



Меры по улучшению экологической политики

**ПРОГРЕСС В РЕГИОНЕ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ,
КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**



МЕРЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Прогресс в регионе Восточной Европы,
Кавказа и Центральной Азии

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР – это уникальное объединение, в котором правительства 30 демократических стран с рыночной экономикой совместно работают над решением экономических, социальных и экологических задач, возникающих в условиях глобализации. ОЭСР находится на переднем крае усилий, направленных на помощь правительствам в осмыслении и решении вопросов, которые встают перед ними в стремительно развивающемся мире и связаны с различными аспектами государственного и корпоративного управления, развитием информационной экономики, изучением социально-экономических последствий старения населения и т.д. ОЭСР представляет собой форум, в рамках которого правительства могут обмениваться опытом, решать общие проблемы, распространять и перенимать передовую практику и координировать свою внутреннюю и внешнюю политику.

В настоящее время членами ОЭСР являются Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, США, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Япония. В работе ОЭСР принимает участие Комиссия Европейских Сообществ.

Издательская деятельность Организации направлена на широкое распространение собранных ОЭСР статистических данных и результатов исследований по экономическим, социальным и экологическим вопросам, а также на публикацию соглашений, рекомендаций, руководств и стандартов, принятых странами-участницами ОЭСР.

Настоящее издание публикуется по решению Генерального секретаря ОЭСР. Мнения, содержащиеся в издании, и используемые в нем доводы не обязательно отражают официальную позицию ОЭСР, правительств входящих в нее стран или правительств стран, не входящих в ОЭСР, но участвовавших в подготовке данной работы.

Published in English under the title: “Policies for a Better Environment: Progress in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia.”

© ОЭСР 2007

© 2007 МБРР/Всемирный Банк: 4.4 Сельское и лесное хозяйство и окружающая среда

Для воспроизведения, копирования, передачи или перевода настоящего издания необходимо получить предварительное письменное согласие. Заявки следует направлять в OECD Publishing по электронной почте rights@oecd.org или по факсу (33 1) 45 24 99 30. Заявки на разрешение фотокопировать часть настоящего издания следует направлять в Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com) или (только для США) в Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, факс 1 978 646 8600, электронная почта info@copyright.com.

ПРЕДИСЛОВИЕ

С 1991 г. процесс «Окружающая среда для Европы» служит основой для совершенствования экологической политики и улучшения экологических условий в общеевропейском регионе. В 1993 г. была создана Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды в Центральной и Восточной Европе (СРГ ПДООС) для содействия интеграции вопросов охраны окружающей среды в более широкий процесс экономических и политических реформ в странах с переходной экономикой. С расширением Европейского союза акцент в деятельности СРГ ПДООС переместился на восток, и в настоящее время эта деятельность сосредоточена на странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА).

В 2003 году на Пятой конференции «Окружающая среда для Европы» в Киеве министры охраны окружающей среды общеевропейского региона приняли Экологическую стратегию для стран ВЕКЦА. Министры обратились с просьбой к СРГ ПДООС возглавить усилия, способствующие достижению целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА. Настоящий доклад посвящен оценке выполнения целей Экологической стратегии ВЕКЦА к настоящему времени; в нем анализируются конкретные меры природоохранной политики, реализуемые странами ВЕКЦА. Доклад подготовлен в качестве основы для обсуждения на Шестой конференции министров «Окружающая среда для Европы», которая состоится в октябре 2007 г. в Белграде.

Доклад был подготовлен Секретариатом СРГ ПДООС при Директорате по охране окружающей среды ОЭСР во взаимодействии с рядом международных организаций и региональных партнеров – ПРООН, ЕЭК ООН, ЮНЕП, ВОЗ, Всемирным банком, Региональными экологическими центрами стран Центральной и Восточной Европы и Региональными экологическими центрами России, Молдовы, Кавказа и Центральной Азии, а также с сетью взаимодействия НПО «Европейский ЭКО-форум». Кроме того, доклад готовился в тесной связи с Четвертым докладом о состоянии окружающей среды в общеевропейском регионе Европейского агентства по окружающей среде. Процесс подготовки доклада контролировался СРГ ПДООС, в которой в настоящее время сопредседательствуют Европейская Комиссия и Казахстан. Органы государственной власти стран ВЕКЦА приняли участие в разработке структуры доклада, предоставили большой объем полезной информации, рассмотрели окончательную редакцию доклада и предоставили свои замечания. Ряд доноров – Европейская комиссия, Нидерланды, Норвегия, Швейцария и Великобритания – оказали нам финансовую поддержку в подготовке доклада.

Основной вывод доклада заключается в том, что, несмотря на непростые условия, странам ВЕКЦА удалось добиться определенных улучшений в области управления природоохранной деятельностью, однако при этом следует указать на значительное отставание в сфере практических мер по реализации природоохранной политики. Различия между странами региона продолжают углубляться, и прогресс не однороден ни по странам, ни по направлениям природоохранной деятельности. Общим для всех направлений препятствием является недостаток финансирования, однако далеко не во всех случаях он является основным сдерживающим фактором – для серьезных экологических улучшений требуется также создание эффективной системы стимулирования на основе реформы природоохранной политики и институциональных структур. В докладе намечены основные направления реформирования природоохранной деятельности как в целом, так и по отдельным направлениям природоохранной политики. Мы уверены, что настоящий доклад станет хорошей основой для обсуждения соответствующих вопросов на Белградской конференции министров.



Соледад Бланко

*Сопредседатель СРГ ПДООС,
Директор по международным делам Генерального
директората по охране окружающей среды
Европейской комиссии*



Нурлан Исаков

*Сопредседатель СРГ ПДООС,
Министр охраны окружающей среды
Республики Казахстан*

БЛАГОДАРНОСТЬ

В подготовке этого доклада, в той или иной форме, участвовали многие. В Директорате по охране окружающей среды ОЭСР проектом занимался Роберто Мартин-Хуртадо, который также подготовил предварительный текст доклада. Брендан Гиллеспи и Эйя Киискинен взяли на себя общее руководство. Карла Бертуччи отвечала за статистику. Азиза Насырова координировала подготовку доклада к публикации и отвечала за коммуникационные аспекты проекта, а Шухрат Зиявиддинов обеспечивал административную поддержку. Виктор Котрута (РЭЦ-Молдова) и Елена Ерзакович (РЭЦ ЦА) помогли сотрудникам ОЭСР в сборе информации. Директорат по связям с общественностью и коммуникациям ОЭСР отвечал за публикацию доклада. Беатрикс де Костер редактировала английский текст доклада, Станислав Кульд перевел его на русский язык, а Отдел переводов ОЭСР отвечал за перевод краткого резюме доклада на французский язык.

В основу главы 1 «Природоохранное законодательство, политика и институциональные основы» лег аналитический доклад, подготовленный Анжелой Буларгой и Евгением Мазуром (ОЭСР). Глава 4.4 «Сельское и лесное хозяйство и окружающая среда» основывается на аналитическом докладе, подготовленном группой сотрудников Всемирного банка, в которую входили Уильям Саттон, Питер Уитфорд, Сюзетт Педросо-Галинато и Эмануэла Монтанари Стивенс. Глава 6.2 «Участие общественности» и глава 6.3 «Образование» основываются на аналитических докладах, подготовленных сетью НПО «Европейский ЭКО-форум».

Мы хотим также поблагодарить ряд коллег, оказавших помощь секретариату в подготовке доклада – будь то в форме рекомендаций в начале работы над докладом или коротких замечаний и дополнений, представленных в письменной форме к разным редакциям доклада. Это Франк Веферинг (проект «КАБРИ-Волга»), Булат Есекин (РЭЦ ЦА), Палле Линдгаард (ДНП), Мэри Красс, Стивен Перкинс (ЕКМТ), Петер Бош, Ярослав Фиала, Адриана Георге, Павел Казьмерчик, Габриэла Шонинг, Дэвид Стэннерс (Европейское агентство по окружающей среде), Геворк Аракелян, Лидия Астанина, Муазама Бурханова, Ибрагимжон Домуладжанов, Виктория Элиас, Фикрет Джафаров, Олег Печенюк, Ольга Понизова, Алена Васильева (Европейский ЭКО-форум), Мередида Эванс, Изабель Мюррей, Александрина Платонова (Международное энергетическое агентство), Нильс-Аксель Браатен, Питер Борки, Надя Каид, Татьяна Ефимова, Хенрик Харьюла, Ксавье Лефлев, Александр Мартусевич, Нелли Петкова (ОЭСР), Крейг Дэвис (КПП), Ореола Иванова, Климент Миндзев, Джером Симпсон, Магдольна Тос-Наги (РЭЦ), Кети Самадшвили (РЭЦ-Кавказ), Владимир Литвак, Генриетта Мартинакова, Ёрг Штауденманн (ПРООН), Николай Денисов, Мэтью Габб, Ивонн Хигуэро, Виктор Новиков, Нельсон Сабогал, Отто Симонетт, Ри Цуцуми, Елена Велигош (ЮНЕП), Теа Аулавуо, Кай Барлунд, Элла Беглярова, Франческа Бернардини, Марианна Большакова, Кит Булл, Михаил Кокин, Кэтрин Мэссон, Бо Либерт, Майкл Стэнли-Джонс (ЕЭК ООН), Дафина Далбокова, Михаль Кржижановский, Франческа Рациоппи, Хироко Такасава (ВОЗ), Марджори-Энн Бромхед, Рита Честти, Дареджан Капанадзе, Гжегош Пешко (Всемирный банк) и Андрей Демиденко (независимый консультант).

Мы хотим выразить свою благодарность и представителям стран ВЕКЦА, которые приняли участие в субрегиональных совещаниях, прошедших в мае-июне 2005 г. в Москве, Алматы и Тбилиси (они были организованы РЭЦ-Россия, РЭЦ ЦА и РЭЦ-Кавказ, соответственно), в региональных совещаниях в Киеве и Париже в мае и ноябре 2006 г. и совещании СРГ ПДООС в Брюсселе в марте 2007 г., а также их коллегам в природоохранных и других министерствах соответствующих стран. Они предоставили большое количество полезной информации и ценных замечаний к проекту доклада. К сожалению, их слишком много для того, чтобы назвать каждого по отдельности.

Подготовка настоящего доклада стала возможной благодаря финансовой поддержке Европейской комиссии (ТАСИС), Нидерландов, Норвегии, Швейцарии и Великобритании (Департамент окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства).

ОРГАНИЗАЦИИ, ПРИНИМАВШИЕ УЧАСТИЕ В ПОДГОТОВКЕ ДОКЛАДА

Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды в Центральной и Восточной Европе (СРГ ПДООС) – www.oecd.org/env/eap

Миссия СРГ ПДООС заключается в поддержке реформирования экологической политики в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) путем содействия интеграции экологических соображений в процессы экономического, социального и политического развития и оказания помощи природоохранным организациям в укреплении их институционального и кадрового потенциала. СРГ ПДООС была образована в 1993 г. в рамках процесса «Окружающая среда для Европы». Она объединяет лиц, принимающих политические решения и представляющих страны Центральной и Восточной Европы, страны ВЕКЦА, страны-доноры, международные организации и другие заинтересованные стороны. Функции Секретариата СРГ ПДООС выполняет Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) – www.undp.org

ПРООН является глобальной сетью ООН в области развития, добивающейся позитивных изменений в жизни людей всего мира. ПРООН работает в 166 странах и является надежным партнером правительств, организаций гражданского общества и частного сектора, помогая им в решении проблем, возникающих в процессе развития на глобальном и национальном уровне. Энергетика и окружающая среда играют важную роль в контексте развития человека. Неимущие слои населения гораздо больше других страдают от ухудшения качества окружающей среды и отсутствия доступа к природным ресурсам и чистым и недорогим источникам энергии. ПРООН помогает странам укреплять их потенциал в области решения этих проблем на глобальном, национальном и местном уровнях путем поиска и распространения передового опыта, предоставления консультативной помощи по вопросам выработки политики на самом современном уровне и объединения усилий партнеров в рамках пилотных проектов, имеющих целью помощь неимущему населению в обретении стабильных источников существования. ПРООН имеет большой портфель природоохранных и энергетических проектов (5 млрд долл. США) и является одним из крупнейших в мире источников технической помощи в области смягчения последствий климатических изменений.

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) – www.unece.org

ЕЭК ООН является одной из пяти региональных комиссий Организации Объединенных Наций и представляет собой региональный механизм сотрудничества, позволяющий правительствам разрабатывать конвенции, нормативы и стандарты с целью координации и гармонизации деятельности и развития информационного взаимодействия между странами-участниками. На природоохранном направлении основными задачами ЕЭК ООН является сокращение загрязнения с целью минимизации ущерба для окружающей среды и сохранение природных ресурсов региона для будущих поколений, что должно способствовать защите окружающей среды и здоровья людей и содействовать устойчивому развитию.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) – www.unep.org

ЮНЕП является основным органом ООН в области окружающей среды, призванным обеспечить руководство и содействовать сотрудничеству в интересах окружающей среды путем стимулирования природоохранной деятельности, информирования и оказания помощи странам и народам с целью улучшения качества их жизни без ущерба для благополучия будущих поколений. ЮНЕП была образована в 1972 г. и с тех пор координирует деятельность всех организаций в системе ООН по вопросам окружающей среды. Деятельность ЮНЕП разделена на следующие основные направления, отражающие поставленные перед ЮНЕП цели: ранее оповещение и оценка состояния окружающей среды; разработка природоохранной политики и вопросы экологического права; реализация природоохранной политики; региональное сотрудничество; информационное взаимодействие и информирование общественности; торговля, промышленность и экономика; поддержка выполнения конвенций и иных многосторонних природоохранных соглашений (МПС) и выполнение проектов, финан-

сируемых Глобальным экологическим фондом (ГЭФ). ЮНЕП участвует в процессе «Окружающая среда для Европы» через свое Региональное бюро для Европы, оказывающее содействие выполнению Программы ЮНЕП на европейском континенте.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) – www.who.int

ВОЗ была создана в 1948 г. В системе Организации Объединенных Наций она является направляющей и координирующей инстанцией в области глобального здравоохранения и здоровья населения. Одна из основных задач ВОЗ, определенных ее Уставом, заключается в предоставлении надежной информации, советов и рекомендаций в области здравоохранения. Указанная задача выполняется, в частности, на основе издательской деятельности, целью которой является помощь странам в разработке ими стратегий, направленных на совершенствование деятельности в сфере здравоохранения и решение наиболее острых проблем, связанных со здоровьем населения.

Всемирный банк – www.worldbank.org

Всемирный банк является одним из основных источников оказания финансовой и технической помощи для развивающихся стран по всему миру. В структуру Всемирного банка входят две уникальные организации развития, учрежденные 185 странами-участницами. Это Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и Международная ассоциация развития (МАР). Они выполняют различные функции, направленные на достижение одной глобальной цели – сокращение уровня бедности и повышение качества жизни людей во всем мире. МБРР работает со странами со средним уровнем доходов и кредитоспособными бедными странами, в то время как МАР оказывает помощь беднейшим странам мира. Сообща МБРР и МАР предоставляют развивающимся странам кредиты (беспроцентные и под низкий процент) и гранты на развитие сферы образования и здравоохранения, инфраструктуры и коммуникаций и на многие другие цели.

Комитет по подготовке проектов (КПП) – www.ppcenvironment.org

Начиная с 1993 г. КПП поддерживает разработку природоохранных инвестиционных проектов, осуществляемых в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. КПП способствует развитию диалога между донорами, международными финансовыми институтами (МФИ) и странами-бенефициарами в отношении существующих у этих стран потребностей в природоохранных проектах. Получая постоянную поддержку со стороны участников-доноров (сотрудники КПП входят в состав рабочих групп МФИ), КПП предоставляет: а) помощь в отборе, разработке и финансировании природоохранных инвестиционных проектов; б) возможности для координации, посредничества, контактов и сетевого взаимодействия между заинтересованными сторонами и в) доступ к экспертным документам и материалам, посвященным передовой практике, а также помощь в укреплении организационно-кадрового потенциала. Секретариат КПП расположен в Европейском банке реконструкции и развития (Лондон).

Региональный экологический центр Кавказа (РЭЦ Кавказ) – www.rec-caucasus.org

РЭЦ Кавказ является независимой некоммерческой организацией, которая была создана осенью 2000 г. в соответствии с решением, принятым на Конференции министров «Окружающая среда для Европы» 1995 г. Миссией организации является поддержка усилий, направленных на устойчивое развитие, охрану окружающей среды и укрепление гражданского общества в Кавказском регионе. С этой целью «РЭЦ Кавказ» способствует развитию сотрудничества между неправительственными организациями, государственными ведомствами, бизнесом, академическими институтами, СМИ и другими заинтересованными группами, поддерживая свободный обмен информацией и участие общественности в выработке экологической политики, а также предоставляя консультации и финансирование.

Региональный экологический центр Центральной Азии (РЭЦ ЦА) – www.carec.kz

РЭЦ ЦА является независимой некоммерческой организацией, действующей в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Штаб-квартира РЭЦ ЦА находится в Алматы, а филиалы – в Душанбе (Таджикистан), Бишкеке (Кыргызская Республика) и Ташкенте (Узбекистан). Учредителями РЭЦ ЦА выступили пять центрально-азиатских республик, Европейская комиссия и ПРООН. Задача РЭЦ ЦА заключается в развитии в Центральной Азии, на национальном и региональном уровне, сотрудничества в области охраны окружающей среды между неправительственными организациями, государственными ведомствами, бизнесом, органами местного самоуправления и другими заинтересованными сторонами.

Региональный экологический центр Молдовы (РЭЦ Молдова) – www.rec.md

РЭЦ Молдова был создан в 1998 г. Правительством Молдовы и Европейской комиссией как независимая международная некоммерческая и неполитическая организация. РЭЦ Молдова содействует решению экологических проблем через развитие сотрудничества между НПО, государственными ведомствами, местным населением, бизнесом и всеми остальными заинтересованными сторонами на национальном и региональном уровнях, а также через просвещение и повышение уровня информированности населения и привлечение его к процессу принятия решений в Молдове и соседних странах.

Российский региональный экологический центр (РРЭЦ) – www.rusrec.ru

РРЭЦ является международной организацией, имеющей особый статус и учрежденной Европейской комиссией и Правительством Российской Федерации. РРЭЦ сотрудничает с федеральными и региональными правительствами России и их партнерами. РРЭЦ проводит консультации и обучение для государственных ведомств и пользователей природных ресурсов, способствует развитию потенциала неправительственных организаций и укреплению гражданского общества. Портфель РРЭЦ включает большое количество разнообразных проектов и инициатив, направленных на развитие взаимодействия различных секторов и сторон общества, создание новых организаций и поддержку партнерского сотрудничества.

Региональный экологический центр для стран Центральной и Восточной Европы (РЭЦ) – www.rec.org

РЭЦ является независимой международной организацией, учрежденной в 1990 г. Венгрией, США и Европейской комиссией. В настоящее время деятельность этой некоммерческой и неполитической организации основывается на Уставе, утвержденном правительствами 29 стран и Европейской комиссией. РЭЦ оказывает странам Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) помощь в решении экологических проблем через развитие сотрудничества между неправительственными организациями, частными учреждениями, государственными ведомствами, бизнесом и другими сторонами, участвующими в природоохранной деятельности, а также через развитие свободного обмена информацией и привлечение общественности к процессу принятия решений в области охраны окружающей среды. Штаб-квартира РЭЦ находится в городе Сентендре (Венгрия). РЭЦ имеет местные офисы в 16 странах ЦВЕ.

Европейский ЭКО-форум – www.eco-forum.org

Европейский ЭКО-Форум – это сеть, которая включает более 200 экологических гражданских организаций, действующих в разных странах Европы и разделяющих общие позиции и взгляды в отношении панъевропейского сотрудничества в интересах сохранения окружающей среды. ЭКО-Форум участвует в официальных общеевропейских межгосударственных процессах. Координационный совет Европейского ЭКО-Форума состоит из председателя, казначея и координаторов тематических групп. В настоящее время секретариат Координационного совета находится в Центре «Эко-Согласие».

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|----------------------------|----|
| ПЕРЕЧЕНЬ АББРЕВИАТУР | 9 |
| РЕЗЮМЕ | 12 |
| ВВЕДЕНИЕ..... | 15 |

ГЛАВА I: ХОД РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ

| |
|----|
| 23 |
|----|

| | |
|--|-----|
| 1. ПРИРОДООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПОЛИТИКА И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ | 24 |
| 2. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗАГРЯЗНЕНИЯ | 33 |
| 2.1. Качество воздуха | 33 |
| 2.2. Водоснабжение и канализация | 38 |
| 2.3. Управление отходами и химическими веществами | 43 |
| 3. УСТОЙЧИВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ | 48 |
| 3.1. Управление водными ресурсами | 48 |
| 3.2. Сохранение биоразнообразия | 53 |
| 4. ИНТЕГРАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ | 58 |
| 4.1. Общие вопросы | 58 |
| 4.2. Энергетика и окружающая среда | 61 |
| 4.3. Транспорт и окружающая среда | 66 |
| 4.4. Сельское и лесное хозяйство и окружающая среда | 71 |
| 5. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ | 76 |
| 6. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ИНФОРМИРОВАННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ | 85 |
| 6.1. Экологический мониторинг и управление информацией | 85 |
| 6.2. Участие общественности в принятии решений в области охраны окружающей среды | 90 |
| 6.3. Экологическое образование | 94 |
| 7. ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ВОПРОСЫ И МНОГОСТОРОННИЕ ПРИРОДООХРАННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ | 98 |
| 8. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ | 102 |

ГЛАВА II: СТРАНОВЫЕ ПРОФИЛИ

| |
|-----|
| 109 |
|-----|

| | |
|-----------------------------|-----|
| АЗЕРБАЙДЖАН | 110 |
| АРМЕНИЯ | 114 |
| БЕЛАРУСЬ | 122 |
| ГРУЗИЯ | 110 |
| КАЗАХСТАН | 126 |
| КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА | 130 |
| МОЛДОВА | 134 |
| РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ | 138 |
| ТАДЖИКИСТАН | 142 |
| ТУРКМЕНИСТАН | 146 |
| УЗБЕКИСТАН | 150 |
| УКРАИНА | 154 |

Перечень аббревиатур

| | |
|--------------------|---|
| АБР | Азиатский банк развития |
| БПК | Биохимическая потребность в кислороде |
| ВВФ | Всемирный фонд дикой природы |
| ВВП | Валовой внутренний продукт |
| ВЕКЦА | Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия |
| ВКХ | Водопроводно-канализационное хозяйство |
| ВНД | Валовой национальный доход |
| ВОЗ | Всемирная организация здравоохранения |
| ВСК | Водоснабжение и канализация |
| ВТО | Всемирная торговая организация |
| ГВт-ч | Гигаватт-час |
| ГИС | Географическая информационная система |
| ГОСТ | Государственный стандарт |
| ГЭФ | Глобальный экологический фонд |
| ДМР | Департамент международного развития Великобритании |
| ЕАОС | Европейское агентство по окружающей среде |
| ЕБРР | Европейский банк реконструкции и развития |
| ЕМЕП | Программа мониторинга и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе |
| ЕНВ | Единицы национальной валюты |
| ЕС | Европейский союз |
| ЕЭК ООН | Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций |
| ИУВР | Интегрированное управление водными ресурсами |
| ИЧВ | Инвазивные чужеродные виды |
| кВт-ч | Киловатт-час |
| КМБВ | Комплексные меры борьбы с вредителями |
| КПП | Комитет по подготовке проектов |
| МАГАТЭ | Международное агентство по атомной энергии |
| МАР | Международная ассоциация развития |
| МББР | Международный банк реконструкции и развития |
| мкг/м ³ | Микрограмм на кубический метр |
| МООС | Министерство охраны окружающей среды |
| МПР | Министерство природных ресурсов |
| МПС | Многостороннее природоохранное соглашение |
| МФИ | Международные финансовые институты |
| МЧР | Механизм чистого развития |
| НПДООС | Национальный план действий по охране окружающей среды |
| НПО | Неправительственные организации |
| ОБСЕ | Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе |
| ОВОС | Оценка воздействия на окружающую среду |
| ОЕСБЛР | Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия |
| ОЕЭС | Общеввропейская экологическая сеть |
| ОПР/ОП | Официальная помощь в целях развития/Официальная помощь |
| ОПТ | Охраняемые природные территории |
| ОС | Окружающая среда |

| | |
|-----------------|--|
| ОСВЧ | Общее содержание взвешенных частиц |
| ОУР | Образование в целях устойчивого развития |
| ОЭСР | Организация экономического сотрудничества и развития |
| ПГ | Парниковые газы |
| ПДК | Предельно допустимая концентрация |
| ПИИ | Прямые иностранные инвестиции |
| ППС | Паритет покупательной способности |
| ПРООН | Программа развития Организации Объединенных Наций |
| РВПЗ | Регистр выбросов и переносов загрязнителей |
| РКИК ООН | Рамочная конвенция ООН об изменении климата |
| РЭЦ | Региональный экологический центр (для стран Центральной и Восточной Европы) |
| СИТЕС | Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания |
| СКОКС | Стандарты качества окружающей среды |
| СО | Совместное осуществление |
| СО/МЧР | Совместное осуществление/механизмов чистого развития |
| СОЗ | Стойкие органические загрязнители |
| СОС | Состояние окружающей среды |
| СПМРХВ | Стратегический подход к международному регулированию химических веществ |
| СРГ ПДОЭС | Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды в Центральной и Восточной Европе |
| СТВПЦ | Сельскохозяйственные территории высокой природной ценности |
| СЭО | Стратегическая экологическая оценка |
| ТАСИС | Программа технического содействия Содружеству независимых государств |
| УМТО | Управление муниципальными твердыми отходами |
| ЦА | Центральная Азия |
| ЦВЕ | Центральная и Восточная Европа |
| ЦРТ | Цели Развития Тысячелетия |
| част/млн. | Частиц на миллион |
| ЭО | Экологическое образование |
| ЮВЕ | Юго-Восточная Европа |
| ЮНЕП | Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде |
| ЮНЕСКО | Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры |
| ЮНИДО | Организация Объединенных Наций по промышленному развитию |
| ЮНИСЕФ | Детский фонд Организации Объединенных Наций |
| ЮНИТАР | Учебный и научно-исследовательский институт ООН |
| ЮНКТАД | Конференция ООН по торговле и развитию |
| BMZ | Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития Германии |
| CO ₂ | Двуокись углерода (углекислый газ) |
| CRS (СОК) | Система отчетности кредиторов |
| ECOLEX | Центр экологического права, организованный Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, Международным союзом охраны природы и природных ресурсов и ЮНЕП |
| GTZ | Германское общество технического сотрудничества |
| ISO | Международная организация по стандартизации |
| KfW | Банковская группа «KfW», Германия |

| | |
|-----------------------|---|
| NH₃ | Аммиак |
| NO_x | Оксиды азота |
| PM | Твердые частицы |
| PM10 | Твердые частицы диаметром менее 10 микрон |
| PM2,5 | Твердые частицы диаметром менее 2,5 микрон |
| PRSP | Стратегия по снижению уровня бедности |
| SEPA | Шведское агентство по охране окружающей среды |
| SIDA | Шведское агентство международного развития |
| SO₂ | Двуокись серы |
| USAID | Агентство международного развития США |

Одним из основных результатов Киевской конференции министров «Окружающая среда для Европы» 2003 г. было принятие Экологической стратегии для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) как структурной основы для развития сотрудничества и совершенствования экологической политики. Настоящий доклад посвящен оценке прогресса в достижении целей Экологической стратегии ВЕКЦА, за период с 2003 г. Особое внимание в докладе уделяется действиям, предпринятым правительствами стран ВЕКЦА. Доклад является информационно-аналитическим документом, который будет представлен на Шестой конференции министров «Окружающая среда для Европы» в октябре 2007 г. в Белграде в качестве основы для обсуждения.

