

13. Успехи экологического управления

Принцип интеграции хорошо известен, однако при стратегических политических решениях он учитывается в разной степени. На уровне Европейского союза Кардиффский интеграционный процесс помог творцам политики лучше осознать важность гармонизации и интеграции, и несмотря на то, что Кардиффский процесс уже не столь злободневен, он все же продолжает оказывать значительное влияние на усовершенствование процесса принятия решений в отраслевой политике.

Внутригосударственная интеграция достигается, главным образом, по принципу экологически совместимого развития с помощью национальных стратегий неустойчивого развития, однако эти стратегии стоят на разных этапах разработки. Учет вопросов окружающей среды в других областях политики далек от совершенства, особенно на этапе внедрения. Так, 12 стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии осознали необходимость интеграции вопросов окружающей среды в политику, но часто не располагают ресурсами, которые позволили бы им выдвигать какие-либо инициативы по выработке стратегий и планов, не говоря уже об их реализации.

Концепция интегрированного управления прибрежными зонами получила широкое распространение в течение последних 10 лет. Однако это пока не позволило справиться со все возрастающим давлением на побережье, особенно Черного, Средиземного и Каспийского морей.

Планирование развития городов – основная сфера интеграции, но нужны новые политические подходы, в том числе более тесная связь с политикой в других секторах, чтобы преодолеть ряд воздействий, связанных с экологически несовместимым разрастанием городов. В этой связи больше внимания уделяется интеграции планирования развития городов с отраслевой политикой, экосистемным подходом и усовершенствованными механизмами институциональной поддержки, включая механизмы участия общественности и заинтересованных сторон.

Рыночные механизмы все чаще рассматриваются как инструменты интеграционной политики наряду с более традиционными механизмами регулирования. Некоторые страны-кандидаты в ЕС, а также страны с переходной экономикой уже имеют опыт применения рыночных механизмов, в других странах этого опыта нет. В целом в части реформы экологического налогообложения пока предприняты лишь ограниченные шаги.

Интеграция не может быть достигнута только усилиями правительственных учреждений и общественных организаций. Необходимо, чтобы соответствующие обязательства приняли на себя также представители промышленных и коммерческих секторов. В 1990-х годах в Европе наблюдался заметный рост интереса к добровольному «зеленому» (то есть, экологически чистому) предпринимательству, преимущественно со стороны компаний стран ЕС и международных организаций. Эти инициативы включали достигнутые путем переговоров

договоренности, собственные обязательства, экомаркировку, экологическое управление и отчетность по окружающей среде.

В некоторых странах с пользой внедрялись особые способы отраслевых стратегических экологических оценок, однако их нельзя повторно использовать для других секторов и стран, поскольку проблемы, институты, законодательные системы и заинтересованные стороны здесь отличаются. Стратегические экологические оценки надо интегрировать с другими требованиями, такими как оценка экологической совместимости.

13.1. Введение

В 1995 году в Экологической программе ООН для Европы было рекомендовано, чтобы ее участники интегрировали экологические соображения во все процессы принятия решений, учитывая экологические затраты, выгоды и риски, используя принцип предосторожности и принцип «оплачивает загрязнитель», поддерживая партнерство между правительствами, парламентами, деловыми кругами и неправительственными организациями.

Первый шаг состоит в принятии адекватных стратегий и политических мер как на международной арене, так и на национальном уровне с тем, чтобы обеспечить интеграцию соображений по окружающей среде во все сферы политики. Прогресс в достижении этой цели описан в разделе 13.2, где приведены некоторые субрегиональные примеры, которые нередко обрисовывают необходимый контекст для принятия решений и на национальном уровне. Однако главное внимание уделяется широкому кругу новых подходов и инструментов, позволяющих достичь гармонизации и интеграции на национальном уровне.

Принятие интегрированных стратегий и политических мер само по себе еще недостаточно. Следующий шаг состоит в обеспечении реализации интегрированных планов и получения реальных результатов. С учетом сложности экосистем и социальных структур, возможно, потребуются особые подходы при интеграции в связи с управлением отдельными секторами, регионами или типами регионов. В разделе 13.3 приведены два примера успешной разработки инструментов интегрированного планирования и управления на территориях особого типа (управление прибрежной зоной) и в особых секторах (развитие городской среды).

В целом, для интеграции нужен гибкий подход к сложным проблемам с должным учетом всех сторон общественного бытия. Следовательно, традиционные правовые инструменты недостаточны для интегрированного развития. В процессе интеграции применяется все больше политических мер, что отражает понимание того, что полной интеграции невозможно

достичь лишь правительственными действиями. Необходимо партнерство между правительственными учреждениями, деловыми кругами и гражданским обществом в целом, нужны также инициативы заинтересованных сторон. Нередко такое партнерство распространяется за пределы национальных границ, требуя интенсивного межнационального сотрудничества между правительствами и учреждениями. Гармонизированные подходы, данные и иная информация облегчат взаимопонимание и контакты, а, следовательно, и сотрудничество между активными сторонами интегрированного развития. В разделе 13.3 показан ряд политических инструментов, используемых в настоящее время как в общественном, так и частных секторах.

13.2. Интеграция экологических соображений в стратегию и политику

Большинство национальных интеграционных усилий осуществляются не изолированно, а в контексте международных процессов. Последние варьируются от глобальных (например, глобальные конвенции по изменению климата и биологическому разнообразию, конференция в Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, саммит в Йоханнесбурге по экологически неустойчивому развитию) до субрегиональных (например, в отношении бассейна конкретной реки). В разделе 13.2.1 охарактеризованы ключевые региональные и субрегиональные процессы и инициативы, нацеленные на стимулирование и достижение гармонизации и интеграции. В разделе 13.2.2 подытожены успехи гармонизации и интеграции на национальном уровне.

13.2.1. Интеграция на субрегиональном и региональном уровнях

На европейском уровне процесс «Окружающая среда для Европы» был очень важен для облегчения регионального сотрудничества путем поддержки гармонизации и интеграции проблем окружающей среды в другие сферы политики. В главе 6 недавней публикации ООН (UNECE/UNEP, 2002) представлены сводки достижений по процессу «Окружающая среда для Европы» и достижений по разработке региональных соглашений как инструментов гармонизации и интеграции. В рамке 13.1 перечислены ключевые региональные и субрегиональные соглашения и иные инициативы, относящиеся к гармонизации и интеграции экологических соображений в другие сферы политики и освещенные более подробно в отчете ООН.

В отчете ООН сообщается, что в Европе «положено начало гармонизации и интеграции с помощью учета трансграничных экологических проблем, таких как промышленные аварии и загрязнение воздуха. Существенно то, что за последние несколько лет в регионе произошел сдвиг к лучшему в соблюдении многосторонних соглашений по охране окружающей среды, особенно в отношении конвенций Европейской экономической комиссии ООН. В данном регионе высока доля стран,

Рамка 13.1. Ключевые европейские инициативы, способствующие интеграции

Региональные соглашения (за исключением ряда вытекающих из них протоколов)
 1979 Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (CLRTAP);
 1991 Эспокая конвенция по оценке экологического воздействия в трансграничном контексте (Эспо);
 1992 Конвенция по защите и использованию трансграничных водных потоков и озер с международным статусом;
 1992 Конвенция по трансграничным эффектам промышленных аварий;
 1998 Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений, а также о доступе к правовым документам по вопросам окружающей среды (Орхусская)

Прочие региональные инициативы

1995 Экологическая программа для Европы (UNECE);
 1998 Общеввропейская стратегия биологического и ландшафтного разнообразия (PEBLDS);
 1999 Лондонская хартия по субрегиональным соглашениям о транспорте, окружающей среде и здравоохранении;

Субрегиональные конвенции

1992 Конвенция по защите морской среды Северо-восточной Атлантики (OSPAR);
 1992 Хельсинкская Комиссия по охране Балтийского моря (HELCOM);
 1992 Бухарестская конвенция о защите Черного моря от загрязнения;
 1995 Пересмотр Конвенции о защите Средиземного моря от загрязнения, проведенный в Плане действий по Средиземному морю (Барселонская конвенция 1979 года);
 1995 Конвенция по защите Альп;
 1998 Конвенция по защите реки Дунай;
 2001 (год принятия) Новая конвенция по защите Рейна;

Прочие субрегиональные инициативы

1993 Программа действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ЕАР);
 1994 Программа экологических обзоров ЕЭК ООН (UNECE) для стран с переходной экономикой;
 1994 Соглашение MED 21 по Средиземноморью
 1995 Учреждение Регионального экологического центра (REC) для стран Центральной и Восточной Европы с последующим учреждением подобных центров для Российской Федерации, Украины, Республики Молдова, стран Кавказа и Центральной Азии;
 1997 Венская программа совместных действий по транспорту и окружающей среде;
 1998 Балтика 21;
 1998 Программа по окружающей среде Каспия;
 1998 Кардиффский процесс ЕС (подробно освещен ниже);
 1998 Стратегия по устойчивому развитию Севера;
 1998 Учреждение межгосударственного совета Центральной Азии по устойчивому развитию;
 1999 Пакт по стабильности для Юго-восточной Европы.

которые ратифицировали важнейшие мировые соглашения, и число этих стран хорошо сбалансировано по субрегионам. В то же время, ратификация и претворение в жизнь осложняется экологическими и экономическими проблемами внутри стран» (UNECE/UNEP, 2002). В другом недавнем отчете ООН об опыте, полученном в связи с Программой по контролю экологической эффективности, представлены интересные подробности по успехам гармонизации и интеграции в странах Центральной и Восточной Европы и 12 странах ВЕКЦА (Восточная Европа, Кавказ, Центральная Азия) (UNECE, 2002). Ниже приведены некоторые подробности по странам ЕС.

На уровне ЕС требование интеграции экологических проблем в другие области политики было включено в договор, составляющий основу объединения в Европейский союз, и таким образом ему был придан статус руководящего принципа ЕС. Статья 6 Договора о создании Европейского сообщества гласит, что «требования защиты окружающей среды должны быть

интегрированы в формулировку и реализацию политики и действий Сообщества».

Вкладом в исполнение данного требования в июне 1998 года в Кардиффе на Совете Европы под председательством представителя Великобритании стал так называемый Кардиффский процесс. Было принято обращение к Совету европейских министров с предложением о проведении ключевых встреч министров (по транспорту, сельскому хозяйству, рыболовству) для разработки их собственных стратегий по интегрированию вопросов окружающей среды в соответствующие направления политики. За ходом Кардиффского процесса следят главы государств и правительств (получающие соответствующие отчеты) стран ЕС. Девять подобных стратегий уже либо реализуются, либо разрабатываются, причем стадии их разработки различны (представлено в очередности в табл. 13.1).

Оценка Кардиффских стратегий (IEEP, 2001a; 2001b) выявила следующее:

- ни одна из разработок не содержала всех элементов совершенной стратегии (цели, меры, показатели, временные рамки, контрольные механизмы);
- некоторые аспекты стратегии были развиты полнее или, по крайней мере, развивались (например, показатели);
- стратегии не включали много новых мер.

По сравнению с другими, наиболее проработана транспортная стратегия, предусматривающая два примечательных интеграционных механизма, которые играют важную роль в ее развитии. Надзор за интеграционным процессом в транспортной отрасли осуществляет группа, объединяющая экспертов по транспорту и экологии, включающая также должностные лица стран ЕС и работающая под председательством представителя Европейской комиссии. Дополнительно для наблюдения за влиянием стратегии Европейское агентство окружающей среды (ЕЕА) и Европейская комиссия разработали механизм транспортной и экологической отчетности (TERM).

Были выработаны также дополнительные показатели для наблюдения за эффективностью других отраслевых стратегий с установленными целями и календарными графиками, например, разработанная к настоящему времени интеграционная политика для сектора рыболовства (СЕС, 2002). Дополнительно в стадии разработки находится набор общих показателей для охвата всех аспектов экологически совместимого развития. Имеется в виду, что эти показатели главы государств и правительств используют при наблюдении за достижениями ЕС.

Развертывание Кардиффских стратегий сопровождалось созданием ряда других интеграционных механизмов в структурах Европейской комиссии, таких как образование специальных подразделений по вопросам окружающей среды при генеральных директоратах Европейской комиссии. Существует также система экологической экспертизы ожидаемого эффекта выдвигаемых Комиссией предложений, введенная в действие в 1993 году, но по признанию самой

Комиссии, пока еще работающая не очень хорошо.

В целом Кардиффский процесс и другие инициативы Сообщества были полезны, несмотря на их относительно скромные достижения. В частности, Кардиффский процесс улучшил осведомленность широкого круга должностных лиц, принимающих решения, о смысловом значении статьи 6 Договора и о содержащихся в ней требованиях. Однако интеграционные инициативы оказывали относительно слабое влияние на выбор обсуждаемых политических вопросов, так как недоставало политической воли для рассмотрения ряда фундаментальных проблем, до сих пор остающихся нерешенными. Если где-то интеграцию удавалось все же продвинуть, то это в значительной степени явилось результатом более сильного давления других проблем, которые нашли отражение, например, в Киотском протоколе и в Раунде Тысячелетия, проведенном Всемирной торговой организацией (ВТО). Все еще не установлены окончательно минимальные требования по внедрению интеграционных стратегий и дальнейшим действиям (Ecologic & IEEP, 2002).



Кардиффский процесс в ЕС и другие интеграционные процессы улучшили осведомленность о проблемах окружающей среды, но они до сих пор не оказали решающего влияния на отраслевую политику.

