

1. Введение

1.1. Отчет по третьей общеевропейской оценке состояния окружающей среды

Данный отчет, подготовленный Европейским агентством по окружающей среде (ЕАОС/ЕЕА) для министерской конференции в Киеве в мае 2003, является отчетом по третьей оценке общеевропейского состояния окружающей среды в контексте Европейской программы по защите окружающей среды под эгидой Экономической комиссии ООН по Европе (UNECE). Главная цель настоящего отчета – дать обзор успехов по программе защиты окружающей среды в Европе. В отличие от предыдущих отчетов, данный отчет охватывает страны Европы, всю Российскую Федерацию, страны Кавказского региона и страны Центральной Азии, другими словами, всю географическую зону политического процесса «Окружающая среда для Европы».

Третья оценка отличается от предыдущих и по охвату, поскольку здесь применен более целостный подход как в связи с экологическими проблемами (например, окружающая среда и здоровье человека или комплексная проблема внутренних и морских вод), так и в связи с учетом экологических интересов в политических решениях по отдельным секторам экономики, отражающих политическое развитие в соответствующих сферах. Основывающиеся на показателях данные использовались для составления картины экологических изменений в основных регионах Европы, обращая особое внимание на те регионы, которые связаны с переходом к рыночной экономике. Данные по тенденциям развития, хотя недостаточно полные, ясно указывают на те регионы, в которых в будущем достижение экологических целей, вероятно, представит наибольшие трудности.

Развитие экологической отчетности в поддержку процесса «Окружающая среда для Европы», включая показатели, свидетельствует об одновременном улучшении координирования и гармонизации предоставления данных для процесса принятия политических решений на общественном уровне. Цель третьего отчета – представить полностью законченную, основанную на показателях оценку. Однако ограничения по доступу к данным и их сравнимость, тем не менее, ставят вопрос о разработке и применении показателей. Этот вопрос рассмотрен в главе 14 «Информационные пробелы и нужды» и в приложении 1 «Сравнительные таблицы по странам». Поэтому был предпринят гибкий подход, который позволил охватить все уместные проблемы по всем изученным регионам.

Киевская министерская конференция – продолжение Всемирного саммита по устойчивому развитию в Йоханнесбурге,

состоявшегося в 2002 году. Несмотря на то, что данный отчет сконцентрирован на экологических аспектах устойчивого развития, в нем все же сделана попытка учесть связи с другими проблемами устойчивого развития, имея в виду аспекты внедрения для Европы. Однако, главной задачей отчета стал анализ прошлых и текущих достижений для поддержки процесса «Окружающая среда для Европы». Читатель найдет в этом отчете следующее:

- Восемь глав, посвященных развитию в различных секторах, например, сельское хозяйство и транспорт, где дан анализ достижений при внедрении решений на уровне министров по улучшению интеграции экологических проблем в региональную политику.
- Десять глав, посвященных экологическим проблемам, акцентированных на внедрении международных соглашений. Эти главы дают общий ответ по состоянию прогресса с момента встречи министров ряда стран в замке Добржиш.
- Глава по заключительной оценке успехов и проблем при внедрении специальных инструментов, предложенных на различных встречах на уровне министров.
- Глава, касающаяся информационных пробелов и текущих нужд.
- Приложения, в которых по странам представлены статистические данные, не являющиеся из групповых показателей, а также международные сравнительные данные.

1.2. Ключевые изменения в политике

С момента первой конференции «Окружающая среда для Европы» на уровне министров, проведенной в замке Добржиш в 1991 году, был достигнут определенный прогресс в общеевропейском сотрудничестве в деле защиты окружающей среды. Ратифицировано множество международных соглашений, и движение в этом направлении было продолжено на конференции в Киеве, на повестку дня которой были внесены законоположения по оценке воздействий на окружающую среду, гражданской ответственности и учета загрязнений. В Приложении 2 описано состояние дел по подписанию и ратификации многосторонних соглашений по окружающей среде разными странами.

В Западной Европе главные направления экологической политики определяются Европейским союзом (ЕС), который разрабатывает сопряженную политическую систему. Эта система включает Шестую экологическую рамочную программу действий (6ЕАР), охватывающую период до 2010 года, Кардиффский процесс по интеграции экологических соображений в разных сферах политики и политику ЕС по устойчивому

развитию. Эти программы должны обеспечить рамочную систему для более подробных стратегий и мер по поддержанию устойчивого развития в ЕС, включая ее внешнее измерение.