В большинстве стран ВЕКЦА отсутствуют такие мощные стимулы к реформированию природоохранной политики как давление со стороны общественности и ценовые сигналы (имеющие большое значение в странах Запада) или необходимость выполнения требований к странам, выступающим в ЕС (как в Центральной Европе). Возможности, появившиеся с возобновлением экономического роста, в странах ВЕКЦА также не используются в полной мере – ни для осуществления масштабных природоохранных инвестиций, ни для реформы системы ценообразования. Система государственного управления, реформируемая неравными темпами и пока еще не справившаяся с коррупцией, зачастую не способствует внедрению современных подходов в природоохранной сфере. Тем не менее существует большое количество примеров положительных изменений и успешных действий во всех странах региона и по всем направлениям природоохранной политики. В основном тексте доклада приводятся 200 примеров успешных действий в 12 странах ВЕКЦА применительно к 15 анализируемым направлениям природоохранной политики. Дополнительные примеры содержатся в таблицах, включенных в страновые профили и отражающих ход реализации природоохранной политики.

По различным направлениям природоохранной политики прогресс не однороден. Можно сказать, что наиболее значительный прогресс идет в таких областях, как обеспечение выполнения природоохранных требований, водоснабжение и канализация (ВКХ), управление водными ресурсами и сельское хозяйство.

Менее существенные сдвиги наблюдаются в области управления отходами, сохранения биоразнообразия, транспорта и энергосбережения. Даже в тех областях, в которых, казалось бы, никаких улучшений не происходит (например, стандарты качества окружающей среды), к положительным изменениям можно отнести, как минимум, осознание необходимости реформ. Нормативно-правовые основы природоохранной политики хотя и требуют дальнейшего реформирования, как правило, достаточно хорошо разработаны и продолжают совершенствоваться. Основные проблемы лежат в плоскости реализации политики; причем несовершенство механизмов реализации особенно очевидно на субнациональном уровне. Даже там, где улучшения происходят, они редко являются последовательными; по-прежнему существует слишком мало примеров того, чтобы какое-то направление природоохранной политики в какой-либо из стран ВЕКЦА реформировалось на основе системного подхода.

Сравнительный анализ ситуации в различных сферах природоохранной деятельности позволяет сделать некоторые важные выводы. Один из них касается инфраструктуры, имеющей значение для состояния окружающей среды, – в любой области, которую бы мы ни взяли (ВКХ, управление отходами, энергетика, городской транспорт или ирригация), неустойчивость имеющихся моделей финансирования зачастую приводит к деградации инфраструктуры, низкому качеству обслуживания и отрицательному воздействию на окружающую среду. Хотя для всех очевидно, что продвижение стран ВЕКЦА в направлении экологической устойчивости во многом будет зависеть от эффективной интеграции целей природоохранной политики в отраслевые стратегии развития, природоохранные ведомства еще не готовы к содержательному межсекторному диалогу, вследствие чего выработка интегрированных стратегий еще не получила должного развития.

На первый взгляд представляется, что со времени проведения Киевской конференции министров на многих направлениях природоохранной политики положительные изменения не получили ускорения. Напротив, в некоторых случаях даже наблюдается регресс – например, сокращение штата и ограничение полномочий природоохранных органов. Развитие событий за период с 2003 г. позволяет сделать вывод о том, что

реформирование природоохранной политики в регионе ВЕКЦА потребует гораздо больше времени, чем, например, в странах Центральной и Восточной Европы. Вместе с тем анализ ситуации за истекший период указывает на то, что в некоторых странах ВЕКЦА ведется достаточно серьезная подготовительная работа, закладывающая основы для положительных изменений в будущем, а последовательность и терпение рано или поздно приводят к положительным результатам – определенные улучшения в ряде стран ВЕКЦА стали возможными благодаря тому, что в предыдущие годы для них были созданы необходимые предпосылки.

Определенные положительные изменения происходят благодаря донорской помощи, которая имеет важное каталитическое значение. Притом, что настоящий доклад в основном описывает работу по развитию реформ, осуществляемую самими странами ВЕКЦА, следует заметить, что в значительной степени достигнутый прогресс стал возможен благодаря помощи двусторонних доноров или международных организаций.

Недостаточное финансирование является наиболее очевидным препятствием в продвижении к экологической устойчивости и совершенствованию управления природоохранной деятельностью. Оно ощущается на всех направлениях природоохранной политики, хотя отнюдь не во всех случаях является основным сдерживающим фактором. В некоторых странах ВЕКЦА природоохранные ведомства сталкиваются с серьезными проблемами, имеющими институциональный и организационный характер и унаследованными от советского периода. В дополнение к этому следует указать на дефицит навыков работы в условиях рыночной экономики, недостаточное понимание значения информационного менеджмента для разработки и реализации природоохранной политики, слабую горизонтальную и вертикальную координацию и низкий уровень информированности населения и хозяйствующих субъектов о задачах природоохранной политики.

Вместе с тем деятельность природоохранных органов сталкивается в странах ВЕКЦА со структурными и политическими препятствиями. К ним относится отсутствие достаточно мощных стимулов к повышению экологической эффективности (из-за чего вопросам охраны окружающей среды в национальных планах и программах отводится второстепенная роль), несовершенство системы государственного управления

в широком смысле и то, что децентрализация ответственности в контексте низкой бюджетно-финансовой дисциплины представляет собой достаточно трудную задачу. Свою роль играют и соображения, связанные с конкурентоспособностью предприятий и отраслей и социальными аспектами природоохранной политики, а также ухудшение координации донорских программ и распространенное на уровне высшего политического руководства мнения о том, что охрана окружающей среды является скорее препятствием для экономического роста, чем необходимым компонентом социально-экономического развития в долгосрочной перспективе.

Несмотря на отсутствие какой-либо универсальной «дорожной карты», руководствуясь которой можно было ускорить процесс реформирования природоохранной деятельности во всех странах региона, все же можно выделить ряд ключевых задач, которые являются общими для всех стран ВЕКЦА. Для ускорения реализации целей Экологической стратегии ВЕКЦА и укрепления устойчивости в природоохранной сфере в целом необходимо обеспечить следующее:

- **Ясное понимание** целей развития каждой страны ВЕКЦА и способов их достижения, для чего требуются четкие приоритеты и задачи. Природоохранным ведомствам следует как можно убедительнее доказывать необходимость включения этих задач в национальные планы развития (а также в программы доноров) и развивать партнерские взаимоотношения с министерством финансов и отраслевыми министерствами с целью подготовки таких реформ, которые бы одновременно служили и целям развития конкретных отраслей, и целям природоохранной политики.
- **Поэтапное проведение реформ** на основе постановки четких целей, определения последовательности действий и выбора таких темпов преобразований, которые были бы соразмерны политическим, экономическим и техническим ограничениям, существующим в каждой стране ВЕКЦА.
- **Первоочередное внимание практической реализации политики** – для этого требуется комплексный подход к планированию, составлению бюджетов и мониторингу; разработка и принятие подзаконных актов; повышение уровня межведомственной координации и мониторинг участия отраслевых ми-

нистерств в выполнении национальных задач природоохранной политики; расширение полномочий природоохранных органов на субнациональном уровне.

- **Новые подходы к управлению природоохранной деятельностью, направленные на создание действенных стимулов** для производителей и потребителей с целью повышения экологической эффективности с наименьшими затратами, для чего потребуется оптимизация всей системы регулирования, усиление механизмов контроля и правоприменения и более эффективное управление спросом.
- **Совершенствование институциональных структур** – оно потребует институциональной стабильности, уточнения функций и сфер ответственности на субнациональном уровне, устранения отрицательных стимулов, мешающих сотрудникам работать на конечный результат, и создания надежных информационных систем, надлежащим образом отражающих все цели природоохранной политики.
- **Комплексный подход к финансированию природоохранной деятельности**, который подразумевает использование всех потенциальных источников финансирования и политических инструментов, необходимых для их мобилизации (бюджетное финансирование, платежи потребителей, стимулирование частного сектора к инвестициям в снижение уровней загрязнения, улучшение инвестиционного климата с целью привлечения к финансированию и управлению природоохранной инфраструктурой частного капитала, механизм чистого развития, помощь доноров) и укрепление потенциала правительств стран ВЕКЦА в отношении привлечения финансирования из перечисленных источников и управления полученными финансовыми ресурсами.
- **Инвестиции в навыки и компетенции как стратегическая задача.** Критически важными направлениями развития кадрового потенциала являются следующие: экономические аспекты охраны окружающей среды, управление финансами и персоналом, интеграция целей природоохранной политики в отраслевые стратегии и национальные планы развития, взаимодействие с общественностью и заинтересованными группами, а также укрепление потенциала на субнациональном уровне.

- **Более широкое привлечение общественности и заинтересованных групп** к управлению природоохранной деятельностью – для этого требуется понимание природоохранными органами проблем и приоритетов предприятий, понимание роли НПО, заключающейся в выполнении функции гражданского контроля и осуществлении природоохранной деятельности на местном уровне, а также использование возможностей СМИ для пропаганды надлежащего экологического поведения.
- **Совершенствование механизмов международного сотрудничества.** С этой целью странам ВЕКЦА необходимо прилагать усилия к повышению мотивации доноров, улучшению координации их деятельности и более эффективному использованию средств, предоставляемых донорами. Донорам же следует искать более долгосрочные, более сложные и современные подходы к сотрудничеству со странами ВЕКЦА.

Что касается Экологической стратегии ВЕКЦА, то представители стран ВЕКЦА считают ее полезным справочным и методическим документом, который может быть эффективно использован в процессе разработки природоохранной политики и оценки прогресса в ее реализации. Кроме того, она оказалась полезной применительно к решению ряда конкретных задач природоохранной политики. Вместе с тем они полагают, что сейчас нужны более дифференцированные подходы, адаптированные к отдельным странам, группам стран и регионам.

Впрочем, это не отменяет потребности в общем для всего региона ВЕКЦА механизме, который бы служил основой для обмена информацией и передовым опытом в сферах общих интересов, а также способствовал бы развитию диалога и сотрудничества с донорами. Природоохранные министерства некоторых стран ОЭСР считают Стратегию очень полезным инструментом как с точки зрения организации взаимодействия, так и с точки зрения мобилизации средств, направляемых на сотрудничество со странами ВЕКЦА в области охраны окружающей среды. Некоторые другие партнеры (например, Всемирный банк) высоко оценивают деятельность по мониторингу, осуществляемую в связи с Экологической стратегией ВЕКЦА и являющуюся частью процесса реализации Стратегии.

Введение



Одним из основных результатов Киевской конференции министров «Окружающая среда для Европы» 2003 г. было принятие Экологической стратегии для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Экологическая стратегия ВЕКЦА).

Общая задача Экологической стратегии ВЕКЦА заключается в содействии улучшению состояния окружающей среды и осуществлению Плана выполнения решений Всемирного саммита по устойчивому развитию в регионе ВЕКЦА. Стратегия является основой для дальнейшего совершенствования природоохранной политики стран ВЕКЦА и укрепления двустороннего и многостороннего сотрудничества стран ВЕКЦА и других стран региона ЕЭК ООН с участием всех заинтересованных групп.

Концепция, предлагаемая Стратегией, основана на видении путей дальнейшего развития природоохранными организациями, которые обладают достаточным потенциалом и в сотрудничестве со своими партнерами могут решать приоритетные проблемы в области охраны окружающей среды и управления природными ресурсами на основе более эффективного применения инструментов природоохранной политики и интеграции природоохранных соображений в политику развития различных отраслей экономики, увеличения финансирования мероприятий по охране окружающей среды, привлечения общественности к управлению природоохранной деятельностью и решения трансграничных проблем в рамках международных природоохранных соглашений.

Настоящий доклад посвящен оценке хода выполнения целей, определенных Экологической стратегией ВЕКЦА, за период с 2003 г. В нем также рассматривается управление природоохранной деятельностью в регионе и прогресс в выполнении Цели развития тысячелетия «Обеспечение экологической устойчивости».

Доклад является информационно-аналитическим документом, который будет представлен на Шестой конференции министров «Окружающая среда для Европы» в октябре 2007 г. в Белграде. Он развивает положения предыдущего доклада «Управление природоохранной деятельностью в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии» (ОЭСР, 2005 г.), который лег в основу обсуждений на Конференции министров окружающей среды стран ВЕКЦА и их партнеров, состоявшейся в октябре 2004 г. в Тбилиси, Грузия. Доклад 2005 г., в котором главным образом использовалась информация, доступная на момент проведения Киевской конференции министров в 2003 г., представлял собой своего рода описание исходной ситуации. Впоследствии он был подвергнут критическому пересмотру, в ходе которого были скорректированы показатели, используемые для мониторинга и оценки достигнутых результатов. Кроме того, была проведена большая работа по сбору актуальной информации.

Помощь многочисленных организаций и экспертов, а также самих стран ВЕКЦА, стран-доноров и других международных партнеров использовалась при разработке концепции настоящего доклада и подготовке его текста. Эта работа проходила в рамках СРГ ПДООС. Особо следует отметить вклад, сделанный в подготовку доклада представителями стран ВЕКЦА, которые помогли определить структуру доклада и предоставили большой объем актуальной информации, главным образом в форме ответов на вопросы специально разработанной для этого анкеты (далее – Вопросник СРГ ПДООС¹), а также в процессе проведения региональных и субрегиональных семинаров.

Доклад был подготовлен сотрудниками СРГ ПДООС ОЭСР, однако он является результатом совместной работы с целым рядом международных партнеров. В их число входят Региональный экологический центр Центральной Азии, Европейский ЭКО-Форум,

¹ Концепция Вопросника СРГ ПДООС обсуждалась на региональном семинаре в мае 2006 г. Анкета была разослана в июле 2006 г., а ответы на нее были получены в октябре 2006 г. Респонденты давали оценку достигнутым результатам, отвечая «да/нет» на вопросы, касающиеся ситуации по состоянию на июнь 2003 г. и июнь 2006 г. «Количественные» вопросы в основном относились к 2002 г. и 2005 г. Проверка ответов с точки зрения их достоверности была ограниченной. Исходные файлы с данными можно получить в Секретариате СРГ ПДООС.

Комитет по подготовке проектов(КПП), Региональный экологический центр Центральной и Восточной Европы, РЭЦ Кавказа, РЭЦ-Молдова, РЭЦ-Россия, ПРООН, ЕЭК ООН, ЮНЕП, ВОЗ и Всемирный банк. Все они подготовили необходимую информацию и дали возможность ознакомиться с предварительными редакциями документов, над которыми они работают, и предоставили посильную экспертную или организационную поддержку.

Кроме того, данный доклад готовился в тесном сотрудничестве с Европейским агентством по окружающей среде и его докладом «Четвертая оценка состояния окружающей среды Европы»; эти две работы являются взаимодополняющими, и рекомендуется изучать оба доклада параллельно. Также использовались другие источники аналитической информации, в частности документы ЕБРР, Секретариата Энергетической хартии, Европейской конференции министров транспорта и Международного энергетического агентства.

Структура настоящего доклада по существу повторяет структуру самой Экологической стратегии ВЕКЦА. Во Введении представлен контекст, в котором в настоящее время осуществляется управление природоохранной деятельностью в регионе ВЕКЦА. В Части I пятнадцать тематических глав дают краткий обзор последних тенденций и результатов, основных сдерживающих факторов и рекомендаций на будущее в отношении целей и подцелей Стратегии. Когда это уместно, в этих главах также вкратце описывается текущая ситуация в соответствующем природоохранном или экономическом секторе. В кратком заключительном разделе описываются общие тенденции, о наличии которых свидетельствует анализ хода выполнения отдельных целей и подцелей Экологической стратегии ВЕКЦА. И, наконец, Часть II содержит страновые профили – они были подготовлены на основе информации, представленной странами ВЕКЦА международным организациям (в том числе в форме ответов на Вопросник СРГ ПДООС).

КОНТЕКСТ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ – ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ В СТРАНАХ ВЕКЦА

В последние годы темпы **экономического роста** в регионе превышают среднемировые показатели. В период 2003–2006 гг. темпы роста регионального ВВП составляли 7% в год (ЕБРР, 2006). Хотя по отдельным странам рост ВВП был весьма неравномерным: 4,5–6,5% в Кыргызской Республике, Узбекистане, Молдове и Российской Федерации; 8–8,5% в Беларуси, Грузии и Таджикистане; около 10% в Армении и Казахстане; 14% в Туркменистане и 18% в Азербайджане. Страны, в больших объемах экспортирующие сырьевые товары, как правило, показывают значительный профицит бюджета². Экономический рост сопровождается сокращением уровня бедности – в основном, за счет повышения заработной платы. Вместе с тем, по имеющимся оценкам, в 2005 г. в большинстве стран ВЕКЦА реальный ВВП еще не достиг уровня 1989 г., а в Молдове и Грузии он не достиг *и половины* ВВП 1989 г. (ЕБРР, 2006).

По прогнозам, в 2006–2010 гг. экономический рост в регионе ВЕКЦА составит более 6%, а при оптимистическом сценарии – почти 10% (ЕБРР, 2006). Ожидается, что в течение следующих десяти лет средний доход на душу населения увеличится вдвое, но и при этом он останется довольно низким – около 30% минимального уровня в ЕС-15 в 2005 г. В любом случае высокие темпы роста не гарантированы. Наиболее бедным странам региона необходимо будет преодолеть свою зависимость от внешних заимствований, а странам, богатым природными ресурсами, – диверсифицировать экономику (Всемирный банк, 2005). С перспективами экономического роста связаны по меньшей мере два вопроса, имеющих прямое отношение к природоохранной политике: реформирование предприятий (в связи с реформой природоохранного регулирования, которая должна не только устранить «экологический формализм», но и привести к более глубоким изменениям) и производительность сельскохозяйственного сектора (связанная с сохранением его природно-ресурсной базы).

Сейчас регион ВЕКЦА в значительной мере представляет собой **торговый блок**, центром которого яв-

² Азербайджан, Казахстан и Российская Федерация основную часть доходов по экспорту направили в стабилизационные фонды.

ляется Россия. Притом что внутри этого блока товарооборот значительно вырос, экспорт стран ВЕКЦА в ЕС-15 и ЕС-8 существенно сократился³. Вообще же внешнеторговая деятельность стран ВЕКЦА в первую очередь связана с экспортом сырьевых ресурсов, что отрицательно сказывается на ее структуре – особенно это касается Азербайджана, Казахстана и Российской Федерации, в экспорте которых все более увеличивается доля нефти и газа. Сырье также играет большую роль в экономике Кыргызской Республики и Таджикистана (золото и алюминий, соответственно).

С начала переходного периода в странах ВЕКЦА вырос объем торговли потребительскими товарами, хотя и не так значительно, как в других странах с переходной экономикой. Сектор же услуг остается в основном закрытым. Некоторые страны участвуют в производственных цепочках, ориентированных на конечного потребителя (Армения – бриллианты; Беларусь – мебель; Кыргызская Республика, Молдова и Туркменистан – одежда), тогда как остальные страны мало затронуты подобными сетевыми процессами. С точки зрения экологической устойчивости, это лишает их того позитивного воздействия, которое возникает благодаря требованиям потребителей в странах Запада, опосредованно создающим давление на всех участников производственно-сбытовых цепочек.

В процентах ВВП страны ВЕКЦА (рассматриваемые как группа стран) получают больший объем **прямых иностранных инвестиций** (ПИИ), чем, например, Китай. Значительная часть ПИИ связана с приватизацией или приобретением компаний и поступает из самого региона. Так, в 2005 г. крупные приватизационные сделки с участием покупателей из-за пределов региона ВЕКЦА имели место только в Грузии, Украине и Узбекистане. Значительные объемы ПИИ удалось привлечь Азербайджану и Казахстану – в основном в нефтяную отрасль. Напротив, страны ВЕКЦА, не экспортирующие нефть или газ, получают ПИИ в ограниченном объеме. Например, по состоянию на конец 2003 г., в Таджикистане ПИИ составили всего 35 долл. США на душу населения (для сравнения, в Эстонии – более 4000 долл. США). Для того чтобы

оставаться конкурентоспособными, странам с переходной экономикой необходимо будет найти эффективные модели роста и работать над созданием все более привлекательных условий для бизнеса, что создаст необходимые предпосылки и для совершенствования системы природоохранного регулирования.

Для наиболее бедных стран ВЕКЦА важным внешним источником финансирования стали денежные переводы из-за границы, т.е. зарплата трудовых мигрантов – в Молдове и Таджикистане они превышают 10% ВВП (ЕБРР, 2006). Российская Федерация одновременно является и важным источником, и получателем таких средств. Для половины стран ВЕКЦА, включая Беларусь и Российскую Федерацию, эти поступления превышают ПИИ и к тому же являются более стабильными. В основном эти средства расходуются на цели потребления, чем отчасти объясняется резкое увеличение импорта в таких странах, как, например, Молдова. Что касается их значения с точки зрения устойчивых моделей потребления и производства, то этот вопрос пока еще остается неизученным.

Вследствие экономического роста вкупе с уменьшающимся разрывом между богатыми и бедными⁴ в последние годы сокращается уровень **бедности**, особенно в странах с достаточно большим средним классом (Казахстан, Российская Федерация, Украина). Вместе с тем в странах с низким уровнем доходов⁵ сохраняется исключительно высокий уровень бедности – свыше 40%, а в Таджикистане он доходит даже до 70% (Всемирный банк, 2006). В столицах бедность отстает гораздо быстрее, а вот в других городах риск бедности в некоторых странах ВЕКЦА так же высок, как и в сельской местности, хотя в странах с низким уровнем доходов сельские жители по-прежнему образуют основную массу бедных – около 70% (Всемирный банк, 2006). Если правительства стран ВЕКЦА наряду с совершенствованием природоохранной деятельности действительно преследуют цель сокращения бедности, то природоохранная политика должна быть направлена в том числе и на решение экологических проблем, с которыми сталкивается бедное сельское население.