13.2.2 Интеграция на внутригосударственном уровне

Трансграничные инициативы нередко выдвигаются как результат инициатив нескольких стран, где общество развивается по пути обновления. В то же время, такие межнациональные действия стимулируют страны к продвижению внутринациональной гармонизации и интеграции. По всей Европе страны либо приняли, либо проходят процесс принятия особых подходов (обычно это сочетание различных подходов) к лучшему координированию и интеграции отраслевой политики и связанных с ней правительственных решений с принципами экологической совместимости. В рамках 13.2 описаны три таких подхода к отраслевой интеграции. Ни географические, ни экономические характеристики не могут исчерпывающе объяснить различия в подходах. Например, из числа стран Западной Европы Австрия, Финляндия, Италия, Норвегия и Швейцария создали структуры для координации экологически совместимого развития, тогда как Дания, Германия, Испания и Швеция таких структур не имеют. Среди стран-кандидатов в ЕС Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Польша и Словакия имеют указанные структуры, а Латвия, Литва, Румыния и Словения – нет. Среди стран ВЕКЦА соответствующие органы учреждены в Белоруссии и Узбекистане, но не созданы, например, в Армении и Таджикистане. Лишь в немногих странах учреждены агентства

Оценка Кардиффских стратегий

Таблица 13.1.

| Критерии анализа стратегий | Первая очередь совещаний министров по отраслям | | | Вторая очередь совещаний министров по отраслям | | | Третья очередь совещаний министров по отраслям | | |
|---|--|------------|-----------|--|----------------|------------------|--|---------------|-------------|
| | Сельское хозяйство | Энергетика | Транспорт | Развитие | Промышленность | Внутренний рынок | Экономика и финансы | Общие вопросы | Рыболовство |
| Содержание стратегии | | | | | | | | | |
| Научно-исследовательская основа определения проблем | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Определение проблем | • | / | / | • | • | / | • | • | • |
| Оценка риска и обоснование выбора | - | - | • | - | - | • | - | - | - |
| Задачи, намерения, руководящие принципы | / | / | • | / | / | / | • | • | / |
| Цели | • | - | / | - | - | • | - | - | • |
| Меры и шаги, в том числе предпринимаемые сверх существующих обязательств | / | / | / | / | / | / | • | / | / |
| Осознание глобального аспекта, выходящего за рамки Сообщества | • | • | / | / | / | • | / | / | / |
| Связь с другими важными политическими вопросами, стоящими на повестке дня ЕС и в мировом масштабе | / | / | / | / | • | • | • | / | / |
| Привлечение ресурсов | - | - | • | / | / | • | • | - | - |
| Наличие календарных графиков | / | / | / | • | • | • | • | • | - |
| Процедурные характеристики | | | | | | | | | |
| Роли и разделение ответственности по обеспечению проведения стратегии в жизнь | / | • | • | / | / | / | / | / | • |
| Порядок мониторинга и критической оценки | / | / | • | / | • | • | • | • | - |
| Диапазон показателей и их характеристика | / | / | • | • | / | / | / | • | • |
| Механизмы и требования отчетности | • | / | / | / | • | • | • | - | - |
| Вехи, намечаемые на будущее | • | • | / | • | • | • | / | • | • |

Примечание: •: незначительное внимание к данному аспекту /в этом аспекте предпринимаются некоторые усилия, но не в полной мере /
 •: относительно полная разработка данного аспекта

Источник: IEER, 2001b

по проведению в жизнь интеграционной стратегии, такие как Национальный центр по экологически совместимому развитию в Казахстане.

На национальном уровне в странах Западной Европы стратегическая система интеграции вопросов охраны окружающей среды в отраслевую политику первоначально существовала в виде национальных стратегий устойчивого развития (см. также рамку 13.2) либо в окончательных формах, либо в виде проектов, либо в черновом виде. Целью этих стратегий является определение путей интеграции всех аспектов неистощительного развития, то есть включение вопросов охраны окружающей среды, наряду с экономическими и социальными соображениями, в процесс принятия политических решений, причем

главное внимание уделяется таким секторам, как сельское хозяйство, промышленность, транспорт и энергетика. Большинство этих стратегий отвечает самым высоким стандартам, так как в них определены основные требования политической стратегии: цели, предпринимаемые меры, показатели, календарные графики и дальнейшие действия.

В большинстве стран учрежден межведомственный комитет особого назначения для участия в разработке стратегий неистощительного развития, тогда как в других учреждены комиссии или советы для наблюдения за успехами на пути к неистощительному развитию.

Рамка 13.2. Национальные подходы к интеграции

Координационный подход, основанный на создании широкой сети межведомственных комитетов, комиссий, рабочих подразделений и временных оперативных групп. Например, Великобритания учредила правительственный комитет из так называемых «зеленых министров», опирающийся на особых чиновников в каждом департаменте. В конце 1994 года Польша создала Национальную комиссию по устойчивому развитию для координации и в помощь деятельности правительства при интегрировании ее экономических, экологических и социальных аспектов. Франция создала межведомственную руководящую группу для координации «озеленения деятельности правительства».

Стратегический подход, основанный на выработке совместных планов совместно с правительством через стратегии, политические решения и исполнительные программы устойчивого развития. Это общий подход для стран региона, в особенности после вневедомственной конференции «Окружающая среда для Европы», проведенной в Люцерне, и очень часто он связан с координированным и структурным подходами.

Структурный подход, основанный на интеграции отраслевой политики в надведомственных структурах. Примерами такого подхода могут служить: в Великобритании – Департамент по защите окружающей среды, транспорту и регионам, в Польше – Министерство по защите окружающей среды, природным ресурсам и лесному хозяйству, в Бельгии – Министерство по социальным вопросам, здравоохранению и защите окружающей среды, в Нидерландах – Министерство по жилищной политике, градостроительству и защите окружающей среды.

Источник: UNECE/UNEP, 2002



На национальном уровне в странах Западной Европы интеграционные процессы улучшили осведомленность о проблемах окружающей среды, и в ряде случаев разработаны интеграционные стратегии, но они пока еще не оказали решающего влияния на отраслевую политику, не говоря уже об их действительном внедрении.

В странах Западной Европы национальные стратегии устойчивого развития поддерживаются различными отраслевыми документами, разработанными для регуляции более подробных политических мер. Эти документы тоже находятся на разных стадиях разработки и посвящены отдельным секторам, например, транспорту и энергетике, а также частным проблемам окружающей среды, например, отходам или воде.

В частности, положительный опыт применения интегрированного подхода накоплен в странах Северной Европы. Например, Норвегия считает интеграцию вопросов окружающей среды в отраслевую политику, жизненно важной для достижения общих целей политики по охране окружающей среды. В этой связи правительство планирует «установить четкую ответственность секторов по достижению целей экологической политики с помощью отраслевых планов экологических мер» и учредить национальную систему мониторинга (Ministry of Environment, Norway, 1997). Нидерланды и Дания также придерживаются такого подхода, но подобные согласованные стратегии еще не стали общими.

В странах ЦВЕ интеграционные процессы все еще находятся на ранней стадии продвижения. Политика по охране окружающей среды представлена в национальных экологических стратегиях, что иногда принимает форму национальных планов действий по охране окружающей

среды (NEAP) или по достижению здоровья окружающей среды (NENAP). Помимо этого, сейчас многие страны обращают внимание на разработку национальных стратегий неистощительного развития, которые, в свою очередь, могут привести к созданию национальных комиссий по неистощительному развитию. Например, в Польше такая комиссия была учреждена еще в 1994 году.

В странах ЦВЕ процесс интеграции весьма разрозненный. В этих странах трудно обеспечить претворение в жизнь, мониторинг и продолжение интеграции. Например, хорватское правительство признало, что у них нет правовых обязательств учета экологических вопросов при разработке отраслевой политики. Тем не менее, отраслевые стратегии и планы по интеграции все же разрабатываются. Они, как правило, охватывают промышленность, энергетику, сельское хозяйство, транспорт и туризм.

Имеются сообщения о нескольких примерах хорошего сотрудничества между ведомством по охране окружающей среды и другими министерствами, но практических результатов интегрированных отраслевых стратегий и политических решений все еще нет. Ввиду ограниченности организационных и административных ресурсов зачастую отсутствует должная координация (von Homeyer, 2001). Подобные ресурсные ограничения также ослабляют интеграцию на региональном и местном уровнях (von Homeyer, 2002). Однако понимание необходимости интеграции и желание ее продвигать сильно во всех странах ЦВЕ.

Процесс вступления в ЕС новых членов усиливает данное требование. Страны-кандидаты в ЕС уже принимают экологические и другие своды законов ЕС, а после вступления этих стран в ЕС в 2004 году они будут связаны интеграционными обязательствами согласно Договору о создании Европейского сообщества (см., напр., рамку 13.3).

Для стран ВЕКЦА интегрирование соображений об охране окружающей среды в другие области политики происходит значительно медленнее, чем где-либо еще в Европе; это результат трудного процесса отхода от централизованной экономики. Сейчас в этих странах приоритетным является экономическое развитие. Однако наблюдался и некоторый прогресс в интеграции, например, в Казахстане (см. рамку 13.4). Грузия начала осуществлять программу социально-экономической перестройки и экономического роста, объединяющую ранее существовавшие стратегии, нацеленные, например, на промышленное развитие. Эта программа ориентирована на внедрение интегрированной и эффективной экономической системы, но хотя она и включает мероприятия по экологии, они не относятся к наиболее приоритетным.

Регулирующие и контрольные органы стран ВЕКЦА все еще очень слабы; это результат недостатка финансовых ресурсов или же неспособности эффективно использовать имеющиеся ресурсы. Даже там, где официальные органы обязаны стремиться к достижению поставленных задач по

охране окружающей среды, как, например, в случае национальных планов действий по охране окружающей среды и национальных планов действий по достижению здоровья окружающей среды в Казахстане, зависимое положение этих органов в правительстве, а также их ограниченность в ресурсах мешают эффективной интеграции.



Процесс интеграции продвигается в странах Центральной и Восточной Европы, а также Восточной Европы, Кавказа, Центральной Азии (ВЕКЦА), но медленно, особенно в ВЕКЦА, вследствие ограниченных ресурсов и конкуренции с другими приоритетами.

13.3. Проведение в жизнь интегрированных стратегий развития и политики

Как явствует из вышеизложенного, в большинстве регионов Европы процесс реализации намерений и стратегических действий по интеграции экологических соображений в политику других сфер идет в правильном направлении. Однако подлинно интегрированное развитие лишь начинает проводиться в жизнь, как, например, в случае интегрированного управления прибрежными зонами (раздел 13.3.1), а также при планировании развития городов (раздел 13.3.2). В разделе 13.3.3 приведены и другие примеры методов интеграционной политики, которые уже начинают работать.

13.3.1. Интегрированное управление прибрежными зонами

Прибрежные зоны Европы имеют важное экономическое, экологическое, социальное, культурное и рекреационное значение. Например, после тропических лесов именно прибрежные зоны обладают самым богатым биологическим разнообразием на Земле. Однако на побережье Европы оказывает давление ряд факторов, включающих рост населения, интенсификацию морских перевозок, промышленность и туризм. Последствия изменения климата, в частности, повышение уровня моря, а также учащение ураганов, усиливают размывание берега и вызывают наводнения. В то же время, уменьшение рыбных запасов, рыболовство, а также транспорт нефти и аварии нефтеналивных танкеров с разливом нефти также сделали зависимые зоны особенно уязвимыми (см. главу 2.7 и 8).

Интегрированное управление прибрежными зонами стремится облегчить упомянутые нагрузки способами, обеспечивающими экологическую безопасность, экономическую справедливость и учет особенностей местной культуры. Интегрированное управление прибрежными зонами – итеративный проактивный и приспособляемый процесс планирования и управления прибрежными зонами с учетом перспективы устойчивого развития. Он охватывает ряд подходов, которые в своей совокупности должны продемонстрировать:

- необходимость для властей различных

Рамка 13.3. Отраслевая интеграция в странах Балтии

Среди стран, вступающих в ЕС, Эстония находится в числе лидеров по интеграции экологических соображений в сельскохозяйственную политику. Национальные агроэкологические меры были предприняты в ряде экспериментальных зон в 2000 году при финансовой поддержке со стороны государства. Вложения средств в субсидирование перехода на органическое сельское хозяйство стали применяться с 2000 года, и в настоящее время около 2% сельскохозяйственных земель признаны органическими. Также с 2000 года задействованы программы обучения по проблематике окружающей среды для фермеров и сельскохозяйственных инспекторов.

В Латвии Министерство защиты окружающей среды и регионального развития, а также Министерство сельского хозяйства, следуя требованиям ЕС и рекомендациям HELCOM, подготовили кодекс добросовестной сельскохозяйственной практики. Большинство положений этого кодекса станут обязательными для фермеров, работающих в экологически чувствительных зонах, а также для фермеров, пользующихся помощью в рамках концепции о специальных программах для вновь вступающих стран по сельскому хозяйству и развитию сельских территорий (SAPARD). Закон о загрязнении среды будет регулировать деятельность крупных хозяйств, так как они подпадают под интегрированные требования по предотвращению и контролю загрязнения окружающей среды.

Национальная энергетическая стратегия Литвы, принятая в 1999 году, отражает требования и указания Договора Европейской ассоциации, Договора о присоединении к Энергетической хартии и других международных соглашений в области энергетики, таких как принципы энергетической политики Европейского Союза и государств, являющихся его членами. Один из главных приоритетов данной стратегии состоит в ослаблении отрицательного воздействия энергетической отрасли на окружающую среду, включая требования ядерной безопасности.

Источники: Laansalu, 2001; Mikk, 2001; UNECE, 2000a и 2000b

Рамка 13.4. План по охране окружающей среды и здравоохранению в Казахстане

Национальные планы действий по охране окружающей среды (NEAP) и национальные планы действий по достижению здоровья окружающей среды (NEHAP) позволяют рассматривать проблемы экологии и здравоохранения в связи с отраслевой политикой, а также определять приоритеты и области практических действий при согласовании с широким кругом заинтересованных лиц. В этой связи интересен пример Казахстана.

В стране существуют техногенные экологические источники угрозы здоровью людей, такие как радиация, бедствие в зоне Аральского моря, связанное с транспортом загрязнение воздуха. Однако смертность и заболеваемость, обусловленные экологическими причинами, по-видимому, больше связаны с такими проблемами, как качество питьевой воды, качество пищевых продуктов и режим питания.

