и на международном уровнях. В дополнение к регулярным совещаниям природоохранных комитетов ЕЭК ООН, ОЭСР и ЕС на сегодняшний день старшие должностные лица должны принимать участие в совещаниях Сторон региональных и субрегиональных юридически обязательных документов в области окружающей среды, число которых увеличивается, или совещаниях Сторон, подписавших эти документы. Зачастую сегменты высокого уровня таких совещаний связаны с участием министров. После ожидаемого подписания трех протоколов в Киеве количество совещаний еще более возрастет.

35. В настоящее время к донорам поступают просьбы о финансовых взносах в подготовительные процессы и совещания (на оплату организационных расходов, услуг сотрудников международных организаций и возмещение путевых расходов экспертов из стран с переходной экономикой и НПО). Большая часть средств 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 нередко не надолго, - бывают успешными. Предложения о проведении более глубоких структурных перемен (членские взносы, многолетние обязательства, не связанные условиями целевые фонды) не получают широкой поддержки.

36. Задача состоит в том, чтобы обеспечить достаточную согласованность - как в принципе, так и путем координации осуществления мероприятий - в рамках многочисленных учреждений и механизмов, которые были созданы в период с начала 90-х годов, в совершенно иной, чем в 1991 году политической обстановке. Одно из решений этой задачи может заключаться в координации и группировании совещаний, программ и механизмов.

37. Группирование можно рассматривать в качестве эффективного принципа решения общих вопросов и упорядочения использования ресурсов. Вместе с тем такой подход может не всегда быть целесообразным применительно ко всем программам и юридически обязательным документам. Для корректировки и укрепления процесса потребуется более эффективная (предупреждение дублирования и противоречий) и более действенная архитектура (более согласованное использование информации, средств и специальных знаний) применительно как к документам (конвенциям, стратегиям и руководящим принципам), так и институтам (организациям, процессам и совещаниям).

38. При рассмотрении возможных вариантов потребуется провести эффективную увязку между новым процессом ОСЕ и глобальными режимами охраны окружающей среды и устойчивого развития. На Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР) был принят ряд важных решений по совершенствованию межправительственного управления. На ней прозвучал призыв как к укреплению международных органов и организаций, занимающихся вопросами устойчивого развития, при соблюдении их действующих мандатов, так и к усилению соответствующих региональных, национальных и местных институтов. Международному сообществу было настоятельно предложено, в частности, в полной мере осуществить итоги решения I по международному управлению, принятому Советом управляющих ЮНЕП. Конкретные положения Плана осуществления ВВУР посвящены институциональным механизмам на региональном уровне¹⁵.

39. Во всех органах ЕЭК ООН был начат процесс консультаций для решения этой задачи и, как ожидается, ЕЭК ООН примет решение по возможным институциональным механизмам весной 2003 года. Региональному природоохранному сообществу пора подключиться к этим обсуждениям и предложить свою концепцию в отношении места и

роли процесса ОСЕ как в будущей региональной инфраструктуре устойчивого развития, так и глобальном экологическом режиме.

40. Необходимо рассмотреть возможность установления связей с укрепленной Комиссией по устойчивому развитию Организации Объединенных Наций (КУР ООН), к которой на Йоханнесбургской встрече на высшем уровне был обращен призыв, среди прочего, более эффективно использовать региональный опыт¹⁶. Уникальный опыт, накопленный в рамках процесса ОСЕ в области разработки общей платформы между весьма различными субрегионами со своими особыми потребностями, объединения различных международных участников для совместной работы по различным программам, привлечения отраслевых министров к сотрудничеству по экологическим вопросам и получения поддержки общественности с помощью обеспечения активного участия организаций гражданского общества, может действительно быть востребован в других частях мира.

Часть вторая

ПУТЬ К РЕФОРМЕ

I. ПРОГРАММЫ, ИНСТРУМЕНТЫ И УЧРЕЖДЕНИЯ

41. В интересах удовлетворения потребностей, представленных выше в главе III, региональную экологическую политику следует разрабатывать на основе долгосрочного подхода. Поэтому следует приступить к осуществлению долгосрочной региональной программы действий и организации регулярных обзоров в качестве средства для пересмотра, в случае необходимости, политики, которая была согласована, но которая может требовать внесения изменений в плане установления новых приоритетов. Это будет способствовать оказанию помощи правительствам в принятии долгосрочных обязательств по вопросам экологической политики в контексте устойчивого развития.