³ Интересно отметить, что важным рынком для стран ВЕКЦА стала Латинская Америка (за десятилетие объем экспорта в Латинскую Америку из региона ВЕКЦА вырос вдвое).

⁴ За исключением Грузии и Таджикистана.

⁵ В соответствии с классификацией стран – заемщиков Всемирного банка Армения, Грузия, Кыргызская Республика, Молдова и Таджикистан относятся к категории «стран Международной ассоциации развития» (МАР). Азербайджан и Узбекистан занимают промежуточное положение «стран МАР/МББР», а Беларусь, Казахстан, Российская Федерация, Туркменистан и Украина являются «странами МББР».

Важнейшей проблемой для региона остается несовершенство **системы государственного управления**, представляющее собой основное препятствие на пути к сокращению бедности и улучшению природоохранной деятельности. Во многих странах ВЕКЦА отсутствие институциональной стабильности привело к ситуации, когда ключевые участники политического процесса вынуждены реагировать на любые изменения в балансе сил (Департамент международного развития Великобритании, ДМР, 2004). От советского периода регион ВЕКЦА унаследовал слабый институциональный потенциал и еще более слабые механизмы принятия политических решений. Политическая воля к реформированию государственных институтов во многих странах ВЕКЦА остается слабой, а всепроникающая коррупция⁶ является главным препятствием к успешным реформам⁷. Условия для предпринимательской деятельности остаются весьма неблагоприятными, особенно в странах, богатых природными ресурсами.

Качество государственного управления повышается в некоторых странах, но отнюдь не во всем регионе ВЕКЦА. Согласно показателям качества государственного управления Всемирного банка⁸, уровень управления низок во всех странах ВЕКЦА: в 2005 г. только Армения и Украина получили больше двух баллов (по пятибалльной шкале). Тенденции в этой области представляются неоднородными – у Грузии и Украины средние баллы заметно увеличиваются, в то время как у Беларуси, Кыргызской Республики, Молдовы, Российской Федерации, Туркменистана и Узбекистана они снижаются. Согласно опросам частных компаний, по сравнению с 2002 г. в 2005 г. уровень коррупции несколько снизился в некоторых, но не во всех странах ВЕКЦА (Андерсон и Грей, 2006а)⁹.

В большинстве стран ВЕКЦА повысилось качество управления в экономической сфере, но развитию

экономики по-прежнему препятствуют дефекты системы регулирования и широко распространенная коррупция. Вследствие избрания (или переизбрания) руководителями государств людей, приверженных принципам демократии и рыночной экономики, реформы активизировались в нескольких странах на Кавказе и в западной части региона ВЕКЦА. Российская Федерация успешно продолжала реформы на некоторых направлениях, однако возвращение в государственную собственность или восстановление государственного контроля над значительными активами в нефтяной и газовой отраслях можно считать определенным регрессом с точки зрения процессов приватизации (ЕБРР, 2005 г.).

Судебная система в странах ВЕКЦА постепенно обретает независимость (за исключением тех стран, где демократия пока еще не смогла утвердиться); причем на первый план выходит прозрачность судопроизводства и ответственность судей. Если говорить о восприятии системы правосудия населением, то честность судей, доступность правосудия для граждан, вероятность того, что удастся добиться исполнения решения суда, и скорость судопроизводства в целом оцениваются низко. Верить в честность судей стали больше в Грузии, но меньше – в Молдове (Андерсон и Грей, 2006b). Все это имеет большое значение с точки зрения обеспечения доступа к экологическому правосудию и судебного принуждения к исполнению экологического законодательства.

В регионе наблюдается процесс **политической диверсификации**. Со времени Киевской конференции министров в Грузии (ноябрь 2003 г.), Украине (ноябрь 2004 г.) и Кыргызской Республике (март 2005 г.) произошли так называемые «цветные революции», однако, согласно отчету организации «Freedom House», для большинства стран региона по-прежнему характерен низкий уровень реализации политических прав

⁶ Согласно «Индексу восприятия коррупции» организации Transparency International, страны ВЕКЦА относятся к наиболее коррумпированным в мире.

⁷ В течение переходного периода коррупция стремительно превратилась в одну из самых острых проблем. Реформы 1990-х годов преследовали цели макроэкономической стабилизации, либерализации цен и торговли, приватизации и создания правовых основ рыночной экономики, а институциональные реформы, направленные на обеспечение ответственности, подотчетности и прозрачности, а также эффективности государственного сектора, зачастую отодвигались на второй план. По прошествии десятилетия все же стало очевидным, что коррупция является одним из серьезнейших препятствий к дальнейшему развитию (Андерсон и Грей, 2006а).

⁸ Показатели качества государственного управления, разработанные Всемирным банком, учитывают шесть критериев: гласность, политическая стабильность, эффективность правительства, качество системы регулирования, уровень правопорядка и уровень коррупции.

⁹ Наибольший прогресс в области искоренения коррупции достигнут в Грузии. Улучшения по некоторым направлениям есть у Молдовы, Таджикистана и Украины. Представляется, что коррупция не уменьшилась в Азербайджане и Российской Федерации, а самые плохие показатели в области коррупции по-прежнему у Кыргызской Республики.

и гражданских свобод¹⁰ и демократии¹¹. Политические тенденции также не однородны: если в Кыргызской Республике и Украине происходят определенные улучшения, то в некоторых странах региона этот процесс скорее имеет противоположный характер. Процесс демократизации будет способствовать более широкому участию общественности и НПО в принятии решений в сфере охраны окружающей среды и повышению информированности населения.

Вопросы **безопасности** остаются в центре внимания как на национальном, так и на международном уровне. В течение 2003–2006 гг. в большинстве стран региона в той или иной мере наблюдалась политическая нестабильность или даже вооруженные конфликты. Ситуация «ни войны, ни мира» (в частности, сохраняющаяся напряженность в Кыргызской Республике и Узбекистане, «замороженные» конфликты в западной части региона и на Кавказе) способствует развитию параллельных экономик, усугубляет бедность, коррупцию и неуважение к правам человека. Это все в большей степени осознается международными партнерами стран ВЕКЦА – например, в основе стратегии Департамента международного развития Великобритании (ДМР, 2004) лежат такие цели как совершенствование государственного управления, устойчивый экономический рост в интересах бедных слоев населения и разрешение конфликтов. В этом контексте взаимосвязь вопросов экологии и безопасности становится все более очевидной (см. вставку 1).

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ РАЗВИТИЯ

Во многих странах мира деградация окружающей среды приводит к огромным издержкам и препятствует экономическому и социальному развитию. Эти издержки пока еще не были должным образом подсчитаны для стран ВЕКЦА, но можно не сомневаться в том, что они велики. Деградация природно-ресурсной базы (почвы, водные ресурсы) отрицательно сказывается на сельскохозяйственном производстве, на долю которого, например, приходится почти 30% ВВП Узбекистана и которое дает средства к существо-

Вставка 1. Окружающая среда и безопасность

Деградация окружающей среды, отсутствие необходимого доступа к природным ресурсам и трансграничное перемещение опасных материалов повышают вероятность возникновения конфликтов и таким образом создают угрозы не только для безопасности отдельных людей, но и для национальной безопасности целых стран. Трансграничное загрязнение часто становится причиной острых разногласий между соседними государствами, имеющими общую ресурсную базу. Угроза стабильности, миру и безопасности возникает также вследствие таких факторов, как риски для здоровья людей и вынужденная миграция (причиной которой может быть, например, недостаток воды), несправедливое распределение земельных ресурсов, наличие неконтролируемых запасов устаревших пестицидов или иных опасных отходов. Продолжающиеся разногласия по вопросам управления природными ресурсами, на право пользования которыми претендуют два или несколько соседних государств, могут привести к обострению отношений между ними и даже к вооруженному конфликту.

Вместе с тем совместное решение проблем, связанных с использованием природных ресурсов, ведет к сближению народов. Отдельные регионы или целые страны смогут укрепить доверие друг к другу, если они будут сообща работать над улучшением состояния окружающей среды и повышением эффективности управления природными ресурсами. Таким образом, сотрудничество в сфере охраны окружающей среды может и должно стать важным механизмом предотвращения конфликтов и мирного сосуществования.

Источник: Инициатива «Окружающая среда и безопасность» (ENV SEC) www.envsec.org

ванию почти половине населения Азербайджана. Загрязнение воздуха и низкое качество воды в системах водоснабжения создают серьезные риски для здоровья людей – так, миллионы россиян пользуются водой, имеющей высокую концентрацию загрязняющих веществ, а в целом по региону ВЕКЦА плохое водоснабжение является причиной смерти тысяч детей. Низкий уровень природоохранной деятельности также повышает риски природных и техногенных катастроф, таких как наводнения и токсичные выбросы.

¹⁰ По классификации «Freedom House», в регионе ВЕКЦА одна страна относится к *свободным*, четыре к *частично свободным* и семь к *несвободным*.

¹¹ По классификации «Freedom House», с точки зрения государственного режима три страны относятся к *переходным* (Украина, Молдова и Грузия), пять к *полуконсолидированным авторитарным*, и четыре к *консолидированным авторитарным*.

Вставка 2. Окружающая среда и Цели Развития Тысячелетия

Цели Развития Тысячелетия (ЦРТ) возникли на основе соглашений и резолюций, принятых на международных конференциях, которые проводились ООН. ЦРТ получили широкое признание в качестве инструмента оценки прогресса развития. В структуре ЦРТ экологические аспекты развития отнесены к Цели 7 «Обеспечение экологической устойчивости», которая ставит такие целевые индикаторы, как интеграция принципов устойчивого развития в национальные стратегии и программы, обращение вспять процесса утраты природных ресурсов и повышение уровня доступности услуг природоохранного характера.

Если экологическая устойчивость не будет обеспечена, выполнение остальных ЦРТ окажется возможным в лучшем случае на короткий период. Действительно, трудно себе представить, как на деградировавших землях в отсутствие воды можно искоренять бедность за счет повышения эффективности сельскохозяйственного производства или снижать уровень детской смертности без надлежащего доступа к чистой воде, услугам канализации и современным видам топлива. Разумеется, улучшение состояния окружающей среды не приведет к решению всех проблем, стоящих перед человечеством, однако многие ЦРТ (хотя и не все) тесно связаны с экологическими задачами, и активные меры по охране окружающей среды могут стать одним из самых экономически эффективных механизмов достижения многих Целей Развития Тысячелетия.

Источник: Всемирный банк (2002).

Значение качества окружающей среды для развития отражено в Целях Развития Тысячелетия (см. вставку 2). Как неоднократно указывается в настоящем докладе, помимо смягчения отрицательных последствий, связанных с ухудшением состояния окружающей среды, совершенствование управления природоохранной деятельностью ведет к повышению качества государственного управления в целом, росту эффективности промышленных предприятий и природоохранной инфраструктуры и сокращению государственных расходов.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

Anderson J.H. and C.W. Gray (2006a), *Anti-Corruption in Transition 3 – Who is Succeeding...and Why?* The World Bank, Washington, DC.

Дж. Андерсон и К. Грей (2006b), *Реформа системы правосудия в Европе и Центральной Азии*. Доклад на Ежегодной банковской конференции «Экономика развития» (*Transforming Judicial Systems in Europe and Central Asia. Paper for ABCDE Conference*) январь 2006 г., Санкт-Петербург.

ДМР (2004), *Центральная Азия, Южный Кавказ и Молдова – региональный план помощи* (*Central Asia, South Caucasus and Moldova Regional Assistance Plan*) ДМР, Лондон.

ЕБРР (2005), *Доклад о процессе перехода за 2005 год*. ЕБРР, Лондон (*Transition report 2005*).

ЕБРР (2006), *Доклад о процессе перехода. Новая редакция* (*Transition Report Update*) ЕБРР, Лондон.

Freedom House (2006), *Страны переходного периода*. (*Nations in Transit*). Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, MD.

The World Bank, (2002), *The Environment and the Millennium Development Goals*. The World Bank, Washington, DC.

Всемирный банк (2005), *Рост, бедность и неравенство: Восточная Европа и бывший Советский Союз* (*Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union*) Всемирный банк, Вашингтон.

Всемирный банк (2006), *От дезинтеграции к реинтеграции: страны Восточной Европы и бывшего Советского Союза и международная торговля*. (*From Disintegration to Reintegration: Eastern Europe and the Former Soviet Union in International Trade*). Всемирный банк, Вашингтон.

Ход реализации стратегических целей

1. Природоохранное законодательство, политика и институциональные основы
2. Предотвращение и контроль загрязнения
3. Устойчивое управление природными ресурсами
4. Интеграция экологической политики
5. Финансирование природоохранной деятельности
6. Экологическая информация и информированность населения
7. Трансграничные вопросы и многосторонние природоохранные соглашения
8. Заключительные выводы



1. Природоохранное законодательство, политика и институциональные основы

ВВЕДЕНИЕ

Как неоднократно подчеркивается в настоящем докладе, от эффективной природоохранной политики выигрывает все общество в целом, поскольку она способствует охране здоровья населения и охране окружающей среды, однако для обеспечения прогресса по всем направлениям природоохранной политики (будь то повышение качества воздуха или воды, управление отходами или сохранение биоразнообразия) необходимо направить усилия на решение системных, «сквозных» проблем. Законы и регулирующие акты должны быть четкими, обоснованными и применимыми, инструменты политики – продуманными и комплексными, а их применение должно быть поддержано адекватными стратегиями контроля за выполнением природоохранных требований. Все это требует наличия эффективных институтов, обеспечивающих выполнение указанных задач.

Надлежащее природоохранное регулирование имеет существенное значение и с точки зрения достижения политических и экономических целей, а также целей, относящихся к области государственного управления. Для стран, стремящихся к вступлению в Европейский союз, одной из важнейших задач является приведение природоохранного законодательства в соответствие со стандартами ЕС. Для стран, желающих получить максимальные преимущества от процесса глобализации, природоохранное регулирование также играет все более важную роль, поскольку оно способствует созданию равных условий на глобальных рынках товаров и услуг для предприятий. Если же говорить о странах, стремящихся к укреплению законности и совершенствованию государственного управления, то для них наличие эффективных систем контроля за соблюдением экологического законодательства повышает доверие к системе государственного регулирования в целом.

Кроме того, в ближайшие годы требования к государственным органам в целом и к природоохранным ведомствам в частности возрастут: для общественности все большее значение будет иметь эффективное экологическое управление, а бизнес будет ожидать таких политических решений, которые позволят ему свести к минимуму издержки, связанные с соблюдением природоохранного законодательства, и бюрократические препоны.

В начале 2007 г. перед странами ВЕКЦА по-прежнему стоит задача проведения масштабных реформ в сфере природоохранной политики и институтов. Повышению эффективности природоохранных организаций по-прежнему препятствуют такие факторы, как отсутствие необходимых властных полномочий, недостаток ресурсов, устаревшие подходы к управлению, высокая текучесть квалифицированных кадров и бесконечная реструктуризация. Все это в значительной мере лишает природоохранные органы стимулов и средств к достижению природоохранных результатов. Как правило, применяемые стратегии не направлены на выполнение конкретных задач, а механизмы, на которые они опираются, зачастую остаются устаревшими и плохо согласованными; преследуемые же цели нередко определяются соображениями извлечения дохода. Система природоохранного законодательства, хотя и довольно обширная, остается непоследовательной и малоэффективной с точки зрения практического правоприменения. Уровень соблюдения природоохранных требований остается крайне низким: почти каждая проверка различных объектов выявляет одно или несколько нарушений различной степени тяжести.

В настоящей главе говорится о последних результатах проведения институциональной реформы, а также реформы в области природоохранной политики и в странах ВЕКЦА. Глава была написана на основе материалов, подготовленных сотрудниками Секретариата СРГ ПДООС. Были также использованы Обзоры результативности экологической деятельности, подготовленные ЕЭК ООН по странам ВЕКЦА.

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

В период после 2003 г. **стратегическое природоохранное планирование** было менее приоритетной задачей для стран ВЕКЦА, чем в 1990-е годы, когда в большинстве этих стран были разработаны масштабные документы, в первую очередь национальные планы действий по охране окружающей среды (НПДООС). Тем не менее, определенная работа в области планирования продолжается и в настоящее время. Так, в Беларуси была разработана Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития (и сейчас

в Беларуси выполняется третий НПДООС на период 2006-2010 гг.), а в Грузии приступили к разработке второго НПДООС. В странах ВЕКЦА были сформулированы многочисленные тематические стратегии; впрочем, зачастую они остаются недостаточно согласованными между собой и в значительной степени ориентируются на международные приоритеты и донорскую поддержку. В результате механизмы планирования в странах ВЕКЦА по-прежнему страдают от недостатка системности и последовательности, а на местном уровне экологическое планирование сводится к отдельным инициативам — так, в нескольких странах, включая Узбекистан, были разработаны национальные Повестки 21.

В новых программных документах со всей очевидностью наблюдается перенос акцентов с подробного описания состояния окружающей среды на предлагаемые меры по уменьшению неблагоприятного воздействия на нее, однако в основном эти документы остаются скорее декларативными. В них редко определяются конкретные цели, приоритетные действия или реалистичные схемы финансирования; они не описывают процедуры оценки результатов. Вместе с тем экологические вопросы включены в другие программные документы: так, в большинстве стратегических Программ по сокращению бедности охрана окружающей среды входит в число приоритетных направлений деятельности.

Природоохранное **законодательство** развивается весьма быстрыми темпами и преследует обширные цели. С содержательной точки зрения проводимые в этой области реформы в основном ориентируются на международные стандарты, в том числе законодательство ЕС (см. вставку 1.1). Эволюционирует и сфера законотворчества: сейчас к разработке законов привлекается более широкий круг заинтересованных групп, а переходные положения законов и нормативных актов становятся более четкими. Вместе с тем во многих странах природоохранному законодательству по-прежнему не хватает системности; механизмы **практической реализации правовых актов** разрабатываются медленно и страдают еще большей непоследовательностью. Сложность и запутанность системы регулирования значительно снижает ее эффективность, поскольку регулируемое сообщество

часто не знает существующих требований или не понимает их.

В последние годы в странах ВЕКЦА необходимость реформирования **стандартов качества окружающей среды** стала политически признанной. Такие реформы уже начались в нескольких странах ВЕКЦА (в частности, в Армении, Молдове, Казахстане и Российской Федерации), хотя они не всегда осуществляются последовательно. Например, в Казахстане пытаются соединить старую систему с системой классификации качества воды ЕС, не предусматривая при этом использование плановых целей и стандартов качества воды в качестве инструментов управления.

Положительные изменения наконец-то затронули и **систему природоохранных разрешений**. В природоохранных ведомствах осознали недостатки этой системы в том виде, в котором она унаследована с советских времен, и большинство стран ВЕКЦА приступило к ее реформированию, зачастую при поддержке природопользователей. Так, Украина планирует привести свою систему в соответствие с европейскими нормами и поэтапно перейти к выдаче комплексных разрешений для крупных предприятий на базе наилучших доступных технических методов и упрощенному порядку для малых и средних предприятий. В Казахстане объединили разрешения по отдельным природным средам в один общий документ и в 2008 г. планируют полностью перейти к комплексным разрешениям для крупных промышленных предприятий. Неизвестно, хватит ли у этих стран сил и средств для того, чтобы осуществить такие радикальные изменения в столь короткие сроки. В некоторых странах (в частности, в Армении, Беларуси, Кыргызской Республике и Российской Федерации) разрабатываются нормативные акты, согласно которым условия выдачи природоохранных разрешений, основанные на стандартах качества среды, будут заменены на единые нормы предельно допустимых сбросов/выбросов, привязанные к технологическим процессам, с одной стороны, такой подход может ограничить произвол лицензирующих органов, но, с другой – он может отрицательно сказаться на эффективности природоохранных мер и в значительной степени лишить предприятия стимулов к инновациям¹².

¹² Во время подготовки настоящего доклада в Беларуси рассматривалась возможность внедрения системы комплексных (интегрированных) природоохранных разрешений.

Вставка 1.1. Сближение природоохранного законодательства стран ВЕКЦА с законодательством ЕС

В рамках новой Европейской политики добрососедства были подписаны программы действий по расширению сотрудничества: в 2005 г. с Молдовой и Украиной, и в 2006 г. с тремя кавказскими странами. В природоохранных разделах этих документов (приблизительно одинаковых по содержанию) особо подчеркивается важность дальнейшего реформирования системы регулирования и контроля за соблюдением природоохранного законодательства, привлечения общественности к решению экологических проблем и реализации региональных и глобальных природоохранных соглашений. Кроме того, один из приоритетов в рамках Ашхабадской конвенции об охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии состоит в сближении национального законодательства центральноазиатских республик с международными требованиями. Вместе с тем, хотя во многих странах ВЕКЦА постепенное сближение с основными принципами и стандартами природоохранных директив ЕС в целом принято как одно из направлений развития природоохранной политики, ни правительства стран ВЕКЦА, ни донорские организации не имеют четкого понимания приоритетных задач этой деятельности, из-за чего она очень плохо координируется, а время и финансирование, поступающее по программам технической помощи, расходуется впустую. Первые шаги на пути к сближению с природоохранным законодательством ЕС были сделаны в Украине, Молдове и Грузии, но пока этот процесс идет очень медленно, что объясняется отсутствием необходимого институционального потенциала у природоохранных министерств этих стран.

Источник: сотрудники Секретариата СРГ ПДООС.

Что касается **оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)**, то в последнее время сколько-нибудь существенный прогресс в этой области отсутствует, как в отношении нормативной базы, так и в отношении практического применения этого инструмента. Необходимость ОВОС определена соответствующими законами во всех странах ВЕКЦА, хотя эти правовые акты нельзя назвать одинаково последовательными и всесторонними. Кроме того, в целом они не отвечают передовой международной практике, которая, например, различает соответствующие требования с точки зрения потенциальных последствий той или иной деятельности и уровня участия общественности. С другой стороны, в тех странах, где в начале или в середине 1990-х гг. были приняты законы

о государственной экологической экспертизе и ОВОС (например, в Молдове, Российской Федерации и Украине), к настоящему времени накоплен достаточный практический опыт, на основе которого они могут приступить к работе над «вторым поколением» законодательства по ОВОС и таким образом привести свои системы ОВОС в большее соответствие с передовой международной практикой.

Следует указать на определенный прогресс, достигнутый странами ВЕКЦА в отношении внедрения такого инструмента, как **стратегическая экологическая оценка (СЭО)** – см. Цель 4.1.

Что касается **платежей за загрязнение**, то по-прежнему действует старая система, которая не претерпела существенных изменений, хотя некоторые улучшения и имели место. Так, в Армении и Украине было сокра-

Вставка 1.2. Опыт разработки Экологического кодекса Республики Казахстан

В некоторых странах ВЕКЦА решили исправить дефекты существующего законодательства путем принятия экологических кодексов. К настоящему времени такой акт вступил в силу только в Казахстане. Экологический кодекс Республики Казахстан представляет собой попытку сведения воедино всех действующих природоохранных законов и минимизации потребности в механизмах введения правовых актов в силу. В Кодексе устранены многие из несоответствий, которые сохранялись в более ранних правовых актах (хотя некоторых противоречий не лишен и сам Кодекс); он вводит ряд новых и весьма важных концепций и механизмов. К сожалению, подготовка Кодекса не сопровождалась надлежащим анализом последствий, к которым приведут новые правовые нормы – в первую очередь это касается затрат и выгод, с которыми связана реализация многих из новых положений; поэтому обоснованность и осуществимость ряда требований, определяемых Кодексом, остается под вопросом. В настоящее время работа по разработке кодексов активно ведется в Беларуси, Кыргызской Республике и России, и весьма вероятно, что их примеру последуют и другие страны ВЕКЦА, однако возникает опасение, что принятие экологических кодексов в странах ВЕКЦА окажется скорее символическим актом, который не повлечет за собой требуемых улучшений ни с точки зрения системы регулирования, ни с точки зрения состояния окружающей среды.

Источник: сотрудники Секретариата СРГ ПДООС.

щено количество параметров, по которым рассчитываются платежи за загрязнение; в большинстве стран ВЕКЦА плата за загрязнение была увеличена – например, в Украине более чем вдвое. В целом собираемость платежей также повысилась, что объясняется как улучшением финансового положения предприятий, так и передачей (в некоторых странах) ответственности за взимание платежей от природоохранных к налоговым органам. Вместе с тем указанные изменения пока слишком незначительны для того, чтобы обеспечить реальную поддержку для экологических улучшений, и в основном эта система по-прежнему рассматривается как источник доходов бюджета. В настоящее время плата за производство экологически вредной продукции взимается в Армении, Молдове и Украине, хотя принято считать, что она не имеет сколько-нибудь серьезного стимулирующего значения из-за ее низкого уровня и отсутствия на рынке альтернативной, экологически менее вредной продукции (либо такая продукция значительно дороже).

Налоги за использование природных ресурсов также остаются чисто фискальным инструментом, не имеющим какого-либо стимулирующего значения. Их низкие ставки и отсутствие дифференциации по экологическим критериям приводят к тому, что они не создают для промышленности серьезные стимулы для устойчивого использования природных ресурсов. Напротив, заниженная стоимость многих природных ресурсов на внутренних рынках (например, энергоносителей, воды, лесоматериалов) и налоговые льготы, которыми пользуются производители (например, в горнодобывающей, лесной и рыбной промышленности), еще более усугубляют ситуацию.

Такой инструмент, как **экологическая ответственность**, редко используется для получения денежной компенсации с нарушителей природоохранного законодательства. Методики, используемые для оценки экологического ущерба, по-прежнему носят скорее спекулятивный характер, неконкретны или неточны и зачастую слишком сложны или запутаны для того, чтобы на них можно было опираться в суде. Определенный прогресс в этой области наблюдается в Казахстане, где новый Экологический кодекс предусматривает экспертную оценку экологического ущерба на основе реальной стоимости мероприятий, выбранных для его устранения, хотя практические рекомендации по применению указанного положения пока еще не

разработаны. В Узбекистане подготовлены проекты нормативных документов по оценке экономического ущерба. Российская Федерация и некоторые другие страны ВЕКЦА уже довольно давно ввели обязательное экологическое страхование в отношении опасных производственных объектов, но его функциональное значение будет оставаться минимальным до тех пор, пока предприятия не начнут нести реальную экологическую ответственность.

Контроль за исполнением законодательства в странах региона сейчас придается большее значение, чем раньше. Природоохранные инспекции были созданы в Грузии (см. вставку 1.3) и Казахстане и усилены в некоторых других странах. Законы о государственном экологическом контроле (в соответствии с Руководящими принципами реформирования контрольно-надзорных природоохранных органов, принятыми в 2003 г. на Киевской конференции министров) были разработаны в Армении и Грузии.

Стратегии обеспечения соответствия природоохранным требованиям в целом остаются несбалансированными, а декларируемый ими принцип «нулевой терпимости» применяется избирательно. Несмотря на постепенное перенесение акцентов на экологические результаты, основным содержанием этих стратегий по-прежнему является извлечение доходов (штрафы и платежи за загрязнение). Системные факторы, стимулирующие предприятия к соблюдению природоохранных требований, должным образом пока еще не анализируются, а набор инструментов, применяемых в отношении нарушителей, остается слишком ограниченным и в основном сводится только к штрафам. Что касается менее жестких средств воздействия (таких как письменные предупреждения), то в некоторых странах – например, в Казахстане – от них отказались, поскольку считается, что они способствуют коррупции. В ряде случаев отсутствие надежных и прозрачных механизмов правоприменения позволило использовать природоохранное законодательство в целях, не имеющих ничего общего с задачами охраны окружающей среды, – например, для удовлетворения интересов одних компаний за счет интересов других или перераспределения собственности (в том числе в пользу государственных компаний).

Определенный прогресс в области **пропаганды соблюдения природоохранного законодательства** на-

Вставка 1.3. Работа природоохранной инспекции в Грузии

Инспекция по охране окружающей среды была учреждена в Грузии в сентябре 2005 г. На фоне других стран ВЕКЦА она неплохо финансируется и имеет довольно большой штат (300 человек); хорошая зарплата и современные подходы к отбору персонала способствуют привлечению в Инспекцию квалифицированного персонала. При поддержке международных партнеров Инспекцией разработана долгосрочная стратегия и процедуры проверки предприятий.

К настоящему времени Инспекции удалось довольно многое: так, она предложила и добилась ужесточения административных санкций до того уровня, который должен иметь больший сдерживающий эффект, и наладила конструктивные рабочие отношения с другими надзорными органами, НПО и международными партнерами. Инспекция проводит регулярные проверки с целью предотвращения незаконного использования природных ресурсов и организовала по всей стране «горячие» телефонные линии, по которым получает от населения жалобы и информацию о нарушениях. Население узнает о наличии «горячих» линий из средств массовой информации; кроме того, для пропаганды соблюдения природоохранного законодательства и информирования общественности и бизнеса о последствиях, к которым приводит его невыполнение, Инспекция использует СМИ.

Уже сейчас видны результаты работы Инспекции: в 2005–2006 гг. выявлено вдвое больше нарушений, а уровень собираемости штрафов вырос с 3–6% в 2002–2003 гг. до 72% в 2006 г.

Вместе с тем Инспекция сталкивается и с серьезными проблемами. В частности, в 2005 г. правительство Грузии установило мораторий на инспектирование производственных объектов (для борьбы с коррупцией и стимулирования развития частного сектора). Сохранение моратория в течение достаточно долгого времени, вероятно, приведет к значительному снижению экологических показателей предприятий.

Источник: сотрудники Секретариата СРГ ПДООС.

блюдается по всему региону ВЕКЦА. Практически во всех странах усовершенствован доступ к текстам законов и подзаконных актов через сайты соответствующих ведомств; примерно в половине стран региона проводятся специальные мероприятия по информированию регулируемого сообщества об изменениях в законодательстве. Ведомства занимаются также подготовкой информационных материалов и обучением представителей промышленного сек-

тора, хотя эта работа и не ведется на систематической основе. В Казахстане, Российской Федерации и Украине используются рейтинги предприятий, благодаря которым показатели их экологической эффективности становятся известны не только контролирующим ведомствам, но и широкой общественности. К этому следует добавить и достаточно активную работу природоохранных организаций со средствами массовой информации, благодаря которой формируется атмосфера общественного порицания нарушителей экологического законодательства (Грузия, Российская Федерация). Свой вклад в эту деятельность вносят и НПО – так, в 2004 г. в Грузии, Молдове и Казахстане были опубликованы рекомендации и ситуационные исследования по более чистому производству.

Впрочем, необходимость и важность пропаганды соблюдения требований (особенно если она проводится природоохранными инспекциями) пока еще недооценивается как государственными органами, так и НПО. Кроме того, существует мнение, что используемые в этой области подходы прикрывают коррупцию. Пропаганда более чистого производства не поддерживается соответствующими институциональными механизмами; точнее, эти механизмы зависят от внешней технической помощи, уровень которой может меняться, в то время как они должны опираться на внутренние ресурсы. Что касается добровольных инициатив, используемых помимо установленных природоохранных требований, направленных на достижение экологических показателей, то пока они еще слишком редки.

Налицо определенный прогресс в такой области, как **производственный контроль (внутренний мониторинг) и отчетность предприятий**; причем в некоторых странах (Армения, Грузия, Казахстан и Российская Федерация) была усовершенствована соответствующая правовая база. Вместе с тем параметры и регулярность мониторинга, осуществляемого самими предприятиями, законодательно еще не установлены, вследствие чего природоохранные органы вынуждены требовать от них мониторинга по всем возможным параметрам, а он обходится слишком дорого и не привлекателен для предприятий. Отчетность остается громоздкой и неудобной с административной точки зрения. Примечательно, что в процессе обсуждения подхода к регулированию, основанному на принципе «единого окна», который

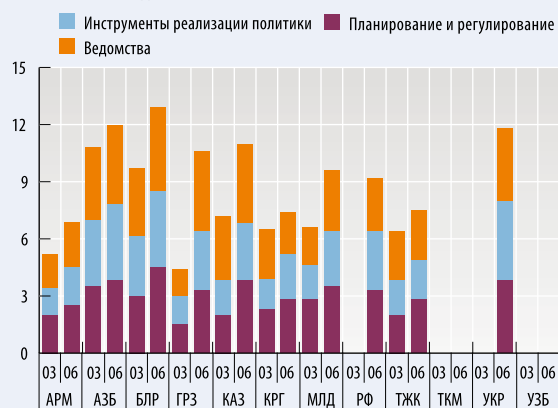
Вставка 1.4. Как свой прогресс оценивают сами страны ВЕКЦА? Ответы на Вопросник СРГ ПДООС

При подготовке доклада 2004 г. Секретариат СРГ ПДООС разработал методологию рейтинговой оценки для определения исходных позиций в отношении широкого круга вопросов, включая правовую базу, программное и институциональное развитие, а также инструменты реализации природоохранной политики. Эта методология была применена при анализе ситуации в 12 странах ВЕКЦА. В ходе подготовки настоящего доклада указанная методология была усовершенствована; на ее основе была составлена анкета, направленная в страны ВЕКЦА. Отвечая на вопросы анкеты, соответствующие ведомства самостоятельно оценили уровень прогресса, достигнутого в своих странах.

Анализ ответов показывает, что в странах ВЕКЦА считают, что наибольших успехов им удалось добиться в таких областях, как совершенствование правовой базы, природоохранное инспектирование, управление кадровыми ресурсами и стандарты качества окружающей среды (СКОС), а наименьших – в области оценки воздействия на окружающую среду, налогов на природные ресурсы, природоохранных разрешений, внутреннего мониторинга на предприятиях, бюджетного планирования и финансирования, а также управления потоками информации.

По некоторым показателям результаты отдельных стран отличаются очень значительно. Так, по СКОС у Армении 1–2 балла, а у Беларуси – 4–5, хотя соответствующие системы в этих странах мало чем различаются. По ОВОС у Армении 2 балла, а у Кыргызской Республики – 5; при этом, как и в предыдущем случае, ситуации в этих двух странах очень схожие. Это позволяет предположить, что далеко не во всех странах ВЕКЦА стандарты передовой практики осмыслены должным образом, и этот вывод подтверждается оценочными картами, на которые мы ссылаемся на протяжении всего доклада.

Внутренний рейтинг природоохранного законодательства, политики и ведомств



Источник: страны ВЕКЦА и сотрудники Секретариата СРГ ПДООС.

идет сейчас в странах региона, реформированию отчетности почти не уделяется внимания (в отличие от системы выдачи разрешений).

Инспектирование предприятий все еще носит ограниченный характер. Лишь небольшая доля объектов регулирования проверяется природоохранными инспекциями ежегодно. Отчасти это объясняется ограничениями, наложенными на деятельность природоохранных инспекций (борьба с коррупцией и сокращение административной нагрузки на предприятия), но также и низким потенциалом инспекций в плане мониторинга соответствия и недостаточным пониманием задач инспектирования самими предприятиями. Все это препятствует более широкому использованию подходов к инспекционной деятельности, основанных на оценке риска.

В странах ВЕКЦА утверждают, что благодаря ужесточению **санкций** они сейчас имеют больший сдерживающий эффект. Действительно, в Армении, Грузии и Российской Федерации административные штрафы увеличились, однако в некоторых других странах ВЕКЦА они даже не были скорректированы с учетом инфляции. Хотя уровень собираемости штрафов и вырос до 70–90%, ситуация с уголовным преследованием нарушителей остается на прежнем уровне, что обусловлено слабым взаимодействием между природоохранными инспекциями, органами прокуратуры и судами.

Природоохранные ведомства укрепляются, однако происходит это достаточно медленно; причем надо иметь в виду и низкий начальный уровень, относительно которого происходит их развитие. Среди мер, которые принимаются для усиления природоохранных ведомств в ряде стран ВЕКЦА, можно назвать следующие: определение административно-правового статуса и кодекса поведения государственных служащих, повышение прозрачности и оптимизация горизонтальной и вертикальной организации, модернизация оборудования. Вместе с тем названные улучшения остаются недостаточными, что неоднократно подчеркивается в настоящем докладе.

Многие природоохранные ведомства претерпели **структурные изменения**, целью которых является повышение их эффективности и результативности, однако во многих случаях организационные но-

вовведения были слишком частыми и к тому же сопровождались сменой руководящего персонала на всех уровнях. Из-за этого переходный период, с его неопределенностью и бездействием, затягивался, увольнялись квалифицированные сотрудники, что приводило к утрате накопленного опыта, традиций и наработанных подходов. В некоторых случаях (например, в Кыргызской Республике) результатом такой реструктуризации стало снижение влияния природоохранных органов на политику правительства. Существуют примеры непоследовательной реорганизации при одном и том же кабинете министров (например, в Молдове и Российской Федерации), что указывает на отсутствие четкого стратегического видения институциональной реформы.

Что касается непоследовательности в **распределении природоохранных функций** среди различных исполнительных органов, то данная проблема решается, хотя и медленно. В Армении, Грузии, Кыргызской Республике, Молдове и Российской Федерации это делается в рамках реформирования системы государственного и местного управления – цель заключается в уточнении функций, относящихся к выработке политики, регулированию и контролю за исполнением природоохранного законодательства, и отделении их от любой экономической деятельности, в которую могут быть вовлечены органы государственного управления. Вместе с тем чрезмерное внутреннее дробление, существующее в природоохранных ведомствах, и слабая (хотя и улучшающаяся) межотраслевая координация на политическом и практическом уровне препятствуют применению комплексных подходов к реализации природоохранной политики.

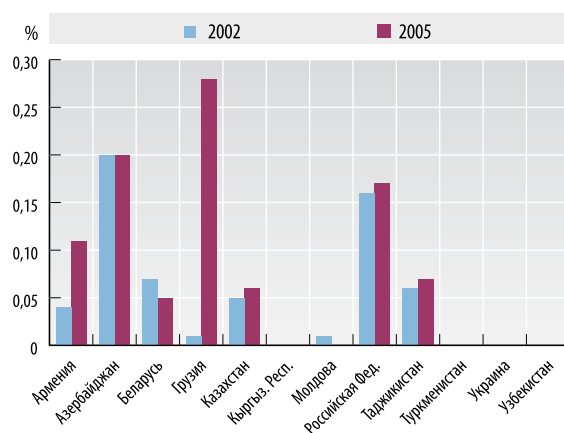
Развивается **децентрализация**. Органам местного самоуправления приданы новые полномочия в природоохранной сфере (даже если в некоторых случаях налогово-бюджетная самостоятельность этих органов уменьшилась). Как правило, функции регулирования и контроля в целом остаются на уровне центрального правительства, хотя в Российской Федерации в отношении определенных сегментов промышленного сектора они были переданы на областной и даже местный уровень. В России субъекты федерации весьма активны и в области законодательства – так, в Москве законы о комплексных природоохранных разрешениях и о природоохранной инспекции были приняты раньше, чем аналогичные федеральные законы. В то

же время, с точки зрения природоохранной политики, потенциал региональных и местных правительств остается невысоким, а поддержка в институциональном развитии, которую им оказывает федеральный уровень власти, носит спорадический характер.

Природоохранные ведомства постепенно развивают **взаимоотношения с заинтересованными группами, представляющими неправительственный сектор**. В странах с развитой промышленностью (Казахстан, Российская Федерация, Украина) диалог с частным сектором представляется более структурированным и прозрачным. Развивается сотрудничество с НПО, хотя и не во всех странах (см. Цель 6.2).

За исключением Кыргызской Республики и Молдовы, объемы **бюджетного финансирования**, выделяемого природоохранным министерствам, увеличились. В Казахстане и Российской Федерации правительства выделяют значительные средства на научно-исследовательскую деятельность и разработку правовых актов. Тем не менее, по сравнению с другими ведомствами, бюджеты природоохранных министерств выглядят небольшими; бюджетное планирование по-прежнему основано на данных за прошлые годы, а не на оценке существующих потребностей – отчасти это объясняется отсутствием надежных и обоснованных методик. Переориентация бюджетного процесса на

Рис. 1.1. Бюджет на подъеме
Бюджеты природоохранных министерств в процентах ВВП



Примечание: Данные по Туркмении, Украине и Узбекистану отсутствуют.

Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

показатели эффективности (например, в Украине) обусловила потребность в более надежных показателях и совершенствовании отчетности со стороны природоохранных органов.

Повышается качество **управления кадровыми ресурсами**. В России и Армении были введены или усовершенствованы процедуры оценки квалификации персонала и программы профессиональной подготовки, а в Казахстане Министерство охраны окружающей среды открыло свой собственный учебный центр. В целом количество персонала в природоохранных министерствах и подчиненных им организациях остается относительно стабильным. Хотя есть и исключения – например, в молдавском Министерстве экологии и природных ресурсов произошло почти двукратное сокращение персонала, и сейчас там работает всего 25 сотрудников. Этого явно недостаточно для выполнения функций, возложенных на Министерство. В некоторых странах (в частности, в Азербайджане, Армении, Грузии и Казахстане) выросли зарплаты персонала, и сейчас они уже не находятся на прежнем, крайне низком уровне, который делал мелкую коррупцию неизбежной. Однако в целом по региону уровень заработной платы по-прежнему недостаточен для привлечения и удержания высококвалифицированных кадров.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Эффективному развитию природоохранного законодательства, природоохранной политики и институциональных структур препятствуют как внутренние (по отношению к природоохранным ведомствам), так и внешние факторы. К основным внутренним факторам относятся следующие: отсутствие эффективного руководства и стратегического видения реформ; слабое планирование реформ с точки зрения их последовательности и иные недостатки системы планирования, которая ориентируется на узкие вопросы и носит излишне технократический характер (что отнюдь не способствует широкому привлечению общественности к решению природоохранных проблем и препятствует межотраслевой координации и сотрудничеству); постоянные структурные изменения в государственной природоохранной системе; отсутствие надлежащего доступа к информации

и слабый информационный менеджмент; «усталость от реформ». К этому следует добавить недостаточное понимание бизнесом того, как принимаются решения и разрабатывается природоохранная политика, а также отсутствие комплексных, «сквозных» подходов – с точки зрения собственно природоохранной деятельности и с точки зрения государственной политики в более широком смысле. Сталкиваясь с недостатком финансовых ресурсов, правительства опасаются того, что изменение существующей системы регулирования и контроля за исполнением природоохранного законодательства приведет к сокращению доходов бюджета. Остается и другая проблема – всепроникающая коррупция, одной из причин которой является низкий уровень заработной платы.

Что касается основных внешних препятствий, то к ним следует отнести как слабость системы государственного управления в целом (власть закона, система сдержек и противовесов, самостоятельность органов местного самоуправления, прозрачность и подотчетность правительства перед населением), так и социально-экономические факторы, связанные с ростом цен на природные ресурсы. Кроме того, правительства стран ВЕКЦА испытывают значительное давление со стороны промышленности и влиятельных профильных министерств в направлении дерегулирования, которое предлагается осуществить вместо усовершенствования системы регулирования.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Преодолевать раздробленность, размытость и непоследовательность в системе природоохранного планирования. Определить, на основе анализа и консультаций, небольшое количество реалистичных приоритетных мер. Оценивать эффективность регулирования и проводить содержательные консультации с заинтересованными сторонами с целью обеспечения того, чтобы задачи, определенные новой нормативной базой, были достаточно амбициозными и в то же время обоснованными, четкими и справедливыми. Осуществлять дальнейшую мобилизацию общественного мнения в поддержку решения природоохранных задач.
- Обеспечить бизнес и граждан реальными стимулами к изменению своего экологического поведения.

В качестве предварительного условия любых дальнейших реформ – совершенствовать механизмы прямого регулирования (в первую очередь, стандарты качества окружающей среды, ОВОС и системы выдачи природоохранных разрешений). Обеспечивать комплексное использование инструментов природоохранной политики и их согласованное реформирование. Радикально реформировать систему экономических инструментов, имея в виду отделение целей стимулирования к повышению экологической эффективности (сборы по некоторому количеству плановых параметров) от целей, связанных с наполнением бюджета (для этого могут использоваться акцизы на определенные виды продукции, например на автомобильное топливо). Разработать и официально принять обоснованные и действенные методики оценки ущерба, необходимые для реформирования системы материальной ответственности за нарушения природоохранных требований.

- Совершенствовать стратегии в области обеспечения выполнения экологических требований. Более эффективно информировать бизнес и прочие заинтересованные группы о потенциальных преимуществах, к которым ведут инвестиции, одновременно преследующие экономические и экологические цели, а также об экономических и социальных издержках, связанных с несоблюдением природоохранных требований. Разрабатывать прозрачные и пропорциональные подходы к реагированию на несоблюдение требований с постепенным ужесточением санкций. Привлекать негосударственный сектор (промышленные ассоциации, банки, группы гражданского общества) к контролю за соблюдением природоохранного законодательства.
- Укреплять институциональные системы за счет переориентации системы планирования и управления на показатели эффективности; усовершенствовать внутренние процедуры; проводить обучение персонала; сделать более четкими взаимоотношения между различными структурами и уровнями государственного управления.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ОЭСР (2003), *Руководящие принципы реформирования контрольно-надзорных природоохранных органов в странах с переходной экономикой ВЕКЦА* (Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of EECCA) Организация экономического сотрудничества и развития, Париж.

ОЭСР (2004), *Практическое пособие по совершенствованию государственного экологического контроля в странах ВЕКЦА* (Toolkit for Better Environmental Inspectorates in EECCA) ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2005), *Руководство по системе комплексных природоохранных разрешений для стран ВЕКЦА* (Integrated Environmental Permitting Guidelines for EECCA Countries. Paris) ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2007), *Руководящие принципы эффективных систем природоохранных разрешений* (Guiding Principles of Effective Environmental Permitting Systems) ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2007), *Анализ хода реформирования контрольно-надзорных природоохранных органов в странах ВЕКЦА* (Review of Progress in Reforming Environmental Enforcement Authorities in EECCA) ОЭСР, Париж.

ЕЭК ООН (2003–2006), *Обзоры результативности экологической деятельности по Азербайджану, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине* (Environmental Performance Reviews of Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, and Ukraine) Европейская экономическая Организация Объединенных Наций, Женева.

2. Предотвращение и контроль загрязнения

2.1. КАЧЕСТВО ВОЗДУХА

ВВЕДЕНИЕ

Загрязнение воздуха создает серьезную угрозу для здоровья населения. В странах Европы на мелкодисперсные взвешенные частицы (PM) антропогенного происхождения приходится около 80% отрицательного воздействия на здоровье людей, связанного с загрязнением городского воздуха. В ЕС-25 они являются причиной более 350 000 смертей в год (как в городах, так и в сельских районах, затронутых региональным загрязнением воздуха).

Помимо непосредственного воздействия на здоровье человека загрязнение воздуха влечет за собой отрицательные последствия для государственных и местных бюджетов. Это относится как к расходным (госпитализация и увеличение расходов на медикаменты), так и к доходным (сокращение налоговых поступлений в связи с сокращением рабочего времени) статьям бюджета.

Настоящая глава посвящена мерам по контролю за загрязнением городского воздуха, хотя с точки зрения здравоохранения загрязнение воздуха внутри помещений также является серьезной проблемой, особенно в наиболее бедных странах ВЕКЦА, где многие домохозяйства (в основном в сельской местности, но также и в городах) для отопления и приготовления пищи используют экологически грязные виды топлива¹³. Прогресс в реализации положений Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния ЕЭК ООН рассматривается в главе «Цель 7».

При подготовке настоящей главы были использованы результаты работы, проведенной Европейским агентством по окружающей среде (глава «Загрязнение воздуха» Белградского доклада ЕАОС), а также информация, представленная сотрудниками ВОЗ.

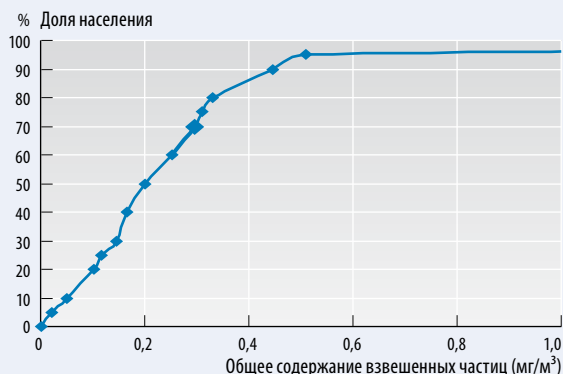
ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

Отсутствие достаточно надежных и качественных данных мониторинга затрудняет проведение исчерпывающего анализа ситуации по качеству воздуха в странах ВЕКЦА, однако имеющиеся данные в совокупности с компьютерным моделированием указывают на то, что концентрация загрязняющих веществ

Вставка 2.1.1. Загрязнение воздуха в российских городах

Недавно ВОЗ провела исследование уровня загрязнения воздуха в Российской Федерации. Данные по сумме взвешенных веществ (СВВ) на территориях с фоновыми городскими уровнями загрязнения в 98 городах с общим населением 45 миллионов человек указывают (исходя из всех имеющихся данных) на средневзвешенное по численности населения значение, равное 244 мкг/м³. Даже если PM10 составляет только половину массы ОСВЧ, такие уровни в несколько раз превышают не только значение, определенное действующими Рекомендациями ВОЗ по качеству воздуха (среднегодовое – 20 мкг/м³ PM10), но и промежуточную Цель 1, определенную на уровне 70 мкг/м³. Эти данные свидетельствуют о крайне высоком загрязнении воздуха в городах Российской Федерации, что создает серьезную угрозу для здоровья городского населения России.