В то время как план NEAP имеет дело с экологическими проблемами, относящимися к индустриализации в прошлом и настоящем, а также к предотвращению загрязнения среды, план NEHAP более специфичен, так как он посвящен проблемам санитарии и гигиены окружающей среды, связанным с текущими проблемами здоровья людей. Если рассматривать эти планы вместе, то наиболее важные вопросы здоровья людей в Казахстане, обусловленные состоянием окружающей среды, это качество питьевой воды, удаление сточных вод и личная гигиена, качество пищевых продуктов и режим питания, радиационная безопасность и качество воздушной среды в крупных городах.

Источник: UNECE, 2000c

уровней сотрудничать между собой, а также с заинтересованными сторонами;

- организацию процесса с участием действующих лиц, которые приступают к совместной работе с самого начала проекта;
- проведение в жизнь прозрачных процедур от экспертной оценки окружающей среды до составления плана мероприятий с участием местных общин;
- согласованную рабочую программу с перечнем вопросов, четко поставленными задачами и сбалансированным бюджетом.

Начиная с середины 1980-х годов, в Европе были предприняты значительные усилия, чтобы разработать и применить на практике принципы интегрированного управления прибрежными зонами. В этой разработке ключевую роль играют организации, занимающиеся проблемами морей, омывающих те или иные регионы Европы. Часто интегрированное управление представляет собой смесь международных стратегий и соглашений, с одной стороны, и управления и внедрения на местном уровне, с другой стороны. Интересно, что в таких программах страны группируются, скорее, на основе природного разграничения по береговым линиям (так называемое экозонирование), чем по административным границам или по политическому принципу. Для Европы это означает следующее:

| Региональное море | Субрегиональные группировки |
|--------------------------|--|
| Атлантический океан | ЕС |
| Северное море | ЕС |
| Балтийское море | ЕС, северная часть ЦВЕ, ВЕКЦА |
| Средиземное море | ЕС, южная часть ЦВЕ, северная часть Африки |
| Черное море | юго-восток ЦВЕ, ВЕКЦА |
| Каспийское море | ВЕКЦА |

В мае 2002 года в ЕС были приняты рекомендации по интегрированному управлению прибрежными зонами, призывающие государства-члены ЕС разработать собственные национальные стратегии по интегрированному управлению прибрежными зонами на основе оценки факторов давления на побережье и административных структур, оказывающих влияние на развитие прибрежных зон. За этим последовала показательная программа интегрированного управления прибрежными зонами ЕС, объединяющая 35 экспериментальных проектов, реализуемых по береговой линии Западной Европы. Информация в рамке 13.5 подытоживает некоторые примеры средств интегрированного управления прибрежными зонами в ЕС.

Ниже рассмотрены ключевые региональные инициативы для приморской Европы. В таблице 13.2 показано, в какой степени в них использованы средства интегрированного управления прибрежными зонами в ЕС.

Средиземноморский план действий ЮНЕП (UNEP/MAP) был первой программой,

составленной для того, чтобы сформулировать субрегиональную Агенду 21 с акцентом на интеграцию и партнерство. Ключевая особенность Средиземноморья – это наличие множества граничащих между собой стран (их более 20), расположенных на трех континентах (в Европе, Азии и Африке) и различающихся по культуре, религиям, политической организации и социально-экономическому положению. С 1989 года по Программе интегрированного управления побережьем были разработаны схемы управления прибрежными зонами Албании и Сирии, в заливе Кастела, Хорватия, на острове Родос, Греция, в Сфаксе, Тунис, в Измирском заливе, Турция, а также в Египте и Израиле. За этим последовали проекты для Алжира, Ливана, Мальты, Марокко и Словении. Однако даже столь впечатляющие усилия по интегрированному управлению прибрежными зонами были недостаточны для того, чтобы остановить рост экологической нагрузки, связанной с урбанизацией и туризмом.

Конвенции 1992 года по Северо-восточной Атлантике (OSPAR) и Балтийскому морю (HELCOM) способствовали внедрению стратегического и интегрированного планирования с использованием таких инструментов управления, как местная Агенда 21, дополняющая частные проекты по интегрированному управлению прибрежными зонами. В рамках обеих упомянутых конвенций влиятельные комиссии были наделены полномочиями рекомендовать подписавшим эти конвенции сторонам принять особые законодательные меры. Обе инициативы принесли успех в деле создания и развития динамичных сетевых структур, связывающих власти и гражданское общество стран-участниц. Кроме того, конвенция HELCOM достигла значительных успехов в сглаживании различий по экологическим инициативам между Западом и Востоком. Важным ключом к этому, а также к будущему успеху всей программы стала финансовая поддержка, оказанная расположенными вокруг Балтийского моря экономически развитыми странами другим Балтийским странам. По крайней мере, частично результат этих усилий проявился в некотором улучшении качества прибрежных вод Северного моря. Согласно оценке, в Балтийском регионе качество окружающей среды, преобладавшее в 1950 году, будет восстановлено в 2050 году, если нынешние темпы улучшения будут продолжаться.

В бассейне Черного моря мероприятия по интегрированному управлению прибрежными зонами координировал на субрегиональном уровне секретариат Комиссии по Черному морю. Благодаря хорошо организованному исследованию ландшафта и многолетней традиции централизованного планирования, развитие по интегрированному управлению прибрежными зонами уже содержит значительный компонент территориального планирования. В ходе развития подразумевается опора на опыт и результаты, полученные для бассейнов других морей, включающие усиление инициатив снизу с привлечением местных общин и неправительственных организаций. К сожалению, страны бассейна Черного моря не

имеют такой финансовой поддержки, какой пользуются страны-аналоги, окружающие Балтийское море. Недостаток экономических возможностей для уменьшения давления на побережье Черного моря остается главным препятствием на пути к успеху.

В бассейне Каспийского моря в 1998 году было начато внедрение программы охраны окружающей среды Каспия, поддержанной приморскими государствами (Азербайджан, Иран, Казахстан, Российская Федерация и Туркменистан), Всемирной организацией по производству экологически чистого оборудования, Экологической программой ООН, Всемирным банком и Европейским союзом при растущем участии частного сектора. Одной из задач программы охраны окружающей среды Каспия была подготовка рамочной конвенции по защите морской окружающей среды Каспийского моря. При проведении этой программы в жизнь камнем преткновения оказались различия приморских государств по формам собственности, а также разработка правовых основ пользования

Рамка 13.5. Применение инструментов интегрированного управления прибрежными зонами в ЕС

- Германия, Нидерланды и Дания разработали объединенные межнациональные планы управления для защиты особых природных зон в Вадденском море.
- Некоторые мероприятия Агенды 21 на местном уровне в Испании предназначены для прибрежных муниципалитетов и областей. Такими примерами могут служить Costa de Janda в Андалусии и побережье Maresme в Каталонии, где была создана так называемая Депутация Барселоны, муниципальная сеть для устойчивого развития.
- Французская система Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres приобрела обширные природные территории на побережье, подлежащие интегрированному управлению прибрежными зонами.



За 10 лет идея интегрированного управления прибрежной зоной распространилась по всему побережью Европы, но осуществление этой идеи затруднено возрастающим экологическим, финансовым и политическим давлением.

Разработка способов интегрированного управления прибрежной зоной региональных морей

Таблица 13.2.

| | Атлантический океан | Северное море | Балтийское море | Средиземное море | Черное море | Каспийское море | Примечание. |
|--|---------------------|---------------|-----------------|------------------|-------------|-----------------|---|
| Национальные правовые и юридические инструменты | XXX | XXX | XX | XXX | X | - | XXX: полностью внедрено CSX: частично внедрено X: используется частично -: не используется Источник: ЕЕА |
| Составление планов управления объектами, (дюны, пляжи, устья рек, статусные территории и т.д.) | XXX | XXX | XX | XXX | X | - | |
| Защищенные зоны на побережье (например, национальные парки), связанные с местными программами развития | XXX | X | XX | XX | X | X | |
| Местная Агенда 21 | XX | XX | XXX | XXX | X | - | |
| Стратегическое региональное планирование на побережье, включая сотрудничество заинтересованных лиц, властей и секторов | XX | XX | XXX | XX | X | - | |
| Согласованное взаимодействие с отраслями и населением (для уменьшения газовых выбросов и ослабления неблагоприятных факторов, воздействующих на землю) | XXX | XX | XXX | XX | X | - | |
| Приобретение земельных участков на побережье, регулируемое различными местными органами | XXX | XX | X | XX | - | - | |
| Проекты демонстрации интегрированного управления прибрежными зонами | XXX | XXX | XX | XXX | X | X | |
| Исследование и информация в сфере интеграции | XXX | XXX | XXX | XXX | XX | - | |
| Разработка интегрированного управления прибрежными зонами и обучение | XX | XX | XX | XXX | - | - | |
| Оценка эффективности интегрированного управления прибрежными зонами | XX | XX | XX | XXX | - | - | |

морем. Потенциальные запасы нефти и газа в сочетании с экологическими рисками, связанными с разработкой этих ресурсов, повысили ставки для каждой из упомянутых стран. Как и в случае конвенции по Черному морю, недостаточные экономические возможности еще больше затруднили проведение необходимых мероприятий.

13.3.2. Планирование и развитие городов

Интересные разработки по гармонизации и интеграции в связи с планированием городской среды были предприняты на более приближенном к местному уровне, чем уровень интегрированного управления прибрежными зонами. Планирование городской среды – жизненно важный инструмент вмешательства с целью создания экологически безопасного будущего, защиты и обогащения окружающей среды, а также улучшения качества жизни. В самом деле, политические решения и планы по развитию городской среды в целом включают обязательства по экологически безопасному развитию. Однако ясно, что экологически совместимое территориальное планирование городов осуществить труднее.

Причины кроются в самих системах планирования и постоянном давлении в сторону экологически несовместимого развития, особенно в тех случаях, когда планирование затрагивает окраины и междугородные территории. основополагающие действия по планированию городской среды, такие как инновационные обновления и перестройки и экосистемные подходы к использованию земель и обращению с ними, носят разрозненный и частный характер, не имея полной политической поддержки на всех уровнях государственного управления. Рыночные силы (как корпоративные, так и индивидуальные интересы) все еще господствуют над планированием территориальных структур. Сейчас градостроительная политика сосредоточена не столько на прямом внедрении планов государственно-общественного сектора, сколько на территориальных схемах для обеспечения экологически совместимых результатов в частном секторе. Даже в странах с хорошо развитыми институтами планирования эти схемы не определяют развитие в целом: иногда национальные интересы (особенно касающиеся экономического развития) довлеют над влиянием местного контроля. Там, где институты планирования слабы и не имеют поддержки, развитие городов протекает стихийно. В ряде стран эти проблемы осложняются переходом от централизованной экономики к системам, в большей степени опирающимся на рынок, что сопровождается нажимом со стороны частных землепользователей, подвижностью в связи с приватизацией и необходимостью привлекать инвестиции. Несмотря на трудности, примеры городов и регионов по всей Европе позволяют выявить много новаторских политических решений и практических шагов, а также недавно созданных систем территориальной

планировки, интегрирующих управление использованием городских земель и экологические проблемы. Национальные системы планирования изменяются и смешиваются, а накопленный опыт, включая описанные ниже подходы, распространяется по всему континенту. Городские управления общаются между собой непосредственно, не дожидаясь указаний национальных или региональных правительств. Представители таких городов, как Лион, Женева и Турин, встречаются, чтобы обсудить, каким образом альпийский регион Европы мог бы поддержать сохранность их общего богатства – горную природу.

Интегрирование планирования городской среды в другие отрасли хозяйства и сферы политики

Существенным сдвигом в территориальном планировании городов в 1990-е годы было осознание того, что одни лишь архитектурные решения недостаточны для решения городских проблем. Планирование городов следует комбинировать с другими средствами управления, а также с социальной и экономической политикой. Крупные проекты, а также менее масштабные вмешательства общественного сектора с целью обновления территорий для общего пользования открывают доступ к береговой линии и возвращают дороги велосипедистам и мотоциклистам, привлекая инвестиции и содействуя культурному возрождению. Положительные политические решения по планированию в связи с направлением развития и капиталовложений на испорченные и заброшенные земли также весьма важны для преобразования городов, особенно, если они образуют tandem с другими средствами регулирования. Например, Таллинн возрождает былую славу Ганзейского города как центра торговли на Балтике. Ныне такие места как Марсель, Барселона и Ливерпуль преобразуют свои портовые тушки, ранее закрытые для въезда, в новые центры, связывающие людей с морем.

Основное внимание стали уделять не центру города, а его относительно маргинальным, периферийным частям. Успешные проекты, подобные проекту для Вены (см. рамку 13.6), показывают выгоды интеграции с социальным и экономическим вмешательством в городскую среду, например, рынок жилья и строительство общинами, что характеризуется четкими политическими обязательствами и интеграцией через различные учреждения.

Другой стимул интегрирования в градостроении состоит в необходимости тесного увязывания различных городских проблем, например, объемов транспортных потоков, расслоения общин и загрязнения воздуха, сочетание которых снижает качество городской жизни и создает угрозу здоровью людей. Для разрешения этих проблем города-члены «Сети здоровых городов» под эгидой Всемирной организации здравоохранения приняли набор ключевых задач и мер по планированию. Соответствующие примеры включают градостроительные решения, обеспечивающие безопасную и удобную для проживания среду, которая поощряет пешую ходьбу и езду на велосипеде к месту работы, в магазин, школу и другие возможности

укрепления здоровья и занятий физкультурой, наряду с поставкой продукции на цветочно-фруктовые рынки, рассредоточением сферы обслуживания, открытием близости от жилья рынков и различных точек розничной торговли, что будет способствовать решению задачи малозатратного производства продуктов питания по месту проживания людей.