42. Экологическая программа для Европы (ЭПЕ), принятая на Софийской конференции в 1995 году, может служить в качестве всеобъемлющего программного средства для ОСЕ. На Киевской конференции министры могли бы рассмотреть вопрос о методах ее включения в новые рамки, которые позволят установить связи между региональным сотрудничеством в области окружающей среды и осуществлением глобальных экологических обязательств, в особенности обязательств, охватываемых Планом осуществления ВВУР. Они могли бы также изучить выводы, содержащиеся в докладе "Киевская оценка", с целью выявления возможных тем для регионального сотрудничества, таких, как устойчивый туризм, обработка и удаление отходов и

унаследованное из прошлого загрязнение окружающей среды химическими веществами. Можно было бы установить четкие связи с общеевропейскими программами секторальной интеграции (например, программами в области окружающей среды и здоровья населения; окружающей среды, здоровья населения и транспорта; и защиты лесов) и основными субрегиональными программами (например, Стратегией ВЕКЦА и Региональной программой оздоровления окружающей среды (РЕРЕП)).

43. В повестки дня конференций министров можно было бы периодически включать вопрос об осуществлении юридически обязательных региональных правовых документов, касающихся окружающей среды. Требуется обеспечить, чтобы секретариаты конвенций регулярно представляли отчетные доклады по этому вопросу. Следует предпринять усилия для организации, когда это возможно, совместных совещаний президиумов и научных комитетов руководящих органов конвенций с целью совершенствования сотрудничества в области проводимой политики и деятельности по программам.

44. Шаги по обеспечению координации деятельности в рамках региональных природоохранных соглашений должны соответствовать конкретным вопросам и основываться на глубоком анализе взаимосвязей между конвенциями и протоколами, включая вопросы их применения, рассматриваемые в них экологические вопросы и механизмы в поддержку их осуществления. Процесс ОСЕ может облегчать координацию и согласованность правил процедур и руководящих принципов, но при этом не вводить элемент жесткой обязательности. На конференциях министров можно было бы рассматривать связи между вопросами осуществления, управления и эффективности отдельных правовых документов. Они могут дать общие рекомендации относительно политики в этом направлении и, где это необходимо, консультации по проводимой политике. В рамках процесса ОСЕ можно было бы и далее на регулярной основе изучать общие вопросы соблюдения, наращивания потенциала и участия общественности и способствовать разработке руководящих принципов и руководств по осуществлению.

45. Необходимо рассмотреть институциональную структуру, созданную в рамках процесса ОСЕ, - Целевая группа по осуществлению ПДОС и КПП. В контексте расширения ЕС и создания РЕРЕП для учета особых проблем балканских стран потребуется, вероятно, пересмотреть роль Целевой группы по осуществлению ПДОС и КПП.

46. Одновременно работа по странам ВЕКЦА, как представляется, становится все более важной, чем когда-либо ранее. В контексте меняющейся ситуации можно было бы учредить новую целевую группу в интересах содействия осуществлению Стратегии ВЕКЦА. Такая целевая группа могла бы проводить свою деятельность по системе,

схожей с работой целевой группы РЕРЕП, и содействовать реформе экологической политики, наращиванию природоохранного потенциала и обеспечению природоохранных инвестиций. Членами этой целевой группы могли бы стать страны ВЕКЦА и их партнеры из других субрегионов, доноры, международные организации и МФУ, новые РЭЦ и соответствующие НПО. Многие проекты будут осуществляться на локальном уровне.