Кумулятивное распределение населения Российской Федерации, подверженного воздействию пыли, на 2002–2004 гг. (среднее)



Источник: сотрудники ВОЗ.

¹³ Проблема загрязнения воздуха внутри помещений также связана с вопросами биоразнообразия – вследствие экономического кризиса и повышения цен на топливо население возвращается к использованию экологически грязных видов топлива, что увеличивает нагрузку на леса.

в атмосферном воздухе систематически превышает предельно допустимые концентрации. Так, согласно одному из последних анализов ВОЗ, 47 млн граждан России подвергаются воздействию NO_2 , концентрация которого вдвое превышает уровень, рекомендованный ВОЗ (ЕАОС, 2007); по данным правительства Азербайджана, на превышение предельно допустимых значений указывают 27% проб, собранных в процессе мониторинга (ВОЗ, 2005b).

Хотя точные данные по ущербу, связанному с загрязнением воздуха, по странам ВЕКЦА отсутствуют¹⁴, считается, что в основном он связан с взвешенными частицами – в первую очередь в результате транспортных выбросов. Помимо первичных выбросов взвешенных частиц (в основном в процессе сгорания), необходимо также контролировать выбросы других загрязняющих веществ, способствующих образованию взвешенных частиц (так называемых прекурсоров), в частности SO_2 , NO_x и NH_3 .

В будущем загрязнение воздуха в регионе будет только увеличиваться. Быстрыми темпами растет уровень транспортных выбросов, на долю которых, вероятно, приходится более 80% загрязнения воздуха в городах ВЕКЦА (ЕАОС, 2007). Доля промышленных объектов и предприятий энергетики в первые годы переходного периода сократилась, но они по-прежнему являются значительными источниками загрязнения (сокращение уровня которого представляется трудноразрешимой проблемой), а с возобновлением экономического роста уровень выбросов из этих источников начал увеличиваться. В Центральной Азии концентрация взвешенных частиц (вследствие опустынивания и за счет пыли из пустынь и с высохшего дна Аральского моря) усугубляет вредное воздействие частиц, образующихся в результате сгорания дешевых, некачественных сортов угля и автомобильных выбросов. Следует сказать и о трансграничных источниках загрязнения – так, в Грузии только 19% уровней $\text{PM}_{2.5}$ имеют «внутреннее происхождение» (ВОЗ, 2006).

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

В целом нет оснований говорить об ускорении прогресса в области контроля загрязнения воздуха. В целом проблемы, определенные в Экологической стратегии ВЕКЦА, сохраняют свою остроту. В странах ВЕКЦА сравнительно хорошо разработаны **инструменты регулирования** в области контроля качества воздуха; к тому же, в последнее время они были пересмотрены и скорректированы. В общем они достаточно полно отражают основные цели и принципы природоохранной политики в этой области, а в последние годы в некоторых странах ВЕКЦА были изданы и новые, дополняющие их нормативные акты. Вместе с тем механизмы реализации пока еще не описаны достаточно подробно.

В сфере контроля качества воздуха может применяться широкий спектр мер и инструментов; некоторые из них находятся в ведении природоохранных органов, но многие другие относятся к компетенции прочих министерств и ведомств и даже местных администраций. Например, уровни выбросов предприятий энергетического сектора определяются как самими технологиями производства энергии, так и спросом на электроэнергию, поэтому меры, направленные на **энергосбережение**, занимают важное место в системе комплексных подходов к контролю качества воздуха (см. Цель 4.2). Вопросы реализации мер природоохранной политики в области **транспорта** (таких, например, как стандарты качества топлива, технические требования к транспортным средствам, налоги на топливо и запрещение этилированного топлива) рассматриваются в главе 4.3.

Что касается **стандартов качества атмосферного воздуха**, то здесь не приходится говорить о серьезных улучшениях. В большинстве стран ВЕКЦА по-прежнему используются ПДК (предельно допустимые концентрации), установленные советским министерством здравоохранения еще 30–40 лет назад. В целом эти ПДК строже, чем требования, рекомендуемые ВОЗ, хотя они несколько либеральнее в отношении тяжелых металлов, а для взвешенных частиц

¹⁴ В рамках проекта ВОЗ «Сравнительный количественный анализ рисков для здоровья населения» (*Comparative Quantification of Health Risks*) была проведена оценка воздействия на здоровье населения, связанного с загрязнением наружного воздуха в крупных городах мира (с населением свыше 100 000 человек), сгруппированным по 14 регионам, включая регион «EUR-C», в который в основном входят страны ВЕКЦА. Ежегодные последствия загрязнения воздуха взвешенными частицами для этого региона оцениваются следующим образом: 46 000 преждевременных смертей и 320 000 потерянных лет жизни.

отсутствуют вовсе. Как правило, в странах ВЕКЦА действуют очень длинные перечни регулируемых веществ (так, в Молдове их 3619, тогда как мониторинг производится только в отношении девяти), которые неэффективны с точки зрения контроля за качеством воздуха: проводить всесторонний и постоянный контроль этих веществ было бы крайне трудно и дорого, а нарушение соответствующих нормативов обычно не влечет за собой каких-либо санкций, которые бы стимулировали сокращение выбросов (например, увеличения платы за загрязнение или снижения разрешенного уровня выбросов). Среди положительных изменений следует упомянуть введение норматива по PM10 в Беларуси.

Общие вопросы, касающиеся системы выдачи разрешений, оценки воздействия на окружающую среду и экономических инструментов, рассматриваются в главе «Цель 1». Следует отметить определенный, хотя и ограниченный прогресс в том, что касается **платы за загрязнение**. Многие страны сообщают об ее существенном увеличении – например, в Армении по SO_2 и NO_x платежи выросли в три и два раза соответственно, в Беларуси они увеличились на 55%, а в Украине – на 37%. Таким образом, наконец-то появилась надежда на то, что они будут стимулировать сокращение загрязнения воздуха – во всяком случае, в Беларуси (160 долл. США за тонну SO_2 и 480 долл. США за тонну NO_x) и в несколько меньшей степени – в Армении, Молдове и Украине. К сожалению, этого нельзя сказать об остальных странах ВЕКЦА: в Российской Федерации и Кыргызской республике плата за загрязнение составляет всего лишь 5–10 долл. США за тонну, а в Азербайджане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане менее одного доллара¹⁵. В любом случае ни в одной из стран ВЕКЦА эта система не претерпела радикальных изменений, которые бы позволили использовать ее как эффективный инструмент контроля за загрязнением.

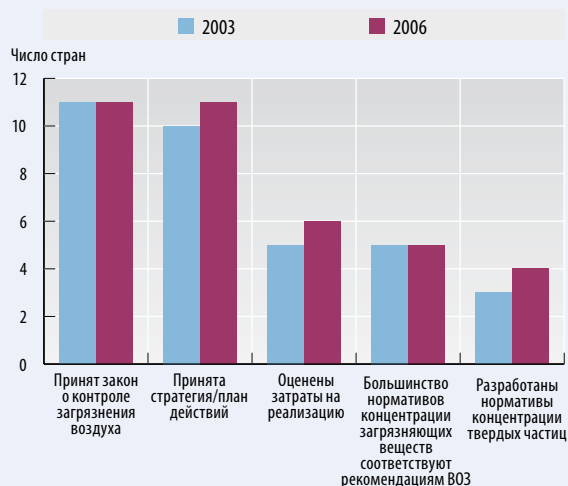
В некоторых странах (в частности, в Азербайджане) проводятся **информационно-просветительские программы**, но это представляется скорее исключением, чем нормой. Такие программы будут необходимы для поддержки мероприятий в области энергосбережения и в особенности транспорта (включая введение норм выбросов для транспортных средств и контроль за их

соблюдением), поскольку в противном случае правительство может столкнуться с серьезным недовольством населения.

Несмотря на определенные улучшения – в частности, в Российской Федерации в 2004 г. (в Москве и Санкт-Петербурге) и в Беларуси в 2005 г. начат мониторинг PM10 – значительного прогресса в отношении **мониторинга** качества воздуха в странах ВЕКЦА не наблюдается. Используемые методы и оборудование зачастую являются устаревшими, а инвентаризация выбросов в большинстве стран ВЕКЦА остается неудовлетворительной. (См. Цель 6.1 – прогресс в области мониторинга состояния окружающей среды, а также Цель 1 – прогресс в области внутреннего мониторинга выбросов на предприятиях).

Вставка 2.1.2. Оценочная карта — контроль за загрязнением воздуха

В первую очередь необходимо отметить, что международные эксперты не согласны с тем, что в пяти странах большинство нормативов концентрации соответствуют рекомендациям ВОЗ (см. основной текст). Однако даже при том, что оценка ситуации самими странами ВЕКЦА не является вполне объективной, оценочная карта позволяет сделать важные выводы: инструменты регулирования достаточно хорошо разработаны, чего нельзя сказать о механизмах реализации, а улучшения в области контроля за качеством воздуха, произошедшие с 2003 г., весьма незначительны.

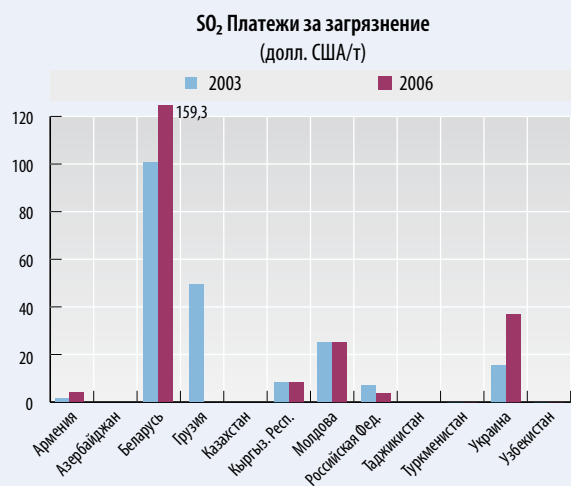


Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

¹⁵ Для сравнения: в 2000 г. в Чехии, Эстонии, Латвии, Литве, Польше и Словакии средний уровень платы за загрязнение составлял около 45 долл. США за тонну для SO_2 и около 55 долл. США за тонну для NO_x .

Вставка 2.1.3. Платежи за загрязнение – миссия невыполнима

Плата за загрязнение может быть одним из самых действенных инструментов контроля за загрязнением воздуха, источником которого являются промышленные и энергетические предприятия. На диаграмме представлен уровень платежей по одному из основных загрязнителей – SO_2 (данные предоставлены странами ВЕКЦА). Для сравнения: в Словакии в 2004 г. для SO_2 она составляла около 60 долл. США за тонну. Представленные данные позволяют сделать два вывода: а) некоторые страны в последнее время увеличили плату за загрязнение, в то время как остальные не сделали этого, и б) плата за загрязнение остается на очень низком уровне и не создает стимулов для проведения мероприятий, направленных на сокращение загрязнения.



Примечание: Для того чтобы приведенные данные отражали только изменения в ставках, а не колебания валютного курса, и для 2003 г., и для 2006 г. применяется валютный курс 2005 г.

Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДОС.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Более эффективному контролю за качеством воздуха в значительной мере препятствуют те же факторы, которые препятствуют прогрессу и в других областях природоохранной деятельности. Экономический кризис не создавал условий для политической поддержки серьезных мер по снижению загрязнения промышленными и энергетическими предприятиями¹⁶,

¹⁶ Как указывается в главе «Цель 5. Финансирование природоохранной деятельности» инвестиции в контроль за загрязнением воздуха обычно осуществляются только после инвестиций в водохозяйственную инфраструктуру и при достижении определенного уровня экономического развития.

но с возобновлением экономического роста во многих странах ВЕКЦА возможности для введения таких мер, наконец, появились. Реализации природоохранной политики также препятствует повсеместное несоблюдение законодательства (что имеет как социологические, так и институциональные причины) и слабая межотраслевая координация.

Можно предположить, что одним из серьезных препятствий является сам подход, используемый в области контроля качества воздуха. Представляется, что государственная политика не ориентирована на использование инструментов стимулирования, стратегии часто носят декларативный характер, механизмы реализации зачастую отсутствуют, нормативно-правовая база остается неполной, а плата за загрязнение – чрезвычайно низкой. Кроме того, природоохранные органы не занимаются вопросами, связанными с транспортом.

Нехватка средств на эпидемиологические исследования и оборудование для мониторинга является серьезным сдерживающим фактором, но отнюдь не единственным препятствием для разработки основанных на достоверной информации стратегий контроля качества воздуха и механизмов их реализации, поскольку даже имеющаяся информация сейчас используется далеко не полностью. Отчасти это связано с дефектами методологии (месторасположение станций, методики отбора проб), но также и с несовершенством институциональной системы, а главное – с тем, как вообще понимается значение информации в разработке и реализации природоохранной политики.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Разработать комплексную, всестороннюю стратегию в области оценки и контроля качества воздуха, в первую очередь ориентированную на основные загрязнители, в частности, PM_{10} и $\text{PM}_{2.5}$. В рамках этой стратегии разработать реалистичные подходы к совершенствованию мониторинга выбросов и качества атмосферного воздуха с учетом возможностей для мониторинга, существующих у различных организаций и ведомств, в том числе относящихся к сфере здравоохранения.

- Уделять первоочередное внимание транспортным выбросам. Разработать основные нормативные акты, необходимые для предотвращения загрязнения воздуха из мобильных источников (нормативы качества для топлива, нормативы по выхлопным газам), а также меры контроля и правоприменения (программы технического контроля транспортных средств). Пересмотреть акцизы на импортируемые транспортные средства и реформировать систему штрафов для загрязнителей.
- Создать реалистичную и эффективную систему стимулирования для промышленности. Радикально реформировать систему нормативов качества окружающей среды и осуществить переориентацию на альтернативные инструменты природоохранной политики. Радикально реформировать систему экономических инструментов. Укреплять и развивать правоприменительную деятельность – в контексте комплексных политических подходов, включающих проведение информационно-просветительских кампаний и создание стимулов для более чистого производства.
- Развивать межсекторную координацию, особенно в области транспорта. Где это возможно и уместно, природоохранным органам брать на себя ведущую роль в организации взаимодействия между ведомствами, отвечающими за транспорт и здравоохранение, и муниципальными органами власти.
- Инвестировать в навыки и опыт – существенный прогресс в области контроля загрязнения воздуха возможен лишь при использовании новых подходов, и персонал природоохранных органов может оказаться недостаточно подготовленным для этого. Поэтапно проводить реформы, сопровождая их повышением общего уровня квалификации сотрудников, особенно в том, что касается практического применения инструментов природоохранной политики и межсекторной координации. Как можно полнее использовать существующие руководящие документы и возможности для укрепления потенциала в рамках международных программ.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ЕЭК ООН (2004), *Стратегии и политика в области борьбы с загрязнением воздуха (Strategies and Policies for Air Pollution Abatement)* ЕЭК ООН, Женева.

ВОЗ (2005a), *Управление качеством атмосферного воздуха на основе факторов здоровья в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Health Basis for Air Quality Management in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia)* Всемирная организация здравоохранения, Копенгаген.

ВОЗ (2005b), *Азербайджан: ход выполнения региональной приоритетной задачи III («Azerbaijan: progress towards Regional Priority Goal III»)* http://www.euro.who.int/eehc/implementation/20050826_7.

ВОЗ (2006), *Риски для здоровья в результате трансграничного загрязнения воздуха твердыми взвешенными частицами (Health Risks of Particulate Matter from Transboundary Air Pollution)* ВОЗ – Европейский центр для окружающей среды и здоровья, Бонн.

WHO (2007), *Air Quality Guidelines. Global Update 2005*. WHO, Geneva.

World Bank (2006), *Reducing Air Pollution from Urban Transport*. World Bank, Washington, DC.

2.2. ВОДОСНАБЖЕНИЕ И КАНАЛИЗАЦИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Улучшение доступа к услугам водоснабжения и канализации имеет благотворные социальные последствия. По оценке ВОЗ, каждый год в общеевропейском регионе умирает более 13 тысяч детей в возрасте до 14 лет, большинство из них – в странах ВЕКЦА. При этом социальные преимущества, связанные с обеспечением доступа к безопасным услугам водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ), в 13 раз превышают расходы на оказание таких услуг (ОЭСР, 2006).

Международное сообщество осознает важность решения проблем в сфере водоснабжения и канализации. Цели Развития Тысячелетия включают следующую задачу: сокращение вдвое числа людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде, в период с 2000 по 2015 г. В 2002 г. на Всемирном саммите по устойчивому развитию к этому была добавлена еще одна цель – двукратное сокращение количества людей, не имеющих доступа к услугам канализации.

Настоящая глава в основном посвящена анализу состояния городского ВКХ, но не потому, что ему придается большее значение, а потому что информация (в том числе, аналитическая) о положении дел в сельской местности остается крайне ограниченной – хотя именно там ситуация с водоснабжением носит наиболее острый характер (см. вставку 2.2.4). При подготовке настоящей главы были использованы результаты работы, проведенной Секретариатом СРГ ПДООС (ОЭСР, 2006), включая данные, которые появились в начале 2007 г.

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

Официальные показатели ЦРТ по питьевой воде, представляемые Совместной программой мониторинга ЮНИСЕФ/ВОЗ, дают искаженное представление о доступе к услугам ВКХ в странах ВЕКЦА. Из этой информации следует, что страны региона уверенно движутся к выполнению ЦРТ по водоснабжению. По данным Совместной программы мониторинга, доля городского населения, имеющего доступ к централи-

зованным услугам водоснабжения, в странах ВЕКЦА находится на высоком уровне (согласно официальному показателю ЦРТ – свыше 90%). К сожалению, эти данные не отражают качества таких услуг, которое за последние годы значительно ухудшилось.

На самом деле системы водоснабжения в странах ВЕКЦА постепенно приходят в негодность – увеличиваются перерывы в подаче воды, растут неучтенные потери воды, чаще происходят разрывы на трубопроводах. Вследствие этого доступ к воде отнюдь не всегда является постоянным; кроме того, во многих случаях вода поступает населению загрязненной. Так, в Молдове 32% проб водопроводной воды не отвечает микробиологическим нормам, а 80% не соответствует химическим нормативам (Всемирный банк, 2006).

Рис. 2.2.1. Непрерывность обслуживания, часов в день

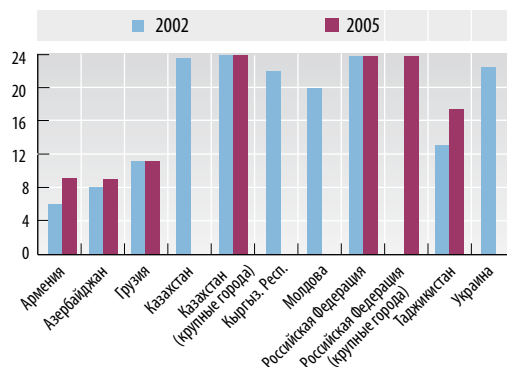
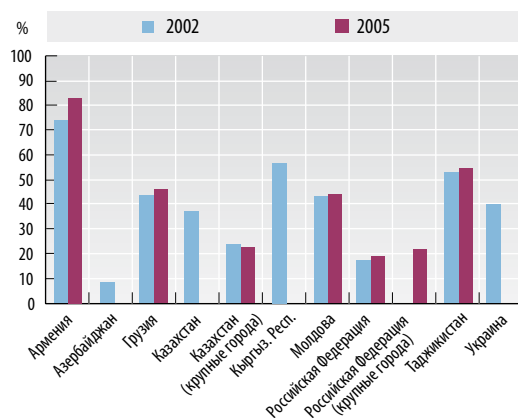


Рис. 2.2.2. Потери воды
Неучтенная вода из общего объема произведенной воды



Источник: База данных СРГ ПДООС по показателям результативности предприятий ВКХ; анкеты ОЭСР.

Хотя основные тенденции для стран региона являются более или менее общими, состояние систем водоснабжения и его последствия для окружающей среды и здоровья населения различаются весьма существенно. В то время как в наиболее благополучных странах ВЕКЦА и в некоторых крупных городах происходят позитивные изменения, ситуация остается критической в малых и средних городах и в сельских районах, где системы водоснабжения фактически находятся в состоянии коллапса. Несмотря на предпринимаемые в последние годы усилия, данные по отрасли свидетельствуют о продолжающейся тенденции деградации инфраструктуры и снижения качества услуг. Для достижения ЦРТ требуются значительные дополнительные усилия, особенно в том, что касается улучшения доступа к услугам канализации соответствующего качества.

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

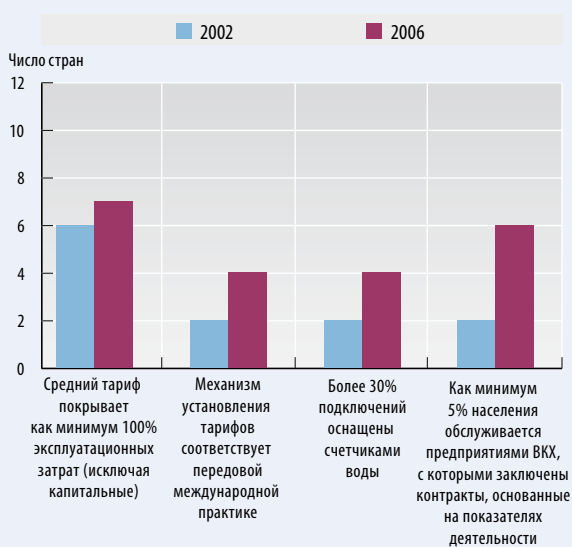
Во многих странах ВЕКЦА принимаются меры к улучшению ситуации в ВКХ – в большинстве случаев в соответствии с рекомендациями, которые содержатся в Алматинских руководящих принципах, утвержденных министрами в 2000 г.

Во многих странах ВЕКЦА центральные правительства усовершенствовали **институциональные и законодательные основы** деятельности водохозяйственной отрасли, а в некоторых государствах приняты или разработаны правовые акты, позволяющие повысить эффективность управления ВКХ на местном уровне – в основном за счет совершенствования тарифной политики. Так, Российская Федерация и Украина изменили систему определения тарифов с тем, чтобы она была более тесно увязана с расходами предприятий ВКХ и ограничивала возможность политического давления.

Что касается передачи **финансовых ресурсов** с центрального на местный уровень, то здесь прогресс не столь значителен. Децентрализация ответственности в сфере ВКХ пока еще не сопровождается перераспределением финансовых ресурсов в необходимом для этого объеме, и в настоящее время состояние местных бюджетов не позволяет местным администрациям осуществлять необходимые инвестиции в инфраструктуру ВКХ. В Украине в рамках программы раз-

Вставка 2.2.1. Оценочная карта – водоснабжение и канализация

Оценочная карта свидетельствует о наличии определенных, хотя и медленных улучшений. В Российской Федерации и Украине реформирована тарифная система, и в Украине тарифы уже сейчас покрывают эксплуатационные издержки предприятий. В Армении и Таджикистане расширяется использование счетчиков воды, а в Азербайджане, Казахстане и Украине применение контрактов, основанных на показателях деятельности, достигло минимальной критической массы.



Источник: База данных СРГ ПДООС по показателям результативности предприятий ВКХ; анкеты ОЭСР.

вития регионов начата передача средств из центрального бюджета местным администрациям в форме софинансирования инфраструктурных инвестиций, в том числе в сфере ВКХ. Тем не менее в целом по региону ВЕКЦА объем инвестиций в 5–10 раз меньше того уровня, который требуется для поддержания и модернизации существующей инфраструктуры (ОЭСР, 2006). Можно предположить, что низкий уровень финансирования отрасли в определенной степени связан с тем, что задачи в области водоснабжения и канализации пока еще не получают должного внимания в национальных планах социально-экономического развития и стратегиях по сокращению бедности.

Вставка 2.2.2. Стимулирование использования счетчиков воды в Армении

Расширение использования счетчиков воды способствует укреплению финансового положения коммунальных предприятий и в конечном счете позволяет значительно увеличить охват населения услугами водоснабжения. Но как стимулировать применение счетчиков? В Армении была разработана и реализована система стимулов, поощряющая домохозяйства к тому, чтобы они добровольно подавали заявления на установку счетчиков и оплачивали расходы по их монтажу. В 2002 г. Национальное Собрание приняло закон, предусматривающий списание части накопленной задолженности тем домохозяйствам, которые установят счетчики в течение полугода. Благодаря этой программе реструктуризации задолженности домохозяйств собираемость коммунальных платежей значительно увеличилась. В дополнение к улучшению финансового состояния коммунальных предприятий программа также способствовала увеличению прозрачности данного сектора.

Источник: ОЭСР (2006).