Такие политические решения привели к успеху в возрождаемых городах, способствуя привлечению инвестиций и останавливая деградацию городской среды. Однако остаются серьезные проблемы, связанные с вытеснением определенных групп с привычных мест из-за повышения цены земли, а также в связи с неравным доступом людей к выгодам от инвестиций.

Экосистемные подходы

При планировании территорий надо также учитывать биофизические и экологические ресурсы для поддержания качества жизни людей. Существует множество указаний на то, что системы городского планирования приобретают все более целостный характер, причем больше внимания уделяется ресурсным потокам: энергетическим, материальным, водным. Но есть также ряд примеров проведения в жизнь полностью эоцентрических планов на основе концепций о критическом природном капитале или допустимой нагрузке. Однако многие градостроительные планы не содержат требований, чтобы развитие отвечало стандартам защиты и приумножения биологического разнообразия, требований исключения риска наводнений и эффективного обеспечения водой, энергией и материалами (см., например, информацию по Ганноверу в рамке 13.7).

В другом примере представлен целостный подход, характеризующийся более высокой степенью самообеспечения продуктами питания путем увеличения производства таких продуктов, прежде всего, овощей и фруктов, непосредственно в черте города. Традиционное торговое садоводство на застроенных территориях в Западной Европе исчезло почти повсеместно, за исключением разбивки садов как мест отдыха, но в странах ЦВЕ и ВЕКЦА производство продовольствия непосредственно в городах и вокруг них возросло в связи с уменьшением его производства крупными коллективными хозяйствами. Такое производство овощей и фруктов в черте городской застройки вносит положительный вклад в местную занятость и экономический рост, приводя в результате к снижению цен на местное продовольствие, доступности более здоровых продуктов, образованию более тесных связей между поставщиками и потребителями такой продукции, а также к тому, что сами города становятся более зелеными и здоровыми.

Аналогичное развитие наблюдается и в Западной Европе. Например, в Швеции при планировании новых зданий предусматривается комплексное оборудование, а муниципальные фермы используют получаемый компост, что вносит заметный вклад как в уменьшение связанной с городскими отходами нагрузки

Рамка 13.6. Схема обновления городской среды в Вене, Австрия

В Вене схема обновления городской среды была нацелена на социальное обновление. Это было сделано с использованием ряда критериев, таких как исключение социального расслоения населения или вынужденная смена формы собственности. Арендный жилой фонд был обновлен с участием самих съемщиков. Это позволило объединить улучшение квартир и прочих построек с улучшениями в более широкой жилой среде путем создания зеленых зон, разгрузки транспортных потоков, сохранения предприятий малого бизнеса и развертывания социальных служб.

Источник: Dubai awards, 2000

Рамка 13.7. Интегрированная водная политика в городской среде Ганновера, Германия

В Ганновере при проведении водной политики руководствуются принципами устойчивого развития, задачами бесперебойной подачи воды, непрерывной защиты запасов грунтовых и поверхностных вод, а также водосбережения. Это осуществляется посредством:

- сбора дождевой воды: с 1994 года каждый план развития города, представляемый на утверждение, должен содержать все необходимое для предпочтительной организации сбора дождевой воды на месте, а не по системе водостоков;
- использования дождевой воды: прежде всего, используется эта вода, а уж потом вода муниципального водопровода; для этого предусмотрена установка коллекторов для сбора дождевой воды, поддерживаемая финансовым стимулированием;
- экологического восстановления водных путей;
- тройной очистки воды.

Источник: ICLEI

на окружающую среду, так и в социальное сплочение людей и местный экономический рост.

Концепции планирования организационных форм

Агенда 21 на местном уровне подчеркивает важность участия каждой общины в принятии решений. Для этого необходимо двустороннее сотрудничество общины с заинтересованными лицами при активном участии сторон. В странах, где такая традиция планирования отсутствует, это ведет к новым подходам, а в остальных странах – к новым методикам, например, к прогнозам развития. Большинство приведенных выше примеров связано с участием общины в той или иной форме. За 10 лет после саммита в Рио-де-Жанейро, на основе прогнозов Агенды 21 на местном уровне, а также на основе стратегий, принятых местными сообществами, было выдвинуто множество градостроительных инициатив, получивших широкую политическую поддержку. Это особенно заметно в странах Западной Европы и в странах-кандидатах в ЕС. На Мальорке, например, эти принципы используются для коренного изменения всего направления территориальной политики (см. рамку 13.8).

Во многих странах региона ВЕКЦА ответственность по подготовке и принятию планов развития городов в рамках общенационального плана возлагается на федеральные власти. Однако здесь налицо пересечение полномочий, из-за чего затруднена вертикальная и горизонтальная интеграция. Нередко муниципалитеты малы и многочисленны (например, в Российской Федерации свыше 13 000 муниципалитетов), а экспертизе планирования уделяется мало внимания. В таких странах, находящихся

Рамка 13.8. Программа Агенда 21 для местного уровня и территориальное планирование в Кальвии, Испания

В начале 1990-х годов городской совет на Майорке приступил к реализации ряда программ, что в 1995 году привело к решению о проведении новой, долгосрочной стратегии с целью перестроить туристическую отрасль и местное развитие в соответствии с принципами экологической совместимости, причем окружающую среду рассматривали как ключ к будущему.

Данный процесс был инициирован Агендой 21 для города Кальвии, где власти пришли к выводу о необходимости принятия нового генерального плана, отличающегося от прежней версии следующим:

- снижением ожидаемой численности населения, следовательно, сокращением земельной площади под строительство;
- стимулированием защиты сельских местностей и активной реконструкцией городов;
- принятием новых нормативных актов об экологической ответственности (по биоклиматической адаптации, разделению отходов на отбросы и материалы, пригодные для использования в качестве строительных и т.п.).

Реализация плана состоит в сносе построек, рационализации землепользования и инфраструктур, привязке экологического налога на туристическую деятельность к местной и региональной системам финансирования программ приобретения земель в муниципальную собственность.

Источник: Ajuntament de Calvia, 2000

Рамка 13.9. Национальный план территориального развития в Беларуси

В Беларуси национальный план территориального развития был принят Советом Министров в феврале 2000 года, и в настоящее время разрабатываются планы регионального уровня. Генеральные планы для половины городских поселений принимаются с 1990 года (срок завершения 2010 год). Однако еще остаются следующие нерешенные проблемы:

- недостаточность законодательной и нормативной базы для участия общественности в разработке планов или в контроле развития территории;
- слабая интеграция программ с механизмами обеспечения компенсаций и мелиоративных работ, следующих из плановых решений;
- ограниченность финансовых средств для подготовки документации по планированию городской среды, что вызывает задержки и ослабляет процесс реализации плана.

Источник: VASAB, 2000

на стадии перехода от экономики и политической системы с централизованным планированием, еще слишком коротка история автономии общин и участия общественности в процессе планирования застройки. В Российской Федерации эти проблемы осложнены давлением со стороны внутренней миграции населения с востока в города на западе страны (Traynor, 2002; Artobolevskiy, 2000).

Тем не менее, существует заинтересованность в перемене ситуации, понимание важности интеграции защиты окружающей среды в планы, принимаемые на демократической основе, а также стремление использовать опыт стран Западной Европы и делиться опытом стран, находящихся на переходном этапе развития. Например, проект VASAB 2010 (Видения и стратегия для стран Балтийского региона) предназначен для развития урбанизированных территорий и образования городских сетей в регионе Балтийского моря, а в конечном счете, для поддержки перспектив совместного развития территорий. Действуя наряду с такими международными инициативами, как Балтика 21 (Региональная Агенда 21), программа ЕС «Interreg II», программы «Phare & Tacis», проект VASAB увязывает вопросы застройки территорий

(городские поселения, инфраструктура и взаимодействие с неурбанизированными территориями) с элементами организации (системы и процедуры планирования). В рамке 13.9 описано подобное развитие в Беларуси.

Накопленный опыт ясно показывает, что политика планирования городской застройки, не поддержанная или не одобренная местными общинами, рискует оказаться неэффективной при ее проведении в жизнь, а также угрожает утратой доверия к содержащимся в планах решениям. Однако и привлечение инициатив снизу, вероятно, недостаточно для достижения экологически совместимого развития (Naess, 2001). Следует привлекать всех заинтересованных лиц государственного уровня, из деловых кругов и местной общественности. Экологическое землепользование и расход ресурсов требуют покончить с образом жизни, когда «дело делается любой ценой». Хороший пример развития города, когда объединены все три подхода, охарактеризованные выше по отдельности (отраслевая интеграция, экосистемный подход и Агенда 21 на местном уровне) дан в рамке 13.10 для Мальмё.

В Европе на основе приведенных выше решений, хорошо зарекомендовавших себя на практике, создаются сети для распространения и использования опыта властями, ответственными за градостроительную политику на различных уровнях во многих странах.

Хотя страны-кандидаты в ЕС сталкиваются с серьезными трудностями на пути к внедрению более интегрированных, экологически совместимых систем планирования градостроительства, некоторыми средними и крупными городами уже накоплен положительный опыт. Многие из них создают сети и осуществляют меры по интеграции материальных, социальных и экономических аспектов градостроительства и использованию экологических принципов, экспертизы и участия населения. Например, изучение 12 городов Словацкой Республики выявило, что при планировании городской среды здесь применяют самые различные подходы (авторские данные).

Установлено, что в странах ВЕКЦА трудно осуществить сдвиг от традиций материального планирования к более целостному территориальному планированию, интегрированному с другими секторами и политическими системами и учитывающему ограничения, налагаемые окружающей средой. Однако такие страны, как Беларусь, Украина и Российская Федерация устанавливают новые законодательные системы подготовки и принятия планов градостроительства, приватизации земель и иных реформ. Сильная сторона этих систем состоит в том, что в них предусматриваются постановка стратегических задач, прочная политическая основа, техническая экспертиза, высокий уровень образования и культура обучения. Слабой же стороной остается статичный подход к подготовке плановой документации и недостаточное внимание к проведению плана в жизнь, а также традиция надзора выполнения плана при отсутствии оценок (Wernstedt, 2002).

13.3.3. Прочие методы интеграционной политики

С начала 1970-х годов, когда проблемы окружающей среды стали появляться на повестке дня политических решений, многие механизмы регулирования уже были пущены в ход на основе административно-командных правил (лица, загрязняющие среду, обязаны платить, а правительства должны организовать надзор исполнения и оценки последствий). В развитии такого подхода главную роль играл технологический прогресс. Он облегчал снижение расхода энергии, воды и минеральных ресурсов, способствовал внедрению технологий по переработке отходов, замене одних материалов другими, использованию возобновляемых ресурсов. Однако в данном разделе уделено внимание новейшим политическим инструментам, введенным в практику в последние годы в ходе борьбы против ухудшения состояния окружающей среды: экономическим инструментам и экономической интеграции, добровольному почину, а также экологической оценке.

Экономические инструменты и экономическая интеграция

За последнее десятилетие все большее применение находили рыночные (экономические) инструменты, например, налоги, платежи и системы торговли квотами на выбросы, предлагающие более гибкие, а иногда и менее затратные решения по сравнению с традиционными инструментами, такими как индивидуальные экологические лицензии или общие правила и стандарты. Для стимулирования экологически безопасного поведения и снижения вреда окружающей среде выдавались субсидии из средств от экологических сборов.

Экологические налоги и сборы

Экологические налоги и сборы стали готовыми политическими инструментами и с 1980-х годов находят все большее применение (табл. 13.3). Использование этих инструментов было привязано к принципу «платит загрязнитель», так как они позволяют интернализировать внешние издержки (см. рамку 13.11). Эти внешние издержки могут быть значительными, и экологическое налогообложение помогает надлежащим образом включать эти издержки в рыночные цены на товары и услуги.

Исторически упомянутые налоги и сборы применялись для каждого случая в отдельности как средства достижения конкретных целей. Однако во многих странах они стали все чаще применяться в рамках генеральной стратегии экологической налоговой реформы, а совсем недавно – в рамках экологической фискальной реформы. Первая затрагивает лишь налоги и сборы, тогда как вторая предусматривает и отказ от экологически вредного субсидирования. Первая реформа была проведена в начале 1990-х годов в странах Северной Европы и Нидерландах, а многие другие страны, например, Германия и Великобритания, ищут широкую стратегию такого смещения налоговой базы, чтобы налог на труд уменьшился, а экологические налоги и налоги за использование природных

Рамка 13.10. Устойчивое развитие городской среды, на примере города Мальмё, Швеция

Муниципалитет Мальмё задействовал два интегрированных проекта с тем, чтобы преобразовать западную часть порта Мальмё из замусоренной территории в образцовый пример экологически совместимого развития в черте города. При осуществлении этого замысла в первом проекте учитывались план мероприятий по Агенде 21 для местного уровня, комплексный план «Мальмё 2000», его экологическая программа и План 2000 по обеспечению равенства мужчин и женщин. Ключевыми характеристиками обоих проектов являются:

- партнерство на местном уровне между властями, жилищными компаниями и населением;
- вновь возводимое и перестраиваемое жилье, в том числе для людей с особыми потребностями (пенсионеры, студенты);
- очистка загрязненной почвы и улучшение содержания озелененных мест;
- улучшение инфраструктур для транспортных потоков, энергетики, удаления мусора и водоснабжения (доступный электротранспорт, выработка возобновляемой энергии на местах, проекты по переработке отходов, местное регулирование потоков поверхностных вод, снижающее риск затопления подвалов во время проливных дождей).

В результате этих проектов в Мальмё изменились отношения между людьми и их поведение: повысилась активность в переработке бытовых отходов и популярность велосипеда как транспортного средства. Из проектов вытекло производство новых «зеленых» продуктов и услуг, например, устройство озелененных кровель, вилл с низким потреблением энергии извне и решение проблемы возобновляемых источников энергии. Согласованные усилия и взаимные обязательства городских властей и их партнеров показывают, что Агенда 21 для местного уровня – это весьма жизненная идея для экологически совместимого развития города. В проектах использованы основные критерии воздействия, партнерства и устойчивого развития, а также дополнительные соображения о роли лидеров, наделении общины полномочиями, равенстве полов и привлечении общественности, инновации в местном контексте и о заменяемости.

