



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

CEP/AC.11/2003/7/Rev.3
12 March 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Специальная подготовительная рабочая группа старших
должностных лиц по процессу "Окружающая среда для Европы"
(Шестая сессия, 3-4 апреля 2003 года)
(Пункт 4 предварительной повестки дня)

БУДУЩЕЕ ПРОЦЕССА "ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ"

Третий пересмотренный вариант,
представленный Председателем Группы "Будущее"¹

Резюме

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 "Окружающая среда для Европы" (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.

В Киеве министры, возможно, пожелают обсудить выдвинутые в настоящем документе предложения и:

- a) утвердить пересмотренные цели для процесса ОСЕ;
- b) предложить другим процессам с участием министров рассмотреть вопрос о присоединении к процессу ОСЕ;
- c) возложить на КЭП и его Президиум соответственно функции подготовительного органа и исполнительного комитета для будущих конференций;
- d) принять решение о периодичности проведения конференций на уровне министров;
- e) согласовать основные элементы для будущих конференций;
- f) предложить КЭП разработать долговременные рамки для структурной организации процесса ОСЕ;
- g) приступить к разработке коммуникационной стратегии для этого процесса;
- h) учредить новую целевую группу для оказания помощи в осуществлении Экологической стратегии для Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и определить условия ее работы и финансирования.

¹ Подготовлен в свете итогов совещания Группы "Будущее", состоявшегося 31 января 2003 года в Женеве.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
Часть первая: АНАЛИЗ	
I. От Добржиша до Киева: основные достижения	1 - 11
II. Задачи	
A. Перманентные вопросы, требующие решения в рамках процесса	13 - 17
B. Новые вопросы	18 - 21
III. Цели общерегионального природоохранного процесса	22 - 24
IV. Совершенствование процесса ОСЕ	25 - 34
Часть вторая: ПУТЬ К РЕФОРМЕ	
I. Совещания министров	35 - 41
II. Инструменты	42 - 46
III. Институты и финансирование	47 - 50

Часть первая

АНАЛИЗ

I. ОТ ДОБРЖИША ДО КИЕВА: ОСНОВНЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ

1. 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 Ваврушка, 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.

2. 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, 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, Европейское агентство по охране окружающей среды, а также организации гражданского общества и другие основные группы.

3. 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;

с) 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.

4. 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.

5. 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).

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. К другим важным политическим инструментам, которые отмечались на конференциях ОСЕ, относятся Общеевропейская 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 общеевропейскими процессами на уровне министров, такими, как окружающая среда и здоровье, транспорт и окружающая среда, и Конференция министров по охране лесов в Европе.

10. 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.

11. Несмотря на эти важные достижения, процесс ОСЕ, его роль и потенциал в основном остаются вне поля зрения широкой общественности в регионе и за его пределами.

II. ЗАДАЧИ

A. Перманентные вопросы, требующие решения в рамках процесса

12. Наряду с необходимостью охраны богатых экологических ресурсов региона многие экологические проблемы региона остаются неразрешенными⁴, и для их решения в тесном сотрудничестве нужно укрепить политическое лидерство.

13. 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. Еще одной областью для согласованных действий на региональном уровне может быть улучшение координации и оптимизация представления экологических данных.

14. 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.

15. 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.

16. 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 Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В частности, можно было бы изучить возможности привлечения деловых кругов и промышленности к участию в конкретных программах партнерства и инициативах.

17. 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

18. 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. 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.

19. 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.

20. 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. В субрегионах разрабатываются или уже осуществляются важные инициативы в области окружающей среды и устойчивого развития, например разработка Экологической стратегии для Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии; 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.

21. 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 в Юго-Восточной и Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. 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. Со странами Юго-Восточной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии можно было бы обмениваться опытом, накопленным странами, присоединяющимися к ЕС, в области решения их приоритетных экологических проблем.

III. ЦЕЛИ ОБЩЕРЕГИОНАЛЬНОГО ПРИРОДООХРАННОГО ПРОЦЕССА

22. 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.

23. 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 (например, Экологическое партнерство "Восток-Запад": Экологическая стратегия для Восточной Европы, Кавказа и Центральной

Азии; и недавняя инициатива стран Центральной Азии в области водных ресурсов, окружающей среды и безопасности);

d) поддержать деятельность Комиссии по устойчивому развитию Организации Объединенных Наций (КУР ООН) путем укрепления экологической составляющей устойчивого развития на региональном уровне, а также улучшить связь между региональными подходами органов и учреждений Организации Объединенных Наций (в частности, ЕЭК ООН, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и ВОЗ/ЕВРО) и других международных организаций и структур, таких, как ОБСЕ, ОЭСР, Совет Европы и Европейская комиссия, а также РЭЦ для СЦВЕ и РЭЦ для ВЕКЦА, 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.

24. 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

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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 принципом), так и институтам (организациям, процессам и совещаниям).

32. 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.

33. 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.