Вставка 2.2.4. Проблемы ВКХ в сельских районах

Наиболее острая ситуация с водоснабжением складывается в сельских районах, наглядным подтверждением чему является огромный разрыв между уровнем доступа к питьевой воде в городах и сельской местности. Это особенно характерно для стран с низким уровнем доходов; так, в Таджикистане доступ к водоснабжению имеют 47% сельских домохозяйств, тогда как в городах этот показатель составляет 93%. Плачевное состояние ВКХ в сельской местности объясняется сочетанием различных причин: институциональных (нечеткое распределение функций), экономических (обеспечение рассредоточенного населения услугами «городского» уровня требует больших затрат, а платежеспособность сельского населения чрезвычайно низкая) и связанных с отсутствием необходимого потенциала (в сельской местности мало квалифицированных специалистов). По общему мнению, прогресс в этой области остается минимальным, и это в первую очередь связано с тем, что политические меры, направленные на развитие ВКХ в сельских районах, не реализуются на практике.

Источник: сотрудники Секретариата СРГ ПДООС.

Вставка 2.2.3. Успех на местном уровне

Расположенный в Западной Сибири город Сургут (население 282 000 человек) в 2002 г. приступил к реализации проекта стоимостью 87 миллионов евро по реформированию систем водоснабжения и отопления. Городская администрация, обладающая хорошей репутацией в области менеджмента, смогла получить кредит ЕБРР в размере 45 млн евро. Помимо повышения качества обслуживания, капиталовложения позволили добиться снижения затрат за счет сокращения энергопотребления и повышения операционной эффективности предприятий. Что касается институционального развития, то основные усилия были направлены на улучшение финансовых и операционных результатов на основе укрепления коммерческого, административного и управленческого потенциала. Более высокие тарифы позволили обслуживать задолженность за счет увеличения доходов двух муниципальных предприятий коммунального хозяйства. Самое же примечательное заключается в том, что в 2004 г. городская администрация заключила с ними договоры на обслуживание, вследствие чего и сами эти предприятия, и сфера ВКХ стали потенциально интересными для частных операторов. Ежегодно городская администрация публикует в местных СМИ информацию о результатах деятельности этих предприятий, включая их операционную эффективность.

Источник: ОЭСР (2006).

Институциональные схемы взаимодействия на местном уровне остаются неудовлетворительными. В странах ВЕКЦА пока еще должным образом не разделена ответственность за то, чтобы население было обеспечено услугами ВКХ, закрепленными за местной администрацией, и за фактическое предоставление таких услуг закрепленными за местными предприятиями ВКХ. С целью привлечения в отрасль частного бизнеса или для более эффективной организации отношений с муниципальными предприятиями ВКХ в некоторых городах начали использовать контракты, основанные на показателях деятельности (см. вставку 2.2.3), но пока это остается скорее исключением, чем правилом. К настоящему времени лишь в нескольких городах достигнуты определенные успехи в плане корпоратизации муниципальных предприятий.

Для достижения отраслью финансовой устойчивости требуется повышение **операционной эффективности** предприятий, и здесь положительные изменения остаются весьма незначительными. Хотя увеличение тарифов на воду привело к сокращению ее чрезмерного потребления, затраты на электроэнергию и неучтенный расход воды в странах ВЕКЦА по-прежнему в 2-3 раза выше, чем в странах – членах ОЭСР.

Вовлечение общественности в процесс реформирования ВКХ также происходит медленно, хотя оно является важным условием для эффективного осуществления реформ и их поддержки населением.

В большинстве стран региона роль **частных операторов** в секторе ВКХ остается крайне ограниченной, хотя в некоторых странах ВЕКЦА этот процесс развивается достаточно быстро. Так, в Российской Федерации местные частные операторы работают примерно в 20 крупных городах, в которых проживает более 10% городского населения страны, а в Армении во всех крупных городах сфера ВКХ обслуживается государственно-частными партнерствами с участием иностранных компаний. Споры относительно целесообразности привлечения в отрасль частных операторов перешли на совершенно другой уровень, и сейчас в центре обсуждения – практические меры, которые смогут обеспечить эффективность их участия.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Поскольку во многих странах ВЕКЦА законодательство и институциональные структуры были существенно усовершенствованы, в настоящее время самым серьезным препятствием к повышению качества услуг ВКХ, пожалуй, являются медленные реформы на муниципальном уровне. Для повышения операционной эффективности требуются большие начальные инвестиции, которые должны быть обеспечены центральными правительствами, а те, в свою очередь, зачастую не доверяют местным администрациям, считая их работу неэффективной.

Действительно, в большинстве случаев улучшениям препятствует низкий уровень существующего кадрового потенциала – в первую очередь, в сферах коммерции, финансов и снабжения, которые сегодня выходят на первый план. С подготовленными техническими специалистами тоже все не так просто: многие квалифицированные работники приближаются к пенсионному возрасту, а более молодые специалисты не считают работу на предприятиях ВКХ привлекательной. В некоторых случаях на ситуации в отрасли сказывается и коррупция – например, когда руководители местных администраций и предпри-

ятий ВКХ используют ресурсы, предназначенные ВКХ, на другие цели.

Отсутствие или недостаток информации также является препятствием к более быстрому развитию и реформированию сектора, причем проявляться это может по-разному. Если говорить о водоснабжении в сельской местности, то здесь зачастую отсутствуют даже минимальные описательные данные, что является одной из причин того, что центральные правительства не уделяют этой сфере должного внимания. В дополнение к этому, чрезмерно оптимистичная картина, складывающаяся из отчетов о выполнении ЦРТ, вводит в заблуждение Международные финансовые институты (МФИ) и доноров, которые могут переориентировать свои программы со стран ВЕКЦА на другие регионы.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Центральным правительствам следует предоставлять ресурсы для инвестиций в инфраструктуру ВКХ в заранее известных или прогнозируемых объемах. Важным шагом в этом направлении была бы разработка общепромышленных финансовых стратегий в рамках программ интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) и интеграция таких стратегий в среднесрочные планы расходов. Объемы денежных переводов для местных администраций должны быть увязаны с такими показателями, как расширение зоны обслуживания и повышение его качества. Принимая во внимание ограниченность бюджетных средств и необходимость обеспечения финансовой приемлемости услуг для населения, правительствам следует подумать об увеличении количества домохозяйств, пользующихся централизованными (а не внутридомовыми) системами водоснабжения и канализации (особенно это касается наиболее бедных из стран ВЕКЦА).
- Центральным правительствам следует также разработать соответствующую систему стимулов на местном уровне и оказывать местным администрациям и муниципальным предприятиям помощь в укреплении их потенциала. Что касается водоснабжения и канализации в сельской местности, то начинать, по-видимому, следует с распределения ответствен-

ности и функций на центральном уровне и на основе изучения уже имеющегося опыта приступать к разработке собственных подходов.

- Следует реформировать нормативы качества отводимых сточных вод. Сейчас они являются весьма строгими, но их соблюдение не обеспечивается. Реформирование системы указанных нормативов позволит операторам ВКХ прогнозировать один из наиболее важных элементов стоимости – уровень требований к очистке сточных вод.
- Местным администрациям следует стремиться к повышению качества планирования с целью определения последовательных и стабильных задач, разработки реалистичных финансовых стратегий и их дальнейшей трансформации в регулярно обновляемые среднесрочные инвестиционные программы. Кроме того, органы местной власти должны четко определить обязанности водохозяйственных предприятий и муниципалитетов (желательно через корпоратизацию предприятий ВКХ и заключение с ними контрактов, основанных на показателях деятельности) и шире вовлекать общественность в процессы развития и реформирования сектора.
- Донорам следует продолжать грантовое финансирование – предоставляемые ими ресурсы, хотя и не столь значительные по сравнению с общими потребностями в финансировании и существующими финансовыми потоками, зачастую имеют каталитический эффект. Ввиду того, что остающиеся нерешенными проблемы в основном относятся к местному уровню (как в институциональном, так и в операционном отношениях), желательно, чтобы международные финансовые институты занялись разработкой механизмов заимствования на субнациональном уровне.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ОЭСР (2001) *Руководящие принципы реформирования сектора городского водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА (Guiding Principles for the Reform of the Urban Water Supply and Sanitation Sector in the NIS)* ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2006), *Финансирование водоканализационного хозяйства в странах ВЕКЦА (Financing Water Supply and Sanitation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia)* ОЭСР, Париж.

Всемирный банк (2006), *Мониторинг самого важного: адаптация Целей Развития Тысячелетия и показателей экологической устойчивости к местным условиям в странах Европы и Центральной Азии (Monitoring What Matters: How to Tailor Millennium Targets and Indicators of Environmental Sustainability to Local Conditions in ECA)* Всемирный банк, Вашингтон.

2.3. УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ И ХИМИЧЕСКИМИ ВЕЩЕСТВАМИ

ВВЕДЕНИЕ

Несоответствующий уровень управления отходами (особенно опасными отходами) и химическими веществами создает в странах ВЕКЦА серьезные риски для здоровья населения. В частности, ненадлежащее удаление отходов приводит к загрязнению водных источников и выделению в атмосферу токсичных и парниковых газов.

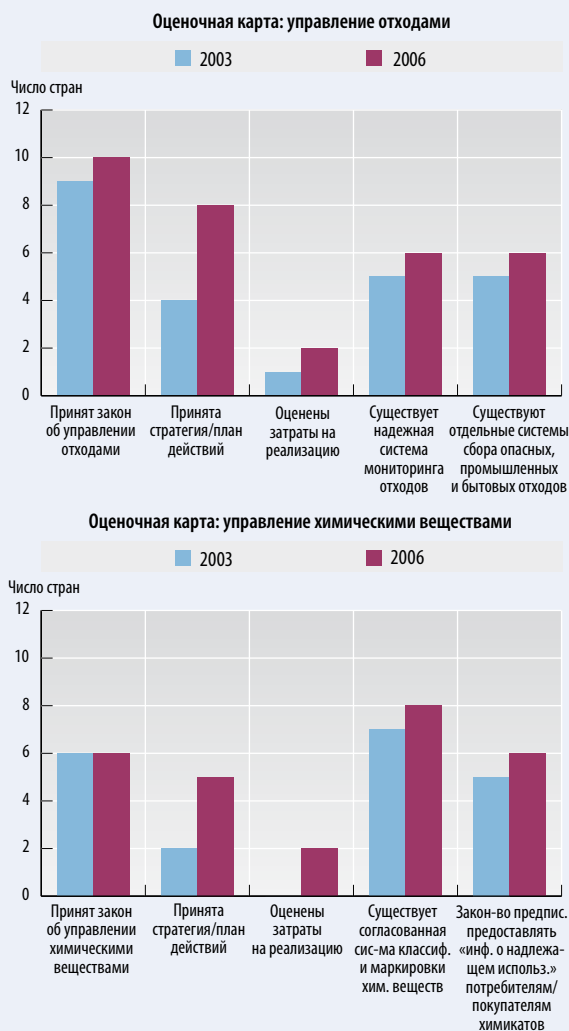
Напротив, эффективное управление отходами обладает существенным экономическим потенциалом – особенно в контексте Киотского протокола и Механизма чистого развития (МЧР). Так, улавливание метана в местах размещения отходов позволяет получать значительные доходы, существенно превышающие необходимые капиталовложения (см. вставку 2.3.2).

Страны ВЕКЦА приняли на себя международные обязательства в области управления отходами и химическими веществами. Соответствующие многосторонние природоохранные соглашения включают Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов, Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях (СОЗ) и Роттердамскую конвенцию о процедуре предварительного обоснованного согласия.

В дополнение к этому, одна из целей, утвержденных на Всемирном саммите по устойчивому развитию, заключается в обеспечении к 2020 г. такого использования и производства химических веществ, которое сократит до минимума их существенные отрицательные последствия для здоровья людей и состояния окружающей среды. В поддержку международных инициатив и с целью более последовательного решения задач в области управления химическими веществами в 2006 г. был принят Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ).

Вставка 2.3.1. Обращение с отходами и химическими веществами – оценочные карты

При анализе оценочных карт, полученных из стран ВЕКЦА, следует иметь в виду, что в разных странах по-разному понимают цели в области обращения с отходами и химическими веществами и свои достижения в выполнении этих целей. Тем не менее оценочные карты свидетельствуют об определенном прогрессе, особенно в отношении выработки стратегий. Вместе с тем стоимость реализации стратегий в сфере обращения с отходами оценивается редко, и это указывает на то, что реализация этих стратегий не будет происходить автоматически. Со стратегиями в сфере обращения с химическими веществами, разработанными в последнее время дело, обстоит лучше. В целом из ответов стран можно сделать вывод, что системы обращения с отходами лучше всего развиты в Азербайджане, Беларуси, Российской Федерации и Украине.



Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

Управление отходами и химическими веществами – это та область, в которой в странах ВЕКЦА особенно ощущается нехватка информации; причем в первую очередь это касается результатов реализации природоохранной политики. При подготовке настоящей главы мы опирались на материалы совместного доклада ЮНЕП и Европейского агентства по окружающей среде (ЕАОС) «Устойчивое потребление и производство в странах ВЕКЦА и ЮВЕ» и главу «Отходы» доклада «Четвертая оценка состояния окружающей среды Европы» ЕАОС, а также на информацию, накопленную СРГ ПДОС в ходе работы над финансовыми стратегиями в области управления отходами.

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

Недостаток информации означает, что масштаб и характер проблем, связанных с отходами и химическими веществами, в странах ВЕКЦА в полной мере не известен. В регионе широко используются незаконные свалки, а существующие полигоны отходов зачастую не соответствуют современным требованиям. На полигонах и свалках размещается более 90% коммунальных отходов (ЕАОС, 2007); при этом результаты проверок свидетельствуют о том, что более 90% официально действующих муниципальных полигонов не удовлетворяют санитарным нормам (ЮНЕП, 2007). В странах ВЕКЦА около 6–18% всего объема отходов классифицируются как опасные отходы, но лишь небольшая их часть обрабатывается надлежащим образом (ЮНЕП/ЕАОС, 2007). Ситуация усугубляется большим объемом отходов, накопленных в предыдущий период, в частности отходов военного производства и военных баз, радиоактивных, промышленных и агрохимических отходов, включая стойкие органические загрязнители. Кроме того, высокая доля ресурсодобывающих отраслей (металлы, топливо) в экономике оборачивается большими объемами отходов горнодобывающих предприятий.

Ситуация с отходами и химическими веществами продолжает обостряться по мере того, как средний класс (пока еще небольшой, но быстро растущий) все в большей степени перенимает западноевропейскую модель потребления. В пяти странах ВЕКЦА, по которым есть соответствующие данные, с 2002 по 2004 г. производство отходов выросло на 27% (ЕАОС, 2007).

Среднегодовое увеличение объема собираемых коммунальных отходов в России и Украине составляет около 9% (ЕАОС, 2007). Из-за высокой стоимости размещения опасных отходов на территории Западной Европы развивается незаконный бизнес, связанный с их размещением в странах ВЕКЦА (например, в Беларуси и Украине), что создает дополнительное давление на окружающую среду.

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Определенный прогресс наблюдается на уровне **разработки политики**: реформируется законодательство в области управления отходами, разрабатываются национальные стратегии управления отходами и химическими веществами. Вместе с тем программы действий и эффективное законодательство, имеющие целью надлежащее управление коммунальными отходами, во многих странах еще не разработаны.

Во многих случаях начинать надо со **статистики и регистрации отходов**. Хотя в Беларуси, Российской Федерации и Украине уже действуют усовершенствованные системы сбора данных по отходам, половина стран ВЕКЦА не имеет систем, позволяющих отслеживать потоки отходов.

К сожалению, страны ВЕКЦА недостаточно занимаются **предотвращением образования отходов**. Одним из исключений является Беларусь, где введена расширенная ответственность производителей. Использование экономических инструментов в странах региона остается ограниченным и неэффективным, поскольку платежи, взимаемые в сфере обращения с отходами, не увязаны с какой-либо системой регулирования, а средства, собираемые за счет этих платежей, не направляются на строительство и развитие объектов инфраструктуры управления отходами.

По-прежнему не решена задача надлежащего **сбора отходов**. Власти нескольких крупных городов (например, Тбилиси и Ташкента) в последнее время выделяют средства на закупку мусорных контейнеров и мусоросборочного автотранспорта, а также на строительство перегрузочных станций. Тем не менее в большинстве стран ВЕКЦА разделение различных типов коммунальных отходов в месте их образования не производится. Особенно тревожным является от-

существование необходимых условий для раздельного сбора и размещения опасных отходов в Армении, Кыргызской Республике, Молдове и Узбекистане.

Что касается **переработки** и вторичного использования коммунальных отходов, то со времени проведения Киевской конференции министров существенного прогресса в этой области достигнуто не было. В настоящее время в странах ВЕКЦА в основном занимаются переработкой промышленных отходов, что объясняется экономическими факторами (стоимость сырья). В Беларуси начали использовать разноцветные мусорные баки, что способствует надлежащей переработке отходов домохозяйств.

Острой проблемой остается **безопасное размещение отходов на полигонах**. Муниципалитеты по-прежнему лишены возможности осуществлять крупные инвестиции в инфраструктуру обращения с отходами; не преодолены препятствия, затрудняющие межмуниципальное взаимодействие. Вместе с тем происходят и определенные положительные изменения: с помощью Всемирного банка в Азербайджане построен один современный полигон для опасных отходов, в Беларуси начата программа строительства мини-полигонов, ориентированная в основном на сельскую местность, а Армения и Кыргызская Республика для модернизации полигонов используют возможности, появившиеся у них в рамках Механизма чистого развития (см. вставку 2.3.2).

Вставка 2.3.2. Энергия из отходов: раскрытие потенциала

В рамках Механизма чистого развития Кыргызская Республика в сотрудничестве с Данией работает над проектом по производству энергии из метана, улавливаемого на бишкекском полигоне отходов. Выполнение данного проекта позволит предотвратить выделение в атмосферу эквивалента 0,5 млн тонн CO₂ (стоимостью 3,3–5,2 млн евро), а чистый доход Кыргызской Республики, за вычетом расходов на реализацию проекта, составит 1,1–2,5 млн евро. Аналогичные соглашения с Данией и Японией заключила и Армения. Армянский проект позволит в течение 16 лет предотвратить выделение в атмосферу эквивалента 2,2 млн тонн CO₂ и получить 200 ГВтч «чистой» энергии.

Источник: Европейское агентство по окружающей среде (2007).

В области обращения с **опасными отходами** прогресс представляется незначительным, хотя именно опасные отходы создают наиболее серьезные риски для здоровья населения. Национальные системы мониторинга опасных отходов в странах ВЕКЦА отсутствуют; лишь в нескольких странах существуют технические возможности для безопасного удаления опасных отходов. Что касается хранения опасных отходов на территории промышленных объектов, то здесь также нет существенных улучшений.

В странах ВЕКЦА по-прежнему отсутствуют эффективные системы мониторинга, контроля и правоприменения, которые позволили бы им положить конец незаконному **трансграничному перемещению** опасных отходов. Хотя все страны ВЕКЦА, за исключением Таджикистана, присоединились к Базельской конвенции и в основном (по их собственным утверждениям) интегрировали принципы Конвенции в национальное законодательство и стратегии в области обращения с опасными отходами, реализация указанного законодательства и стратегий в значительной степени зависит от международной помощи. Шесть стран ВЕКЦА сообщают об обучении сотрудников своих таможенных служб в области трансграничного перемещения опасных отходов.

Сектор управления отходами становится привлекательным для **частных операторов**, хотя в целом требования к деятельности предприятий сектора определены пока недостаточно точно, планы капиталовложений не разрабатываются или не выполняются, а мониторинг и обеспечение соблюдения природоохранных нормативов осуществляются далеко не в полной мере.

Что касается управления **химическими веществами**, то в этой сфере наблюдается определенный прогресс, в основном благодаря международной помощи. Нехватка достоверной и надежной информации остается одной из самых острых проблем, но и здесь ситуация также улучшается – в частности, благодаря проектам по СОЗ. Армения и Молдова представили национальные планы действий по выполнению Стокгольмской конвенции. В Беларуси и Грузии начата реализация проектов по СОЗ. В Молдове выполняется ряд проектов, связанных с переупаковкой, безопасным временным хранением и конечным удалением отходов пестицидов. В рамках СПМРХВ

Вставка 2.3.3. Регистры выбросов и переносов загрязнителей как средство повышения природоохранной эффективности

Регистры выбросов и переносов загрязнителей (РВПЗ) представляют собой базы данных по выбросам химических веществ в воздух, воду и почву из промышленных и иных источников. РВПЗ имеют большое значение с точки зрения обеспечения прав населения на информацию о токсичных отходах и других формах загрязнения, однако еще в большей степени они нужны самим промышленным предприятиям, которые на основе РВПЗ могут оценивать свою экологическую эффективность по сравнению с другими предприятиями и определить сферы, в которых возможно сократить издержки за счет усовершенствования процессов. Среди положительных изменений, связанных с РВПЗ, можно назвать создание соответствующих государственных комитетов в Казахстане и Таджикистане, решение Армении о создании национального РВПЗ с целью выполнения требований Стокгольмской конвенции в части инвентаризации выбросов (эта работа осуществляется при экспертной поддержке ЮНИТАР и швейцарском финансировании), ряд инициатив в Российской Федерации и начало реализации пилотного проекта СПМРХВ в Беларуси.

Существенным препятствием к внедрению РВПЗ является то, что преимущества, возникающие в результате из применения, недостаточно хорошо описаны (хотя, с другой стороны, ориентировочные данные относительно расходов на их создание легко доступны). Внедрение РВПЗ требует определенного пересмотра нормативно-правовой базы в области управления информацией, что позволит создавать комплексные информационные системы на базе РВПЗ. Необходима координация на межведомственном уровне. В частности, внедрение РВПЗ потребует активного участия министерств экономического развития, промышленности и торговли (информационно-просветительские мероприятия, программы обучения для делового сообщества). На природоохранные же министерства ложится выполнение самой главной задачи – инициация и структурирование данного процесса, а также привлечение к нему разнообразных заинтересованных групп.

Источник: сотрудники ЕЭК ООН.

в Армении подготовлен страновой профиль, а Беларусь приступит к разработке пилотного проекта. В соответствии с Планом действий Арктического совета был начат ряд проектов, посвященных управле-

нию запасами устаревших пестицидов в Российской Федерации.

Острейшей проблемой для стран ВЕКЦА остается **загрязнение почв**, масштабы которого связаны как с наследием советского времени, так и с сохраняющейся зависимостью стран ВЕКЦА от ресурсодобывающих отраслей (ЕАОС, 2007). Определенная работа по реабилитации почв проводится и государственными ведомствами, и частными компаниями (например, нефтяными), однако делается это в отсутствие системных подходов и последовательных планов по очистке загрязненных земель – за исключением территорий, пострадавших в результате чернобыльской аварии. Несовершенство правовых актов, определяющих экологическую ответственность предприятий, часто приводит к тому, что принудить их к очистке загрязненных участков оказывается невозможным, и участки остаются заброшенными.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Среди основных препятствий к повышению качества обращения с отходами в первую очередь следует назвать недостаток самой необходимой базовой информации, а также чрезмерное дробление сфер ответственности и несовершенство системы финансирования.

Перед странами ВЕКЦА не стоит задача по обеспечению соответствия законодательству ЕС, которая является мощным стимулом для инвестиций в системы обращения с отходами в странах ЦВЕ. С другой стороны, такое положение вещей позволяет странам ВЕКЦА более гибко подходить к технологиям, выбирая из них менее дорогостоящие.

Устранение загрязнений, накопленных в прошлые периоды, затрудняется тем, что зачастую непонятно, кто должен отвечать за заброшенные загрязненные участки.

Разработка и реализация новых стратегий в области обращения с химическими веществами замедляется, в частности, тем, что в ряде случаев заинтересо-

ные стороны (включая международные организации) пока еще находятся в процессе интенсивных консультаций.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Добиваться четкого распределения ответственности в области управления отходами и повышения уровня координации между соответствующими ведомствами. Национальным органам власти – обеспечить муниципалитеты рекомендациями в отношении надлежащего управления отходами.
- Разработать комплексные стратегии управления отходами, включающие реалистичные краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные цели. Уделять особое внимание предотвращению образования отходов (имея в виду и их количество, и их токсичность), обращению с опасными отходами и их безопасному удалению – в частности, используя для этого экономические инструменты и механизмы Киотского протокола. Для реализации стратегий требуется определенная базовая информация, в том числе по составу отходов. Исходить из того, что отходы являются важным ресурсом, поэтому желательно рассмотреть необходимость модернизации существующих систем, используемых для их переработки. Включать в стратегии управления отходами компоненты, относящиеся к повышению уровня информированности населения.
- Разработать бизнес-модель управления отходами, определить характер необходимых услуг и изучить возможности развития межмуниципального сотрудничества с целью более полного использования эффекта масштаба. Тщательно подходить к выбору технологий и отдавать предпочтение менее затратным и более гибким вариантам. Привлекать в отрасль частных операторов и при работе с ними использовать контракты, основанные на показателях деятельности. В таких контрактах оговаривать объемы и качество предоставляемых услуг, а также инвестиционные планы компаний. Неотъемлемым элементом таких контрактов должны быть механизмы стимулирования операторов, побуждающие их к повышению эффективности и соблюдению природоохранных требований. Осуществлять мониторинг и контроль деятельности частных операторов.