Во многих странах Центральной Европы на первый план выдвигаются требования в связи с присоединением к ЕС. Требования по гармонизации внутригосударственного законодательства с требованиями ЕС и связанные с этим крупные капиталовложения ставят вопрос временной привязки и дают возможность выдвигать различные приоритеты по иным (экологическим) мерам, поддерживающим устойчивое развитие.

В 12 странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) экологические проблемы часто по масштабам отличаются от проблем, наблюдаемых в Западной Европе, так как финансовое положение этих стран намного хуже. Сотрудничество между этими странами развито хуже, однако в связи с конференцией в Киеве, положено начало разработке общей стратегии устойчивого развития.

В данном отчете отражены тенденции развития в каждом из этих трех регионов на описанном выше политическом фоне. Более того, итоги саммита в Йоханнесбурге свидетельствуют о том, что отдельные страны и проблемы связаны друг с другом. Управление основными ресурсами, например, источниками энергии и запасами воды, требует усилий от всей Европы, как и в случае управления рисками, связанными с расширением выпуска и потребления все большего количества химикатов. Связанные с другими странами мира вопросы торговли и окружающей среды, а также вопросы неистощительных способов производства и потребления, тоже касаются Европы в целом.

Хотя многое из того, что произойдет в следующие 30 лет, станет результатом политических решений и действий последних десятилетий, новые решения также имеют жизненно важное значение для будущего. Так как экстраполяция текущих тенденций в будущее в большой степени неопределенна, то лица, принимающие современные решения, могут получить более ясную картину о завтрашнем дне только при помощи исследования сценариев будущего. Сценарии помогают оценивать вероятные последствия решений и более точно определить, что можно сделать для обеспечения лучшего будущего. Сценарии не предсказывают, они лишь вырисовывают картины возможного будущего; их можно использовать для исследования того, что произойдет, если основные предпосылки изменятся. (см. UNEP *Global environment outlook/ Глобальный анализ состояния окружающей среды* 3, 2002: <http://www.unep.org/geo/geo3/>). Однако из-за ограниченности времени и ресурсов настоящей отчет не содержит раздела по обзору возможных будущих тенденций.

1.3. Переход к более интегрированному мониторингу и порядку отчетности

Одним из наиболее важных достижений министерской конференции в г. Орхусе в 1988 году было принятие соглашения

по доступу к информации, участию общественности в принятии решений и доступу к правосудию по экологическим предметам спора (Орхусская конвенция). Цель этой конвенции – с помощью мер, направленных на предоставление общественности гарантированного доступа к информации, участию и правосудию в сфере экологии, поддержать право каждого человека современного и будущих поколений жить в окружающей среде, которая обеспечивает его здоровье и благополучие. Помимо других обязательств, Орхусская конвенция требует, чтобы все страны, подписавшие её, обеспечили общественности доступ к экологической информации и составляли комплексный обзор состояния окружающей среды раз в четыре года. Это положение Орхусской конвенции создает правовую базу для улучшения и повышения национального потенциала мониторинга окружающей среды и экологической отчетности (см. детали в главе 14, рамка 14.2). Данный отчет и возможные последующие исследования могут стать катализаторами для улучшения потоков информации на национальном и общеевропейском уровне.

Необходимость в более согласованных действиях в этой области была отмечена на конференции по экологическому мониторингу, проведенной в Российской Федерации в Москве в январе 2001 года. Для обеспечения своих вкладов в сбор информации на европейском уровне всеми странами было принято решение о создании специальной рабочей группы UNECE по экологическому мониторингу (WGEM). Учитывая положительный опыт Европейской сети по экологической информации и наблюдению (Eionet), WGEM был выдан мандат для изучения возможных улучшений в связи с мониторингом, обменом данными и отчетностью, особенно в странах ВЕКЦА. Для облегчения этой задачи рабочая группа решила в качестве основного изучаемого примера принять процесс подготовки отчета для Киевской конференции, чтобы предложить министерской Киевской конференции конкретные и документированные рекомендации по мониторингу и составлению отчетов в европейских странах.