47. Секретариат новой целевой группы мог бы размещаться в регионе ВЕКЦА. Однако на начальном этапе, возможно, было бы более целесообразно воспользоваться преимуществами существующих региональных инфраструктур, таких, например, как инфраструктуры, существующие в рамках ЕЭК ООН или Целевой группы по осуществлению ПДОС и КПП. Секретариат ЕЭК ООН проводит обзоры результативности экологической деятельности стран ВЕКЦА и проводит мероприятия по наращиванию потенциала в рамках региональных природоохранных соглашений. Целевая группа по осуществлению ПДОС и КПП оказывают поддержку странам ВЕКЦА в укреплении природоохранных учреждений, управлении природопользованием и финансировании природоохранной деятельности, а также в мобилизации ресурсов. Роль Комитета по международной координации для новых РЭЦ можно было бы определить в любом контексте, поскольку на новые РЭЦ во все большей степени могут возлагаться дополнительные обязанности по осуществлению Стратегии ВЕКЦА.

48. Стабильное, адекватное и предсказуемое финансирование имеет важнейшее значение для укрепления процесса ОСЕ. Четкие финансовые обязательства, представляемые на конференциях министров ОСЕ, совершенно необходимы для поддержки таких инициатив, как Стратегия ВЕКЦА. Следует установить финансовые связи между этими конференциями и решениями ГЭФ, имеющими важное значение для субрегионов ЕЭК ООН. Необходимо содействовать развитию аналогичных связей между потребностями субрегионов ЕЭК ООН и монтеррейскими обязательствами, политикой Всемирного банка и соответствующих региональных банков развития, координационным механизмом ПРООН по вопросам финансирования, а также с общими обсуждениями в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций по бюджету Организации Объединенных Наций.

II. СОВЕЩАНИЯ МИНИСТРОВ

49. Ряд других процессов, протекающих с участием министров, можно было бы включить в процесс ОСЕ, с тем чтобы ограничить число конференций министров. Два отдельных процесса с участием министров - окружающая среда и здоровье населения, а также окружающая среда, здоровье населения и транспорт - следует по возможности объединить с процессом ОСЕ. Министры охраны окружающей среды должны играть

ведущую роль в этом процессе, однако других министров - транспорта, энергетики, здравоохранения и т.д. - следует приглашать к участию на ротационной основе.

В контексте такого подхода каждое совещание будет носить рутинный и одновременно специальный характер. Потребуется улучшить национальную координацию позиций, занимаемых по различным вопросам.

50. Структуру каждой конференции министров можно было бы организовать следующим образом:

- a) совместный сегмент с участием руководителей отраслевых министерств;
- b) министерский сегмент руководящего(их) органа(ов) отдельного(ых) МПОС;
- c) пленарное и групповое обсуждение оценок, приоритетов и программ;
- d) совместный сегмент с участием представителей НПО;
- e) координационный сегмент.

51. Конференции министров можно было бы проводить, как правило, в Женеве. Это позволило бы, в частности, получить более значительный вклад в их работу со стороны правительств через постоянные представительства, обеспечить их освещение международными средствами массовой информации и использовать помещения и службы письменного и устного перевода Организации Объединенных Наций. Вместе с тем можно было бы сохранить заинтересованным странам возможность самим организовывать конференции.

52. Что касается конференций, проводимых в Женеве, то КЭП и его Президиум могли бы выполнять функции соответственно координационного подготовительного органа и исполнительного комитета. Если конференция проводится вне Женевы, то, в случае необходимости можно было бы использовать нынешнюю структуру, состоящую из Рабочей группы старших должностных лиц (РГСДЛ) и ее Исполнительного комитета (они возглавляются принимающей страной). В любом случае следует приложить все усилия для соответствующей увязки подготовительных совещаний. Как представляется, в этом отношении наиболее приемлемыми являются совещания КЭП, Целевой группы по Стратегии ВЕКЦА и РГСДЛ.

53. КЭП следует учитывать ответственность каждого независимого органа, участвующего в подготовке конференции министров, т.е. таких органов, как руководящие

органы МПОС, целевые группы, организации и органы системы Организации Объединенных Наций, другие международные учреждения, региональные экологические центры и НПО.

54. Что касается периодичности проведения конференций министров, то, как представляется, существуют два основных альтернативных варианта: первый вариант предусматривает возможность ежегодного проведения конференций, а второй - их созыва один раз в три года.