- Усовершенствовать системы финансирования в области обращения с отходами и предоставлять средства из центральных бюджетов на решение проблем управления отходами, имеющих значение для населения. Постепенно увеличивать тарифы на удаление отходов (платежи за сбор, вывоз и размещение отходов на полигонах) с целью обеспечения реализации принципа «загрязнитель платит» и покрытия расходов предприятий сектора. Инвестировать собираемые таким образом средства в системы обращения с отходами.
- Повышать уровень координации действий в области обращения с химическими веществами и опасными отходами на национальном и международном уровне. Усовершенствовать классификацию опасных отходов с целью более эффективного контроля опасных отходов и управления ими. Разработать национальные системы мониторинга передвижений опасных отходов.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ЮНЕП/ЕАОС (2007), *Устойчивое потребление и производство в странах ВЕКЦА и ЮВЕ (Report on Sustainable Consumption and Production in EECCA and SEE Countries)* Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Женева, и Европейское агентство по окружающей среде, Копенгаген (готовится к печати).

ЕАОС (2007), *Окружающая среда Европы, четвертая оценка (Europe's Environment: the Forth Assessment)* ЕАОС, Копенгаген.

ОЭСР (2007), *Тенденции природоохранного финансирования в странах ВЕКЦА (Environmental Finance Trends in EECCA)* ОЭСР, Париж.

3. Устойчивое управление природными ресурсами

3.1. УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

ВВЕДЕНИЕ

Устойчивое управление водными ресурсами является неотъемлемым и важнейшим элементом Целей Развития Тысячелетия по обеспечению экологической устойчивости («обратить вспять процесс утраты природных ресурсов»). Помимо необходимой инфраструктуры, используемой для борьбы с наводнениями и засухой, многоцелевого использования водных ресурсов, повышения качества воды и защиты водных источников, надлежащее управление водными ресурсами требует наличия соответствующих институциональных систем и управленческих механизмов. Не следует также забывать о политическом и экономическом аспектах управления водными ресурсами.

Вода – это основа развития ключевых секторов экономики в регионе ВЕКЦА (в первую очередь, сельского хозяйства, но также энергетики и промышленности). Хотя на ВКХ (см. Цель 2.2) приходится менее 15% общего объема используемых водных ресурсов, интегрированное управление водными ресурсами имеет все большее значение с точки зрения повышения качества услуг также и в этой сфере. В конечном счете, вода имеет значение не сама по себе, а как важнейший фактор жизнедеятельности человека (от ирригации и навигации до сохранения биоразнообразия), поэтому на первый план выходит то, как используются водные ресурсы, однако в странах ВЕКЦА такой смены парадигмы еще не произошло.

Настоящая глава в основном посвящена управлению водными ресурсами на национальном уровне; причем особое внимание уделяется вопросам интеграции (Йоханнесбургский план действий) и ценообразования. При подготовке главы использовалась информация, специально предоставленная нам ПРООН, а также отчеты ЕАОС, Глобального водного партнерства, ЮНЕП и Всемирного банка. Вопросы, касающиеся трансграничных и морских водных ресурсов, рассматриваются в главе «Цель 7».

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

Ситуация с водными ресурсами в регионе ВЕКЦА отличается чрезвычайным разнообразием. Соответственно этому, разнообразны и задачи, стоящие перед отдельными странами. Так, в Азербайджане, Туркменистане и Узбекистане водных ресурсов не хватает, в то время как в Российской Федерации около 300 крупных городов подвержены наводнениям. В странах, испытывающих нехватку воды, более 60% используемых водных ресурсов направляются на цели ирригации (ЕАОС, 2007).

Что касается качественных показателей, то здесь в первую очередь приходится говорить о высоком уровне загрязнения крупнейших рек, таких как Волга, Кура и

Вставка 3.1.1. Проблемы управления водными ресурсами в регионе ВЕКЦА

Перед странами ВЕКЦА остро стоят проблемы управления водными ресурсами. Вместе с тем не все вопросы, связанные с данной сферой, одинаково важны для всех субрегионов ВЕКЦА. В таблице содержатся сведения о наиболее важных проблемах управления водными ресурсами для каждого субрегиона. Таблица, однако, не охватывает вопросы водоснабжения и водоотведения, которые рассматриваются в настоящем докладе отдельно.

| | РФ | БУМ | КАВ | ЦА |
|---|----|-----|-----|----|
| Законодательство и регулирование | | | • | |
| Укрепление институционального потенциала | | • | • | • |
| Борьба с наводнениями | • | • | • | • |
| Мониторинг водных потоков, ледники | | • | • | • |
| Смягчение/прогнозирование последствий изменения климата | • | • | • | • |
| Ирригация и осушение земель | • | | • | • |
| Управление водно-болотными угодьями и прибрежной зоной | | • | • | • |
| Безопасность плотин | • | | • | • |
| Интегрированное управление водными бассейнами | | • | • | • |
| Управление трансграничными водными ресурсами | • | • | • | • |

Примечание: РФ – Российская Федерация, БУМ – Беларусь, Украина, Молдова; КАВ – Кавказ; ЦА – Центральная Азия.

Источник: Всемирный банк, 2002 г.

Сырдарья. Обычно очаги загрязнения находятся вблизи крупных городов, ниже их по течению, причиной чего является сброс плохо очищенных сточных вод, а также попадание в реки тяжелых металлов с горнодобывающих и промышленных предприятий, аммиака и нитратов, образующихся в результате производства и использования сельскохозяйственных удобрений.

Несмотря на высокий уровень подключения к системам водоотведения, в странах ВЕКЦА большие объемы сточных вод сбрасываются в водотоки неочищенными вследствие того, что многие очистные сооружения находятся в нерабочем состоянии (около 80% в Грузии, Молдове и Таджикистане, ЕАОС, 2007). Диффузные же источники – в первую очередь, в сельском хозяйстве – контролировать очень трудно.

В период экономического кризиса водозабор и объемы загрязнения водных объектов сократились, но это время не было использовано для внедрения эффективных технологий водопользования и контроля за загрязнениями.

Многие из уже существующих проблем станут еще острее вследствие изменения климата, которое может привести не только к изменению характера распределения осадков и течения рек, но также и к изменению потребностей в водных ресурсах во многих странах, особенно в сельском хозяйстве.

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Интегрированное планирование в области использования водных ресурсов в странах ВЕКЦА развивается, хотя и довольно медленными темпами. Переход к использованию принципов интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) происходит практически во всех странах ВЕКЦА, хотя существуют значительные различия с точки зрения готовности отдельных стран к разработке и выполнению планов по ИУВР и эффективному использованию водных ресурсов. Некоторые страны уже близки к практической реализации более интегрированных подходов к развитию, управлению и использованию водных ресурсов (Армения, Казахстан), в то время как остальные делают лишь первые шаги в этом направлении (см. вставку 3.1.2). Что касается управления речными бассейнами, то в целом этот подход в странах ВЕКЦА пока еще не принят.

Новое **законодательство** в основном направлено не на управление речными бассейнами, а на создание рамочной системы для двустороннего сотрудничества (впрочем, со времени Киевской конференции было заключено всего лишь несколько двусторонних соглашений). В Казахстане, Туркменистане и Российской Федерации приняты водные кодексы, которые устанавливают приоритет охраны водных объектов над целями водопользования. Кодексами также вводится концепция управления речными бассейнами. В Армении принципы ИУВР определяются подзаконными актами, принятыми в развитие Водного кодекса 2002 г.

Вставка 3.1.2. Выполнена ли странами ВЕКЦА задача по внедрению ИУВР к 2005 г.?

В 2002 г. на Всемирном саммите по устойчивому развитию 193 стран – участниц Саммита приняли обязательство по разработке «к 2005 г. планов интегрированного управления водными ресурсами и водосбережением». В общем выполнение этой задачи в регионе ВЕКЦА находится примерно на том же уровне, что и во многих других странах мира. В одном из обзоров Глобального водного партнерства Армения и Казахстан отнесены к странам, в которых соответствующие планы/стратегии разработаны или успешно разрабатываются и включают основные компоненты ИУВР.

Остальные четыре центральноазиатские республики находятся в процессе подготовки национальных стратегий/планов (в Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане разработаны «дорожные карты», определяющие направления реформ, ориентированных на внедрение ИУВР), но им еще предстоит поработать над тем, чтобы обеспечить соответствие требованиям, вытекающим из принципов ИУВР. Азербайджан и Грузия пока только начали процесс подготовки национальных стратегий/планов и сейчас еще далеки от полной реализации принципов ИУВР.

Беларусь, Молдова, Российская Федерация и Украина указанным обзором охвачены не были или не предоставили требуемую информацию. Рабочая группа по ЦРТ выступила с предложением, согласно которому цель, заявленная на Всемирном саммите, должна пониматься как призыв к запуску «энергичных реформ системы управления водными ресурсами», а не просто как необходимость подготовки традиционных директивных «планов» (если руководствоваться этим определением, то 75% стран ВЕКЦА уже обеспечили выполнение цели).

Источник: Глобальное водное партнерство (2006), ЮНЕП (2006).

Прогресс в области **интеграции** нельзя назвать значительным. Для действительно *интегрированного* управления водными ресурсами требуется заинтересованность отраслевых министерств. В целом в странах ВЕКЦА реализация ИУВР началась с создания организаций, отвечающих за речные бассейны, – они учреждаются на базе старых территориальных подразделений государственных комитетов по водным ресурсам и называются по-разному¹⁷. Само по себе это имеет положительное значение, однако пока еще между этими организациями и другими секторами не происходит реального интеграционного взаимодействия.

Притом что правовые и институциональные системы в странах ВЕКЦА достаточно хорошо развиты, а вопросы ИУВР во многих случаях интегрированы в национальные планы развития, в некоторых странах ВЕКЦА (например, в Кыргызской Республике, Молдове, Таджикистане и Узбекистане) программы действий пока еще не приняты или не выполняются, что объясняется недостаточным **институциональным потенциалом** и серьезным дефицитом финансирования.

Существуют примеры успешного привлечения населения к решению водохозяйственных проблем на местном уровне, в частности в Узбекистане и на Крымском полуострове. Однако серьезным препятствием в этом отношении является отсутствие социального капитала, на основе которого можно было бы реализовывать «принцип участия» в сфере управления водными ресурсами.

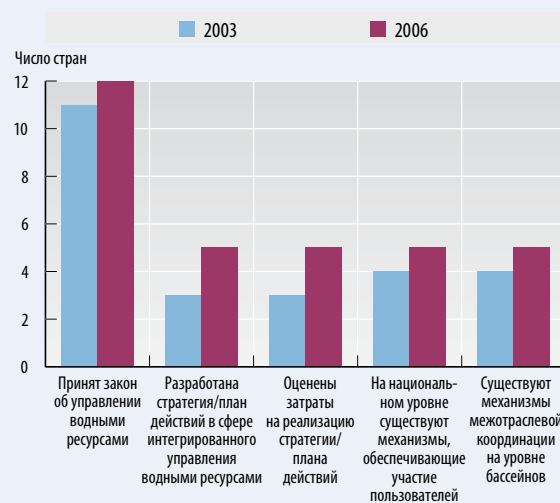
Информационно-просветительские программы проводятся для персонала природоохранных ведомств и работников водного хозяйства (например, в Казахстане и Армении), но в целом работа по повышению информированности основной массы пользователей по вопросам, относящимся к управлению водными ресурсами, остается недостаточной.

Реформирование системы **ценообразования в водохозяйственной сфере** происходит в лучшем случае неровно. До 1990 г. тарифы на воду в регионе весьма значительно субсидировались, но за время переход-

ного периода некоторые страны заметно увеличили тарифы, что привело к сокращению потребления воды. В настоящее время в Грузии и Туркменистане для всех потребителей фактически действуют «нулевые» тарифы (менее 0,001 доллара США за м³), а в Казахстане, Российской Федерации и Узбекистане «нулевые» тарифы применяются в сфере ирригации. Даже в тех странах, где за воду взимается реальная плата, ежегодный пересмотр тарифов зачастую не производится, и они фактически уменьшаются вследствие инфляции (примеры – Кыргызская Республика, Таджикистан).

Вставка 3.1.3. Управление водными ресурсами — оценочные карты стран ВЕКЦА

Как и в остальных случаях, когда мы говорим об оценочных картах, полученных из стран ВЕКЦА, мы должны понимать, что в разных странах вопросы, включенные в карты, могут интерпретироваться по-разному. Тем не менее, анализ оценочных карт свидетельствует об определенном отставании в сфере реформирования управления водными ресурсами. Вместе тем, в этой области наблюдается некоторый прогресс, хотя и довольно медленный.

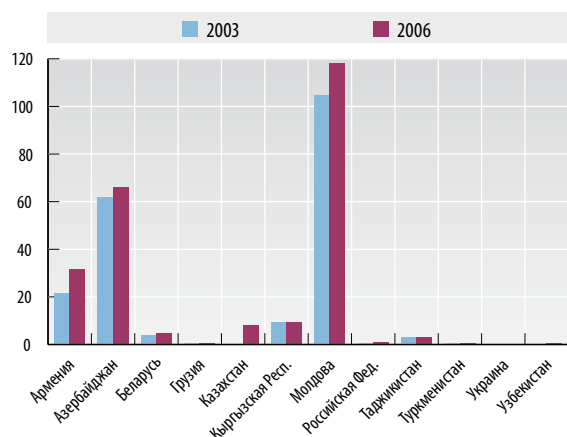


Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

¹⁷ В Армении эти организации фактически были созданы на основе гидрогеографических границ.

К странам, которые в последнее время произвели номинальное повышение тарифов, относятся Армения (вдвое для населения и сельскохозяйственных пользователей), Беларусь (вдвое для населения и на 18% для промышленных предприятий), Молдова (на 13% для промышленных предприятий), Российская Федерация (на 70% для промышленных предприятий и на 17% для населения) и Узбекистан (примерно на 150% для всех пользователей). Что касается ирригации, то, по всей видимости, только в Армении, Кыргызской Республике и Таджикистане тарифы превышают 0,05 долл. США/м³. Тарифы для промышленных пользователей в странах ВЕКЦА редко находятся на уровне выше 0,10 долл. США /м³ (см. рис. 3.1.1)¹⁸.

Рис. 3.1.1. Тарифы на воду для промышленных пользователей
в центах США за куб. метр (м³)



Примечания: Данные по Украине отсутствуют. Данные по Казахстану на 2003 г. отсутствуют. Тарифы рассчитаны исходя из обменного курса 2005 г.

Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

Страны ВЕКЦА имеют многолетний опыт **мониторинга** водных объектов, в первую очередь – крупных рек, особенно вблизи больших городов, ниже и выше по течению. За последние 15 лет уровень мониторинга качества воды заметно снизился, и пока нет оснований говорить об улучшении ситуации в данной сфере.

Вставка 3.1.4. Национальный план по ИУВР и водосбережению в Казахстане

В Казахстане развитием и реализацией национального плана по ИУВР занимается сеть взаимодействия, формально состоящая из 24 организаций (государственные органы, плановые и научно-исследовательские организации, Вузы и НПО). Эта работа получает поддержку международных организаций и доноров, работающих на двусторонней основе (например, Норвегии). К успехам Казахстана в этой области, в частности, можно отнести включение основных принципов ИУВР в Водный кодекс 2003 г. и проведение информационных программ для персонала государственных ведомств и работников водного сектора. Опыт Казахстана свидетельствует о необходимости принятия современного водного закона, наличия межведомственной рабочей группы, разработки плана действий на самом раннем этапе (хотя бы в самой предварительной редакции), обучения представителей основных заинтересованных групп, создания советов по речным бассейнам и проведения информационно-просветительских кампаний для населения.

Источник: сотрудники ПРООН, сотрудники ОЭСР.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

На пути к интегрированному управлению водными ресурсами страны ВЕКЦА сталкиваются с серьезными препятствиями политического и культурного характера, а также с нехваткой необходимого потенциала. Во многих странах региона по-прежнему отсутствует политическая воля к реформированию тарифов на воду и вовлечению общественности в процесс принятия решений. В водохозяйственном секторе еще не сформировался менталитет, ставящий во главу угла водохозяйственные услуги, а не водные ресурсы. Институциональные структуры сектора остаются слабыми, особенно в том, что касается «интеграционных» аспектов управления водными ресурсами.

Кроме того, пока еще отсутствует четкое понимание того, насколько велика «цена бездействия» и как она соотносится с инвестиционными затратами (в сфере водохозяйственных услуг, охраны экосистем или трансграничного сотрудничества).

¹⁸ Для сравнения: в конце 1990-х гг. в странах ОЭСР тарифы на воду в среднем находились на уровне около 1–2 долл. США для населения, 0,5–1,5 долл. США для промышленных предприятий и менее 0,01 долл. США для сельскохозяйственных пользователей (ОЭСР, 2003).

Вставка 3.1.5. Строительство мостов в Волжском бассейне

В бассейне реки Волги проживает около 40% населения России; на его долю приходится 45% промышленного и 50% сельскохозяйственного производства. В настоящее время экологическая ситуация в Волжском бассейне характеризуется плохим качеством воды и деградацией экосистем. Большинство участков реки Волги относятся к категории загрязненных, а 22% участков признано грязными. В основном это связано со сбросом бытовых и промышленных сточных вод при отсутствии или плохом состоянии систем водоочистки. Среди основных проблем в области управления водными ресурсами следует называть недостаточную координацию на институциональном уровне, слабую работу местных администраций, низкий уровень безопасности плотин и гидросооружений, неудовлетворительное состояние инфраструктуры и низкий уровень управления водными путями.

В 2006 г. в Российской Федерации был принят Водный кодекс, которым определяется необходимость создания и усиления бассейновых советов, действующих в том числе на региональном уровне, однако недостаточное взаимодействие между заинтересованными сторонами замедляет реализацию положений Водного кодекса. Свой вклад в решение этой проблемы попытались внести участники проекта «КАБРИ-Волга» – это международный проект, который объединяет 17 российских и европейских партнеров, представляющих государственный и частный сектор (в проекте также участвует ЮНЕСКО). Для повышения уровня институционального сотрудничества в сфере управления экологическими рисками «КАБРИ-Волга» развивает сетевое и двустороннее взаимодействие между организациями.

Источник: персонал проекта «КАБРИ-Волга» (www.cabri-volga.org); ЕАОС (2007).

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Развивать планирование в области ИУВР. Использовать процесс подготовки плана/стратегии ИУВР в качестве динамичного инструмента, с помощью которого определяются будущие мероприятия в области управления водными ресурсами, развития водной инфраструктуры, водосбережения, повышения качества услуг и эффективности предприятий отрасли. Устанавливать четкие и измеряемые цели. Повышать качество водного мониторинга и управления информацией (включая развитие компетенций в области сбора и анализа данных) для оценки выполнения этих целей.

- Развивать интеграцию «снизу вверх» на основе децентрализации (в частности, в том, что касается оптимизации тарифов и вовлечения общественности в процесс управления водными ресурсами).
- Уделять особое внимание водосбережению и эффективности водопользования, а также повышению качества управления экологией рек. Ускорить процесс управления спросом, включая реформирование ценообразования, способствующее повышению технологической эффективности и более эффективному распределению ресурсов, и проведение информационно-просветительских программ для населения.
- Укреплять отраслевые организации и развивать их потенциал в отношении управления водными ресурсами. Создавать бассейновые советы и поддерживать их деятельность. В области орошаемого земледелия – развивать ассоциации водопользователей с целью более эффективного водосбережения.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ПРООН (2006), *Доклад о развитии человека 2006 г. «Что кроется за нехваткой воды: власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов»* (Human Development Report 2006 – Beyond scarcity: power, poverty and the world water crisis) Программа развития Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк.

GWP (2004), *Integrated Water Resource Management and Water Efficiency Plans by 2005 – Why, What and How*. TEC Background Papers no. 10. Global Water Partnership, Stockholm.

GWP (2006), *Setting the Stage for Change*. Global Water Partnership, Stockholm.

ОЭСР (2003), *Повышение качества управления водными ресурсами – недавний опыт ОЭСР (Improving Water Management – Recent OECD Experience)* ОЭСР, Париж.

ЮНЕП (2006), *Выполнение цели по ИУВР к 2005 г. – помощь, оказываемая ЮНЕП странам Центральной Азии. Ускорение процесса (UNEP Support for Achieving the IWRM 2005 Target in Central Asia – Accelerating the Process)* Хорсхолм, Дания.

Всемирный банк (2002), *Водные ресурсы в Европе и Центральной Азии (Water Resources in Europe and Central Asia)* Всемирный банк, Вашингтон.

3.2. СОХРАНЕНИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Биоразнообразие является общим благом, принадлежащим всем жителям Земли. Регион ВЕКЦА – одна из важнейших «кладовых» биоразнообразия: здесь располагаются экосистемы, имеющие всемирное значение (Кавказ, комплекс прибрежных водно-болотных угодий Черного моря и горы Центральной Азии).

Вместе с тем биоразнообразие и существующие благодаря ему экосистемы, имеют большое значение и с точки зрения целей национального развития, включая устойчивое жизнеобеспечение. Согласование целей землепользования, строительства и экономического развития с целями защиты биоразнообразия и поддержки экосистем позволит странам ВЕКЦА обеспечить как сохранение своего богатого природного наследия, так и повышение благосостояния своих граждан.

Страны ВЕКЦА участвуют во многих многосторонних природоохранных соглашениях, действующих в области сохранения биоразнообразия, что в ряде случаев накладывает на них весьма непростые обязательства. На глобальном уровне страны, подписавшие Конвенцию о биологическом разнообразии, обязуются к 2010 г. остановить потери биоразнообразия. Кроме того, участники Всемирного саммита по устойчивому развитию заявили о своем намерении к 2010 г. значительно снизить нынешние темпы потери биоразнообразия, а задачи, определенные Конвенцией о биологическом разнообразии, включены в Цели развития тысячелетия. В европейском регионе задачи по сохранению биоразнообразия определены еще жестче: Общеευропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия (ОЕСБЛР) предусматривает прекращение потери биоразнообразия к 2010 г.

В то же время для природоохранных министерств стран ВЕКЦА выполнение многосторонних природоохранных соглашений и достижение установленных целей по сохранению биоразнообразия является исключительно трудной задачей, поскольку многие из

тематических направлений, имеющих отношение к сохранению биоразнообразия, находятся в ведении других министерств (сельского и лесного хозяйства, экономического развития или торговли).

Переход от централизованной к рыночной экономике создает определенные возможности для того, чтобы найти более эффективные и устойчивые модели развития, которые бы позволили всесторонне подойти к сохранению биоразнообразия – с точки зрения использования территорий (природоохранные зоны, заповедники, охраняемые природные территории), развития отраслей экономики (устойчивое использование природных ресурсов) и сохранения видов флоры и фауны (развитие законодательства и контроль за инвазивными чужеродными видами).

При подготовке настоящей главы использовались материалы ЕАОС (глава «Биоразнообразие» Белградского доклада), а также информация, предоставленная нам ЮНЕП (Секретариатом ОЕСБЛР).

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

Состояние биоразнообразия и угрожающие ему опасности постоянно изменяются. В целом, уровень биоразнообразия в странах ВЕКЦА по-прежнему снижается – особенно в сельскохозяйственных и горных районах и в прибрежных зонах. Основными угрозами для биоразнообразия (в порядке уменьшения опасности) остаются разрушение, деградация и фрагментация местобитаний, инвазивные чужеродные виды, чрезмерная эксплуатация природных ресурсов и загрязнение окружающей среды. Текущая ситуация характеризуется следующими тенденциями (ЕАОС, 2007):

- Ущерб от загрязнений, переносимых на большие расстояния, стабилизировался.
- Сельское хозяйство продолжает оказывать значительное негативное воздействие на биоразнообразие, особенно в местах наибольшей концентрации сельскохозяйственного производства (например, в Украине).
- В некоторых странах ВЕКЦА (например, в Грузии и Армении) серьезной проблемой является выбивание пастбищ скотом.

- В целом состояние водных объектов улучшается, однако в Центральной Азии забор воды сопровождается масштабным опустыниванием и осолонцеванием почв.
- Лесной покров, в целом, увеличивается, что в основном связано со спонтанным и искусственным лесовозобновлением на заброшенных сельскохозяйственных угодьях. При этом следует отметить сокращение площади лесного покрова в Армении, Казахстане и Российской Федерации.
- Серьезной проблемой остаются незаконные лесозаготовки (особенно на Кавказе), связанные как с нелегальным оборотом лесоматериалов, так и с использованием древесного топлива домохозяйствами.
- Все больше специалистов склоняются к тому, что изменение климата является одной из основных угроз для биоразнообразия, особенно в отношении эндемических видов с ограниченным ареалом обитания на Кавказе и в горах Центральной Азии.