WGEM выполнила важную руководящую функцию по сбору данных для Киевского отчета в странах, не являющихся членами ЕАОС. WGEM проводила обсуждения рекомендаций по сбору данных и проектов опросных листов, а представители WGEM были контактными лицами по отдельным странам при опытных сборах данных (NCPs). Поддержка, оказанная странам в сборе данных, являлась частью региональной экологической программы ЕС по реконструкции в случае финансирования балканских стран (за исключением Албании и Сербии и Черногории) и программы ЕС по технической помощи в случае финансирования стран ВЕКЦА в переходный период.

В период сбора данных контактные лица по отдельным странам должны были сотрудничать с различными внутригосударственными учреждениями,

хранящими необходимые сведения, которые в ряде случаев были трудно доступными. Из-за отсутствия двустороннего финансирования, некоторые более глубоко идущие обсуждения по деталям мониторинга отходов, химикатов и загрязнения воздуха не были завершены к началу конференции, и они будут продолжены вплоть до конца 2003 года. В настоящее время предоставлена возможность специального финансирования со стороны Европейской комиссии, предназначенного для разработки информационной сети и соответствующих способностей в странах ВЕКЦА, что является ступенью к более устойчивой инфраструктуре для долгосрочных построений на основе успехов по подготовке Киевского отчета. Уроки, полученные при развитии Европейской сети по экологической информации и наблюдению (EIONET) за последнее десятилетие, показали, что для обеспечения устойчивого улучшения в предоставлении экологической информации на общеевропейском уровне нужны многолетние целенаправленные усилия и финансирование.

Предоставив базу для этапа «уроков опыта», настоящий отчет также знаменует начало этапа нового сотрудничества в экологическом мониторинге и отчетности в Европе. С самого начала WGEM занялась расчленением содержания отчета для того, чтобы он был существенным для политических решений и чтобы отчет включал необходимые анализы. Затем WGEM занялась необходимыми потоками информации и обработкой данных. Эта работа нужна для создания действенной связи между отзывчивой системой мониторинга и соответствующим процессом отчетности в поддержку принятия политических решений. Необходимость в гармонизации этих процессов на общеевропейском уровне увеличивается.

В 2002 и 2003 гг. 13 стран-кандидатов в ЕС присоединились к ЕАОС как полноправные члены. В декабре 2002 г. Совет Европейского союза принял решение об одобрении вступления 10 из этих стран в ЕС 1 мая 2004. Российская Федерация, Беларусь, Украина и несколько позже Республика Молдова будут находиться на восточной границе расширенного ЕС. После вступления Турции в ЕС (дата еще не определена) страны Кавказского региона также будут граничить с ЕС. Сотрудничество ЕС с балканскими странами развивается хорошо, причем внедрены многие проекты реконструкции для ликвидации последствий войны.

Знания о развитии на европейском континенте в целом все более необходимы для того, чтобы поддерживать политические процессы путем предоставления экологической информации. В будущем, особенно в странах ВЕКЦА, необходим более высокий уровень инвестиций для унификации экологического мониторинга и обеспечения для него базовой инфраструктуры (измерительное оборудование, средства для обработки и обмена данными и издательской деятельности). На международном уровне необходимо продолжение развития системы сотрудничества между странами, как это было сделано WGEM в связи с подготовкой настоящего отчета, имея в виду улучшение

информационной базы для регулярных оценок на основе показателей. Эти элементы документированы и внесены в официальный доклад ЕЭК ООН / UNECE – WGEM «Уроки данных третьей оценки», предназначенный для обсуждения на конференции в Киеве (см. также главу 14 «Информационные пробелы и нужды»).

Для этого Европейская комиссия поручила ЕАОС внедрение вышеупомянутого проекта, финансируемого в рамках программы по технической помощи для стран в переходный период, с целью повышения потенциала системы экологической информации и мониторинга в 12 странах Восточной Европы, Кавказского региона и Центральной Азии. Долгосрочная цель этого проекта в периоды до и после Киевской конференции – способствовать интеграции систем экологической информации и управления в странах ВЕКЦА с основным руслом Европейской системы, тем самым помогая этим странам создавать благоприятные условия для экономической реорганизации.

Одна из краткосрочных задач этого проекта – увеличение потенциала экологической информации и мониторинга для обеспечения качественных, надежных и подходящих данных по окружающей среде в странах ВЕКЦА как основы для принятия более правильных политических решений и повышения общественной осведомленности. Другая краткосрочная задача – улучшение взаимодействия между существующими системами экологической информации.