34. Необходимо рассмотреть возможность установления связей с укрепленной 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. СОВЕЩАНИЯ МИНИСТРОВ

35. В настоящее время в регионе организуется до двух-трех совещаний министров в год. Эту периодичность следует ограничить за счет группирования совещаний на уровне министров или высоком уровне и их соответствующей увязки. Такое группирование позволит повысить эффективность координации на региональном и национальном уровнях.

36. В этой связи министры в Киеве могли бы предложить двум отдельным процессам с участием министров - "Окружающая среда и здоровье" и "Транспорт, окружающая среда и здоровье" - рассмотреть возможность объединения. Они могли бы предложить министрам просвещения также присоединиться к процессу ОСЕ в целях разработки и осуществления стратегий образования в интересах устойчивого развития. Можно было бы придать новый импульс развитию сотрудничества с Конференцией министров по охране лесов в Европе. Вышеуказанные процессы с участием министров и министры могли бы принимать активное участие в будущих конференциях ОСЕ. О ходе подготовки и результатах процесса ОСЕ следует в надлежащих случаях информировать руководящие органы ЮНЕП, ПРООН, Глобального экологического фонда, Всемирного банка и региональных банков развития. К этим учреждениям также обращается просьба информировать и консультировать процесс ОСЕ по вопросам, представляющим взаимный интерес.

37. КЭП и его Президиум могли бы исполнять функции соответственно координационного подготовительного органа и исполнительного комитета по процессу ОСЕ. При необходимости КЭП мог бы рассмотреть вопрос о расширении состава своего Президиума, избрании его Председателя и определении периодичности совещаний. КЭП мог бы и впредь учитывать независимые функции и вклады всех организаций-партнеров, принимающих участие в процессе ОСЕ. Следует приложить все усилия для соответствующей увязки подготовительных совещаний.

38. Совещания министров необходимо проводить на регулярной и предсказуемой основе. В целом их могли бы по-прежнему организовывать заинтересованные страны, с тем чтобы обеспечить инициативную роль соответствующей страны в рамках процесса. Конференции могли бы в качестве альтернативы проводиться в Женеве. Это позволило бы, в частности, обеспечить более значительный вклад со стороны правительств через постоянные представительства, добиться более широкого освещения их работы в

международных средствах массовой информации и использовать помещения и службы письменного и устного перевода Организации Объединенных Наций. В этом случае организация конференций министров в меньшей степени зависела бы от финансовых средств стран-членов.

39. Что касается периодичности проведения конференций министров, то, как представляется, существуют два основных альтернативных варианта:

Вариант А

а) Конференции министров будут созываться ежегодно. Это могло бы повысить устойчивость процесса ОСЕ и обеспечить преемственность участия в нем 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). Отпадает необходимость проведения субрегиональных подготовительных совещаний министров в период между созывом конференций ОСЕ. Кроме того, также не будет надобности в организации отдельных сегментов высокого уровня руководящих органов региональных природоохранных соглашений.

Вариант В

б) Конференции министров проводятся, как правило, один раз в три года. Их повестки дня будут аналогичны повестке дня Киевской конференции. В ходе обсуждения основное внимание будет уделяться долгосрочным программам действий, включая обсуждение потребностей в финансировании. По-прежнему будет сохраняться необходимость созыва в период между конференциями субрегиональных подготовительных совещаний министров, сегментов на уровне министров совещаний сторон или сигнаториев региональных природоохранных соглашений, а также совместных совещаний с другими секторами.

40. Для обоих вариантов каждая конференция министров могла бы включать следующие элементы:

- а) пленарное обсуждение оценок, приоритетов и программ и их обсуждение в группах;
- б) совместный сегмент с участием представителей НПО.

В повестку дня конференций министров могли при необходимости включаться следующие элементы:

- c) совместный сегмент с участием руководителей отраслевых министерств;
- d) министерский сегмент руководящего(их) органа(ов) отдельного(ых) МПОС;
- e) субрегиональный сегмент;
- f) координационный сегмент с упором на последующие мероприятия на региональном уровне по итогам ВВУР.

41. Следует обеспечивать и впредь активное участие гражданского общества. КЭП и другие основные участники процесса ОСЕ могли бы, к примеру, рассмотреть вопрос о включении представителей экологических организаций граждан в состав их президиумов, комитетов и других официальных и неофициальных органов в качестве наблюдателей.

II. ИНСТРУМЕНТЫ

42. В интересах удовлетворения потребностей, изложенных в первой части главы III, региональную экологическую политику следует разрабатывать на основе долгосрочного подхода. Декларации министров могли бы послужить основой региональных рамок для структурной организации процесса ОСЕ и проведения его обзоров. Это обеспечило бы оказание помощи правительствам в формировании более долгосрочного курса на решение вопросов экологической политики в контексте устойчивого развития.