Источник: Dubai awards, 2002

Рамка 13.11. Оценки внешних издержек

Оценки внешних издержек при традиционном производстве электроэнергии путем сжигания топлива колеблются от 0,1 евро до 0,4 евро за 1 кВтч для электростанций на природном газе и от 0,02 евро до 0,15 евро за 1 кВтч для электростанций на угле (ЕЕА, 2002b). Для транспорта в странах ЕС внешние издержки составляют около 8% от ВВП, причем свыше 90% внешних издержек приходится на дорожный транспорт (ЕЕА, 2001).



Ныне установлены экологические налоги и сборы, но они пока дали лишь ограниченный практический эффект.



Во многих сферах интернализация внешних издержек в рыночные цены еще не завершена.

ресурсов увеличились. Цель состоит в улучшении функционирования рынков и переносе налогового бремени с «хороших» (то есть работающих), на «плохих» (на тех, кто причиняет вред окружающей среде).

В то время как принципы экологической налоговой реформы завоевали признание в большей части Европы, в своей совокупности подобные изменения быстро не происходят. С 1995 года налоги на труд в странах ЕС уменьшились с 23,8% до 23,0% от ВВП, а экологические налоги возросли с 2,77% до 2,84% (ЕЕА, 2002а).

Экологические налоги по энергетике и транспорту относятся к главным ключевым показателям. В большинстве стран северозападной части Европы налоги на пять основных продуктов энергетике уже сравнялись с теми, что были предложены Европейской комиссией в 2002 году в так называемом «Предложении Монти», или даже превысили их (СЕС, 1997). Однако в странах неформального блока, объединяющего Испанию, Португалию, Грецию и Ирландию, а также в Люксембурге и Швейцарии уровни налогообложения существенно ниже. Большинство западноевропейских государств теперь тоже использует систему налогов на дорожный транспорт, розняющуюся в той или иной степени в зависимости от прямых экологических или технических критериев (расход топлива, мощность двигателя, см. рамку 13.12).

Во многих западноевропейских странах налогообложение пользования дорогами и участия в дорожных заторах становится политическим средством. В настоящее время Европейская комиссия разрабатывает рамочное предложение по налогообложению

инфраструктуры, которое, будучи принятым с общего согласия, позволяло бы странам облагать налогами пользование транспортными инфраструктурами для интернализации внешних издержек. Некоторые страны-члены ЕС, включая Германию и Великобританию, планируют ввести свои собственные системы обложения налогами грузовых автоперевозок на дальние расстояния. В Швейцарии уже существует подобная система, согласно которой с тяжелых грузовиков взимается плата за пользование ими внутренней сети автодорог. Пользуется поддержкой также удержание платы за создание грузовиками заторов в городской черте. Лондон – крупнейший город в Европе, где внедрена такая система.

Налоги и сборы с изделий относительно редки, но есть несколько хороших примеров, когда они оказываются эффективными экономическими инструментами. Недавно введенный в Ирландии сбор за использование торговых пластиковых пакетов имел необычайно сильный эффект (см. рамку 13.13).

В некоторых странах Центральной и Восточной Европы (например, в Венгрии) прилагались усилия по повышению налогообложения в производстве энергии. Некоторые страны-кандидаты в ЕС будут вынуждены поднять импортные пошлины на нефтепродукты до уровня, отвечающего минимальным текущим требованиям ЕС, и в связи с этим всем им придется повысить цены и тарифы на производство различных видов энергии с тем, чтобы достичь показателей, установленных в «Предложении Монти». В ряде государств, например, в Боснии и Черногории, Венгрии, Румынии и Словацкой

Рамка 13.12. Ежегодное налогообложение легковых автомобилей в Великобритании

Ежегодное налогообложение легковых автомобилей в Великобритании до недавнего времени было недифференцированным, но теперь оно делится на пять категорий в прямой зависимости от выбросов двуокси углерода (CO₂) в атмосферу. Подразумевается, что новые энергетические показатели и система определения CO₂ в выхлопных газах будут отражать те же категории. Система налогообложения автомобилей, принадлежащих компаниям, была перестроена с целью стимулирования выбора машин с более низкими уровнями выброса CO₂. Подобные изменения положительно оценены в недавнем информационном бюллетене Европейской комиссии (СЕС, 2002b).

Рамка 13.13. Сбор за использование торговых пластиковых пакетов в Ирландии

С 4 марта 2002 года розничным торговцам Ирландии вменено в обязанность оплачивать сбор за каждый выданный покупателю пластиковый пакет в сумме 0,15 евро. Эти доходы поступают в Экологический фонд. Только за три первых месяца своего существования этот обязательный платеж снизил раздачу пластиковых пакетов более чем на 90%. Ожидается, что в результате данного платежа за год будут выведены из оборота более 1 млрд. штук пластиковых пакетов.

Источник: Department of the Environment and Local Government, 2002



По всему ЕС вводится все возрастающее число систем экологического налогообложения для улучшения качества окружающей среды и снижения налогового бремени на труд и другие слагаемые стоимости производства.



Имеется ряд указаний на эффективность экологических налогов, но исследования для их оценки, как правило, отсутствуют.



Налоги и сборы на выбросы в атмосферу и сбросы в воду, а также на использование природных ресурсов весьма распространены в странах ЦВЕ и ВЕКЦА, однако их эффективность не выяснена.



Налоги на производство энергии, отходы и изделия пока применяются мало.

Экологические налоги и сборы, применяемые в Западной Европе, Центральной и Восточной Европе, а также в 12 странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии

Таблица 13.3.

| Страна | Природные ресурсы | | | | Отходы | | | Выбросы | | Избранные виды продукции | | | | Прочие | | |
|----------------------|-------------------|---|---|---|--------|---|---|---------|---|--------------------------|---|---|---|--------|---|---|
| | a | b | c | d | e | f | g | h | i | j | k | l | m | n | o | p |
| Албания | ✓ | | | | | | | | | | | | | | | |
| Армения | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | |
| Австрия | | | | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | |
| Беларусь | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | + | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | |
| Бельгия | ○ | ○ | | | | | | | ○ | | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Босния и Герцеговина | ✓ | | | | | | | | | | | | | | | |
| Болгария | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | + | + | | | | | | | |
| Хорватия | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | + | ✓ | | | | | ✓ | | |
| Чешская Республика | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | ✈ | ✓ |
| Дания | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Эстония | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Финляндия | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | |
| Франция | | ○ | | | | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Греция | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | ✓ | | | | | | | |
| Венгрия | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | + | ✓ | | ✓ | ✓ | | | ✈ | |
| Исландия | | | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | | |
| Ирландия | | | | | | | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | |
| Италия | | | | | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | ✓ | ✈ |
| Казахстан | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | | | | | |
| Кыргызстан | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | | | | | |
| Латвия | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| Литва | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | |
| Республика Молдова | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | ✓ | | | | | | | |
| Нидерланды | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | | | | ✈ | |
| Норвегия | | | | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✈ | |
| Польша | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | ✓ |
| Португалия | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | ✓ | | | | | | | |
| Румыния | | ✓ | ✓ | | | + | | ✓ | ✓ | | | | | | | |
| Российская Федерация | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | ✓ | | | | | | | |
| Словакия Республика | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ |
| Словения | | | ✓ | | | | ✓ | | | | | | | | | |
| Испания | | | | | | | | ○ | ✓ | | | | | | | |
| Швеция | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ○ | ○ | | | ✓ | ✓ | | | |
| Швейцария | | | | | | | | ✓ | ○ | | | ✈ | | | | ✈ |
| Турция | | | | | | | | ✈ | ○ | | | | | | | ✈ |
| Великобритания | ✓ | | | | ✓ | | | | | | | | | | | |
| Украина | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | | | | | |
| Узбекистан | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | | | | | |

Примечание. Не учтены сборы, покрывающие лишь затраты на производство продукции и оказание муниципальных услуг (то есть затраты на сбор отходов, очистку сточных вод).

Обозначения: ✈ = Сборы за несоблюдение предельных уровней (сборы или штрафы, взимаемые только в случае, если выбросы превышают установленные предельные уровни)

○ На региональном (субнациональном) уровне

✈ Только гражданская авиация

| | | | |
|---|---|---|--------------------------------|
| a | Добыча полезных ископаемых, разработка минеральных ресурсов, гравия, песка и т.п. | i | Сбросы в воду |
| b | Грунтовые воды, поверхностные воды | j | Химикаты |
| c | Охота, рыбная ловля | k | Использованная тара и упаковка |
| d | Пользование лесом, вырубка деревьев | l | Аккумуляторы |
| e | Захоронение отходов | m | Пестициды |
| f | Сжигание отходов | n | Пластиковые пакеты |
| g | Опасные отходы | o | Шум |
| h | Выбросы в атмосферу | p | Изменение землепользования |

Источники: EEA, 2000; OECD 2000, 2002a; REC, 1999; экологические обзоры ЕЭК ООН (UNECE EPR)

Республике, установлена экологическая дифференциация налога на автомобили, но их нормы нельзя считать общепринятыми.

В регионе ВЕКЦА налоги и сборы на производство энергии остаются весьма низкими и, по-видимому, там обращают недостаточное внимание на улучшение технических показателей автомобилей при помощи дифференцированного экологического налогообложения. В 1990-х годах многие страны этого региона ввели системы сборов, чтобы поднять доходы, предназначенные для инвестирования в экологические мероприятия, создать стимулы для контроля за загрязнением среды и снижения загрязнения, ужесточить допустимые нормативы и провести в жизнь принцип «платит загрязнитель» (UNEP, 2002). Подобные сборы были введены в сочетании с системой допустимых уровней выбросов: в случае допустимого уровня выбросов предусматривается базовый сбор, а стимулом для соблюдения допустимого уровня служат возрастающие штрафы за его превышение.

Субсидии

По всей Европе существует множество примеров выдачи субсидий. Например, в большинстве стран субсидируется большинство видов общественного транспорта как признание того, что общественный транспорт выполняет важные общественные функции в противовес частному (в общем, сильнее загрязняющему окружающую среду), в особенности личным автомобилям. В ряде западноевропейских стран и в большинстве стран ЦВЕ и ВЕКЦА расходы на субсидии традиционно были на высоком уровне, тогда как в других странах на подобные субсидии региональные власти и органы местного самоуправления налагали бюджетные ограничения. В особенности в странах, находящихся на переходном этапе, бюджетные расходы на общественный транспорт были сильно урезаны, результатом чего являются соответствующие уровни и качество обслуживания пассажиров.

С целью уменьшения выбросов двуокиси углерода (CO₂) и других загрязнителей от работающих на ископаемом топливе электростанций в большинстве западноевропейских стран предлагаются прямые и косвенные субсидии всем, кто пользуется возобновляемыми источниками энергии. Косвенные субсидии становятся механизмом внутренней системы тарифов на электроэнергию, как, например, в случае закона об энергоснабжении в Германии или обязательств по использованию возобновляемых источников энергии в Великобритании. Страны Европейского сообщества коллективно поддерживают инвестиции в возобновляемые источники энергии через вторую программу ALTENER, в то время как параллельная программа SAVE II стимулирует инвестиции в эффективное энергосбережение.

В последние годы в некоторых странах все более поддерживается экологически совместимое ведение сельского хозяйства. Все яснее осознается тот факт, что фермеры, лесоводы и другие предприниматели,

поддерживающие экологическое и социальное благосостояние, могут нуждаться в прямом экономическом стимулировании. Подобные стимулы играют более важную роль в сельскохозяйственной политике, и в то же время усиливается тенденция связывать выплату субсидий с экологическими условиями, как было предложено на промежуточном пересмотре общей сельскохозяйственной политики Европейской комиссией.

С 1992 года ЕС резко повысил уровень ресурсов, выделенных согласно агроэкологическим схемам. Сейчас агроэкологическими схемами охвачено около 20% всех сельскохозяйственных земель, причем эти схемы включают меры по поддержке органического земледелия и ослаблению нагрузки загрязнителей на окружающую среду, а также заботу о культурных ландшафтах. Аналогичный подход принят и в некоторых странах ЦВЕ.

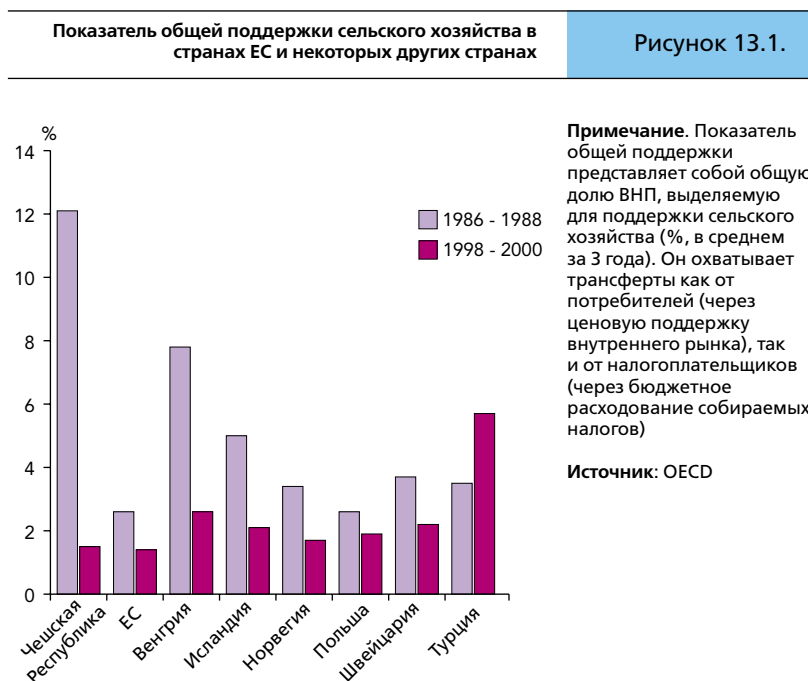
Экологические фонды (обычно аккумулируемые за счет поступлений от сборов по загрязнению среды) имеют важное значение для обеспечения экологических инвестиций в ряде стран ЦВЕ и ВЕКЦА, где реформы быстро продвигаются, а возможность кредитования, напротив, ограничена. Во многих других странах этих регионов уровень промышленного производства упал почти до половины достигнутого до начала перехода к рыночной экономике уровня, и в этих условиях экологическая политика редко стимулирует необходимые действия, а средства экологических фондов ограничены и неэффективны (UNEP, 2002).