Ожидается, что результаты работы по обсуждаемому проекту не ограничатся лишь поддержкой Киевской конференции и обеспечат желаемые продолжения. Дальнейшие основные задачи следующие:




- поддержка срочной подготовки отчета по третьей оценке;
- подкрепление системы контактных лиц по отдельным странам, связанных с подготовкой отчета по третьей оценке, и закладка начала построения сети специализированных национальных институтов в странах ВЕКЦА, задуманной как расширение уже существующей сети, позволяющей расширить информационную сеть в Западной и Центральной Европе;
- поддержка и расширение деятельности WGEM по предоставлению результатов конференции в Киеве и поддержка мероприятий, осуществляемых после Киевской конференции;
- общая поддержка выполнения всех вышеперечисленных задач.

1.4. Представление показателей

Оценки в данном отчете основаны на показателях, охватывающих наиболее важные аспекты социально-экономической и экологической системы (движущие силы, нагрузки, состояние окружающей среды, воздействия и ответные меры со стороны общества – т.н. система оценки DPSIR, включающая показатели экологической эффективности). Анализ этих показателей можно найти на подробной информационной

карточке веб-страницы ЕАОС/ЕЕА. Показатели, представленные в настоящем отчете, иллюстрируют наиболее важные тенденции в каждой области политики. По мере возможности, «эмоциональные маски» свидетельствуют о степени успеха по основным показателям.

Приведенные в рамках рядом с основными показателями эмоциональные маски дают наиболее краткую оценку показателей и имеют следующие значения:

-  положительная тенденция, продвижение к достижению качественных целей или качественных целевых уровней;
-  наблюдается некоторое положительное развитие, которое либо не достаточно для достижения качественных целевых уровней, либо связано с проявлением смешанных тенденций для данного показателя;
-  неблагоприятная тенденция.

Если не оговаривается иначе, оценки основаны на полном периоде, охваченном в данном отчете.

В пределах системы DPSIR показатели представлены по стандартной форме. Во-первых, на международном уровне все итоговые значения показаны для основных регионов Европы. Это особенно уместно в случаях, когда имеются международные соглашения по континентальным или глобальным проблемам (например, выбросы парниковых газов). Во-вторых, там, где это возможно или целесообразно, данные разбиты по субрегионам и странам, чтобы заострить внимание на различиях между отдельными регионами и странами.

Система оценки DPSIR

Рисунок 1.1.



Источник: ЕАА

Рамка 1.1. Группировка стран, используемая в настоящем отчете

При сравнении с более ранними отчетами, географический охват был расширен за счет включения в данный отчет всей территории Российской Федерации, Кавказского региона и Центральной Азии. В любом отчете данного типа, для которого характерен широкий географический размах, необходима группировка стран и обобщения. По практическим соображениям группы определены в основном по политическим признакам, а не по экологическим соображениям, поэтому в пределах отдельных групп возможны существенные различия по экологической эффективности, а группы могут по уровню показателей перекрываться. Там, где возможно, это в настоящем докладе указано.

Несмотря на то, что географический охват данного отчета включает также Азию, понятие «Европа» используется для обозначения всей исследованной территории, что отражает ту систему, в рамках которой готовился настоящий отчет.

Страны Европы разделены по следующим трем основным группам:

Западная Европа (ЗЕ)	Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция, Великобритания (ЕС-15 стран); Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Швейцария (Европейская ассоциация свободной торговли (ЕФТА)); включая небольшие государства: Андорра, Монако, Сан-Марино
Центральная и Восточная Европа (ЦВЕ)	Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Чехия, Хорватия, Эстония, бывшая югославская республика Македония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Сербия и Черногория, Словакия, Словения, Кипр, Мальта и Турция
Двенадцать стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)	Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова, Российская Федерация, Украина, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан

В ряде случаев целесообразно разделять страны Центральной и Восточной Европы на две группы, а страны ВЕКЦА по регионам:

Западная Европа	Как указано выше
Страны-кандидаты в ЕС (СК-13)	Болгария, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Кипр, Мальта и Турция
Российская Федерация и западные страны ВЕКЦА	Беларусь, Молдова, Российская Федерация, Украина
Балканские страны	Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Бывшая югославская республика Македония, Сербия и Черногория
Кавказские страны	Армения, Азербайджан, Грузия
Страны Центральной Азии	Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан