

Европа и Центральная Азия



ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ:

- Существует опасность, что стремящиеся войти в Европейский союз страны с переходной экономикой недостаточно критично воспримут "неустойчивый" образ жизни западноевропейских стран, тогда как им необходимо найти приемлемый баланс между адаптацией к политике Западной Европы и сохранением существующей практики, если она оказывает благоприятное воздействие на состояние окружающей среды.
- Общая ситуация с ратификацией глобальных многосторонних соглашений в области окружающей среды (МСОС) достаточно удовлетворительна, в том числе и по участию в этом процессе отдельных субрегионов.
- Всеобъемлющие национальные планы действий по окружающей среде оказались весьма полезны при разработке новых принципов политики в области окружающей среды и реорганизации соответствующих институтов. В 16 странах с переходной экономикой подобные планы уже разработаны или разрабатываются.
- Одним из основных препятствий на пути к членству в Европейском союзе является нехватка средств: по оценкам, для того чтобы выйти на уровень его природоохранных стандартов, 11 странам, стремящимся войти в Союз, потребуется 100–150 млрд. ЭКЮ*.
- В Венгрии и Латвии для стимулирования частных инвестиций введен специальный сбор с производителей товаров (таких как упаковка или элементы питания), которые могут использоваться вторично или быть иным образом утилизированы.
- В качестве финансового инструмента, позитивно влияющего на занятость и внедрение более чистых технологий, рекомендуется повышение ставки налога на добавленную стоимость при использовании природных ресурсов и энергии.
- По оценкам Европейской комиссии, за период с 1994 по 1999 год страны Западной Европы израсходовали на природоохранные мероприятия более 17 млрд. ЭКЮ.
- Несмотря на сокращение объема субсидий, они продолжают негативно сказываться на состоянии окружающей среды, особенно в таких отраслях, как энергетика, транспорт и сельское хозяйство.

* ЭКЮ – предшественник европейского евро; в середине 1999 года его стоимость составляла около 1 долл. США.

Основы политики

До конца 80-х годов Европа была расколота на две части – восточную и западную. В пределах каждой из этих частей развивалось международное сотрудничество по проблемам, имеющим отношение к окружающей среде. Все западноевропейские демократические государства были членами ОЭСР и Совета Европы – организаций, уделявших первоочередное внимание защите прав человека и охране природного и культурного наследия. Большинство этих стран входили и в состав НАТО. Число членов Европейского экономического сообщества (позднее – Европейский союз) возросло с 6 до 15. В восточной, социалистической части региона своего рода аналогами НАТО и Европейского союза были, соответственно, Организация Варшавского договора и Совет экономической взаимопомощи (СЭВ).

Несмотря на попытки отдельных стран и неправительственных природоохранных организаций "навести мосты" между Востоком и Западом, единственным каналом постоянного и серьезного взаимодействия была Организация Объединенных Наций, и в частности Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК). После проведения в Стокгольме в 1972 году Конференции ООН ЕЭК стала уделять особое внимание проблемам окружающей среды, и, несмотря на сложную политическую ситуацию и недостаточно быстрый прогресс, значение ее деятельности трудно переоценить.

Распад социалистического блока послужил поводом для начала реализации двух важных инициатив. В Западной Европе большинство упомянутых выше международных организаций приступили к осуществлению программ помощи восточноевропейским странам в переходе к демократии и рыночным отно-

шениям. Например, Европейский союз для организации обменов студентами и преподавателями в дополнение к Программе действий Европейского сообщества в целях поощрения мобильности студентов университетов (ЭРАСМУС) учредил программу ТЕМПУС, а также фонды ФАРЕ и ТАСИС для финансовой помощи странам Центральной и Восточной Европы и участвовал в других международных проектах, таких как создание Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Регионального центра по окружающей среде для Центральной и Восточной Европы. На национальном уровне были подписаны двусторонние соглашения о сотрудничестве между странами Востока и Запада; отдельные регионы и даже города Западной Европы установили двусторонние отношения с регионами и городами в центральной и восточноевропейских странах. Партнерские отношения стали складываться между предпринимательскими и сельскохозяйственными организациями, между профсоюзами и неправительственными природоохранными организациями.

Приоритетной задачей для восточноевропейских стран стали переход к демократии и рыночным отношениям и присоединение к международным организациям, которые прежде были открыты только для стран Западной Европы. Многие страны стали членами Совета Европы; Чешская Республика, Венгрия и Польша вступили также в ОЭСР и НАТО; Россия готовится стать членом ОЭСР. На сегодня главной целью, особенно для стран Центральной Европы, является вступление в Европейский союз.

Однако существует опасность, что страны с переходной экономикой недостаточно критично воспримут “неустойчивый” образ жизни западноевропейских стран. Не все принятые в Западной Европе нормы и стратегии отвечают интересам охраны окружающей среды. В то же время некоторые принципы управления в восточноевропейских странах были вполне разумны с экологической точки зрения. Например, на протяжении всей коммунистической эпохи система сельского и лесного хозяйства в странах Балтии отличалась относительной устойчивостью и обеспечивала более высокий уровень биоразнообразия, чем на Западе. С другой стороны, вряд ли стоит копировать печальный опыт Западной Европы, где огромное количество частных автомобилей привело к сильнейшему загрязнению окружающей среды в городах. Стремящимся войти в Европейский союз странам необходимо найти приемлемый баланс между адаптацией к политике Западной Европы и сохранением существующей практики, если она оказывает благоприятное воздействие на состояние окружающей среды.

Наряду с продолжением и расширением деятельности ЕЭК по развитию взаимосвязей в рамках всего региона важным событием стала Всеевропейская конференция министров по охране окружающей среды, прошедшая в 1991 году в замке Добржиш. Она положила начало инициативе “Окружающая среда для Европы” (ОСЕ), в рамках которой осуществляются многие новые проекты и регулярно проводятся

От Добржиша к Орхусу

Добржишская конференция послужила официальным началом инициативы “Окружающая среда для Европы” (ОСЕ) – международного проекта, направленного на улучшение и восстановление качества окружающей среды в странах, которые осуществляют переход от централизованного планирования к демократической рыночной экономике, на создание основы для расширения сотрудничества в Европе и в конечном счете на сближение природоохранных принципов, действующих в разных европейских странах.

На второй Конференции, состоявшейся в 1993 году в Люцерне (Швейцария), был принят План действий по охране окружающей среды (ПДОС) для Центральной и Восточной Европы (World Bank 1994). Он базируется на трех основополагающих принципах: проведение политических реформ, укрепление организационной базы и повышение эффективности капиталовложений в деятельность по охране окружающей среды. После конференции в Люцерне были созданы два механизма, содействующих осуществлению ПДОС в странах с переходной экономикой и стимулирующих капиталовложения в охрану окружающей среды. Первый из них – Целевая группа по ПДОС – содействует разработке национальных ПДОС, обмену информацией и опытом, выявлению (и удовлетворению) потребностей в развитии организационных структур. В рамках второго механизма – Комитета по подготовке проектов (КПП) – проводится определение, подготовка и финансирование природоохранных проектов. Целевая группа по ПДОС состоит из представителей стран с переходной экономикой и других стран – участниц ЕЭК, тогда как в состав Комитета входят представители доноров, заинтересованных в финансовой поддержке природоохранных мероприятий в регионе (OECD 1998a). Еще один важный результат Конференции в Люцерне – это передача инициативы ОСЕ под эгиду ЕЭК.

Участники третьей Конференции, проходившей в 1995 году в Софии (Болгария), призвали деловые круги активнее участвовать в мероприятиях по охране окружающей среды. Была принята Всеевропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия. Страны Центральной Европы выдвинули четыре предложения по ускорению реализации ПДОС, получившие название “Софийские инициативы”; они касаются биоразнообразия, экономических мер, местных проблем загрязнения воздуха, а также оценки воздействия на окружающую среду.

На четвертой Конференции, проходившей в 1998 году в Орхусе (Дания), была заключена первая конвенция по правам граждан в области окружающей среды (Орхусская конвенция), приняты два международных протокола по ограничению загрязнения воздуха, утверждены стратегия постепенного сокращения использования этилированного бензина, предложения по повышению эффективности энергопотребления, рекомендации по финансированию природоохранных проектов в Восточной Европе, а также Всеевропейская стратегия по сохранению биологического и ландшафтного разнообразия.

аналогичные конференции (Люцерн, София, Орхус) (см. вставку сверху).

МСОС и соглашения, не имеющие обязательной силы

Глобальные МСОС

Экологические факторы приобретают все большее значение как во внутрирегиональных отношениях, так и в отношениях региона с остальным миром. Многие страны, действуя индивидуально или в составе различных политических объединений, сыграли важную

Стороны основных конвенций по охране окружающей среды (на 1 марта 1999 г.)

	КБР (174)	СИТЕС (145)	КМВ (56)	Базельская (121)	Венская (168)	РКИК (176)	КБО (144)	Рамсарская (114)	По насле- дию (156)	По мор- скому праву (130)
ЕВРОПА и ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ (54)	47	35	25	39	48	48	29	41	51	28
Западная Европа (25)	21	20	18	21	22	23	20	22	23	17
Центральная Европа (17)	15	10	6	13	16	15	2	15	17	8
Восточная Европа (7)	6	4	0	2	6	6	2	4	6	3
Центральная Азия (5)	5	1	1	3	4	4	5	0	5	0

Условные обозначения:
доля стран, участвующих
в конвенции, в процентах

0–25%	25–50%	50–75%	75–100%
-------	--------	--------	---------

Примечания:

1. Цифры в скобках под сокращенными названиями конвенций обозначают общее число стран – участниц данной конвенции
2. Цифры в скобках после названия региона или субрегиона обозначают число суверенных государств в каждом регионе или субрегионе
3. Учтены только суверенные государства. Территории других стран и группы стран в данной таблице не рассматриваются
4. Общее число стран, которые являются в каждом регионе или субрегионе участниками каждой конвенции, показано в цветных квадратах
5. Сторонами конвенции являются государства, которые ратифицировали конвенцию, присоединились к ней или выразили с ней согласие. Страна, подписавшая конвенцию, не считается ее участницей до тех пор, пока не ратифицирует данную конвенцию

роль в разработке многосторонних глобальных соглашений в области охраны окружающей среды.

Быстрые перемены, происшедшие в последние годы в Восточной Европе, и усилившееся стремление к интеграции западноевропейских стран имеют существенное значение для глобальных МСОС. Поскольку многосторонние соглашения по окружающей среде отчасти базируются на исходных показателях загрязнения, серьезные экономические и социальные изменения, происходящие в странах с переходной экономикой, могут иметь непредсказуемые последствия. В условиях распада государства и развала экономики трудно найти средства на осуществление МСОС. С другой стороны, переходный период создает возможности для принятия более гибких решений, и новые государства, образовавшиеся, например, после распада Советского Союза или Югославии и не имеющие пока национальных традиций или административного опыта, в международных отношениях во многом стремятся ориентироваться на МСОС (UNEP 1998). Экономическая интеграция западноевропейских стран способствовала росту в таких отраслях, как транспорт и туризм, что представляет серьезную проблему для окружающей среды. В то же время развитие интеграции, хотя бы теоретически, может повысить эффективность международного сотрудничества в реализации МСОС.

Общая ситуация с ратификацией глобальных МСОС достаточно удовлетворительна, в том числе и по участию в этом процессе отдельных субрегионов (см.

таблицу сверху). Однако ратификация, признание и реализация конвенций во многом зависят от конкретных экологических проблем и приоритетов отдельных субрегионов. Например, Конвенцию о сохранении мигрирующих видов диких животных ратифицировали всего несколько стран с переходной экономикой.

В целом соответствующее национальное законодательство было принято по большинству глобальных МСОС, в том числе в Центральной Европе, где в последнее время предпринимались значительные усилия по приведению природоохранных законов в соответствие с директивами Европейского союза, что является необходимым условием вступления в эту организацию. Не обошлось, однако, без некоторых технических трудностей в отношении отдельных МСОС. Например, некоторые страны – участницы Базельской конвенции сообщили о расхождении между национальными перечнями опасных отходов и соответствующими перечнями, приведенными в приложениях к Конвенции (UNEP 1998). В некоторых странах, в частности в Восточной Европе и Центральной Азии, осуществление международных соглашений возможно непосредственно после их ратификации и не требует принятия соответствующего национального законодательства. Многие положения глобальных МСОС уже были отражены в национальных законах этих стран или региональных соглашениях между ними.

По большинству глобальных МСОС приняты национальные стратегии, планы и программы, и для их

осуществления созданы национальные и региональные органы. Однако разработка нормативных актов и мероприятий по обеспечению соблюдения положений МСОС проходила неодинаково успешно; серьезные трудности возникли, например, при реализации некоторых МСОС в странах Восточной Европы (UNEP 1998). В наибольшей степени это касается МСОС, предусматривающих выявление и расследование нарушений, таких как СИТЕС и Базельская конвенция. Созданы специальные фонды для помощи странам с переходной экономикой в реализации природоохранных соглашений. Например, страны Центральной Европы получают финансовую и техническую поддержку через Рамсарский фонд мелких субсидий в целях охраны и бережного использования водно-болотных угодий, ФАРЕ, ФГОС, ЕБРР и двусторонние программы помощи.