Экологически обременительное субсидирование и освобождение от налогов

Финансовая поддержка промышленности, деятельности и изделий может оказывать и существенное отрицательное влияние на качество окружающей среды. Такие субсидии, которые могут быть либо прямыми (видимыми), либо косвенными (невидимыми), широко распространены как в Европе, так и в остальном мире. Прямые субсидии включают финансовую поддержку для стимулирования производства, например, в сельском хозяйстве – это высокие цены закупок продовольствия у фермеров и обеспечение им гарантированного дохода, а в угольной отрасли – это дотации в порядке компенсации энергетических затрат, сюда же относятся налоговые освобождения для гражданской авиации, коммерческого рыболовства или некоторых отраслей промышленности. Косвенное субсидирование осуществляется там, где рынки защищены, например, на внешних границах ЕС, и где правительствам приходится обеспечивать производство товаров и услуг, отпускаемых по ценам, которые не покрывают затрат производителей, например, при сборе и переработке отходов и сточных вод, очистке воды и поддержании транспортных инфраструктур. В ЕС Европейская комиссия выполняет функцию контроля субсидий, в особенности там, где прямые или косвенные субсидии могли бы подорвать единый рынок. Влияние Европейского сообщества на национальную энергетическую политику

весьма ограничено, но Европейская комиссия осуществляет надзор, например, в рамках общей сельскохозяйственной политики, включающей широкую, проработанную в деталях систему субсидий, компенсационных выплат, тарифов и мер ценовой поддержки и составляющей 45% внутреннего бюджета Европейского сообщества.

На рисунке 13.1. показано изменение общей поддержки сельского хозяйства в ряде стран в течение 1990-х годов. В большинстве стран, по которым имеются данные, наблюдается тенденция уменьшения субсидий. Страны, входящие в Организацию экономического сотрудничества и развития (OECD), подобно другим, согласились уменьшить поддержку сельского хозяйства. Однако темпы такого уменьшения, в общем, были низкими, а некоторые виды поддержки даже были исключены из соглашения, так как они были отнесены либо к зеленой, либо к синей рамке по классификации Всемирной торговой организации. Недавние предложения



Снижение налогов или освобождение от налогов в связи с использованием энергии в странах Европы

Таблица 13.4.

| Страна | Уголь | | Природный газ | | Электрэнергия | |
|----------------------|-------|----------------------------|---------------|----------------------------|---------------|----------------------------|
| | НДС | Налог на энергопотребление | НДС | Налог на энергопотребление | НДС | Налог на энергопотребление |
| Австрия | | E | | RL | | RL |
| Бельгия | R | E | | | | |
| Болгария | | - | | - | | - |
| Кипр | | - | | - | | - |
| Чешская Республика | R | - | R | - | R | - |
| Дания | | RL | | RL | | |
| Эстония | | - | | - | | - |
| Финляндия | | | (R) | R | | RL |
| Франция | | - | | - | | - |
| Германия | E | - | RL | - | | RL |
| Греция | | - | | - | R | - |
| Венгрия | (E) | - | (R) | - | | R |
| Исландия | | - | | - | RH | - |
| Ирландия | RH | - | RH | - | RH | - |
| Италия | R | (E) | R | RHL | R | RHL |
| Латвия | | - | | - | | - |
| Литва | | - | | - | | - |
| Люксембург | R | - | RH | - | R | - |
| Нидерланды | | | | RHL | | RHL |
| Норвегия | | | | | R* | |
| Польша | | - | | - | | - |
| Португалия | | - | (R) | - | | R |
| Румыния | EH | - | EH | - | EH | - |
| Российская Федерация | | - | | - | | - |
| Словацкая Республика | R | - | R | - | R | - |
| Словения | | E | | E | (R) | E |
| Испания | | - | | - | | - |
| Швеция | | RL | | RL | | EL |
| Швейцария | | - | | - | | - |
| Турция | | - | R | - | | - |
| Великобритания | RH | EH | RH | EH | RH | EH |

Примечание. R – снижение налогов, E – освобождение от налогов, L – налоговое снижение/освобождения для крупных потребителей энергии и/или особых отраслей, таких как оранжерейное садоводство, H – налоговое снижение/освобождения для бытового сектора. Налоговые снижения/свободы для пользователей возобновляемыми источниками энергии не считаются экологически обременительными субсидиями и поэтому в таблицу не включены. Скобками отмечены льготы, которые недавно были отменены. Знак «-» означает отсутствие какого-либо особого налога, связанного с потреблением энергии или выбросами CO₂. Астериск «*» означает: «только в определенных регионах».

Источник: Oosterhuis, 2001.

Комиссии по среднесрочному пересмотру общей сельскохозяйственной политики привели бы, в случае их принятия, к заметной развязке субсидий и производства. В области энергетики в странах ЕС доминируют субсидии по добыче угля. Эти субсидии либо стабильны, либо имеют тенденцию некоторого снижения, но кое-где, особенно в Германии, угольные субсидии все еще составляют существенную долю ВВП. Во многих европейских странах потребности в энергии продолжают субсидироваться (обычно по соображениям социального характера или конкурентоспособности) за счет снижений налогов (табл. 13.4).

В отличие от субсидий в сельском хозяйстве и энергетике, транспортные субсидии еще не прошли текущую оценку на сопоставимой международной основе. Эти субсидии включают преимущественно предоставление инфраструктур за сниженные цены, освобождение от налогообложения в связи с внешними издержками из-за загрязнения окружающей среды, дорожных заторов и аварий, а также налоговые снижения и/или освобождения от налогов для особых видов транспорта. Нередко все это делается по социальным соображениям или для повышения коммерческой конкурентоспособности. Среди льгот второго типа наиболее очевидный пример – отсутствие налога на авиационное топливо. В 2000 году Европейская комиссия рекомендовала странам-членам ЕС усилить их работу в рамках общей концепции Международной организации гражданской авиации по введению налогообложения авиационного топлива (СЕС, 2000), но пока в этом направлении сделано относительно немного. Продолжается работа по возможному введению европейского авиационного сбора.

В странах ЦВЕ и ВЕКЦА в предыдущие годы с централизованно планируемой экономикой, как правило, устанавливались искусственные ценовые уровни и другие формы субсидирования. Однако в 1990-х годах перемещения и перестройки в экономике уменьшили объемы фондов, имеющиеся в распоряжении национальных правительств. Кроме того, международные финансовые организации ставили предварительным условием выдачи ими ссуд и грантов далеко идущие реформы. Эти два обстоятельства вынудили резко сократить уровень субсидирования в большинстве отраслей.



Экологически обременительные субсидии и налоговые свободы остаются существенными по объему. Субсидии постепенно сходят на нет, но предоставление налоговых льгот остается общей практикой.

Продажа квот на выбросы

Продажа квот на выбросы – новейший инструмент экономического регулирования в ЕС. В то время как раньше идея продажи квот на выбросы традиционно сталкивалась с неприязнью в ЕС, ситуация изменилась с включением в Киотский протокол 1997 года «гибких механизмов», куда входила и продажа

квот на выбросы. Именно с этого момента наблюдается быстро растущий интерес к торговле разрешениями на выбросы и продаже квот на них как на уровне ЕС в целом, так и на уровне отдельных стран-членов ЕС. В 2005 году намечается запуск программы продаж квот на выбросы парниковых газов в ряде промышленных секторов ЕС.

Дискуссии о создании и внедрении схем внутригосударственной торговли квотами парниковых газов ведутся в ряде стран-членов ЕС, включая Нидерланды, Швецию, Германию, Францию и Швейцарию. Дания и Великобритания уже запустили схемы внутригосударственной торговли квотами на выбросы парниковых газов, причем эти схемы начали применяться соответственно в 2001 и 2002 годах (OECD, 2002b).

Хотя основные схемы торговли разрешениями на выбросы касаются только парниковых газов, представляется, что этот инструмент заслуживает большего внимания. Нидерланды серьезно рассматривали схему торговли разрешениями на выброс окисей азота (NO_x), а в Великобритании была предпринята попытка внедрить схему ограниченной торговли квотами на выброс двуокиси серы (SO₂) в пределах «колпака» компаний National Power и PowerGen. Ряд стран вводят торговлю сертификатами на возобновляемые источники энергии (например, Бельгия, Дания, Италия и Нидерланды), а Великобритания разработала систему торговли сертификатами на промышленные отходы (OECD, 2002b).



Торговля квотами на выбросы была начата в ЕС в качестве нового регулирующего инструмента, что сулит новые возможности для дальнейшего менее затратного уменьшения загрязнения окружающей среды.

Добровольные инициативы

В дополнение к действиям со стороны правительств были также предприняты некоторые инициативы, при которых делается ставка на собственную ответственность частного сектора за улучшение состояния окружающей среды. Кроме того, регулирующие органы и фирмы заключают между собой достигнутые путем переговоров договоренности и принимают на себя обязательства с указанием целей, которые желательно достичь. Компании постепенно открывают для себя выгоды экологически чистого производства и «зеленых» товаров и услуг. Однако защищенные законом капиталовложения, укоренившиеся привычки и ведомственные барьеры могут помешать процессу перестройки промышленности «на зеленый лад». Вообще говоря, число добровольных мероприятий за последнее десятилетие существенно возросло. Достигнутые путем переговоров договоренности также рассматриваются как новые инструменты в сочетании с другими инструментами, и подход типа «какой инструмент лучше?» сменился другим подходом: «какой подбор инструментов оптимален?».

Договоренности, достигнутые путем переговоров с деловыми кругами

Согласно достигнутому путем переговоров договоренностям, правительства, с одной стороны, и промышленная отрасль или же группа компаний, с другой стороны, соглашаются достичь определенных целей по улучшению окружающей среды в оговоренные сроки (см. рамку 13.14). Многие достигнутые путем переговоров договоренности основываются на принципах гражданского права, то есть на двустороннем соглашении партнеров, вступающих в договорные отношения, тогда как другие подобные соглашения скорее «джентльменские», юридически не обязывающие. Выбор зависит от особенностей правовых структур данной страны.

За 1990-е годы число достигнутых путем переговоров договоренностей возросло, и они распространились по всем странам-членам ЕС, тогда как в странах ЦВЕ и ВЕКЦА они еще довольно редки (EEA, 1997; OECD, 1998 и 1999; ten Brink, 2002). Сейчас в ЕС действует несколько сотен достигнутых путем переговоров договоренностей, главным образом, на национальном уровне, но во многих странах они заключаются также на местном уровне, и лишь малая часть таких договоренностей, действующих в масштабе всего Сообщества, направлена на продукцию, широко распространенную на внутреннем рынке ЕС. Лидирующая страна, Нидерланды, имеет сильные политические традиции согласования интересов и более сотни достигнутых путем переговоров договоренностей, заметный рост применения данного инструмента наблюдается и в других странах-членах ЕС.

Эффективность достигнутых путем переговоров договоренностей зависит от степени доверия к ним, серьезности отношения сторон к принимаемым обязательствам, прозрачности контроля хода выполнения количественных целей. «Большая дубинка» законодательного принуждения способствует эффективности, но в ряде случаев прибегать к ней нет необходимости (de Clercq *et al.*, 2000). Важно подчеркнуть здесь, что механизм достигнутых договоренностей можно рассматривать как процесс, и при заинтересованности правительств и под их нажимом, иногда поддерживаемом неправительственными организациями, эти договоренности могут стать еще эффективнее.

Сертифицированные системы мер по охране окружающей среды

Начиная с 1980-х годов, крупные компании разрабатывают системы мер по охране окружающей среды в ответ на требование продемонстрировать уровень экологических показателей. В 1996 году эти разработки

Рамка 13.14. Ключевые области достигнутых путем переговоров договоренностей

За последние несколько лет одной из областей, в которой растет число достигнутых путем переговоров договоренностей, стало изменение климата. Эти договоренности все чаще заключались также в связи с экологическими налогами (например, в Великобритании достигнутые путем переговоров договоренности по климату привязаны к климатической пошлине). ЕС, со своей стороны, также поощряет заключение подобных договоренностей там, где они необходимы в каком-либо дополнительном аспекте (CEC, 1996; 2002b).

Достигнутые путем переговоров договоренности вошли в практику в ответ на обширный ряд экологических проблем, включающих загрязнение среды вследствие технологической деятельности (например атмосферные выбросы SO₂ и NO_x в Нидерландах, сбросы в воду в Португалии, выбросы CO₂ в атмосферу в Великобритании и Швейцарии), повышенную технологическую активность (интенсивное энергопотребление в Финляндии, Германии и Нидерландах), использование загрязняющей продукции (например, аккумуляторы в Германии и Бельгии), отходы, связанные с той или иной продукцией (например, упаковочные отходы в Швеции, транспортная упаковка в Дании).

привели к установлению двух стандартов: международного стандарта ISO 14001 (под эгидой Международной организации по стандартизации) для организаций всех типов во всем мире и схемы экологического менеджмента и аудита (EMAS) для промышленности ЕС. В 2001 году была принята обновленная схема EMAS-2, тесно связанная со стандартом ISO 14001, и в настоящее время ее можно применять не только к промышленным зонам. Компании могут сертифицировать свои собственные системы управления окружающей средой согласно стандарту ISO и EMAS. Цели систем управления окружающей средой включают юридическое согласие исполнять определенные требования и непрерывно улучшать экологические показатели. Такая формулировка придаст этому механизму деловую гибкость.