43. В Киеве министры могли бы предложить КЭП как учреждению, осуществляющему общую координацию преемственности процесса ОСЕ, контролировать и оценивать прогресс в осуществлении ЭПЕ, выводов, сделанных в докладе "Киевская оценка" и ОРЭД, а также глобальных экологических обязательств, в особенности обязательств, охватываемых Планом осуществления ВВУР. Можно было бы также изучить взаимосвязи и синергизм с МПОС, общеевропейскими межсекторальными программами (окружающая среда и здоровье; транспорт, здоровье и окружающая среда; и защита лесов) и основными субрегиональными программами (например, Стратегия для Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и Региональная программа оздоровления окружающей среды (РЕРЕП) для Юго-Восточной Европы).

44. В повестку дня конференций министров можно было бы периодически включать вопрос об осуществлении региональных природоохранных соглашений и других

инструментов, таких, как стратегии и руководящие принципы. Можно было бы ввести требование, касающееся регулярного представления отчетности о ходе работы. По возможности, КЭП мог бы оказывать помощь в организации совместных совещаний президиумов соответствующих руководящих органов с целью совершенствования сотрудничества в области проводимой политики и деятельности по программам. Потребуется улучшить национальную координацию позиций, занимаемых по различным вопросам.

45. Конференции министров могли в соответствующих случаях давать общие руководящие указания по вопросам политики и, где это необходимо, предоставлять консультации в отношении вопросов политики по проблемам повышения эффективности региональной природоохранной правовой инфраструктуры и координации деятельности в рамках отдельных конвенций и протоколов. КЭП мог бы и далее на регулярной основе изучать общие вопросы соблюдения, наращивания потенциала и участие общественности и способствовать разработке руководств по осуществлению.

46. Возможно потребуется разработать коммуникационную стратегию, с тем чтобы процесс ОСЕ получил признание среди широкого спектра участников и общественности на основе достигнутых в нем успехов.

III. УЧРЕЖДЕНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЕ

47. Необходимо проанализировать систему учреждений, созданных в рамках процесса ОСЕ, включая межправительственные комитеты (Целевая группа по осуществлению ПДОС и КПП) и их соответствующие секретариаты, ОЭСР, ЕБРР и РЭЦ в Сентендре. В условиях расширения ЕС и создания РЕРЕП для решения конкретных проблем стран ЮВЕ, возможно, потребуется пересмотреть структуру этих организаций, одновременно с этим признавая, что работа в интересах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, как представляется, приобретает как никогда важное значение.

48. В контексте меняющейся ситуации соответствующие члены Целевой группы по осуществлению ПДОС и Комитета по подготовке проектов (КПП) могли бы продолжать работать совместно в рамках одной целевой группы с общим президиумом и обновленным мандатом в интересах содействия осуществлению Общеввропейской экологической стратегии для Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии путем поощрения партнерства, призванного способствовать проведению политической и институциональной реформы, наращиванию потенциала, развитию гражданского общества, обмену накопленным опытом и наилучшей практикой, трансграничному сотрудничеству и природоохранным инвестициям. Многие проекты будут

осуществляться на местном уровне. Целевой группе следует постоянно информировать КЭП о ходе осуществления Стратегии. В ее состав будут входить представители стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и их партнеров из других субрегионов, двусторонних доноров, а также международных организаций и МФУ.

49. Секретариату ОЭСР Целевой группы по осуществлению ПДОС и секретариату ЕБРР Комитета по подготовке проектов предлагается совместно выполнять функции координационного секретариата целевой группы в течение последующих трех лет. На шестой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" министрам будет предложено принять решение о возможном переводе секретариата в регион Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В этом контексте новые РЭЦ могли бы играть активную роль, обеспечивая при этом выполнение своей задачи по поддержке участия общественности. Через последующие три года им уже могут быть поручены некоторые из задач.

50. В процессе разработки своего плана работы целевой группе следует согласовать разделение функций с другими международными организациями и учреждениями, которые принимали активное участие в разработке отдельных частей Стратегии. Следует поощрять тесную увязку с ОРЭД стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также с деятельностью по наращиванию потенциала в рамках региональных природоохранных соглашений. Новые РЭЦ, природоохранные организации граждан, такие, как ЭКО-форум, а также частный сектор будут и впредь приглашаться к участию в ее деятельности в целях содействия многостороннему диалогу и становлению природоохранного гражданского общества. РЭЦ для СЦВЕ могли бы играть полезную роль посредством передачи региону ВЕКЦА соответствующего опыта, накопленного в СЦВЕ, в том числе в рамках РЕРЕП для СЮВЕ.

51. Важнейшее значение для укрепления процесса ОСЕ имеет стабильное, адекватное и предсказуемое финансирование. Четкие финансовые обязательства, представляемые на конференциях Министров ОСЕ, совершенно необходимы для поддержки таких инициатив, как Стратегия для Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. На конференциях министров в рамках процесса ОСЕ можно было бы проводить общий обзор всех источников финансирования, таких, как двусторонние доноры, Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Всемирный банк и соответствующие региональные банки.

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; Орхусскую декларацию, ECE/CEP/41, приложение II, пункт 4; и Заявление министров в связи со Всемирной встречей на высшем уровне по устойчивому развитию, ECE/AC.22/2001/2, пункты 47-53.
- 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.*