Принятая на Софийской конференции Общеευропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия – это пример регионального вклада в эффективное осуществление глобальных МСОС. Она стала одним из инструментов реализации Конвенции о биологическом разнообразии (КБР). Стратегия обеспечивает единый подход и общие цели деятельности по реализации КБР на национальном и региональном уровнях.

Реализация соглашений стимулируется широким применением традиционных экономических инструментов, таких как налоги, субсидии, пошлины и сборы. МСОС могут усиливать национальные природоохранные режимы путем введения специальных сборов, например платы за удаление отходов при их трансграничном перемещении (согласно Базельской конвенции), что способствует более эффективному решению проблемы удаления опасных отходов на национальном уровне (UNEP 1997). Некоторые новые виды экономических инструментов, в частности система торговли разрешениями на выбросы, до сих пор вызывают неоднозначную реакцию и пока еще недостаточно разработаны в отношении глобальных МСОС.

Большинство стран соблюдают свои обязательства по представлению отчетности, однако независимая проверка их отчетов сталкивается с техническими трудностями и тормозится тоталитарными административными системами ряда государств. Несмотря на это, в рамках некоторых глобальных МСОС удалось создать эффективные системы мониторинга. Базельская конвенция способствовала организации надежной системы контроля за трансграничной перевозкой опасных отходов, которая успешно функционирует в странах Западной и Центральной Европы. Достаточно хорошо осуществляется отчетность и в рамках Рамсарской конвенции, причем страны Центральной Европы активнее представляют отчеты, нежели западноевропейские государства (Ramsar Convention 1996).

Несмотря на существенное сокращение ряда выбросов и улучшение некоторых условий окружающей среды в сферах, охватываемых глобальными МСОС, достаточно сложно определить, насколько эти достижения обусловлены самими МСОС. В некоторых

случаях соответствующие национальные законодательные акты существовали еще до заключения МСОС. Часто именно национальные инициативы становятся первым шагом на пути к улучшению состояния окружающей среды, а дальнейший прогресс достигается благодаря приданию международного характера их целям в рамках МСОС. В других случаях основную и непосредственную роль сыграла экономическая перестройка, вызвавшая сокращение спроса на энергоносители и повышение эффективности производства, а также общий экономический спад и последовавшее за этим снижение уровня производственной деятельности. Экономические преобразования в странах Восточной Европы стали основной причиной значительного уменьшения выбросов парниковых газов (см. стр. 114).

Переход к рыночной экономике, развитие демократии и открытости могут оказывать и косвенное влияние на состояние окружающей среды, создавая условия для более эффективной реализации МСОС. Одним из результатов стала тенденция более долгосрочного планирования, отчасти связанная со стремлением стран Центральной Европы присоединиться к Европейскому союзу, который уделяет большое внимание реализации МСОС и состоянию законодательной базы. Международная помощь западных доноров, оказываемая с целью способствовать интеграции в евро-атлантические структуры, содействует проявлению политической воли по соблюдению международных обязательств в рамках гражданского общества.

Осуществление некоторых МСОС определенно имело положительный результат. Наглядный пример этого – Базельская конвенция, хотя сложность ситуации обусловила преимущественно случайный характер фактов, подтверждающих успешную реализацию конвенции. Сокращение международных рынков по размещению опасных отходов и политическое давление, направленное против приема опасных отходов из других стран, стали результатом успешного осуществления Базельской конвенции (Werksman 1997), чему способствовало наличие целого комплекса механизмов по ее претворению в жизнь.

Рамсарская конвенция также позволила предотвратить освоение отдельных водно-болотных угодий. Например, в Финляндии в пределах таких территорий появились новые места обитания и произошло восстановление растительности. В тех районах, где в рамках Рамсарской конвенции проводились мероприятия по улучшению очистки сточных вод, удалось добиться повышения качества воды в устьях рек. С другой стороны, эта конвенция оказалась недостаточно эффективной, чтобы противостоять уничтожению некоторых включенных в ее перечень водно-болотных угодий. Основная причина их утраты – потребность в освоении новых территорий, прежде всего для нужд транспорта и туризма. В связи с этим во многих странах получены неоднозначные результаты. Например, в Германии из 14 обследованных участков по шести отмечено существенное улучшение ситуации, а восемь до 1996 года испытывали нарастающее негативное воздействие (Ramsar Convention 1996).

Наряду с общими успехами по реализации МСОС достигнут еще один положительный результат: более совершенная система мониторинга позволяет привлечь внимание международной общественности к наиболее важным проблемам. В странах Восточной Европы и Центральной Азии имеются возможности (одни из лучших в глобальном масштабе) для привлечения населения к проведению независимого дополнительного мониторинга и составлению отчетности. Конвенция СИТЕС – это пример того, как независимый мониторинг, активная деятельность секретариата и угроза санкций со стороны конференции сторон позволяют добиться изменения законодательства даже от тех участников, кто не торопился сделать это (ERM 1996).

Региональные МСОС

На региональном уровне обеспокоенность проблемами окружающей среды обусловила создание новых объединений на базе совместно используемых природных ресурсов, таких как Балтийское море, бассейны рек Дунай и Рейн. Заинтересованные страны используют региональные МСОС с целью установления режима охраны; правда, успехи в реализации и эффективность этих соглашений далеко не одинаковы. Различия отчасти объясняются возрождением разнонаправленных сил, формирующих системы национальных приоритетов в странах, некогда входивших в единый восточный блок.

Общие тенденции в целом сходны с ситуацией по глобальным МСОС: принятие соглашений и соблюдение их положений, в том числе создание соответствующих организационных структур, обычно проходят вполне успешно. Например, региональные МСОС по Северному морю, Рейну и Балтике тщательно проработаны, успешно осуществляются, и сфера их применения расширяется (UNEP 1998). Однако эффективность ряда других региональных МСОС ограничена трудностями, с которыми сталкиваются некоторые страны при выполнении своих обязательств по соглашениям. Охрана Черного моря занимает невысокое место среди национальных приоритетов стран субрегиона и получает недостаточное финансирование. Правда, НПО и общественность, заменяя собой властные структуры, выступили с многоплановыми инициативами по созданию информационных, учебных и исследовательских центров (Black Sea Environment Programme 1996 и 1997).

Реализация пока еще не вступившей в силу Софийской конвенции о сотрудничестве в области защиты и устойчивого использования реки Дунай станет показателем того, до какой степени страны с переходной экономикой усовершенствовали свои системы реализации природоохранных программ и обеспечения соблюдения их положений. Это региональное соглашение, так же как и Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятая в 1991 году в Эспоо (Финляндия), может привести к возникновению новых форм сотрудничества в Европе.

На региональном уровне в большей степени может проявиться влияние экономических и социальных

преобразований в странах с переходной экономикой. Общеввропейская интеграция должна привести к повышению значения западноевропейских природоохранных норм в масштабах всего региона, но и страны, освободившиеся от авторитаризма последних десятилетий, тоже могут представить собственные идеи и решения.

Чем конкретнее сфера, которую охватывают региональные МСОС, тем настоятельнее необходимость принятия мер законодательного и нормативного характера в отдельных странах. Барселонская конвенция о защите морской среды и прибрежного региона Средиземного моря объединяет многие страны из разных регионов (Европа, Африка и Западная Азия) и дополнена несколькими протоколами. Сложность и разнообразие природных условий Средиземноморья и экологических проблем региона обусловили реализацию этой конвенции в основном через отдельные программы, планы действий и инициативы при значительной гибкости в отношении директивных мер. Если общую деградацию Средиземного моря, по видимому, удалось приостановить (UNEP-MAP 1996), то достичь восстановления средиземноморских экосистем будет гораздо труднее, в том числе и из-за недостаточно активной позиции некоторых центральноевропейских стран – участниц Конвенции. Неоднозначные результаты достигнуты и в прибрежных районах в связи с интенсивным ростом строительства и развитием туризма. Только там, где эти отрасли принимают во внимание долгосрочные перспективы, природоохранные соображения оказываются достаточными для ограничения масштабов освоения прибрежных зон. Уровни реализации Конвенции и обеспечения соблюдения законодательства различны в связи со слабой координацией между секторами и подсекторами экономики в сфере рационального использования и охраны окружающей среды и совершенствования природоохранного законодательства. Таким образом, основные препятствия на пути эффективного осуществления Барселонской конвенции имеют институциональный характер (WWF 1997).

Эту ситуацию можно сопоставить с положением дел по реализации Хельсинкской конвенции об охране Балтийского моря, в которой участвует намного меньше стран, к тому же гораздо более близких по социальной организации и системе государственного управления, а также имеющих общие традиции в подходе к регулированию. Хельсинкская конвенция – типичный пример регионального МСОС, в котором большую роль играет секретариат, обеспечивающий ее реализацию и пересмотр и принимающий решения по программным и организационным вопросам. В рамках Конвенции по Балтийскому морю создана эффективно действующая комиссия (ХЕЛКОМ), облеченная полномочиями по выработке рекомендаций в отношении конкретных законодательных мер стран-участниц. Доверие сторон Конвенции к ХЕЛКОМ обусловило высокий уровень координации программ, осуществляемых в ее рамках (Baltic Marine Environment Protection Commission 1996). В то же время менее развитая организационная база других конвенций

Региональные МСОС

Соглашение

Место и дата
заключения

Соглашение относительно мер охраны запасов глубоководных креветок (<i>Pandalus borealis</i>), европейских омаров (<i>Homarus vulgaris</i>), норвежских креветок (<i>Nephrops norvegicus</i>) и крабов (<i>Cancer pagurus</i>)	Осло, 1952 г.
Конвенция о рыболовстве в водах реки Дунай	Бухарест, 1958 г.
Конвенция о рыболовстве в Черном море	Варна, 1959 г.
Протокол о создании Международной комиссии по охране реки Мозель от загрязнения	Париж, 1961 г.
Соглашение о Международной комиссии по охране Рейна от загрязнения	Берн, 1963 г.
Европейское соглашение об ограничении использования некоторых детергентов в моющих и чистящих продуктах	Страсбург, 1968 г.
Европейская конвенция о защите животных при международных перевозках	Париж, 1968 г.
Европейская конвенция о сохранении археологического наследия	Лондон, 1969 г.
Соглашение о сотрудничестве в борьбе с загрязнением Северного моря нефтью	Бонн, 1969 г.
Конвенция стран Бенилюкс об охоте на птиц и их охране	Брюссель, 1970 г.
Конвенция о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах	Гданьск, 1973 г.
Конвенция об охране окружающей среды между Данией, Финляндией, Норвегией и Швецией	Стокгольм, 1974 г.
Конвенция об охране морской среды района Балтийского моря	Хельсинки, 1974 г.
Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения	Барселона, 1976 г.
Европейская конвенция о защите животных, разводимых в сельскохозяйственных целях	Страсбург, 1976 г.
Соглашение об охране вод побережья Средиземного моря	Монако, 1976 г.
Конвенция о защите Рейна от химического загрязнения	Бонн, 1976 г.
Конвенция относительно защиты Рейна от загрязнения хлоридами	Бонн, 1976 г.
Европейская конвенция о защите животных, предназначенных на убой	Страсбург, 1979 г.
Конвенция о сохранении дикой флоры и фауны и природных местообитаний в Европе	Берн, 1979 г.
Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния	Женева, 1979 г.
Европейская типовая конвенция о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами и властями	Мадрид, 1980 г.
Конвенция стран Бенилюкс по охране природы и защите ландшафтов	Брюссель, 1982 г.
Соглашение о сотрудничестве в борьбе с загрязнением Северного моря нефтью и другими вредными веществами	Бонн, 1983 г.
Европейская конвенция о защите позвоночных животных, используемых для экспериментальных и иных научных целей	Страсбург, 1986 г.
Европейская конвенция о защите домашних животных	Страсбург, 1987 г.
Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте	Эспоо, 1991 г.
Конвенция относительно защиты Альп	Зальцбург, 1991 г.
Соглашение о сохранении летучих мышей в Европе	Лондон, 1991 г.
Конвенция о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики	Париж, 1992 г.
Конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана	Москва, 1992 г.
Соглашение о сохранении мелких китообразных Балтийского и Северного морей	Нью-Йорк, 1992 г.
Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер	Хельсинки, 1992 г.
Конвенция об охране морской среды района Балтийского моря	Хельсинки, 1992 г.
Конвенция о защите Черного моря от загрязнения	Бухарест, 1992 г.
Соглашение об охране реки Мёз	Шарлевиль-Мезьер, 1994 г.
Соглашение об охране реки Шельда	Шарлевиль-Мезьер, 1994 г.
Конвенция о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай	София, 1994 г.
Договор об энергетической хартии	Лиссабон, 1994 г.

Источник: UNEP 1997

Осуществление Конвенции 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния

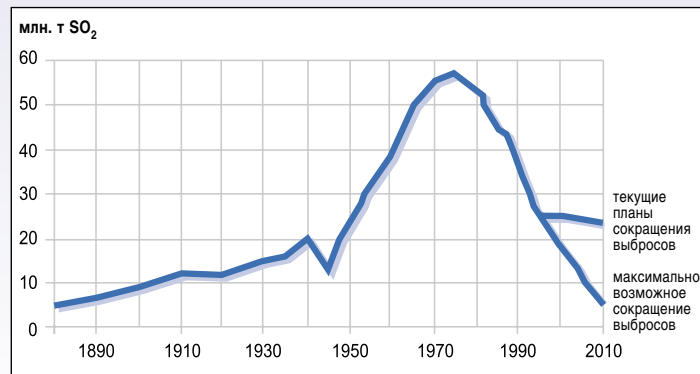
Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния в Европе – это классический пример регионального подхода к рациональному использованию окружающей среды. Первые протоколы в рамках Конвенции были посвящены финансовым вопросам, проблемам закисления среды и фотохимического загрязнения. Проблема закисления среды вновь рассматривалась в 1994 году, когда стало ясно, что первый протокол по ограничению выбросов соединений серы не обеспечивает необходимый уровень защиты. В последнее время основное внимание уделяется проблемам, связанным со стойкими органическими загрязнителями и тяжелыми металлами.

Среди приоритетных задач на будущее намечена разработка ориентированного на ограничение выбросов оксидов азота и сопутствующих соединений инновационного, многоцелевого и многокомпонентного протокола, который будет предусматривать меры по охране не только окружающей среды, но и здоровья людей.

Стороны Конвенции взяли на себя обязательство периодически представлять данные о выбросах, а также о соответствующих национальных стратегиях и программах. Во многих странах на основе системы эффективных с точки зрения затрат и дифференцированных обязательств разработаны планы действий или долгосрочные стратегии.

“Прозрачное” финансирование, привлечение национальных научных организаций и совместная реализация во многом обеспечили Конвенции статус одного из наиболее результативных региональных МСОС. Уже после вступления в силу первых протоколов повсеместно снизились выбросы окисляющих веществ. В наибольшей степени это относится к двуокиси серы – самому опасному загрязняющему веществу, выбросы которого в 2000 году должны сократиться по сравнению с 1980 годом примерно на треть в странах Центральной и Восточной Европы и на две трети или три четверти в странах Западной Европы. Гораздо труднее добиться снижения выбросов оксидов азота, аммиака и углеводородов. Именно этой проблеме будет посвящен новый протокол, подписание которого было намечено на осень 1999 года. Чтобы преимущества многоцелевого многокомпонентного подхода стали более очевидными, необходимо также обеспечить и дальнейшее сокращение выбросов соединений серы. Это должно повысить экономическую эффективность мер по борьбе с загрязнением воздуха во всех странах – участниках Конвенции.

Выбросы двуокиси серы в Европе к западу от Урала



Примечание: исключая природные выбросы и выбросы международного судоходства

Источник: составлено РИВМ, Нидерланды, по данным Mylona 1996 и EMEP/MSC-W 1998

может способствовать неравномерности их реализации и привести лишь к отдельным разрозненным достижениям.

Нередко региональные МСОС становятся основой для заключения двусторонних соглашений по координации усилий и помощи в их осуществлении. После того как в 1991 году в Эспоо была подписана и в 1997 году вступила в силу Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду, было заключено несколько двусторонних соглашений, в том числе соглашение между Германией и Польшей о сотрудничестве в проведении оценки трансграничного воздействия на окружающую среду. Эта Конвенция оказала

воздействие и на другие международные документы, такие как Конвенция о трансграничных последствиях промышленных аварий, Конвенция об охране морской среды района Балтийского моря, а также на несколько деклараций на министерском уровне.

Хельсинкская конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер стала основой для международного сотрудничества по некоторым водным объектам (сотрудничество по Одеру между Польшей и Германией, сотрудничество по водным объектам между Финляндией и Эстонией). Финляндия и Эстония заключили специальное соглашение по вопросам реализации Конвенции по Балтийскому морю и Хельсинкской конвенции.

Традиционные экономические стимулы, в том числе налоги, субсидии, сборы и платежи, применяются для решения проблем трансграничных водотоков, однако их эффективность ограничивается экономическим спадом в странах с переходной экономикой, где в начале десятилетия отмечались резкие колебания валютных курсов, что негативно отразилось на системе стимулов. При отставании размеров сборов от темпов инфляции загрязнители предпочитали платить штрафы, а не перестраивать свое производство (UNEP 1998). В последние годы в большинстве стран удалось взять инфляцию под контроль или же провести индексацию экономических стимулов.

В последнее время режим Северного моря, определяемый заключенной в Осло в 1972 году Конвенцией о предотвращении загрязнения морей сбросами с морских и воздушных судов и Парижской конвенцией о предотвращении загрязнения морей из наземных источников (1974 год), во многом регулировался соглашениями, не имеющими обязательной силы, которые заключаются на встречах министров по вопросам окружающей среды государств-участников (Victor и др. 1998). На международных конференциях по Северному морю были намечены грандиозные планы по сокращению загрязнения, приемлемые для сторон конвенций именно потому, что они не носят обязательного характера. Эффективность планов, намеченных на конференциях, существенно возросла после того, как они были кодифицированы и приобрели обязательный характер в рамках Комиссии ОСПАР и Европейского союза.

Уровень и эффективность реализации и контроля за реализацией региональных МСОС весьма различны и определяются прежде всего эффективностью работы организаций, институтов и механизмов по сбору и обработке данных и информации. Например, стороны Конвенции по Балтийскому морю оказывают ХЕЛКОМ надлежащую поддержку в области сбора информации, что позволяет комиссии делать обоснованные рекомендации, предназначенные для включения в национальные законодательства. На уровень соблюдения и контроля за осуществлением других МСОС, в том числе Барселонской конвенции и Конвенции по Черному морю, оказали негативное влияние технические ограничения и экономические трудности. Однако даже когда государства выполняют свои обязательства в отношении представления докладов об

Отдельные программы и планы действий

Совместная всеобъемлющая экологическая программа действий в Балтийском море

Эта рассчитанная на 20 лет (1993–2012 годы) программа стоимостью 18 млрд. ЭКЮ нацелена на предотвращение и ликвидацию загрязнения, прежде всего из промышленных и бытовых источников, а также на экологическое оздоровление Балтийского моря. Программа предусматривает такие направления действий, как совершенствование политики, законов и норм, укрепление организационной базы, осуществление инвестиций, разработка проектов рационального использования прибрежных лагун и водно-болотных угодий, проведение прикладных исследований, повышение уровня информированности и экологического просвещения населения.

Программа “Балтика – XXI век”

Эта региональная программа действий в интересах устойчивого развития известна также как “Повестка дня на XXI век для региона Балтийского моря”. Основное внимание в ней уделяется проблемам сельского хозяйства, энергетики, рыболовства, лесного хозяйства, промышленности, туризма и транспорта.

Балтийский эксперимент (БАЛТЭКС)

Программа охватывает метеорологические, гидрологические и океанографические аспекты, связанные с энергетическим и водным балансом Балтийского моря и его водосборного бассейна. Она предусматривает цифровое моделирование, сбор и обработку данных, экспериментальное изучение отдельных процессов с помощью аналоговых методов, повторный анализ имеющихся данных, применение дистанционного зондирования. Программа направлена на совершенствование прогнозирования погоды и создание климатических моделей, а также на поддержку систем прогнозирования наводнений.

Стратегический план действий по оздоровлению и охране Черного моря

Цель программы – способствовать устойчивому развитию Черноморского региона и восстановлению биологического разнообразия черноморских экосистем. К числу основных направлений деятельности относятся снижение загрязнения от наземных источников, морских судов и захоронения отходов, сбор и удаление отходов, оценка и мониторинг загрязняющих веществ, охрана биоразнообразия, мест обитания и ландшафтов, оценка воздействия на окружающую среду, комплексное использование прибрежных зон, развитие экологически устойчивого туризма и аквакультуры, а также широкое привлечение общественности к решению этих проблем.

Программы ВОЗ по окружающей среде и здравоохранению

План действий для Средиземноморья

Европейский отдел проекта ВОЗ по плану действий для Средиземноморья предоставляет информацию по санитарно-гигиеническим аспектам загрязнения Средиземного моря, разрабатывает общерегиональные руководящие принципы, критерии и нормы для прибрежных рекреационных зон, районов промысла моллюсков и ракообразных, наземных источников загрязнения, содействует странам региона в осуществлении мониторинга в целях предупреждения загрязнения морской среды и борьбы с ним.

Национальные планы действий по санитарному состоянию окружающей среды

Ряд национальных планов, разработанных под эгидой ВОЗ, “План действий по санитарному состоянию окружающей среды для Европы” и программа “Здоровье для всех к 2000 году”, в совокупности охватывают проблемы аварий, политики в области санитарного состояния окружающей среды, службы охраны санитарного состояния окружающей среды, состояния воды, воздуха, почв и продуктов питания, проблему отходов, а также проблемы населенных пунктов и производственной среды.

Дунай

Природоохранная программа для бассейна реки Дунай предусматривает создание оперативной системы аварийного оповещения о внезапном загрязнении реки, разработку стратегии мониторинга качества воды и долгосрочного плана действий, более широкое информирование и привлечение населения, а также поддержку мероприятий по восстановлению водно-болотных угодий. Программа снижения загрязнения реки Дунай направлена на сокращение загрязнения в бассейне реки и в Черном море в духе требований Конвенции по реке Дунай. Предусмотрены создание информационной системы для бассейна Дуная, разработка модели качества воды в реке, изучение возможностей восстановления водно-болотных угодий, а также анализ социально-экономических последствий и создание механизмов финансирования.

Национальные планы

Несмотря на то что страны Западной Европы не связаны международными обязательствами по разработке национальных планов или программ в области окружающей среды, в некоторых государствах, в частности в Нидерландах, создание систем комплексного планирования, в том числе и долгосрочного, началось еще в 70-е годы. Их системы среднесрочного планирования и оценки использовались как образец в других странах, а также при подготовке 5-й ПДОС Европейского союза по окружающей среде.

В Центральной и Восточной Европе инициатива “Окружающая среда для Европы” (ОСЕ) содействовала разработке в 16 странах с переходной экономикой национальных планов действий по окружающей среде (OECD 1998b). Планы предусматривают разработку новых рамочных законов по охране окружающей среды, внедрение новых принципов (“загрязнитель платит”, “право на информацию”), подготовку средне- и долгосрочных планов, мобилизацию финансовых ресурсов для решения приоритетных задач, более широкое привлечение общественности, укрепление организационной базы и совершенствование навыков рационального природопользования.

Местные инициативы

Инициатива ОСЕ и Повестка дня на XXI век стали важными стимулами как для проведения мероприятий на местном уровне, так и для развития национального и международного сотрудничества. Координирующие организации, в том числе Совет Земли, План глобальных действий и Международный совет по местным инициативам в области окружающей среды, участвуют в организации Европейской кампании экологически устойчивых городов, разрабатывают хартии, организуют совещания и учебные курсы, а также создают Web-сайт (<http://www.iclei.org>), содержащий информацию об инициативах отдельных общин и городов. В странах Западной Европы эти действия поддерживаются стратегией Европейского союза по содействию проведению исследований на региональном и городском уровнях.

осуществлении конвенций, их независимая проверка может оказаться весьма трудным делом. ХЕЛКОМ и Комиссия ОСПАР располагают достаточными ресурсами для сбора основных данных, но и им сложно контролировать, в какой степени государства-участники следуют соответствующим рекомендациям, поскольку, хотя представление осуществляется каждой стра-

ной на обязательной основе, механизмы принуждения к исполнению отсутствуют. О проблемах, связанных с осуществлением Конвенции 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, говорится во вставке на стр. 262.

Двусторонние соглашения между соседними государствами способствуют наращиванию научно-техни-

ческого потенциала стран с переходной экономикой и передаче им технологий из стран Западной Европы. Примерами могут служить соглашения между Германией и Польшей или между Финляндией и Эстонией. В Польше частью этих схем является проект “долги в обмен на охрану природы”, который позволил улучшить охрану водных ресурсов страны. Региональные соглашения по охране конкретных совместно используемых природных ресурсов создают основу для наращивания научно-технического потенциала и передачи технологий. Фонды для реализации этих соглашений создаются в рамках региональных МСОС, заключаемых под эгидой ЕЭК.

Региональные планы действий

Пятая Программа действий по окружающей среде (5-я ПДОС) была принята странами Европейского союза в 1993 году на срок до 2000 года (СЕС 1993). Несмотря на успехи в некоторых областях, для достижения уже согласованных и новых целей необходимо дальнейшее сокращение выбросов ряда загрязняющих веществ. Прогресс наименее очевиден в таких секторах, как сельское хозяйство, туризм и транспорт (ЕЕА 1995). Общая сельскохозяйственная политика Европейского союза также требует серьезного пересмотра и совершенствования, особенно в связи с процессом присоединения к Европейскому союзу стран Центральной Европы. Пятую Программу действий по окружающей среде критикуют за ее излишнюю широту и отсутствие четких обязательств в отношении конкретных действий, финансирования и сроков выполнения. Тем не менее Европейский союз, представляющий собой наиболее передовую форму международной интеграции и сотрудничества в мире, действительно смог добиться беспрецедентных успехов.

Примеры других планов действий субрегионального, национального и местного уровней приведены во вставке на стр. 263.