За пять лет использования ISO 14001 и, в меньшей степени, EMAS стали популярными в деловых кругах. Как показано в таблице 13.5, несколько тысяч компаний сертифицировали свои системы управления окружающей средой. Географически наиболее активной оказались страны северо-запада Европы. Страны-кандидаты в ЕС приняли на вооружение ISO 14001. В нескольких странах, в особенности, в Германии, Австрии, Дании и Швеции, популярна EMAS. В деловых кругах данными инструментами пользуются, в основном, многонациональные корпорации, в первую очередь, химического сектора.

Следует пояснить, что сертифицированные системы мер по охране окружающей среды (EMS) вовсе не улучшают экологические показатели автоматически. Проведенное недавно исследование установило отсутствие прямой связи между сертифицированием и экологическими показателями (Verkhout *et al.*, 2001). Кроме того, пользуясь системой EMAS/ISO 14001, компании имеют весьма существенную свободу в выборе своих собственных приоритетов. Возможны как управление по цепочке, так и «зеленая» политика закупок, но ни то, ни другое не является обязательным. Большинство компаний сосредоточивает свои усилия на внутренних производственных процессах, но производители электроники и автомобилей уже начали рассматривать закупочную политику как средство улучшения экологических показателей через управление по цепочке.



В 1990-х годах участилось использование достигнутых путем переговоров договоренностей, особенно в Западной Европе, однако в отношении их эффективности все еще остается некоторый скептицизм.

Таблица 13.5.

Число выданных сертификатов ISO 14001 и EMAS в некоторых европейских странах в январе 2002 года

Примечание. В неназванных странах число выданных сертификатов меньше 20: – данная система стандартов не применяется.

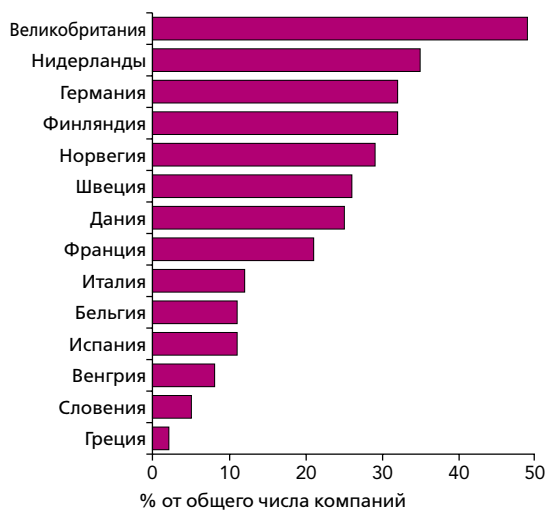
Источники:
www.ecology.or.jp/isoworld;
www.europa.eu.int/comm/environment/emas

| Страна | ISO 14001 | EMAS | Страна | ISO 14001 | EMAS |
|----------------|-----------|-------|----------------------|-----------|------|
| Германия | 3 380 | 2 692 | Норвегия | 297 | 64 |
| Великобритания | 2 500 | 78 | Польша | 294 | – |
| Швеция | 2 070 | 211 | Австрия | 224 | 360 |
| Испания | 2 064 | 154 | Ирландия | 200 | 8 |
| Италия | 1 108 | 68 | Чешская Республика | 197 | 6 |
| Франция | 1 092 | 35 | Словения | 138 | – |
| Нидерланды | 942 | 25 | Бельгия | 130 | 14 |
| Дания | 919 | 174 | Турция | 91 | – |
| Швейцария | 762 | – | Словацкая Республика | 73 | – |
| Финляндия | 678 | 36 | Греция | 66 | 6 |
| Венгрия | 300 | – | Португалия | 47 | 2 |

Рисунок 13.2.

Корпоративная отчетность 100 ведущих компаний по странам в 2002 году

Источник: KPMG, 2002



Экологическая отчетность по предпринимательству

1990-е годы были началом представления экологической отчетности по предпринимательству (рис. 13.2). Разработкой экологической отчетности стали заниматься спустя пять лет после появления сертифицированных систем управления окружающей средой, и это показывает, что хорошо налаженные системы управления окружающей средой были предпосылками серьезной отчетности. EMAS требует от компаний публиковать сертифицированную декларацию. Но в стандарте ISO 14001 такого требования нет.

Поскольку унифицированные формы указанной отчетности отсутствуют, это вносит много неудобств и затрудняет сравнение компаний. В 1997 году Глобальная инициатива по отчетности – неправительственная организация, поддерживаемая Экологической программой ООН (UNEP) – начала разработку рекомендаций для отчетности по экологической совместимости (GRI, 2001).

В ряде стран ЕС некоторые отрасли промышленности обязаны публиковать свои экологические отчеты. Так принято в Дании (с 1996 года, охвачено несколько тысяч объектов), в Нидерландах (с 1999 года, 250 компаний), в Швеции (с 1999 года, в финансовый отчет введен специальный параграф), во Франции (с 2002 года, котирующиеся на открытых торгах компании).

Число компаний, которые публикуют экологические отчеты, возрастает. Централизованный регистр экологических отчетов пока еще не налажен, но 45 компаний из «Списка 250 самых удачливых» в настоящее время публикуют экологические отчеты (KPMG, 2002). Передовыми в этом отношении

являются компании химического, газового, нефтяного, электронного, автомобильного и коммунального секторов. Доклад 2002 года по Экологической программе ООН (UNEP) выделяет следующую «великолепную семерку» компаний-лидеров в своем классе: Co-operative Bank (Великобритания), Novo Nordisk (фармацевтика, Дания), BAA (аэропорты, Великобритания), British Telecom (Великобритания), Rio Tinto (минеральные ископаемые, Великобритания), Royal Dutch Shell (нефть, Великобритания и Нидерланды) и British Petroleum (нефть, Великобритания). В этих компаниях хорошее управление сочетается с прозрачностью (UNEP/SustainAbility, 2002).

Как и в случае сертификации системы управления окружающей средой, чем меньше размеры компании, тем меньше вероятность представления ею экологического отчета.

Международные деловые организации устойчивого развития

С 1995 года Всемирный совет предпринимателей по устойчивому развитию (WBCSD) приступил к организации сотрудничества деловых кругов в области устойчивого развития. В 2002 году членами этого Совета были около 150 компаний, причем 50% были европейскими. В проектах Совета представители корпораций разрабатывают ноу-хау по различным темам, таким как экологическая эффективность, инновации и социальная ответственность корпораций. В сфере отчетности по неистощительному развитию Совет тесно сотрудничает с организацией Глобальной инициативы по отчетности (GRI). Почти все 111 корпораций, использующих указания GRI, входят и в Совет. В январе 2003 года Совет опубликовал отчет, предназначенный для усиления процесса становления корпоративной отчетности по экологической совместимости в качестве делового инструмента. Совет также выпустил руководство в помощь компаниям, составляющим отчеты, с целью сделать содержащуюся в отчетах информацию более полезной для заинтересованных лиц.

В 1984 году химическая промышленность инициировала программу «Ответственное обращение», целью которой было улучшение экологических показателей, открытая связь с общественностью и распространение передового опыта. Являясь добровольной программой, «Ответственное обращение» непрерывно совершенствуется и приспособляется к новым требованиям по управлению окружающей средой.

Большинство национальных и международных торговых ассоциаций разработали схемы в помощь компаниям-участникам по управлению окружающей средой. Некоторые из них включают правила поведения и экологические руководства для компаний-участниц этих ассоциаций. Однако в них не используются такие императивные схемы, как в химической промышленности, и при отсутствии надзора маловероятно, что компании будут следовать упомянутым правилам поведения.

Экомаркировка продукции

Старейшая национальная система экомаркировки, немецкий Blauer Engel («Синий ангел»), была впервые применена 25 лет назад. Немецкая система делает акцент на нескольких критериях продукции, считающихся наиболее важными для обеспечения требуемых экологических показателей. Более поздние схемы применяют подход «от люльки до гроба», подразумевающий использование оценки жизненного цикла изделия (LCA). В 1993 году, в дополнение к различным национальным схемам, ЕС ввел экомаркировку «цветок». В настоящее время эта схема охватывает 18 групп продукции, еще восемь находятся на стадии разработки. Национальные схемы экомаркировки действуют в Германии, Финляндии, Швеции, Дании, Норвегии, Исландии, Испании и Каталонии, Франции, Австрии, Нидерландах, Хорватии, Чешской Республике, Венгрии, Польше и Словакии.

Помимо экомаркировки ЕС и национальных экомаркировок, имеется также много частных и специальных маркировок. Частные маркировки, охватывающие несколько групп продукции, имеют значение только в некоторых странах. Примерами могут служить маркировка TCO (Швеция) и «Хороший экологический выбор» (Великобритания, Швеция). Специальные маркировки охватывают лишь какую-либо одну группу продукции. Они относительно хорошо разработаны для продукции сельского и лесного хозяйства. Маркировка ЕКО, присваиваемая неправительственной организацией SKAL, сертифицирует продукцию органического земледелия в 30 странах (Bushmovich *et al.*, 2001). При маркировке предпочтение отдается пищевым продуктам, но в списки экологических товаров включают также и непищевую продукцию, например, хлопковый текстиль.

В лесном хозяйстве главным инициатором экологически совместимого управления лесами во всем мире стал Лесной попечительский совет (FSC). Совет был создан в 1993 году в Мексике и к настоящему времени сертифицировал 27 млн. га лесов. В 2002 году леса, сертифицированные Советом, имелись в 23 европейских странах во главе с Польшей, Швецией, Великобританией, Эстонией и Латвией (свыше 0,5 млн. га в каждой). В ряде стран с переходной экономикой экологическая маркировка была введена для того, чтобы стимулировать использование экологически совместимых изделий и продовольственных методов. Она основана на аналогичной маркировке стран Западной Европы. Такие маркировки были присвоены ряду видов продукции, но до сих пор имеется мало информации об экономической эффективности маркировок. По-видимому, основной эффект экомаркировок состоит в признании экологических усилий и мотивации производителей товаров, а также в налаживании диалога между промышленностью и властями, отвечающими за окружающую среду. Международные экомаркировки сыграли положительную роль в странах с переходной экономикой. В этом регионе представлены (через

партнеров из местных неправительственных организаций) несколько международных сетей сертифицирования органических продовольственных товаров, которые действуют наряду с внутренними системами маркировки качества и органического происхождения продовольственных товаров. В некоторых случаях лесные и деревообрабатывающие компании получают сертификаты Совета по управлению лесами для того, чтобы иметь возможность продавать древесину и продукцию деревообработки на западных рынках (UNECE, 2002).



В Европе продолжается распространение экомаркировок, однако они применяются только в случае некоторых товарных групп и стран.

Оценка экологического влияния

Оценка экологического влияния – важный инструмент гармонизации политики и интегрирования экологических соображений в общеэкономические и отраслевые решения. Эта оценка основывается на принципах предосторожности, привлечения общественности и предотвращения вреда окружающей среде.

В Западной Европе составление проектов по оценке влияний на окружающую среду идет успешно: только в отчете Монако отмечена недостаточность нормативной базы. В общем, практика применения такой оценки также дает хорошие результаты. Здесь прогресс в значительной степени был ускорен Директивой ЕС по оценке влияний на окружающую среду (Directive 85/337/ЕЕС с поправками, внесенными документом Европейской комиссии 97/11/ЕС), а также Эспоской конвенцией (по оценке экологического влияния в трансграничном контексте), вступившей в силу в 1997 году. Если говорить о не решенных пока проблемах оценки влияний на окружающую среду, то в то время как процедурное соответствие упомянутой директиве очень хорошее, ответы на вопросы анкеты показывают, что есть еще возможности улучшения. Лучше привлекать общественность уже на этапе определения задач, а не тогда, когда основные решения по проекту уже приняты. В некоторых странах был достигнут прогресс в том, что оценке экологического влияния стали придавать серьезное значение при принятии решений, при этом неверные прогнозы на стадии оценки можно было скорректировать на окончательной стадии выдачи разрешений. Однако до сих пор остается нормой неполное принятие мер, смягчающих вред среде, нередко остающийся бесконтрольным и ненаказуемым. Следовательно, необходимо уделять больше внимания надзору наносимого среде вреда и поиску путей борьбы с его непредсказуемыми последствиями.

В Нидерландах система оценки экологического влияния действует при поддержке независимой комиссии по оценке среды, которая помогает определять охват оценки (если оценка касается большей группы населения, чем предполагают

власти) и пересматривать декларации по экологическому влиянию. Это общепринятый способ преодоления предвзятости и обеспечения качества оценки.

Система оценки экологического влияния, недавно принятая в Португалии, включает новые процедуры, следующие после оценки. Включено требование «представления заключения» о том, что процедуры оценки экологического влияния соответствуют требованиям. Это заключение должно показать, насколько полно меры, способные смягчить вред и отраженные в заключении о причинении вреда окружающей среде, были учтены при разработке проекта. На этом основании власти, оценивающие вред среде, могут потребовать внесения поправок в проект или в процесс управления его осуществлением, или же принять дополнительные смягчающие меры в случае непредвиденного причинения вреда. На стадии проектирования заинтересованные стороны, в том числе общественность, могут подать жалобы по фактам причинения вреда среде, которые власти обязаны рассмотреть по существу.

В странах ЦВЕ наблюдается прогресс в деле внедрения систем оценки экологического влияния, их применение проходит также успешно. Кроме того, внедряется ряд программ по улучшению экономических показателей, содействующих достижению соответствия требованиям директив ЕС, однако пока еще не все страны участвуют в этом процессе. Другие упоминаемые проблемы состоят в том, что, даже участвуя в программах по улучшению экологических показателей и имея новую законодательную систему, страны сталкиваются с проблемами при их реализации из-за отсутствия системы подготовки ответственных должностных лиц, а также из-за отсутствия организаций, которые имели бы необходимый опыт оценки экологического влияния. Упоминаются также проблемы, связанные с неудовлетворительным качеством заключений, а также с тем, что еще предстоит разработать особые указания, поскольку согласно принятым административным процедурам оценка затягивается надолго (в некоторых случаях более года). Некоторым странам нужно время, чтобы накопить необходимый опыт, чему мог бы способствовать перенос акцента на обучение. Другие страны все еще нуждаются в изменении законодательства и создании административных предпосылок, обеспечивающих успешное проведение оценки.