55. Ежегодная организация конференций (например, в сентябре) повысит устойчивость процесса ОСЕ и может обеспечить преемственность участия министров. Этот подход строится по примеру ежегодных глобальных форумов по окружающей среде на уровне министров и ежегодных совещаний министров охраны окружающей среды в некоторых других регионах (например, в Африке). Отпадет необходимость проведения субрегиональных подготовительных совещаний министров в период между созывом конференций ОСЕ. Участники ежегодно проводимых конференций министров будут сосредотачиваться на рассмотрении приоритетных вопросов, проводить обзор хода осуществления отдельных региональных правовых документов по окружающей среде, включая вопросы их финансирования, и принимать более комплексную экологическую политику. Через определенные промежутки времени можно было бы подготавливать оценки состояния окружающей среды в регионе.

56. Альтернативным вариантом является организация совещаний министров один раз в три года в зависимости от возникающих вопросов, требующих рассмотрения на уровне министров. Они и далее будут организовываться заинтересованными странами, которые в значительной степени будут определять содержание повесток дня совещаний. Последние будут аналогичны повестке дня Киевской конференции и могут включать в себя такие вопросы, как раздел об оценке, политика, проводящаяся в период после завершения Киевской конференции, инструменты проводимой политики и результаты, достигнутые в рамках субрегиональных программ. В ходе обсуждений основное внимание будет уделяться долгосрочным программам действий, включая обсуждение потребностей в финансировании. Механизмы подготовки конференций могли бы оставаться в неизменном виде с возможным объединением КЭП и РГСДЛ. По-прежнему будет сохраняться необходимость созыва субрегиональных совещаний министров в период между проведением конференций.

Сноски

- ¹ Орхусская декларация, ECE/CEP/41, приложение II, пункт 2.
- ² Экологическая политика в переходный период: уроки, извлеченные за десять лет проведения обзоров результативности экологической деятельности ЕЭК ООН, CEP/2003/2 - CEP/AC.11/2003/13: <http://www-dev.unepce.org/env/documents/2003/cep/cep.2003.2.e.pdf>.
- ³ Экологическая программа для Европы: <http://www.unepce.org/env/europe/epre.htm>.
- ⁴ См., например, проект глав доклада ""Киевская оценка": <http://www.unepce.org/env/europe/meeting1.htm#special>.
- ⁵ Орхусская декларация, ECE/CEP/41, приложение II, пункт 18.
- ⁶ См. Софийскую декларацию, пункты 11-19: Окружающая среда для Европы. Третья конференция министров, София, 1995 год; и ECE/AC.22/2001/2. Заявление министров в связи со Всемирной встречей на высшем уровне по устойчивому развитию.
- ⁷ См. Взаимосвязь между многосторонними соглашениями ЕЭК в области окружающей среды. Анализ синергических возможностей, заключенных в более тесном сотрудничестве, CEP/2000/1.
- ⁸ Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию, пункты 5 и 13: http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/1009wssd_pol_declaration.doc.
- ⁹ ECE/AC.22/2001/2, Заявление министров в связи со Всемирной встречей на высшем уровне по устойчивому развитию, пункт 2.
- ¹⁰ ECE/AC.22/2001/2, Заявление министров в связи со Всемирной встречей на высшем уровне по устойчивому развитию, пункт 2.
- ¹¹ Устойчивое развитие в Европе, Северной Америке и Центральной Азии: прогресс, достигнутый за период с Рио-де-жанейрской конференции, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк - Женева, 2002 год, ECE/CEP/84.
- ¹² ECE/AC.22/2001/2, Заявление министров в связи со Всемирной встречей на высшем уровне по устойчивому развитию, пункт 2.
- ¹³ Орхусская декларация, ECE/CEP/41, приложение II, пункт 4.
- ¹⁴ ECE/AC.22/2001/2, Заявление министров в связи со Всемирной встречей на высшем уровне по устойчивому развитию, пункты 34 и 36.

¹⁵ *Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию. План осуществления, пункты 141-144: http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.doc.*

¹⁶ *Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию. План осуществления, пункт 130 с): http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.doc.*