Законодательство и учреждения

Правительства европейских стран не связаны международными обязательствами по разработке национальных планов или программ в области окружающей среды. В некоторых государствах, в частности в Нидерландах, создание систем комплексного планирования, в том числе и долгосрочного, началось еще в 70-е годы. Их системы среднесрочного планирования и оценки использовались как образец в других странах, в частности в Австрии или в бельгийском регионе Фландрия, а также при подготовке 5-й ПДОС Европейского союза. Для ряда других стран важным стимулом для разработки планов в области охраны окружающей среды послужила необходимость подготовить национальные доклады о состоянии окружающей среды для конференции ЮНСЕД.

Но планы и стратегии необходимо претворять в жизнь, а это не всегда легко, особенно в тех секторах, где более простые меры уже приняты, а ситуация по-прежнему нуждается в улучшении.

В странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии инициатива ОСЕ послужила стимулом для разработки национальных планов. Там, где уже имелся потенциал охраны и рационального использования окружающей среды, например в Беларуси, Российской Федерации или Украине, некоторые элементы ПДОС были включены в систему традиционных природоохранных мероприятий. Комплексные национальные планы действий в области окружающей среды (НПДОС) разработаны, например, в Армении, Грузии и Республике Молдова, где они имеют многофункциональное назначение, включая разработку новых принципов политики и перестройку природоохранных органов. НПДОС уже разработаны или разрабатываются в 16 странах с переходной экономикой (OECD 1998b).

НПДОС привели к разработке новых рамочных законов по охране окружающей среды, внедрению новых принципов (таких как “загрязнитель платит” и “право на информацию”), подготовке средне- и долгосрочных планов, мобилизации финансовых ресурсов для решения приоритетных задач, более широкому привлечению общественности, укреплению организационной базы и совершенствованию навыков рационального природопользования. В то же время сохраняется актуальность проблема более широкого привлечения частного сектора к осуществлению НПДОС.

Дальнейшему продвижению вперед препятствуют нехватка финансовых средств и недостаточный потенциал, особенно в сфере экономического и финансового анализа, определения приоритетов и проведения мониторинга. НПДОС, как правило, недостаточны продуманной финансовой стратегии (OECD 1998b). Из всех стран только в Литве предпринимаются систематические усилия по выявлению и оценке затрат и источников доходов, а также их уравниванию.

С начала 70-х годов жители многих стран по собственной инициативе стали осуществлять природоохранные мероприятия на местном уровне, в частности проводить сортировку твердых бытовых отходов при их сборе, внедрять меры энергосбережения, обходиться без пестицидов, осуществлять местные просветительские проекты. Со временем эта деятельность получила организационное оформление и иногда включается в планы создания “чистых” городов. Важным стимулом стало принятие Повестки дня на XXI век, в которой особо подчеркивается значение природоохранных мероприятий местного уровня. Инициатива ОСЕ служит позитивным фактором и за пределами Западной Европы.

Существенный объем современного природоохранного законодательства Европейского союза был разработан в основном за последние 10 лет и представляет собой единую основу для развития национальной природоохранной политики всех стран, входящих в эту организацию. Сейчас предпринимаются попытки свести все эти разнообразные законодательные акты в рамочные законы, обновить существующее законодательство, разработать законы в совершенно новых областях. Но более сложным моментом является применение законов. В качестве примеров

можно привести Директиву по нитратам, Директиву по местам обитания, план “Natura 2000” для Европейской экологической сети, а также поправки к Директиве по охране диких птиц, обсуждение которых ведется с 1974 года. Европейский союз приступил и к применению правовых мер, направленных на восстановление природных ресурсов и уменьшение количества отходов.

Для борьбы с загрязнением воздуха был принят целый ряд новых мер, которые предусматривают сокращение выбросов легковых и грузовых автомобилей и внедорожных транспортных средств, эмиссий мусоросжигательных установок для различных видов отходов, выбросов летучих органических соединений и продуктов сгорания бензина и дизельного топлива. Недавно опубликовано предложение о пересмотре Директивы по двуокиси серы, оксидам азота, твердым частицам и свинцу.

Государства – члены Европейского союза должны придерживаться общей природоохранной политики этой организации, разрабатывавшейся в течение многих лет (см. вставку справа). Страны Центральной Европы, желающие соответствовать требованиям для вступления в Европейский союз, должны привести свои природоохранные законы и политику в области окружающей среды в соответствие с законодательством Союза.

Одиннадцать стран уже начали процесс адаптации своих национальных законов, структур и организаций к стандартам Европейского союза. В июле 1997 года Европейская комиссия опубликовала свое заключение о прогрессе в этой области в странах, претендующих на вступление в Европейский союз, в издании “Повестка дня – 2000”. Возможность вступления сохраняется за всеми претендентами, но пять из них (Венгрия, Польша, Словения, Чешская Республика и Эстония) были признаны наиболее приемлемыми кандидатурами для обсуждения вопроса об их принятии в ЕС. Переговоры с этими странами, а также с Кипром начались в марте 1998 года; их прием в полноправные члены Союза намечен на 2002–2005 годы. Проверка проводится в отношении еще пяти стран (Болгарии, Латвии, Литвы, Румынии и Словакии) (ED 1999). Пять стран Юго-Восточной Европы (Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Хорватия и Югославия) пока не включены в процесс присоединения к Европейскому союзу, но нуждаются в помощи и изъявили готовность провести соответствующий пересмотр своих законов и политики. В остальных странах Центральной Европы вступление в Европейский союз пока не рассматривается в качестве ближайшей перспективы.

Одно из основных препятствий на пути к членству в Европейском союзе – нехватка средств: по оценкам, для того чтобы выйти на уровень его природоохранных стандартов, 11 странам, стремящимся войти в Союз, потребуется 100–150 млрд. ЭКЮ. Для осуществления необходимых инвестиций этим странам потребуется направлять на природоохранные цели от 3 до 5 процентов своего ВВП в течение 20 лет. Для сравнения: в

Природоохранная политика Европейского союза

Позиция Европейского союза во многом определяет природоохранную политику в Западной Европе. Однако Комитет ОЭСР по природоохранной политике, Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН), Совет Европы и другие организации также выступают с важными инициативами в этой сфере.

До 1987 года европейская природоохранная политика определялась в основном законодательствами отдельных стран, которые “гармонизировались” или дублировались аналогичными, хотя и зачастую менее действенными законами Европейского союза. Это приводило к пробелам и расхождениям в законодательной базе.

Единый европейский акт 1987 года в первую очередь был направлен на завершение создания внутреннего рынка путем упрощения процедур принятия решений, но также в нем охрана окружающей среды провозглашалась одной из официальных целей.

Маастрихтский договор 1992 года укрепил сферу общей деятельности еще двумя “опорами”, провозгласив переход к общей внешней политике и политике безопасности и сотрудничества в области внутренней политики и правосудия. В договоре нашло отражение и понятие “устойчивое развитие”.

Подписание в 1997 году Амстердамского договора было во многом обусловлено необходимостью внести коррективы в процедуры выработки политики и принятия решений накануне “открытия дверей” Европейского союза для стран Центральной и Восточной Европы. В договоре подчеркивается необходимость учета проблем окружающей среды и устойчивого развития во всех сферах политики.

странах ОЭСР природоохранные расходы составляют в среднем лишь 1–2 процента ВВП. Определенную помощь планирует оказать Европейский союз, всего выделивший на период 2000–2006 годов 53,8 млрд. ЭКЮ (ED 1997). Эта сумма рассчитана не только на природоохранные, но и на другие цели.

Для большинства стран Восточной Европы и Центральной Азии разработка и реализация законодательства, необходимого для вступления в Европейский союз, – весьма отдаленная перспектива, хотя Республика Молдова и Украина уже выразили желание начать этот процесс (OECD 1998b). В остальных восточноевропейских и центральноазиатских странах работа в законодательной области, ведущаяся в настоящее время, касается главным образом разработки новых законов, содержащих реалистичные нормы и правила в отношении отдельных компонентов окружающей среды, а также ужесточения мер по обеспечению соблюдения требований природоохранного законодательства.

Экономические меры

Меры прямого действия

Цель прямых экономических мер при разработке стратегии заключается в обеспечении более рационального использования природных ресурсов, недопущении загрязнения среды и сокращения производства отходов, включении затрат на охрану окружающей среды в цену продукции. Пятая ПДОС предусматривает активное использование рыночных механизмов,

непосредственно влияющих на цены, но это – все еще редкое явление даже в рамках Европейского союза. Уровень гражданской ответственности повышается весьма медленно. Принятие проекта Директивы по отходам затормозилось, а правительственный информационный документ более общего характера – “Белая книга” – по вопросам гражданской ответственности все еще разрабатывается. В течение нескольких лет без особых успехов обсуждаются налоги на энергию или углеводороды, которые могли бы способствовать сокращению использования этих ресурсов. В некоторых странах вводятся экологические налоги на топливо и другие энергопродукты, но эффект от их применения может быть сведен на нет ростом энергопотребления при отсутствии должной стратегии реагирования. В других сферах применение налоговых механизмов наталкивается на серьезное сопротивление. Проблема также осложняется общей необходимостью единого образа действий в сфере налогообложения. Тем не менее в таких странах, как Бельгия, Дания, Нидерланды и Швеция, эффективность налоговых мер, по-видимому, высока.

Во всех странах региона широко применяются сборы и штрафы, взискиваемые с тех, кто пользуется ресурсами окружающей среды или загрязняет ее, а также путем более жесткого применения норм и правил, в основном в отношении частного сектора. В целом эти меры оказываются наиболее успешными, если они направлены на решение конкретных природоохранных проблем и не затрагивают конкурентоспособность ключевых отраслей экономики.

В системе Европейского союза не предусмотрены сборы или штрафы природоохранного характера, но они используются некоторыми государствами-членами. Несмотря на позитивную направленность 5-й ПДЭС, Европейский союз скорее препятствует, чем способствует прогрессу в этой сфере. Государствам-членам чрезвычайно сложно применять к продукции национальные санкции, поскольку Европейский союз последовательно выступает в защиту свободного рынка. При введении в какой-либо стране ограничительных экономических механизмов сфера их применения обычно бывает весьма узкой, поскольку строгие меры национального масштаба снижают конкурентоспособность продукции на международных рынках. В 1997 году Европейская комиссия изложила свою позицию по этому вопросу в издании “Экологические налоги и сборы в условиях единого рынка” (Environmental taxes and charges in the single market) (ЕС 1997).

Применение сборов и штрафов в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии затрудняется их низкой собираемостью, значительными различиями в уровне модернизации и рентабельности отдельных предприятий и резким увеличением числа малых и средних предприятий. В Венгрии и Латвии для стимулирования частных инвестиций введен специальный сбор с производителей товаров (таких как упаковка или элементы питания), которые могут использоваться вторично или быть иным образом утилизированы. Впечатляющая разница между размером

наложенных штрафов и сборов и реально уплаченными суммами говорит о неспособности, а в некоторых случаях и о нежелании предприятий платить, об отсутствии должных санкций за неуплату, а также о слабости структур, ответственных за взыскание штрафов (REC 1998). Кроме того, в условиях относительно высокой – вплоть до 1995 года – инфляции фиксированные ставки сборов и налогов во многом утратили свое регулирующее значение (REC 1994a).

Меры косвенного действия

Несколько инициатив, рассчитанных на косвенное воздействие, направлены на повышение информированности и в то же время на улучшение позиций продукции на рынке благодаря совершенствованию ее экологических характеристик. К таким инициативам относятся Схема экологического управления и аудита (ЭМАС) и принятый несколько позже стандарт ISO 14 000. Присоединение к ним носит добровольный характер, хотя по своему официальному статусу оба они являются законодательными актами. Отрасли, признавшие эти инструменты, обязуются внедрить системы рационального природопользования и представлять отчеты об эффективности своей природоохранной деятельности, которые проверяются лицензированным эоаудитором. При соблюдении всех норм отрасль может продвигать свою продукцию на рынок с соответствующей маркировкой, используя ее в рекламных кампаниях и других акциях.

Экомаркировка Европейского союза (92/880/ЕЕС) – еще один знак отличия, который может присуждаться продукции, соответствующей определенным стандартам Союза, в ожидании, что потребитель отдаст предпочтение именно ей. К сожалению, из-за разногласий по дизайну этой маркировки некоторые государства сохранили собственные обозначения или заявили о своем желании разработать их.

В некоторых странах предприниматели заключили добровольные соглашения с правительствами по достижению определенных природоохранных нормативных показателей в установленный период времени. Широко распространены подобные соглашения (“договоры”) в Нидерландах, все большее внимание уделяется им во Франции, Германии и других странах (ЕЕА 1997). Поскольку применение этого инструмента может войти в противоречие с требованиями конкуренции и антимонопольным законодательством, а также с обязанностью государств-членов реализовывать директивы Европейского союза через национальные законы, Европейская комиссия начала обсуждение этой проблемы, опубликовав основные положения в “Сообщении о соглашениях об охране окружающей среды” (Communication on Environmental Agreements) (97/C321/02).