В странах региона ВЕКЦА системы оценки экологического влияния основываются, прежде всего, на государственном экологическом надзоре и системах оценки вреда окружающей среде, унаследованных от бывшего СССР. В функционировании этих систем существуют трудности, о которых часто говорят. Среди них и то, что граждане не осведомлены о своих правах и обязанностях и поэтому не могут надлежащим образом участвовать в оценке вреда, причиняемого окружающей среде. Финансовые ограничения препятствуют функционированию системы оценки экологического влияния. Качество

заклучений об экологическом влиянии бывает низким, а соответствующие указания неадекватными. Не рассматривается вопрос о трансграничном экологическом влиянии. Нет экспертов по оценке экологического влияния или же их очень мало. Наконец, штрафы за невыполнение требований по воздержанию от загрязнения среды недостаточны. Еще одна общая проблема состоит в том, что при переходе от прежней, советской системы к западной методике оценки экологического влияния в ряде стран возникает ситуация, когда параллельно действуют обе эти системы, что и приводит к недоразумениям.



Проведение и использование оценок экологического влияния распространено по всей Европе, но эффективность этих оценок ограничена.

Стратегическая экологическая оценка

В странах Западной Европы прогресс стратегической экологической оценки носит лишь фрагментарный характер. Европейский союз принял Директиву по стратегической экологической оценке (Directive 2001/42/EC), которая должна вступить в силу в странах-членах ЕС в июле 2004 года. Страны Западной Европы накопили достаточно опыта в использовании стратегической экологической оценки, и некоторые из них уже имеют соответствующие работоспособные системы. Однако гораздо чаще такая оценка проводится там от случая к случаю и ограничивается лишь отдельными секторами, в частности, планами, относящимися к землепользованию и транспорту. Многие страны отмечают, что их опыт стратегической оценки окружающей среды состоит лишь в оценке региональных планов, как того требуют правила Европейского совета по строительным фондам (документ 2081/93, ныне пересмотренный как 1260/1999) и указывают на отсутствие необходимых разъяснений как ключевое препятствие успешному выполнению требований законодательства и исполнительной власти.

В случае некоторых стран ЦВЕ еще слишком рано судить о том, насколько успешно работает методика стратегической оценки, в других же странах этого региона новое законодательство все еще находится в процессе разработки. Некоторые страны сообщают о ряде трудностей при проведении в жизнь методики стратегической оценки, в том числе о систематическом невыполнении требований, недостаточной требовательности со стороны местных властей и отсутствии примеров применения стратегических оценок в других отраслях. Однако вскоре страны-кандидаты в ЕС будут обязаны выполнять требования Директивы ЕС по стратегической экологической оценке, и это может дать положительный эффект.

В странах ВЕКЦА системы государственного экологического надзора и оценки воздействия на окружающую среду охватывают и стратегическую экологическую оценку, поэтому проблемы этой оценки здесь аналогичны рассмотренным проблемам оценки экологического влияния. Весьма

Рамка 13.15. Новая инициатива ЕС в направлении большей интеграции: оценка экологического воздействия

В мае 2002 года в своем сообщении Европейская комиссия инициировала нововведение ЕС по оценке экологического влияния (IA) для улучшения качества и последовательности процесса выработки политики (СЕС, 2002с). Намерение Комиссии состояло в том, что оценка экологического воздействия будет проводиться для всех основных инициатив, будь то стратегии, политические подходы, программы или законодательство. Теперь есть механизм принуждения, обеспечивающий применение оценки влияния для всех политических шагов, основанных на предварительном анализе торговой политики (так называемая оценка экологической совместимости, или SIA).

Оценка экологического воздействия имеет целью помочь проанализировать влияние упомянутых инициатив в трех аспектах, представляющих собой три столпа устойчивого развития: экономический, социальный и экологический. Она должна также выявить, кто пострадал и в чем состоят необходимые уступки как между упомянутыми тремя аспектами, так и между группами заинтересованных лиц. Инструмент IA призван также упростить процесс оценки основных инициатив как путем введения ключевых элементов существующих методологий оценки, так и путем их замещения. Эти элементы включают оценку хозяйственного воздействия (BIA), оценку регулятивного воздействия (RIA), оценку влияния на здоровье (HIA) и даже стратегическую экологическую оценку (SEA). Однако ключевой вопрос состоит в том, как далеко эти принципы могут быть продвинуты в практику и не утратят ли при этом охарактеризованные выше ключевые моменты часть своей значимости.

На национальном уровне требование применять оценку экологического влияния (IA) пока еще не установлено. Будет продолжено использование национальных подходов типа RIA, SIA, BIA и SD (оценка устойчивого развития в целом) и т.п., хотя, вероятно, будут разрабатываться и более широкие оценки вреда типа IA. В настоящее время Финляндия проводит оценку SIA посредством применения адаптированных стратегических экологических оценок (SEA). Нидерланды применяют ряд скоординированных тестов, включая экологический тест (E-test) и бизнес-тест (B-test), а также тесты на осуществимость и на правовую дееспособность. Великобритания ведет экспериментальную проработку собственного инструмента – оценки комплексной политики (IPA), а, кроме того, там принят метод оценки регулятивного воздействия (RIA) в качестве стандарта и интегрированного подхода к выработке политики.

Требование применения оценки экологического влияния (IA) призвано помочь тому, что все виды вреда для экологической устойчивости, причиняемого основными инициативами властей и заинтересованных лиц, будут выявлены на достаточно раннем этапе с тем, чтобы предложения по исправлению ситуации поступали до пуска проекта в ход. Аналогичным образом, требуя учитывать интересы других заинтересованных сторон на раннем этапе, применение оценки экологического влияния (IA) сулит более полную интеграцию соображений экологической совместимости в политику и гарантию более полного согласования политических шагов между политическими деятелями и территориями.

Оценка экологического влияния (IA) дает возможность поддержать устойчивое развитие и содействовать проведению в жизнь более компетентной и эффективной политики.

вероятно также, что прогресс в данной области во многих странах региона ВЕКЦА будет медленным из-за финансовой ситуации в этих странах – здесь следовало бы рассмотреть возможность оказания помощи по улучшению экологических показателей, деятельности которой уже была доказана на примере многих стран-кандидатов в ЕС.



Применение стратегической экологической оценки фрагментарно, и четкие указания относительно ее масштабов и использования отсутствуют.

Недавние инициативы

Вопрос, вновь и вновь возникающий по всей Европе, особенно в странах ЦВЕ и ВЕКЦА, – качественная сторона привлечения общественности к участию в оценке экономического влияния и стратегической экологической оценки. В этом контексте в городе Лукка, Италия, с 21 по 23 октября 2002 года прошла первая встреча представителей стран-участниц Орхусской конвенции. На встрече был утвержден механизм согласования, открытый для предложений

от общественности при условии, что члены исполнительного комитета могут назначаться неправительственными организациями. Такой подход активно защищали несколько группировок, включая представителей Европейского союза. Данный механизм может стать прецедентом более эффективных договоренностей в будущем. Кроме того, он мог бы своим примером стимулировать более открытое принятие решений.

Есть и другие примеры предпринятых недавно усилий по улучшению интегрирования политических решений и гарантированию их реального проведения в жизнь. Такие шаги включают инициативу Европейского союза по оценке экологического влияния (см. рамку 13.15), а также черновой протокол Европейской экономической комиссии ООН (UNECE) по стратегической экологической оценке. Этот протокол был подготовлен для подписания на Киевской министерской конференции «Окружающая среда для Европы» (май 2003 г., Киев) и может оказаться полезным для распространения практики стратегической экологической оценки по всему региону.

13.4. Ссылки

- Ajuntament de Calvia, 2000. *Plan general de ordenacion urbana de 2000 de Calvia*.
- Artobolevskiy, 2000. New principles for Russian regional policy. *European Spatial Research and Policy* 7(2):21–33.
- Berkhout, F. et al., 2001. MEPI: *Measuring the environmental performance of industry*. SPRU, University of Sussex, Brighton.
- Bushmovich, A. et al., 2001. *Towards sustainable production and consumption of textile products*. EPCEM, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- CEC, 1996. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on environmental agreements*. COM (96)561 final. Brussels.
- CEC, 1997. *Proposal for a Council directive restructuring the Community framework for the taxation of energy products*. COM (1997)30 final. Brussels.
- CEC, 2000. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Taxation of aircraft fuel*. COM (2000) 110 final. Brussels.
- CEC, 2002a. *Communication from the Commission setting out a Community Action Plan to integrate environmental protection requirements into the Common Fisheries Policy*. COM (2002)186. Brussels.
- CEC, 2002b. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Taxation of passenger cars in the European Union – options for action at national and Community levels*. COM (2002)431. Brussels.
- CEC, 2002c. *Communication from the Commission on impact assessment*. COM (2002)276. Brussels.
- de Clercq, M. et al., 2000. *A comparative study of environmental negotiated agreements*. Universiteit van Gent, Ghent.
- Department of the Environment and Local Government, 2002. Press release dated 26 August 2002. Ireland.
- Dubai awards, 2000 and 2002. Dubai international awards for best practices in improving the living environment. <http://www.sustainabledevelopment.org/blp/awards/awardsmain.html>
- Ecologic and IEEP, 2002. *EU environmental governance: A benchmark of policy instruments with a focus on agriculture, energy and transport*. IEEP and Ecologic, London.
- EEA (European Environment Agency), 1997. *Environmental agreements: Environmental effectiveness*. EEA, Copenhagen.
- EEA (European Environment Agency), 2000. *Environmental taxes: Recent developments in tools for integration*. Environmental Issues Series No 18. EEA, Copenhagen.
- EEA (European Environment Agency), 2001. TERM 2001. *Indicators tracking transport and environment integration in the European Union*. EEA, Copenhagen.
- EEA (European Environment Agency), 2002a. *Environmental signals 2002*. EEA, Copenhagen.
- EEA (European Environment Agency), 2002b. *Energy and environment in the European Union*. Environmental issues report No 31. EEA, Copenhagen.
- GRI (Global Reporting Initiative), 2001. *Sustainability reporting guidelines*. Boston.
- IEEP, 2001a. *The effectiveness of EU Council integration strategies and options for carrying forward the Cardiff process*. IEEP and Ecologic, London.
- IEEP, 2001b. *Review of progress made under the 2001 Swedish presidency of the EU on Council integration strategies for carrying forward the Cardiff process*. IEEP, London.
- KPMG (KPMG Global Sustainability Services), 2002. *International survey of corporate sustainability reporting 2002*. De Meern.

- Laansalu, A., 2001. *Agriculture and rural development – an overview 2000//2001*. Ministry of Agriculture, Tallinn.
- Mikk, M., 2001. Organic agriculture in Estonia. SOEL, Duerkheim.
- Ministry of Environment, Norway, 1997. *Environmental policy for sustainable development. Joint efforts for the future*. Report to the Storting No 58.Oslo.
- Naess, P., 2001. Urban planning and sustainable development. *European Planning Studies* 9(4):503 –524.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 1998. *The use of voluntary initiatives in the European Union: An initial survey*. ENV/EPOC/GEEI (98)29/Final.OECD, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 1999. *Voluntary approaches for environmental policy: An assessment*. OECD, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 2000. *Survey on the use of economic instruments for pollution control and natural resource management in the NIS: Preliminary conclusions and recommendations*. CCNM/ENV/EAP(2000)85.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 2002a. OECD/EU database on environmentally related taxes. (Forthcoming on line: <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-471-nodirectorate-no-no-8-log127588,00.html>)
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 2002b. *Implementing domestic tradeable permits: Recent developments and future challenges*. OECD, Paris.
- Oosterhuis, F.H., 2001. *Energy subsidies in the European Union*. Final report. W-01/21. Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- REC (Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe), 1999. *Sourcebook on economic instruments for environmental policy*. REC, Szentendre
- ten Brink, P., 2002. *Voluntary environmental agreements: Process, practice and future use*. Greenleaf Publishing, United Kingdom.
- Traynor, I., 2002. For Siberia, a return to wasteland. *The Guardian newspaper*. 12 June. London.
- UNECE, 2000a. *Environmental Performance Review of Lithuania: Report on Follow-up*. UNECE, Geneva.
- UNECE, 2000b. *Environmental Performance Review of Latvia: Report on Follow-up*. UNECE, Geneva.
- UNECE, 2000c. *Environmental Performance Review of Kazakhstan*. UNECE. Geneva
- UNECE, 2002. 'Environmental policy in transition: Lessons learned from ten years of UNECE environmental performance reviews'. CEP/2002/3 – Draft for discussion. UNECE, Geneva.
- UNECE/UNEP, 2002. *Sustainable development in Europe, North America and Central Asia: Progress since Rio*. ECE/CEP/84. UN, Geneva.
- UNEP/SustainAbility, 2002. *Trust us: The 2002 global reporters survey of corporate sustainability reporting*. UNEP, Paris.
- VASAB (Vision and strategies around the Baltic), 2000. *Compendium of spatial planning systems in the Baltic Sea countries*.
- von Homeyer, I., 2001. *EU environmental policy on the eve of enlargement*. EUI.
- von Homeyer, I., 2002. 'The impact of enlargement on EU environmental policy: A historical-institutionalist perspective'. Paper presented at the conference EU Enlargement and Environmental Quality in Central and Eastern Europe and Beyond.
- Wernstedt, K., 2002. Environmental protection in the Russian Federation. *Journal of Environmental Planning and Management* 45(4):493 –516.