Строгое соблюдение и контроль за выполнением законов во многом способствуют созданию справедливого рынка и честной конкуренции. Это, как правило, задача отдельных государств-членов. Со своей стороны, Комиссия выступает в роли “прокурора”, обращаясь в Европейский Суд с жалобами на несоблюдение соответствующих законов отдельными государствами-

членами. До недавнего времени эти правовые действия не имели финансовых последствий. Однако на основе статьи 171 Маастрихтского договора стало возможным взыскание штрафов за несоблюдение природоохранного законодательства Европейского союза.

В 1992 году, когда в Европейском союзе председательствовали Нидерланды, по требованию Экологической инспекции этой страны доклад по обеспечению соблюдения природоохранных законов в рамках Европейского союза (ERM 1991) был подготовлен и вынесен на обсуждение соответствующих органов из других стран. С того времени встречи национальных правоприменительных учреждений и Европейской комиссии стали регулярными.

Развитие промышленности и новые технологии

Более чистое производство

В ходе Софийской конференции 1995 года на уровне министров министры по вопросам окружающей среды стран, участвующих в инициативе ОСЕ, признали, что более чистое производство (БЧП) является приоритетной стратегией, и призвали к достижению соответствующего исходного потенциала для применения более чистых технологий, который предусматривает подготовку группы консультантов, организацию нескольких центров, разработку учебных материалов на местных языках, проведение исследования конкретных ситуаций, подготовку демонстрационных проектов и бизнес-планов, внедрение принципов БЧП в программы университетского образования и организацию сети мониторинга.

В Западной Европе Европейский союз поддержал стратегию более чистого производства путем принятия превентивных мер, в том числе Директивы по интегрированному контролю над загрязнением и его предотвращению (ИППК) (96/61/ЕС). Директива предусматривает применение наилучших имеющихся технологий и принимает во внимание все экологические последствия и полный жизненный цикл продукции.

Присоединение к ЭМАС сначала шло медленно, но затем активизировалось, и к апрелю 1998 года было зарегистрировано уже 1502 объекта. Лидируют в этом процессе Австрия, Германия, Соединенное Королевство и Швеция. Количество объектов, вероятно, будет увеличиваться в связи с тем, что Европейский союз выделил значительные средства на развитие более чистых производственных процессов и технологий. В то же время присоединение к ЭМАС остается добровольным. Свой вклад в развитие более чистого производства вносят демонстрационные проекты, в частности субсидируемые через Финансовый инструмент Сообщества для охраны окружающей среды (ЖАЙФ), а также различные субпроекты, реализуемые под эгидой Рамочных программ Европейского союза по НИОКР.

Внедрению более чистого производства также способствуют экономические стимулы. На встрече в

Более чистое производство в Чешской Республике

Центр более чистого производства Чешской Республики, учрежденный при поддержке правительства Норвегии, — профессиональная неправительственная и некоммерческая организация, ведущая профилактическую деятельность в области производства отходов. Центр был организован в 1994 году в рамках чешско-норвежского проекта по более чистому производству с целью укрепления в Чехии кадрового потенциала в этой сфере. В 1995 году Центр вошел в организованную ООН международную сеть национальных центров более чистого производства и получил долгосрочный грант в рамках соответствующей программы Организации ООН по промышленному развитию (ЮНИДО) и Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

Центр организует долгосрочные интерактивные курсы по проблемам БЧП для служащих промышленных предприятий и консультационных фирм. Полугодовой курс обучения включает от 8 до 15 дней теоретических занятий и исследование конкретной ситуации по отдельному объекту. Исследование проводится самими слушателями под руководством профессионального консультанта из Центра. Некоторые из предложенных мер по внедрению БЧП реализуются на объекте немедленно, другие осуществляются в соответствии с решениями руководства предприятия.

За время существования чешско-норвежского проекта по более чистому производству проведено уже три интерактивных курса обучения. Первые два курса вели норвежские преподаватели, а третий — чешские специалисты. Обучение прошли 122 слушателя, проведено 34 исследования конкретных ситуаций.

Реализация предложений слушателей позволила сэкономить 85 млн. чешских крон в год и предотвратить ежегодные выбросы:

- 2100 т летучих органических веществ (от топлива и растворителей);
- 12 тыс. куб. м бытовых сточных вод;
- 12 тыс. т отходов, отнесенных к категории "специальных и опасных", то есть отходов, которые захораниваются только в специально оборудованных местах или требуют других способов нейтрализации, например сжигания.

Источник: REC 1995a

июне 1998 года министры по вопросам окружающей среды стран Европейского союза уязвали положение о сокращении эмиссий парниковых газов с введением налога на потребление энергии, однако решение о сроках введения новых правил еще не принято. В качестве финансового рычага, позитивно влияющего как на занятость, так и на внедрение чистых технологий, также часто рекомендуется повышение НДС при использовании природных ресурсов и энергии и одновременное снижение налога на рабочую силу.

В Центральной Европе, в свете предстоящей гармонизации с нормами ЕС, некоторые страны уже готовятся к применению ЭМАС и вводят аналогичный стандарт рационального природопользования (ISO 14 001). В недавно опубликованном пояснительном документе освещены различия двух стандартов и намечены пути их сближения (REC 1997/1998). Кроме того, активную роль в содействии внедрению стратегии более чистого производства за пределами Западной Европы играет Целевая группа ПДОС. В Венгрии, Польше и Чешской Республике, например, уже достигнут необ-

ходимый начальный потенциал, а еще девять государств, в том числе Российская Федерация и Украина, близки к этому.

Опыт разработки стратегии в этой области невелик, причем степень поддержки, оказываемой правительством, колеблется от достаточно высокой до нулевой. В то время как Чешская Республика, Польша и Словения с самого начала выступали активными сторонниками принципа более чистого производства, другие страны добились меньших успехов. Отчасти это объясняется тем, что принцип БЧП до сих пор не вошел в число приоритетов у принимающих решение лиц в правительстве и в предпринимательских кругах. Существующая нормативная база, часто устаревшая и плохо реализуемая на практике, уделяет главное внимание результату производства и образованию отходов (так называемый “выход на конце трубы”) и поэтому не обеспечивает стимулы для принятия на предприятиях предупредительных мер. Медленное внедрение принципов более чистого производства на предприятиях стран Центральной и Восточной Европы может быть обусловлено и такими причинами, как недостаток инвестиций, направление выделенных для программы БЧП средств на другие проекты, слабая информированность предприятий, нежелание идти на определенный риск и недостаточно быстрые темпы приватизации, задерживающие передачу прав собственности и управления (OECD 1998a). В то же время обследование, проведенное ЕБРР, выявило, что 85 процентов источников финансирования готовы производить капиталовложения в более чистое производство, особенно поскольку некоторые наблюдатели утверждают, что развитие энергосберегающих технологий и минимизация отходов могут наполовину снизить уровень загрязнения окружающей среды.

Потребуется дополнительные усилия, чтобы укрепить поддержку БЧП со стороны лиц, принимающих решения, обеспечить использование более широкого круга мер при формировании соответствующей политики, внедрить новые системы и нормы рационального природопользования, усовершенствовать финансовые механизмы. Несмотря на поддержку со стороны Целевой группы ПДОС, все еще имеются существенные пробелы в знаниях и информации. Приоритетными направлениями деятельности Целевой группы по-прежнему остаются разрешение этих проблем, а также более широкое ознакомление руководителей промышленных компаний с имеющимися системами, технологиями и затратами и выгодами, связанными с программами БЧП. Под эгидой Целевой группы разрабатывается международная декларация в поддержку более чистого производства и методов рационального природопользования, одобренная на Конференции на уровне министров в Орхусе (Дания) в июне 1998 года (OECD 1997).

К более устойчивым технологиям

В настоящее время в научных и промышленных кругах Западной Европы повсеместно растет

осознание необходимости сделать производственные процессы и конечную продукцию более экологичными (Schmidheiny 1992). Ряд научных организаций, например академия ДОМУС в Италии и Вуппертальский институт в Германии, занимаются проблемой разработки “экопродуктов” и услуг (von Weizsäcker и др. 1995).

Однако правительства редко предпринимают в этой сфере какие-либо практические шаги. Исключение составляют Нидерланды, где пять министерств финансировали пятилетнюю Программу разработки устойчивых технологий (IEEP-B 1994). Она охватывала основные отрасли – пищевую и химическую промышленность, жилищное и водное хозяйства и транспорт – и вызвала большой интерес среди ученых и предпринимателей.

Появление новых концепций – экологического пространства и потенциальной емкости окружающей среды – привело к росту внимания к экоэффективности продукции и услуг, то есть к степени их общего воздействия на окружающую среду, которую необходимо учитывать при производстве продуктов или услуг либо при выборе их вариантов. При этом важным инструментом становится анализ жизненного цикла (АЖЦ), при котором все виды воздействия на окружающую среду (потребление энергии и ресурсов, загрязнение, влияние на биоразнообразие) оцениваются “от колыбели до могилы” (в сельском хозяйстве – “от сошки до ложки”). Для конкретного продукта или технического средства это означает, что учитываются все виды его воздействия на окружающую среду, которые имели место на стадиях добычи, производства сырья, производственных процессов, использования полученного продукта и конечного удаления отходов, включая повторное использование или рециркуляцию. Европейский союз активно участвует в разработке принципов АЖЦ (Udo de Haes 1996) и его внедрении в странах Западной Европы. Например, положения ЭМАС и директивы по ИППК и маркировке однозначно требуют проведения АЖЦ.

Идея торговли лицензиями на эмиссии (см. стр. 207) в принципе может создать новый важный стимул для повышения экоэффективности – предприятия и компании, которые в силу эффективности своей деятельности не выбирают положенной им квоты, получают возможность выгодно продать свои “права на эмиссию”, полностью или частично. В США эта идея уже воплощена в виде детально разработанной системы (см. стр. 305), но в Европейском союзе ее аналога пока не существует, а подобная практика лишь изредка осуществляется в отдельных государствах-членах. Однако ситуация может измениться в результате совместного осуществления положений Киотского протокола. Распределение сокращений эмиссий, согласованное в Киото и обсуждаемое в настоящее время Европейским союзом, неизбежно приведет к появлению национальных квот на эмиссии парниковых газов, которые в дальнейшем могут распределяться путем торговли эмиссионными лицензиями.

Финансирование природоохранных мероприятий

Финансирование за счет международных организаций

По оценкам Европейской комиссии, за период с 1994 по 1999 год страны Западной Европы израсходовали на природоохранные мероприятия более 17 млрд. ЭКЮ. Средства выделялись на самые разные проекты, такие как проведение природоохранных мероприятий в сельском хозяйстве Испании, очистка сточных вод в Греции, охрана биотопов в Ирландии, совершенствование структурно-организационной базы в Центральной и Восточной Европе, обработка токсичных отходов на побережье Балтийского моря.

В настоящее время в Европейском союзе существуют три основных источника финансирования природоохранных мероприятий: структурные фонды, Фонд сплочения и ЛАЙФ. Кроме того, Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) также предоставляет займы на выгодных условиях. Еще один важный источник финансирования – бюджеты многочисленных исследовательских проектов Европейского союза, средства которых можно направлять на проведение исследований или разработку стратегий. Реализуются и программы помощи странам с переходной экономикой – ФАРЕ для стран Центральной Европы и ТАСИС для стран Восточной Европы и Центральной Азии.

Средства структурных фондов используются для финансирования сельскохозяйственных проектов и проектов социального и регионального развития. За период 1994–1999 годов их бюджет составлял около 150 млрд. ЭКЮ.

Средства Фонда сплочения направляются на природоохранные мероприятия и развитие инфраструктуры в тех странах Европейского союза, где ВВП составляет менее 90 процентов среднего показателя по Союзу. В 1994–1999 годах общий бюджет составлял около 14,5 млрд. ЭКЮ, причем половина средств расходуется на природоохранные проекты. К числу приоритетных направлений относятся инфраструктура водоснабжения, очистка сточных вод и утилизация городских отходов, охрана природной среды. Финансирование развития инфраструктуры дальних трансъевропейских транспортных перевозок ведется по особой схеме.

ЛАЙФ ориентирован на разработку практических демонстрационных моделей экологически устойчивых мероприятий и видов деятельности, а также на укрепление административных структур. В 1996–2000 годах его бюджет составлял около 450 млн. ЭКЮ.

Эти фонды являются мощным фактором развития, но в то же время вызывают целый ряд негативных видов воздействия на окружающую среду, например, когда их средства направляются на осушение ценных водно-болотных угодий для нужд сельского хозяйства, на развитие индустрии и туризма в еще не загрязненных районах или на создание транспортной инфраструктуры. Во всех фондах, за ис-

Капиталовложения доноров на природоохранные цели в странах Центральной Европы (ЦЕ), Восточной Европы (ВЕ)^а и Центральной Азии (ЦА)^а, 1994–1997 гг.

	Техническое сотрудничество		Инвестиции	Всего ^b	Всего на душу населения
	Разработка политики	Подготовка инвестиций			
	(млн. ЭКЮ)	(млн. ЭКЮ)			
Центральная Европа					
Албания	20,7	0,9	24,9	60,5	17,9
Босния и Герцеговина	0,3	0,9	32,2	33,5	9,3
Болгария	20,2	3,0	90,1	136,3	16,0
Хорватия	0,9	1,2	88,8	90,9	20,2
Чешская Республика	39,8	5,0	313,5	397,3	38,5
Эстония	7,5	7,1	73,5	132,1	88,8
БЮР Македония ^c	1,3	0,0	5,4	10,3	4,8
Венгрия	16,1	0,5	172,9	208,4	20,4
Латвия	9,5	7,0	96,5	123,9	48,8
Литва	15,7	10,7	86,9	138,5	37,1
Польша	34,6	18,2	339,3	603,5	15,6
Румыния	12,4	25,1	169,3	249,4	11,0
Словакия	9,6	2,2	132,1	145,2	27,2
Словения	19,1	0,3	20,2	43,9	22,8
По региону в целом	12,6	16,6	23,0	107,2	–
Всего	220,3	97,6	1 668,6	2 486,1	20,9
Восточная Европа и Центральная Азия					
Армения	0,1	0,3	0,0	0,4	0,1
Азербайджан	0,4	0,3	63,4	64,0	8,5
Беларусь	3,2	3,2	1,0	7,4	0,7
Грузия	42,0	0,4	18,0	60,4	11,1
Казахстан	14,5	1,1	0,0	15,6	0,9
Кыргызстан	3,0	0,0	0,0	3,0	0,7
Республика Молдова	4,8	1,3	1,4	7,5	1,7
Российская Федерация	103,0	17,7	94,6	375,2	2,5
Украина	22,2	11,7	22,8	56,7	1,1
Узбекистан	11,6	8,4	67,5	87,4	3,8
По региону в целом	36,5	0,0	0,0	36,5	–
Всего	240,3	44,5	268,8	714,2	2,6
Для ЦЕ, ВЕ и ЦА в целом	11,6	2,2	0,0	13,7	–
ВСЕГО	472,2	144,3	1 937,4	3 305,2	8,4

а. предварительные данные

б. общие цифры превосходят суммы объемов технического сотрудничества и инвестиций, поскольку некоторые доноры не указывают конкретные цели

с. бывшая югославская Республика Македония

Источник: OECD 1998а

ключением ЛАЙФ, государства-члены имеют установленные доли, и Комиссия не может заставить их направлять эти средства на определенные проекты или цели.

Задача программ ФАРЕ и ТАСИС – содействие в переходе к демократии и рыночной экономике, а также помощь в реинтеграции стран и народов в систему Европейского союза и мира в целом. За период с 1990 по 1995 год бюджет природоохранных мероприятий ФАРЕ составил 483 млн. ЭКЮ, или 9 процентов общего бюджета этой программы. За период 1991–1995 годов из бюджета программы ТАСИС на природоохранные цели было выделено 429 млн. ЭКЮ, или 19 процентов (PHARE 1997).

В прошлом программа ФАРЕ содействовала направлению на важные проекты средств, полученных от других доноров, главным образом через финансирование исследований, учреждение грантов, систем гарантий и создание кредитных линий. Прямые инвестиции осуществлялись также в проекты развития инфраструктуры, например по очистке сточных вод, мониторингу загрязнения, захоронению опасных отходов, сохранению природной среды, просвещению и подготовке кадров, снижению уровня загрязнения воздуха. Такие направления инвестиций скорее всего сохранятся, поскольку недавно была проведена реструктуризация ФАРЕ, целью которой было сосредоточение усилий на обеспечении соблюдения норм и стандартов Европейского союза, и в настоящее время до 70 процентов средств расходуется на поддержку инвестиций в обеспечение соблюдения законодательства ЕС (ED 1997a).

Помощь ТАСИС странам Восточной Европы и Центральной Азии осуществляется путем финансирования передачи опыта и знаний через консультации и подготовку кадров, консультирования по вопросам реформирования нормативно-правовой базы, институциональной и организационной структур, развитие партнерских связей и отношений, налаживание политических и экономических контактов между отдельными странами. В 1999 году программа должна быть существенно обновлена (OECD 1998a).

Помимо финансовой поддержки программ ФАРЕ и ТАСИС ЕИБ выделяет средства на осуществление проектов в области транспорта, энергетики, телекоммуникаций и окружающей среды. В январе 1997 года ЕИБ был уполномочен предоставить заем на сумму 3,5 млрд. ЭКЮ 10 странам, претендующим на вступление в Европейский союз, главным образом на осуществление природоохранных проектов. Однако сам банк не может обеспечить 100-процентное финансирование проектов, поэтому ожидается участие других финансовых учреждений, например ЕБРР и Всемирного банка, а также помощь со стороны правительств и промышленных кругов (ED 1997b).

Комитет по подготовке проектов (КПП) объединяет доноров и финансирующие организации и создан с целью содействия капиталовложениям в охрану окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии. Финансовая поддержка носит в основном косвенный характер, а КПП занимается подбором доноров для наиболее актуальных проектов. К 1995 году финансовую поддержку такого рода получили 45 проектов (OECD 1998b).

В таблице на стр. 269 обобщены данные о финансовой помощи странам Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии. Основной объем инвестиций направлен в Центральную Европу, где на душу населения приходится в восемь с лишним раз больше капиталовложений в охрану природы, чем в Восточной Европе и Центральной Азии.

Частные иностранные инвестиции

В середине 1997 года на долю частного сектора приходилось 50 процентов ВВП или более во всех странах Центральной Европы и примерно в половине стран Восточной Европы и Центральной Азии. Несмотря на трудности с получением данных, прямые иностранные инвестиции (ПИИ), по всей видимости, осуществляются примерно в тех же объемах, что и государственная финансовая помощь. В глобальных масштабах объемы ПИИ невелики, особенно по сравнению с Латинской Америкой, Карибским бассейном и Азиатско-Тихоокеанским регионом. ПИИ неравномерно распределены и внутри региона: 75 процентов их объема приходится на такие страны, как Чешская Республика, Венгрия, Польша, Казахстан и Российская Федерация (см. таблицу слева).

Национальные меры

Необходимо различать финансовые меры, адресованные отдельным лицам и адресованные целым предприятиям. Субсидии для граждан, которые устанавливают энерго- и водосберегающие устройства, с успехом применяются во многих странах, как и налоговые меры, стимулирующие использование неэтилированного бензина и автомобилей с низким расходом топлива. В Нидерландах и некоторых других странах дивиденды от частных инвестиций в так называемые “зеленые фонды” не облагаются налогом.

Однако в отношении предприятий финансовые стимулы следует применять осторожно, поскольку они могут влиять на конкурентоспособность произво-

Прямые иностранные инвестиции: основные получатели

	Всего в 1996 г. (млн. долл. США)	Всего на душу населения (долл. США)	Всего за 1989–1996 гг. (млн. долл. США)
Чешская Республика	1 264	123	7 120
Венгрия	1 986	195	13 260
Польша	2 741	71	5 398
Казахстан	1 100	67	3 067
Российская Федерация	2 040	14	5 843
Всего по пяти странам	9 131	41	34 688
Всего ЦЕ/ВЕ/ЦА	12 330	31	43 888

Источник: EBRD 1997

лей. Такие стимулы должны быть по меньшей мере одинаково доступны всем предприятиям в рамках Европейского союза. Именно поэтому Европейская комиссия ввела запрет на применение некоторых мер, наложив крупные штрафы и распорядившись вернуть неоправданно выданные дотации. В то же время субсидии и иные финансовые стимулы вполне приемлемы в области “доконкурентных” прикладных исследований, инвестиций в технологии, позволяющие существенно превзойти экологические стандарты, а также в сфере обеспечения благоприятного амортизационного климата для природоохранных технологий.

В Центральной Европе основную долю средств для природоохранных инвестиций дают предприятия; другие источники – это государственные, региональные и местные бюджеты, коммерческие банки и внебюджетные природоохранные фонды. В странах Восточной Европы и Центральной Азии основным источником средств остается государство, но доля ассигнований на природоохранные мероприятия в государственных бюджетах этих стран составляет 0,5 процента и менее.

Министерства по вопросам окружающей среды во многих странах учредили фонды для конкретных природоохранных инвестиций, например в развитие городской инфраструктуры (вода, отходы, переоборудование систем отопления), контроль над промышленным загрязнением, разработку предотвращающих загрязнение технологий, просвещение и создание систем мониторинга. Эти фонды обычно перераспределяют средства, полученные в виде платежей и штрафов за нанесение вреда окружающей среде, экологических налогов, а также из других источников, предоставляя их в виде грантов и “мягких” кредитов.

Многие фонды содействуют созданию отечественных источников финансирования природоохранных служб. Например, в Польше из средств природоохранных фондов финансируется 40 процентов всех затрат на охрану окружающей среды; в Венгрии, Литве и Словении эта цифра составляет около 20 процентов. За исключением нескольких стран Юго-Восточной Европы, во всех центральноевропейских и многих восточноевропейских странах уже созданы национальные фонды, а в некоторых – даже региональные и муниципальные. Страны Восточной Европы и Центральной Азии проявляют заинтересованность в укреплении своих фондов и получили определенную помощь в этой области. В Польше и Болгарии созданы специальные экологические фонды, финансируемые по принципу “долги в обмен на охрану окружающей среды”. Наиболее успешной признается деятельность польского Экофонда (OECD/PHARE 1998).

Коммерческие банки все активнее предлагают кредиты для реализации экономически выгодных проектов в области окружающей среды и высвобождают ресурсы для частного сектора. Однако все еще сохраняется тенденция выделять средства для инвестиций, обещающих немедленную прибыль (что не характерно для многих природоохранных проектов), и отказывать в финансировании затратных программ или программ, окупаемых лишь в долгосрочной перс-

пективе (что характерно для многих природоохранных проектов). Улучшение макроэкономической ситуации, несомненно, позволит банкам играть более значительную роль.

Страны, добившиеся наибольших успехов в перестройке экономики, для финансирования природоохранных инвестиций начинают применять те же механизмы, которые широко используются в западных странах. Это кредиты, облигации, мобилизация капитала с помощью выпуска акций, совместное участие государственного и частного капитала, сборы с пользователей. Коммерческие банки Польши, Венгрии, Чешской Республики и Словении все активнее предлагают кредиты для реализации экономически выгодных проектов, иногда в сотрудничестве с такими институтами, как ЕБРР, Всемирный банк, Европейский инвестиционный банк и Северный инвестиционный банк. Власти некоторых городов, например в Польше, выпускают облигации муниципальных займов, а полученные средства направляют на финансирование природоохранных инвестиций. Уже приняты первые, хотя и не всегда успешные, шаги по использованию “зеленых акций” для финансирования экологически выгодных проектов на муниципальном уровне, а также на уровне отдельных предприятий.

Национальные и международные усилия по развитию природоохранного финансирования по-прежнему сталкиваются с целым рядом существенных трудностей, многие из которых обусловлены наличием глубинных экономических, политических и социальных проблем. В странах с переходной экономикой только начинают складываться механизмы и условия финансирования, обычные для стран с более развитой рыночной экономикой. Поступление средств из традиционных источников финансирования мероприятий по охране окружающей среды, прежде всего государственных бюджетов, уменьшилось или вовсе прекратилось. Во многих случаях предприятиям и городским властям необходимы крупные кредиты на природоохранные цели, но вернуть их они не в состоянии. Именно поэтому для осуществления некоторых проектов по-прежнему необходимо льготное финансирование от таких учреждений, как правительства, природоохранные фонды, действующие на двусторонней основе донорские организации и международные банки развития. Все в большей степени будут страдать и семейные бюджеты, поскольку придется оплачивать полную стоимость многих товаров и услуг, которые раньше дотировались государством или не предоставлялись вообще.

Кроме того, для эффективного финансирования необходимы природоохранные стратегии с четко поставленными целями и приоритетами – еще одна сфера, которая нуждается в развитии. Есть потребность в обучении и подготовке кадров в области природопользования и финансирования, особенно на местном уровне, поскольку именно на местные власти все чаще возлагается ответственность за осуществление крупных инвестиционных проектов по развитию коммунальных услуг, в частности водоснабжения или организации сбора и удаления отходов. Во многих

странах необходимо наращивать потенциал для разработки финансовых и природоохранных проектов.

Участие населения

В идеале граждане и их организации должны иметь право обжалования и обращения в суд в ходе всех административных процедур, а также право на участие в качестве полноправной стороны в гражданско-правовых процедурах. Единственная страна, в которой эта цель почти достигнута как для граждан страны, так и для иностранцев, – это Нидерланды. Большинству других стран до этого еще далеко.

В Европейском союзе нет специального закона об участии общественности. Граждане и организации стран Европейского союза имеют доступ в Европейский Суд (ЕЕВ 1994), но недавний отказ привлечь Совет Европы к суду по иску организации “Гринпис” показал, что эти права ограничены. Следовательно, жители Западной Европы должны полагаться на свои национальные законы, хотя после принятия Орхусской конвенции это положение может со временем измениться (см. вставку на стр. 257).

Самый важный инструмент для обеспечения участия общественности – это проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). В масштабах Европейского союза она была введена лишь в 1985 году. Пока только в Нидерландах разработана система ОВОС, по эффективности приближающаяся к аналогичной системе США. ОВОС предусматривает обязательную оценку экологических последствий крупных государственных и частных проектов и обнародование полученных результатов еще до принятия решения об их осуществлении. Это предоставляет общественности возможность быть услышанной и гарантирует право возражать против капиталовложений в проект, однако лица, принимающие решения, уполномочены действовать невзирая на возражения общественности. Кроме того, в соответствующей Директиве Европейского союза отсутствует обязательное к исполнению жесткое требование полноты и правильности ОВОС, введенное Агентством по охране окружающей среды США. Еще один недостаток заключается в том, что ОВОС обязательна только для крупных проектов. В 1997 году было разработано законодательство о распространении этого требования также на планы и программы.

В Центральной Европе с 1989 года идет процесс постепенного формирования правовой основы и организационных структур, необходимых для обеспечения участия общественности и доступа в судебные инстанции. Первыми странами, принявшими меры в этой области, были Польша, Венгрия, Чешская Республика, Словакия и отчасти Словакия – страны, в которых всегда было сильно движение НПО и ранее существовали демократические традиции. Сейчас участие общественности стало в этих странах нормальной практикой, что сопровождается свободным доступом к информационным системам. Основные

механизмы участия общественности – ОВОС и местные референдумы. Что касается доступа к правосудию, в частности в конституционные суды и к институтам омбудсменов, то рассмотрение жалоб и исков по административным и гражданским делам стало частью нормальной судебной практики.

В других, незападных странах, в отсутствие конкретных нормативных документов или руководящих принципов, реализация права на доступ к информации и участие общественности остаются задачей будущего. В наибольшей степени это относится к таким странам, как Албания, Болгария, Румыния, некоторые республики бывшей Югославии и страны бывшего Советского Союза. Граждане многих из этих стран испытывают трудности в связи с административными препонами доступу в суд, отсутствием либеральных постоянных норм, высокими судебными пошлинами, отсутствием временных и постоянных судебных затрат, а также судебными проволочками (REC 1994b).

В Восточной Европе и Центральной Азии, несмотря на наличие законов, конституционные права граждан и законодательство, относящееся к процессу принятия решений, часто нарушаются. В Балканских странах жалобы и судебные иски все еще являются исключением, поскольку правовая система подорвана тяжелым социально-экономическим кризисом. По сходным причинам в Хорватии, Боснии и Герцеговине и Югославии участие общественности еще менее вероятно. С другой стороны, недавние позитивные политические изменения в таких странах, как Румыния и Болгария, могут привести к большей открытости и более активному участию граждан в процессе принятия решений.

Роль НПО

Неправительственные организации могут играть ведущую роль в обеспечении участия общественности в решении природоохранных проблем.

В Западной Европе НПО получают финансовую поддержку от некоторых правительств и региональных властей как на постоянной основе, так и через создание фондов для осуществления конкретных проектов НПО. В рамках Европейского союза после обнародования в 1973 году первой Программы действий по охране окружающей среды НПО государственных участников создали Европейское экологическое бюро (ЕЭБ), в которое в настоящее время входят более 150 организаций, в том числе и из стран Центральной Европы (в качестве ассоциированных членов). После принятия в 1987 году решения о завершении формирования единого рынка к 1992 году некоторые международные НПО, в том числе Всемирный фонд природы, организации “Бердлайф” и “Друзья Земли”, открыли свои представительства при Европейском союзе. С самого начала Генеральный директорат Европейского союза по охране окружающей среды приветствовал участие неправительственных организаций и предоставлял им финансовую помощь. Консультации с неправительственными организациями повсеместно проводятся как на уровне Европейского союза, так и в большинстве государств-членов, при-

чем в некоторых странах существуют официальные консультативные структуры (Volkemap и др. 1996).

Многие ведущие НПО Центральной Европы создали системы правовых услуг с целью оказания помощи гражданам, другим НПО и местным общинам в реализации их прав на участие в природоохранной деятельности и на доступ к правосудию. Такие организации, как Региональный центр по окружающей среде для Центральной и Восточной Европы (РЦОС), уполномочены обеспечивать гранты для реализации проектов и программ развития структурно-организационной базы НПО и поддерживать природоохранные мероприятия с участием всех заинтересованных сторон. В настоящее время осуществляются планы создания новых региональных центров в Восточной Европе и Центральной Азии.

По-прежнему существует непонимание той роли, которую НПО могут играть в процессе принятия решений. В некоторых странах первоначальная поддержка природоохранных начинаний со стороны населения превратилась в критику, когда власти перестали консультироваться или вести диалог с НПО при разработке программ в области охраны окружающей среды. Сейчас эти разногласия постепенно сменяются более конструктивным сотрудничеством, по мере того как природоохранное движение обретает новые возможности выступать с альтернативными предложениями. Министерство по вопросам охраны окружающей среды Польши стало периодически проводить встречи с представителями НПО для обмена мнениями по текущим проблемам. В Венгрии в 1996 году создан консультативный комитет по охране окружающей среды для рассмотрения политики и планов правительства, проектов законов и предложений, касающихся развития природоохранной деятельности.

Положительные результаты достигнуты и при разработке НПДОС. Например, НПО бывшей югославской Республики Македония входили в состав рабочих групп при подготовке НПДОС и теперь вместе с министерством по вопросам окружающей среды несут ответственность за его осуществление. Аналогичным образом в Российской Федерации, в республиках Кавказа, в Республике Молдова и странах Центральной Азии в процессе разработки НПДОС проводились успешные консультации со всеми заинтересованными организациями, включая и НПО (OECD 1998b). Но в других случаях считается, что НПО пока не имеют достаточного опыта и не могут стать равноправными партнерами, например при использовании ОВОС как механизма участия в принятии важных природоохранных решений.

Информация и просвещение в области окружающей среды

Наличие информации

До начала в 1989 году политических преобразований информация о состоянии окружающей среды в стра-

нах бывшего Восточного блока была труднодоступна, а имеющиеся данные нередко искажались для создания более благоприятной картины. Во многих других случаях данные просто не собирались.

Проблемы с наличием данных существуют и в Западной Европе (СЕС 1993). В настоящее время ведущую роль в улучшении ситуации играют Европейское агентство по охране окружающей среды (ЕАОС) и его национальные тематические центры. В остальных странах региона своеобразным катализатором стала инициатива ОСЕ, реализуемая при поддержке со стороны ЕАОС (ЕЕА 1998).

Доступ к информации

В идеале доступ к любой правительственной информации должен гарантироваться “законом о свободе информации”, как это происходит в США. Для европейских стран подобные законы – редкость, а на региональном и субрегиональном уровнях их просто не существует. Тем не менее некоторые меры в отношении доступа к информации об окружающей среде все же принимаются.

На уровне Европейского союза эта проблема решается не так активно, как в отдельных государствах-членах, в основном из-за значительных различий входящих в него стран по степени открытости информации. Пересматриваемая в настоящее время Директива Европейского союза о доступе к информации по окружающей среде (90/313/ЕЕС) признает за населением право требовать предоставления информации по вопросам окружающей среды и обращаться в суд в случае отказа. В то же время в Директиве оговариваются причины, по которым возможно непредоставление информации.

Первые шаги по улучшению доступа к информации на общеевропейском уровне связаны с принятием “Софийских руководящих принципов” на Конференции 1995 года в Софии. Исходя из необходимости обеспечить соответствующую правовую базу, опирающуюся на основные конституционные и иные права граждан, а также природоохранные законы, гарантирующие доступ к информации, участие общественности и возможность обращения к правосудию, ЕЭК разработала проект Конвенции о доступе к информации по окружающей среде и об участии общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Конвенция “об участии общественности” разрабатывалась при активном содействии коалиции природоохранных НПО Европы и была подписана большинством стран, входящих в ЕЭК, на межправительственной Конференции на уровне министров в Орхусе (Дания) в июне 1998 года. Конвенция, несомненно, будет способствовать принятию соответствующих норм и руководящих принципов, а также согласованию и повышению эффективности практических действий в этой области.

В ближайшие годы политика и законодательство в сфере информации будут также, вероятно, испытывать значительное влияние процессов гармонизации и сближения, протекающих в рамках Европейского

союза (REC 1995b). В нескольких директивах и регламентах ЕС содержатся требования по раскрытию и распространению информации.

На национальном уровне первыми в Центральной Европе предприняли шаги к обеспечению доступа к информации Венгрия, Польша, Словакия и Чешская Республика. В этих странах и в прошлом обеспечивался доступ к информационным системам, а теперь информация предоставляется непосредственно по запросам. Например, Министерство по вопросам окружающей среды Венгрии создало в 1997 году информационный отдел, единственная задача которого – предоставлять широкой общественности по ее требованию информацию по окружающей среде. Успехи достигнуты не только в Центральной Европе; в некоторых центральноазиатских государствах также созданы информационные центры; в Казахстане, например, действует отдел по распространению экологических знаний среди НПО (OECD 1998b).

Однако в некоторых странах Центральной Европы практика предоставления информации по-прежнему характеризуется жесткими ограничениями, многочисленными причинами для отказа и длительными проволочками (REC 1995b). Поскольку единственная доступная информация здесь – это официальные публикации, существует потребность увеличения открытости и прозрачности информации. Во многих странах Центральной Европы началась разработка законов о доступе к информации об окружающей среде, и это поможет упорядочить соответствующую практику в масштабах всего панъевропейского региона.

Директива Европейского союза о доступе к информации (90/313/ЕЕС), принятая в 1990 году, во многом способствовала сбору и более широкому распространению экологической информации. Она закрепила право граждан требовать и получать информацию о состоянии окружающей среды. Кроме того, доступ к соответствующей информации обеспечивается Директивой Севесо (82/501/ЕЕС) и Повесткой дня на XXI век, которая призывает расширить доступ населения к информации по окружающей среде, в частности по промышленным выбросам.

В 1993 году утвержден Регламент добровольного присоединения к программе ЭМАС (ЕЕС/1836/93), согласно которому зарегистрированные компании должны обнародовать информацию о своей деятельности в области окружающей среды, в том числе и об уровнях производимого ими загрязнения. Еще одна программа, которую поддерживает ОЭСР и которая в настоящее время находится в стадии включения в Директиву Европейского союза по ИППК, – это составление Реестра выбросов и переноса загрязняющих веществ. Информация о потенциально опасных выбросах в воздух, воду и почву, а также о транспортировке отходов в места их переработки и захоронения собирается в единой национальной системе учета, что обеспечивает населению, предпринимателям и органам власти более широкий доступ к соответствующей информации по загрязнению среды. С 1999 года сис-

тема реестров загрязняющих веществ станет обязательной для всех государств – членов Европейского союза, первоначально в ограниченных масштабах. Под сильным влиянием НПО такие страны, как Венгрия и Чешская Республика, также приступили к реализации аналогичных экспериментальных проектов (REC 1997).

Уровень информированности населения

Уровень информированности населения о проблемах окружающей среды постепенно повышается, но в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии он все еще намного ниже, чем в Западной Европе. С началом политических реформ 1989–1990 годов поддержка природоохранных мероприятий со стороны населения Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии заметно снизилась, несмотря на то что именно природоохранное движение было инициатором многих реформ.

В некоторых региональных МСОС, особенно принятых в последнее время (например, Конвенция Эспоо), предусмотрены меры по повышению осведомленности и информированности населения. Европейская общественность ждет многого от положений этой Конвенции, что создает в краткосрочном плане определенные трудности при их реализации странами-участницами. Часто региональные МСОС предусматривают придание статуса наблюдателя НПО или представителей межправительственных органов. Конвенция по Балтике, одним из основных требований которой являются повышение уровня информированности населения и развитие природоохранного просвещения, является примером успешного участия НПО в реализации подобных задач.

Просвещение

Обычно ответственность за просвещение в области окружающей среды возлагается на национальные структуры. Тем не менее Европейский союз разработал серию мероприятий для учеников средних школ и студентов университетов, в основе которых лежит либо принцип “европейцы должны лучше знать друг друга”, либо стремление к гармонизации высшего образования и соответствующих дипломов.

Программа обменов для университетских преподавателей и студентов ЭРАСМУС, Программа стипендий имени Марии Кюри, а также фонды для поступления в университетские курсы, предусмотренные бюджетом Генерального директора XII, играют важную роль, хотя и не относятся непосредственно к природоохранным проблемам. Большинство этих программ открыто для стран Центральной и Восточной Европы, и существует аналог программы ЭРАСМУС – ТЕМПУС. Иногда государства-члены оказывают поддержку в осуществлении международных программ природоохранного образования. Так, годичный постуниверситетский курс обучения в области рационального природопользования, финансируемый правительством Нидерландов, предназначен в основном для слушателей из стран Центральной Европы и Европейского союза.

Заключение

Главное достижение в странах Западной и Центральной Европы – это продолжающаяся гармонизация национальных законов с природоохранным законодательством Европейского союза, побуждающая страны придерживаться относительно высоких стандартов в этой области. Основная проблема заключается в том, что потребности охраны природы не включены в программы развития отраслей или, в странах с переходной экономикой, в сам процесс перестройки (см. вставку справа). В этих странах серьезные трудности возникают и при обеспечении осуществления природоохранного законодательства.

Региональные планы действий доказали свою эффективность как механизмы улучшения состояния окружающей среды и, в ряде случаев, более строгого соблюдения норм Европейского союза. Пятая Программа действий по окружающей среде Европейского союза позволила разработать общую природоохранную политику, которая основана на принципах, согласующихся с принципом устойчивого развития. Но некоторых важных целей, возможно, так и не удастся достичь, в частности в сельском хозяйстве, туризме и на транспорте. Препятствиями на пути осуществления этой политики стали недостатки системы принятия решений в Европейском союзе, противоречия между интересами отдельных стран, а также приоритетное внимание достижению экономических показателей.

ПДООС для Центральной и Восточной Европы стала своеобразным катализатором в деле разработки ПДООС. Хотя улучшение состояния окружающей

Интеграция отраслевой политики

Интеграция стала одной из ключевых тем четвертой Программы действий по окружающей среде Европейского союза (Резолюция Совета 86/485). Кроме того, она относится к числу приоритетных направлений деятельности ОЭСР (Haigh and Irwin 1990). Интеграция предполагает, что природоохранные концепции, намерения, принципы, планы, обязательства и цели должны быть "интернализированы", а принимающие решения представители других отраслей должны придавать им то же значение, что и собственным концепциям и инициативам. Интеграция по-прежнему занимает одно из первых мест среди нерешенных вопросов повестки дня Европейского союза, но достижения в этой сфере невелики. Комиссия считает, что Киотский протокол и "Повестка дня – 2000" являются наиболее приоритетными комплексами мер, в которых проблема интеграции играет ключевую роль.

Аналогичная ситуация сложилась в Центральной и Восточной Европе и Центральной Азии. Перед странами этих субрегионов стоят те же проблемы; кроме того, они сталкиваются с ослаблением на международных рынках конкурентоспособности таких своих отраслей, как сельское хозяйство, транспорт, промышленность и туризм в связи с экологическими ограничениями, связанными с интеграцией. Среди других проблем – низкий приоритет вопросов окружающей среды, невозможность разделить функции государства как двигателя экономической деятельности и ее регулятора, слабость природоохранных министерств и неспособность продемонстрировать экономическую эффективность мер по охране окружающей среды.

среды в странах с переходной экономикой в основном объясняется спадом производства, разработка ПДООС в странах Центральной Европы позволила улучшить процесс определения политики, укрепить организационные структуры, увеличить инвестиции на природоохранные цели, повысить экономическую

Приоритетные направления деятельности

	<i>Западная Европа</i>	<i>Центральная Европа</i>	<i>Восточная Европа</i>	<i>Центральная Азия</i>
Сельское хозяйство	Реформирование системы субсидий Планирование землепользования	Приватизация земли	Приватизация земли Реформирование системы субсидий	Приватизация земли Диверсификация сельскохозяйственного производства
Энергетика	Реформирование системы субсидий Повышение эффективности использования энергии Налоги на использование энергии	Обновление энергопроизводящих мощностей Переход на газ Замена промышленных технологий	Обновление энергопроизводящих мощностей Замена промышленных технологий Обеспечение соблюдения надлежащих норм при добыче нефти и газа	Обновление энергопроизводящих мощностей Обеспечение соблюдения надлежащих норм при добыче нефти и газа
Транспорт	Городское планирование и рациональное управление транспортными системами Реформирование системы субсидий "Зеленые" налоги	Городское планирование и рациональное управление транспортными системами Модернизация технологий транспортных средств Поддержание и усиление привлекательности общественного транспорта	Городское планирование и рациональное управление транспортными системами Модернизация технологий транспортных средств	Городское планирование и рациональное управление транспортными системами Модернизация технологий транспортных средств

эффективность действий по подготовке к вступлению в Европейский союз. В Восточной Европе и Центральной Азии национальные планы действий менее проработаны в основном из-за слабой организационной базы и более медленных темпов политических и экономических реформ.

Поскольку экологические проблемы в Европе и Центральной Азии возникают в основном по вине сельского хозяйства, энергетики и транспорта, в таблице на стр. 275 предпринимается попытка обобщить приоритетные направления действий в отношении этих отраслей для отдельных субрегионов.

Для того чтобы ускорить реализацию и повысить эффективность основных МСОС, в первую очередь необходимы следующие действия:

- завершение ратификации соглашений, таких как Венская конвенция;
- обеспечение надлежащего финансирования менее масштабных конвенций, таких как Конвенция о биологическом разнообразии;
- создание независимых систем проверки по мониторингу и применению;
- дополнение механизмов принуждения конкретными апелляционными органами;
- введение уголовных санкций в сфере МСОС;
- расширение сферы действия отдельных соглашений за рамки решений, принимаемых на первом этапе, в качестве части постоянного процесса.

Уровень использования экономических мер колеблется от достаточно высокого до низкого. Несмотря на повсеместное признание принципа “загрязнитель платит”, экономические интересы часто берут верх над попытками включить затраты на охрану окружающей среды в стоимость продукции и услуг. Важным внутренним источником финансирования в странах с переходной экономикой по-прежнему остаются природоохранные фонды, которые необходимо сделать более “прозрачными” и защитить от политических манипуляций. Несмотря на сокращение объема субсидий, они продолжают негативно сказываться на состоянии окружающей среды, особенно в таких отраслях, как энергетика, транспорт и сельское хозяйство.

Инициативы по внедрению технологий более чистого производства и системы рационального природопользования с успехом осуществляются в странах Западной и, в меньшем объеме, Центральной Европы. В Восточной Европе и Центральной

Азии прогресс в этой области практически отсутствует.

Участие общественности в решении природоохранных проблем Западной Европы можно оценить как удовлетворительное, а в странах Центральной и Восточной Европы наметились позитивные тенденции. Положительную роль сыграло осознание ОВОС как механизма, обеспечивающего участие населения, хотя во многих странах по-прежнему нет соответствующей законодательной базы. Ситуация может измениться к лучшему после планируемой ратификации и реализации Конвенции об участии общественности. В результате создания Европейского агентства по охране окружающей среды и других информационных центров существенно улучшился доступ к природоохранной информации.

К числу приоритетных направлений деятельности относятся:

- интеграция экологических аспектов в экономические процессы и другие сферы политической активности;
- оценка затрат и выгод процесса гармонизации в Европейском союзе;
- создание структурно-организационной базы в странах Центральной Европы для внедрения и обеспечения соблюдения норм Европейского союза;
- наращивание потенциала в странах с переходной экономикой для реализации планов действий по окружающей среде.

Для стран Западной Европы важно укрепить систему “зеленых” налогов и сократить негативное воздействие субсидий, предоставляемых структурными фондами и Фондом сплочения. В странах с переходной экономикой необходимо также укреплять систему взыскания сборов и штрафов, повышать “прозрачность” природоохранных фондов, расширять возможности местных властей и предпринимателей по разработке проектов финансирования, внедрять стимулы для перехода к более чистому производству, создавать на предприятиях потенциал для введения систем рационального природопользования. Следует поощрять все европейские государства к ратификации Конвенции об участии общественности, а страны с переходной экономикой – ликвидировать институциональные препятствия участию общественности.

Литература

- Baltic Marine Environment Protection Commission (1996). *Protection of the Baltic Sea – results and experiences*. Baltic Marine Environment Protection Commission, Helsinki, Finland
- Black Sea Environmental Programme (1996 and 1997). *Annual Reports 1996 and 1997*. BSEP, Istanbul, Turkey
<http://www.dominet.com.tr/blacksea/>
- CEC (1993). *Towards sustainability A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development (COM 1992/150 27.03.1992 EN 103)*, Vol. III *State of the Environment*. Commission of the European Communities, Luxembourg
<http://europa.eu.int/comm/dg11/actionpr.htm>
- EBRD (1997). *Transition Report 1997*. European Bank for Reconstruction and Development, London, United Kingdom
- EC (1997). *Environment taxes and charges in the single market*. EC Communication COM-97-9, Brussels, Belgium
- ED (1997a). PHARE Programme. *European Dialogue*, issue 6, November-December 1997, European Commission (Directorate-General for Information), Brussels, Belgium
http://europa.eu.int/en/comm/dg10/infcom/eur_dial/index.html
- ED (1997b). Agenda 2000: enhanced role for EIB. *European Dialogue*, issue 6, November-December 1997, European Commission (Directorate-General for Information), Brussels, Belgium
http://europa.eu.int/en/comm/dg10/infcom/eur_dial/index.html
- ED (1999). Enlargement: screening process continues. *European Dialogue*, issue 2, March-April 1999, European Commission (Directorate-General for Information), Brussels, Belgium
http://europa.eu.int/en/comm/dg10/infcom/eur_dial/index.html
- EEA (1997). *Environmental Agreements*. European Environment Agency, Copenhagen, Denmark
- EEA (1998). *Europe's Environment: The Second Assessment*. European Environment Agency, Copenhagen, Denmark
- EEB (1994). *Your rights according to the environmental legislation of the European Union* (in all European Union languages). European Environment Bureau, Brussels, Belgium
- EMEP/MS-CW (1998). *Transboundary acidifying air pollution in Europe. Part 1: calculation of acidifying and eutrophying compounds and comparison with observations*. Research Report 66, EMEP/MS-CW Status Report 1998. Det Norske Meteorologiske Institutt (Norwegian Meteorological Institute), Blindern, Norway
- ERM (1991). *The Structure and Functions of Environmental Enforcement Organisations in EC Member States*. ERM for the Ministry of Housing, Physical Planning and Environment of the Netherlands, London, United Kingdom
- ERM (1996). *How to Improve the Effectiveness of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*. ERM, London, United Kingdom
- Haigh, N. and Irwin, F. (eds., 1990). *Integrated Pollution Control in Europe and North America*
- IEEP-B (1994). *The Dutch Governmental Programme for Sustainable Technology Development*. Institute for European Environmental Policy, Brussels, Belgium
- Mylona, S. (1996). Sulphur dioxide emissions in Europe 1880-1991 and their effect on sulphur concentrations and depositions. *Tellus*, 48B, 662-689
- OECD (1997). Oslo Roundtable on CP: presentation on *Towards Sustainable Environmental Programmes*. OECD, Paris, France
- OECD (1998a). Workshop Report *Environmental Financing in CEE/NIS*. OECD EAP Task Force, Paris, France
- OECD (1998b). *Evaluation of Progress in Developing and Implementing National Environmental Action Programmes in Central and Eastern Europe and the New Independent States*. OECD, Paris, France
- OECD/PHARE (1998). *Sourcebook on Environmental Funds*. OECD, Paris, France
- PHARE (1997). *An Interim Report*, European Commission, Brussels, Belgium
- Ramsar Convention (1996). *Overview of the Implementation of the Convention in the Western European Region and Overview of the Implementation of the Convention in the Central and East European Region*. Ramsar, Gland, Switzerland
- REC (1994a). *Use of Economic Instruments in Environmental Policy in Central and Eastern Europe*. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, Hungary
- REC (1994b). *Manual on Public Participation in Environmental Decision-making: current practice and future possibilities in Central and Eastern Europe*. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, Hungary
- REC (1995a). *Competing in the New Environmental Marketplace*. Proceedings of Workshops for Environmental Professionals, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, Hungary
- REC (1995b). *Report on Status of Public Participation Practices in Environmental Decisionmaking in CEE*, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, Hungary
- REC (1997). *The Bulletin*, vol. 7, no. 1. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, Hungary
- REC (1997/1998). EMAS-ISO Bridge Building. *The Bulletin*, vol. 7, no. 3. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, Hungary
- REC (1998). *Sourcebook on Economic Instruments in the CEE*. Regional Environmental Center for Central and Europe, Szentendre/EMAS-ISO Bridge Building,
- Schmidheiny, W. (1992). *Changing Course*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, United States
- Udo de Haes, H.A. (1996). *Towards a Methodology for Life Cycle Impact Assessment*. SETA Europe, Brussels, Belgium
- UNEP (1997). *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment 1996*. United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya
- UNEP (1998). *Report on the Status of Multilateral Environmental Agreements in the European Region*. UNECE/ARH.CONF/BD.12, Background document prepared for the fourth Ministerial Conference Environment for Europe, Århus, Denmark, 23–25 June 1998. UNEP, Geneva, Switzerland
- UNEP-MAP (1996). *The State of the Marine and Coastal Environment in the Mediterranean Region*. MAP Technical Report Series No. 100. UNEP, Athens, Greece
- Victor, D., Raustiala, K., and Skolnikoff, E. (eds., 1998). *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, United States
- von Weizsäcker, E., Lovins, A., and Lovins, H. (1995). *Faktor Vier*. Droemer Knauer, München, Germany
- Vonkeman, G. H. and Stielstra, H. B. C. (1996). *Structured Expert Opinion on Environment – a review and analysis of scientific advisory bodies in the area of environment policy*. Study for the Austrian Ministry of Environment (Nr. GZ: 01 3145/1-I/7/95), Vienna. Institute for European Environmental Policy, Brussels, Belgium
- Werksman, J. (1997). *Five MEAs, Five Years Since Rio: recent lessons on the effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*. Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD), London, United Kingdom
- World Bank (1994). *Environmental Action Plan for Central and Eastern Europe*. Abridged version of the document endorsed by the Ministerial Conference in Lucerne, Switzerland. World Bank, Washington DC, United States
- WWF (1997). Transregional Project 9EO106: Barcelona Convention. www.panda.org/resources/countryprofiles/mediterranean/six.htm