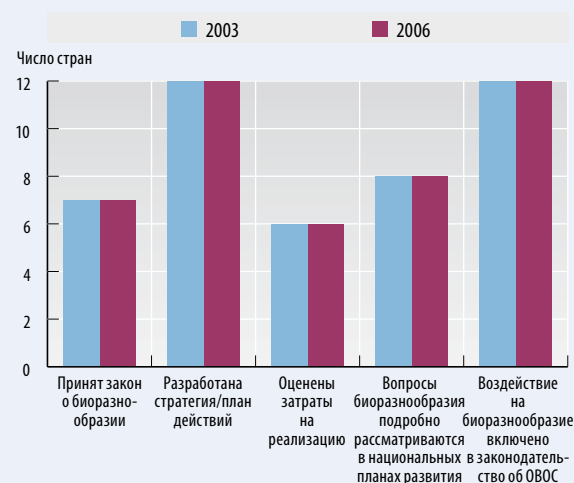
ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

В отношении базовых механизмов **правового обеспечения и планирования** ситуация в странах ВЕКЦА представляется относительно благоприятной. В большинстве стран региона действует природоохранное законодательство, тем или иным образом охватывающее вопросы сохранения биоразнообразия, а в некоторых странах есть и правовые акты, специально касающиеся биоразнообразия. Кроме того, все страны ВЕКЦА сообщают о наличии у них стратегий по сохранению биоразнообразия. Однако других улучшений не наблюдается – в половине стран ВЕКЦА еще даже не произведен расчет расходов, связанных с выполнением стратегий/планов действий по сохранению биоразнообразия.

Что касается управления **информацией** в области биоразнообразия, то здесь нет существенных улучшений. С распадом Советского Союза работа по сбору данных перестала финансироваться, и во многих случаях научная работа, начатая в предыдущий период, не была продолжена, а накопленная информация на регулярной основе не обновлялась. Более того, отсутствие информации использовалось для оправда-

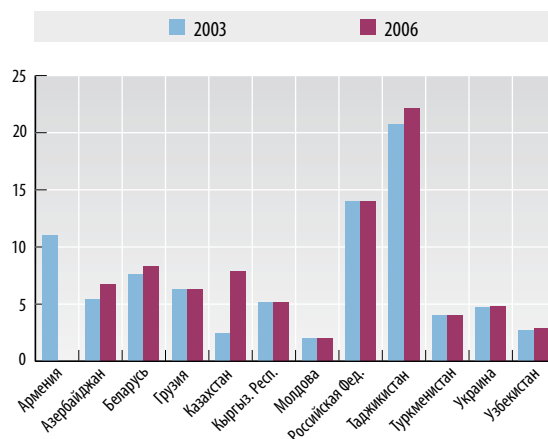
Вставка 3.2.1. Биоразнообразие – оценочные карты

Хотя во многих странах и приняты базовые стратегии и законодательные акты по биоразнообразию, оценочные карты не указывают на наличие какого-либо прогресса в отношении оценки стоимости выполнения этих стратегий или интеграции вопросов биоразнообразия в национальные планы развития.



Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

Рис. 3.2.1. Охраняемые природные территории
Доля охраняемых природных территорий (категории I – IV по классификации МСОП)



Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

Вставка 3.2.2. Субрегиональные инициативы в области сохранения биоразнообразия

В 2004 г. Всемирный фонд дикой природы инициировал подготовку всесторонней стратегии по сохранению и восстановлению биоразнообразия в **Кавказском** экорегионе с целью противодействия факторам риска, которые представляют угрозу для этой «кладовой биоразнообразия», имеющей всемирное значение. Программа рассчитана на несколько десятилетий; в поддержку ее выполнения организовано два международных фонда. Фонд «Партнерство в поддержку критических экосистем» в течение пяти лет выделит 8,5 млн долл. США в виде небольших грантов низовым НПО для работы на охраняемых природных территориях, развития трансграничного сотрудничества и устойчивого использования природных ресурсов, а также проведения информационных кампаний. 40 млн евро на улучшение управления существующими природоохранными территориями поступят из трастового фонда «Охраняемые территории Кавказа».

В пяти **центральноазиатских** республиках деградация земель (вследствие выбивания пастбищ, эрозии почв, осолонцевания орошаемых земель и опустынивания) самым непосредственным образом влияет на источники существования почти 20-миллионного сельского населения. В 2006 г. эти страны вступили в партнерство с двенадцатью международными организациями развития с целью разработки и выполнения программы по восстановлению, поддержанию и повышению производительности деградировавших земель. Стоимость программы, которая включает как национальные, так и многосторонние проекты, составляет 1,4 млрд долл США. Она будет выполняться в период с 2006 по 2016 г.

Источник: сотрудники ЮНЕП (Секретариат ОЕСБЛР).

ния бездействия. К положительным же изменениям можно отнести, например, активное участие Российской Федерации в панъевропейской программе по индикаторам биоразнообразия.

В половине стран ВЕКЦА увеличилась **площадь охраняемых природных территорий (ОПТ)**. Вместе с тем достижения отдельных стран в этой сфере значительно различаются. Так, если говорить о странах с наименьшим отношением площади охраняемых территорий к общей территории страны в 2003 г., то в Казахстане этот показатель вырос с 2,4% до 7,9%, в то время как в Молдове площадь охраняемых территорий вообще

не увеличилась. Особо следует отметить Азербайджан, где площадь ОПТ быстро увеличивается. Страны ВЕКЦА участвуют в программе «Общеввропейская экологическая сеть» (ОЕЭС), в рамках которой уже осуществляются пилотные проекты в Азербайджане, Грузии, Российской Федерации и Украине.

Значительные усилия направляются и на совершенствование **управления охраняемыми природными территориями**; их финансирование из бюджета увеличивается, иногда очень быстрыми темпами. В долларовом выражении оно выросло в семь раз в Казахстане, более чем вдвое в Азербайджане, Армении и Туркменистане и на 65% в Украине. Количество персонала, работающего на охраняемых территориях, увеличилось как минимум в четырех странах: на 7% в Узбекистане, на 30% в Азербайджане, на 50% в Казахстане и на 190% в Таджикистане (до этого в Таджикистане было самое низкое в регионе отно-

Вставка 3.2.3. Киевская резолюция о биоразнообразии

Принятая одновременно с Экологической стратегией ВЕКЦА Киевская резолюция о биоразнообразии представляет собой более конкретную концепцию деятельности по сохранению биоразнообразия. Резолюция призывает к осуществлению общеввропейских инициатив, направленных на разработку индикаторов биоразнообразия, создание Общеввропейской экологической сети (ОЕЭС), сохранение сельскохозяйственных территорий высокой природной ценности (СТВПЦ), взаимодействие с лесными ведомствами, проведение информационно-просветительских мероприятий и эффективный контроль инвазивных чужеродных видов.

К 2006 г. странам ВЕКЦА не удалось выполнить две задачи, определенные Резолюцией. Особенно медленно идет работа в области СТВПЦ – ни одна из стран ВЕКЦА не выделила СТВПЦ на своей территории. Определение территорий в рамках ОЕЭС происходит успешнее: уже подготовлена предварительная карта по Кавказу и определены приоритетные охраняемые территории и потенциальные коридоры, Азербайджан работает над созданием национальной экологической сети, а центральноазиатские республики на основе проекта «Эконет», осуществляемого под руководством Всемирного фонда дикой природы, разрабатывают национальные планы по охраняемым природным территориям.

Источник: сотрудники ЮНЕП (Секретариат ОЕСБЛР).

шение количества персонала к площади охраняемых природных территорий). Тем не менее бюджетные ассигнования остаются весьма скромными – расходы на охраняемые территории редко превышают один доллар США на гектар. Что касается количества персонала, то в большинстве стран на 1000 гектаров охраняемых территорий приходится менее одного человека.

Уровень прогресса в отношении **интеграции вопросов биоразнообразия в национальные планы развития** в настоящее время оценить достаточно трудно. По данным на 2003 г., полученным из стран ВЕКЦА, в восьми странах цели сохранения биоразнообразия уже были в значительной степени включены в планы социально-экономического развития (такие как стратегии борьбы с бедностью и национальные планы развития). Число таких стран довольно высоко, однако неясно, в какой степени вопросы биоразнообразия интегрированы в практическую реализацию программ, выполняемых в различных отраслях экономики. В остальных четырех странах прогресс в этой области отсутствует.

Состоянию **сельскохозяйственных территорий высокой природной ценности (СТВПЦ)** пока еще уделяется недостаточное внимание, а механизмы в поддержку их сохранения не разработаны ни в одной из стран ВЕКЦА, хотя в Молдове и Узбекистане и выполняются международные проекты, связанные с СТВПЦ. Кроме этих программ и некоторой поддержки органического земледелия, в странах ВЕКЦА в настоящее время фактически вообще нет реально действующих агроэкологических программ (более подробную информацию см. в главе «Цель 4.4. Сельское и лесное хозяйство и окружающая среда»).

В своих отчетах о выполнении Конвенции о биологическом разнообразии большинство стран ВЕКЦА среди угроз для биоразнообразия в своих странах прямо называют **инвазивные чужеродные виды (ИЧВ)**, однако даже те страны ВЕКЦА, которые включили проблему ИЧВ в свои стратегии/планы действий по биоразнообразию, сделали это не в полной мере – типичным примером является Казахстан, где проблема описана, но цели не установлены. Положительный пример дает Армения, где разработан график выполнения мероприятий по ИЧВ и определен их бюджет. В Украине был проведен общенациональный семи-

нар по инвазивным чужеродным видам, и сейчас эта страна разрабатывает национальную стратегию в области ИЧВ.

Следует отметить некоторый прогресс в отношении проведения **информационно-просветительских кампаний**. Так, в Казахстане приступили к выполнению программы по просвещению и повышению уровня информированности общественности в области биоразнообразия, а в Армении, Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане аналогичные программы уже начали разрабатывать.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Проблема с сохранением биоразнообразия в регионе ВЕКЦА стоит особенно остро. Потеря биоразнообразия продолжается на фоне того, что население по-прежнему мало осведомлено об этой проблеме, и она не занимает должного места среди национальных приоритетов; сокращается донорское финансирование. Положение дел усугубляется широко распространенным убеждением, что сохранение биоразнообразия и экономическое развитие несовместимы друг с другом, а природоохранная политика и законодательство в области биоразнообразия никак не связаны со всеми остальными политическими и экономическими решениями, принимаемыми на национальном и субнациональном уровнях.

Определенные проблемы связаны и с недостаточной квалификацией персонала природоохранных министерств региона ВЕКЦА в некоторых областях. Специалисты по биоразнообразию имеют большой опыт научной работы, однако их профессиональные навыки в области управления, партнерского взаимодействия и привлечения финансирования остаются недостаточными. Дефицит кадрового потенциала наблюдается и в том, что касается интеграционных процессов (сельское хозяйство и окружающая среда, лесное хозяйство и окружающая среда). Особенно острой проблемой является отсутствие опыта и компетенций, необходимых для выполнения аналитических исследований (и эффективного распространения полученной информации), результаты которых демонстрировали бы экономический ущерб от деградации и потери экосистем и экономические пре-

имущества, которые дает сохранение и устойчивое использование ресурсов биоразнообразия.

Серьезной проблемой остается и простое непонимание задач природоохранной деятельности. Оно может наблюдаться как на уровне принимающих решения должностных лиц, которые игнорируют ущерб, возникающий в результате недостаточных усилий по сохранению экосистем, так и на уровне технических специалистов в сельскохозяйственном и природоохранном секторах (например, непонимание концепции СТВПЦ).

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Придерживаться реалистичного подхода – возможно, что задачи, включенные в Экологическую стратегию ВЕКЦА, были слишком амбициозными.
- Исходить из того, что интеграция природоохранной политики должна стать одним из важнейших приоритетов; развивать потенциал в отношении экономического анализа в сфере экосистемных услуг.
- Разработать стратегии по снижению экологических последствий сельскохозяйственной деятельности и контролю за чужеродными видами, включая новые инструменты природоохранной политики и механизмы мониторинга и реализации.
- В отношении охраняемых природных территорий — сосредоточить усилия на усилении контроля и правоприменения на уже выделенных охраняемых территориях, а не на расширении сети ОПТ.
- Искать новые, новаторские решения в отношении финансирования мероприятий по сохранению биоразнообразия.
- Обеспечить дальнейшее совершенствование мониторинга биоразнообразия, включая разработку индикаторов биоразнообразия, в качестве основы для дальнейших действий (при этом отсутствие или нехватка информации не должны служить оправданием бездействия). Использовать инструменты оценки биоразнообразия для анализа экономического и социального ущерба, возникающего в результате утраты биоразнообразия, а также

для информирования общественности, бизнеса и государственных организаций о масштабах этого ущерба.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

Council of Europe (2007), *Report on the Assessment of the Setting Up of the Pan European Ecological Network*. Council of Europe, Strasbourg.

UNEP/EEA (2004), *High Nature Value Farmland – Characteristics, Trends and Policy Challenges*. European Environment Agency, Copenhagen.

MCPFE and PEBLDS (2006), *The Pan-European Understanding of the Linkage between the Ecosystem Approach and Sustainable Forest Management*. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Warsaw.

Council of Europe (2003), *European Strategy on Invasive Alien Species*. Council of Europe, Strasbourg.

4. Интеграция экологической политики

4.1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ

ВВЕДЕНИЕ

Для достижения экологической устойчивости усилий одних только природоохранных министерств недостаточно. Эта мысль отражена в задаче 9 Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ), которая содержит призыв включить природоохранные задачи в национальные стратегии, планы и программы. Окружающая среда уже не считается исключительной сферой компетенции природоохранных ведомств. Напротив, экологические соображения должны быть интегрированы в государственную политику, проводимую в самых разных секторах, таких как энергетика, транспорт, сельское хозяйство, промышленность или торговля.

Современный подход к достижению экологических целей способствует большей последовательности государственной политики и согласованности работы министерств. Такой подход направлен на достижение синергетического эффекта от реализации различных программ, устранение разного рода неувязок, максимальное повышение эффективности природоохранной политики и/или качества природоохранных услуг и создание механизмов, позволяющих эффективно преодолевать возможные межотраслевые противоречия, что будет способствовать большей согласованности и последовательности государственной политики. Очевидно, что переход к рыночной экономике и демократии дает странам БЕКЦА возможность выбирать такие стратегии национального развития, которые бы способствовали одновременному достижению целей экологической политики (включая улучшение санитарного состояния окружающей среды) и решению задач, связанных с развитием различных отраслей экономики.

Согласно Экологической стратегии БЕКЦА, энергетика, транспорт, сельское и лесное хозяйство являются ключевыми секторами, в стратегии развития которых экологические аспекты должны быть интегрированы в первую очередь^{19,20}.

Прогресс в области интеграции экологической политики рассматривается в следующих трех главах. Настоящая же глава содержит краткий сравнительный обзор ситуации в различных секторах, подготовленный на основе ответов стран БЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС. Кроме того, здесь рассматривается такой ключевой инструмент интеграции экологических соображений на стратегическом уровне, как Стратегическая экологическая оценка (в этой части мы опирались на материалы, предоставленные нам ЮНЕП и Региональным экологическим центром для стран Центральной и Восточной Европы).

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Если говорить о переменных, которые определяют **институциональное и стратегическое измерение** интеграции экологической политики (в отличие от программного и операционного измерений), то здесь прогресс наблюдается далеко не на всех направлениях. Вопросник СРГ ПДООС ставит своей целью довольно простой анализ семи «интеграционных измерений» по четырем секторам. Из 28 потенциальных «возможностей» в 13 случаях улучшения показала одна страна и в четырех случаях – две или несколько стран (большинство этих «возможностей» включены в оценочные карты, которые представлены в главах, посвященных целям 4.2, 4.3 и 4.4). В целом основополагающие условия для интеграции экологической политики наиболее благоприятны в лесном секторе и наименее благоприятны – в транспортном.

В странах БЕКЦА действует большое количество **межведомственных рабочих групп**, хотя это еще и не стало повсеместным явлением. Новые рабочие группы были организованы в Беларуси (министерства сельского хозяйства и окружающей среды), Грузии (энергетики и окружающей среды, лесного хозяйства и окружающей среды) и Кыргызской Рес-

¹⁹ Одно из возможных определений интеграции экологической политики формулируется следующим образом: «интеграция экологических соображений в отраслевые стратегии, программы и инвестиционные планы и переход от простого соблюдения природоохранных стандартов и нормативных актов к принципам экологической устойчивости, которая является одной из основополагающих и общих для всех целей развития» (Всемирный банк, 2007)

²⁰ Интеграция экологической политики актуальна и для других секторов, например промышленности и градостроения. О них кратко говорится в главах «Цель 2.3» и «Цель 4.3», соответственно.

публике (транспорта и окружающей среды, лесного хозяйства и окружающей среды).

Примерно в половине стран ВЕКЦА в структуре отраслевых министерств организованы специальные **экологические подразделения** – чаще в министерствах, занимающихся природными ресурсами (министерства сельского и лесного хозяйства), нежели в министерствах, в ведении которых находятся источники загрязнения (например, министерства энергетики и транспорта). По имеющейся информации, в Российской Федерации такие экологические подразделения были ликвидированы в министерствах энергетики и транспорта, а в Казахстане министерство транспорта пока еще не создало специального экологического подразделения и не наделило его функциями другие структурные подразделения.

В большинстве стран в том или ином виде проводится **экологическое обучение** персонала отраслевых министерств. Так, с 2003 г. оно проводится: в Армении – для персонала министерства сельского хозяйства, в Грузии – для сотрудников министерства энергетики, в Таджикистане – для работников министерств энергетики и лесного хозяйства.

В настоящее время в большинстве стран отраслевые стратегии включают **экологические задачи**. Наибольший прогресс в этой области был достигнут в отношении стратегий развития сельского хозяйства (например, в Армении, Азербайджане и Таджикистане), в наименьшей – в отношении транспортного сектора. Только в пяти странах экологические задачи включены в стратегии развития транспортного сектора, тогда как в 10 странах это сделано в остальных трех секторах.

В половине стран ВЕКЦА отраслевые министерства не принимают **активного участия в разработке экологических стратегий**, что серьезно препятствует эффективно-му согласованию экологических и отраслевых программ.

Даже тогда, когда экологические цели включены в отраслевые стратегии, эти стратегии обычно не проходят какую-либо **экологическую экспертизу**. Это направление получает «низший бал» среди всех проанализированных нами институциональных и стратегических измерений – лишь Кыргызская Республика, Таджикистан и Узбекистан сообщают об экологической экспертизе своих энергетических и транспортных стратегий.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) уже сейчас может считаться традиционным инструментом интеграции экологических соображений в отраслевые инвестиционные программы (этот вопрос рассматривается в главе «Цель 1»); вместе с тем информация, полученная из некоторых стран, свидетельствует о том, что к инвестиционным программам энергетического и транспортного секторов в этих странах ОВОС не применяется.

В последнее время одним из основных инструментов интеграции экологических соображений в стратегии и программы развития становится **Стратегическая экологическая оценка (СЭО)**. После того как четыре страны ВЕКЦА подписали в Киеве Протокол по СЭО к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), в регионе был начат ряд инициатив в поддержку разработки и реализации СЭО. Как правило, эти инициативы осуществляются в рамках международных проектов с участием ПРООН, РЭЦ-ЦВЕ, ЕЭК ООН, ЮНЕП или Комиссии по оценке воздействия на окружающую среду (Нидерланды).

В результате определены потребности по развитию потенциала в области СЭО, разработаны соответствующие стратегии и подготовлены учебные пособия (в Грузии, Молдавии и Украине такие пособия утверждены на национальном уровне). Был выполнен ряд пилотных проектов по СЭО – например, в отношении генерального плана развития Еревана, Национальной программы развития туризма в Беларуси и планов развития нескольких областей в Российской Федерации. Кроме того, в Армении были приняты, а в Грузии разработаны новые правовые акты в поддержку СЭО. Вместе с тем, хотя закон и обязывает проводить экологическую оценку планов и программ, практика показывает, что в странах ВЕКЦА международные принципы СЭО плохо согласуются с системой, сохраняющейся со времен Советского Союза, и в регионе пока еще далеко не в полной мере понимают требования Протокола по СЭО и то, что из них следует.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Одним из основных препятствий к интеграции экологической политики является традиционно низкий уровень межведомственного взаимодействия, унаследованный с

прежних времен, а также квалификация персонала природоохранных ведомств – при наличии у многих сотрудников хорошей научной подготовки природоохранные ведомства испытывают серьезный дефицит в экономических и иных профессиональных компетенциях, которые бы способствовали более глубокому пониманию политики отраслевых министерств и эффективному взаимодействию с последними с целью согласования экологических и отраслевых стратегий, что в конечном счете направлено на продвижение принципов экологической устойчивости. Кроме того, во многих странах ВЕКЦА опыт и навыки взаимодействия с заинтересованными группами (будь то деловые круги, организации гражданского общества или – как в данном случае – отраслевые министерства) по-прежнему остаются на низком уровне.

Что касается собственно СЭО, широкое применение этого инструмента сдерживается отсутствием четких, практически применимых рекомендаций относительно того, как это должно делаться в контексте стран ВЕКЦА – существующие же рекомендации зачастую лишь механически переносят требования, сохранившиеся с советских времен и действующие на более низком уровне (т.е. на уровне проектов), на программы и мероприятия стратегического характера. Еще одним сдерживающим фактором является то, что сотрудники природоохранных ведомств плохо знакомы с международной практикой в области СЭО, а также относительная закрытость системы планирования. Последнее затрудняет проведение экологической оценки и консультаций между ведомствами и широкой общественностью в процессе разработки программ и планов.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Обеспечить дальнейшее развитие механизмов межведомственной координации, особенно в транспортном секторе. Укреплять кадровый потенциал природоохранных ведомств в отношении взаимодействия с отраслевыми министерствами, а также кадровый потенциал отраслевых министерств – в отношении анализа экологических аспектов отраслевого развития и управления ими.
- Обеспечить дальнейшую интеграцию экологических целей в отраслевые стратегии. Создавать механизмы оценки экологической эффективности. Совершенствовать процесс планирования и принятия решений с точки зрения прозрачности и оперативности.
- Провести пересмотр существующих на национальном уровне систем экологической оценки стратегических инициатив с целью приведения их в соответствие с передовой международной практикой (например, с Директивой ЕС по стратегической экологической оценке) и требованиями Протокола по СЭО. Повышать уровень информированности персонала ведомств и широкой общественности о преимуществах, которые дает СЭО. Разработать методологические рекомендации и проводить обучение персонала природоохранных и иных ведомств, а также специалистов-практиков, занимающихся экологической оценкой. Проводить демонстрационные проекты по СЭО и осуществлять обмен опытом в области СЭО внутри региона ВЕКЦА.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

Dalal-Clayton. B. (2005), *Strategic Environmental Assessment – A Sourcebook and Reference Guide to International Experience*. International Institute for Environment and Development, London; <http://www.seataskteam.net/>.

И. Дусик, А. Юркевичуте и Г. Мартонакова (2004), *Региональный обзор: потребности в развитии потенциала для реализации Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке. Отчет по проекту (Regional Overview of the Capacity Building Needs Assessment for the UNECE SEA Protocol, Project report)* ПРООН, Братислава.

Комитет ОЭСР по содействию развитию (2006). Руководство по стратегической экологической оценке – передовая практика и развитие сотрудничества (*Applying Strategic Environmental Assessment – Good Practice Guidance for Development Co-operation*) ОЭСР, Париж. <http://www.seataskteam.net/>.

РЭЦ-ЦВЕ и ПРООН (2003), *Преимущества стратегической экологической оценки*. Доклад (*Benefits of a Strategic Environmental Assessment, Briefing paper*) РЭЦ-ЦВЕ, Сентендре, Венгрия. <http://www.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment/pdf/BenefitofSEAeng.pdf>.

ПРООН, РЭЦ-ЦВЕ и ЕЭК ООН (2006), *Бюллетень «Протокол по СЭО: изначальное развитие потенциала в некоторых странах бывшего СССР»* (“SEA Protocol: Initial Capacity Development in Selected Countries of the Former Soviet Union” *Bulletin*) РЭЦ-ЦВЕ, Сентендре, Венгрия. <http://www.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment/International-Projects.html>.

ЕЭК ООН и РЭЦ-ЦВЕ (2006), *Справочное руководство: реализация Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке (Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment)* ЕЭКООН, Женева.

4.2. ЭНЕРГЕТИКА И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

ВВЕДЕНИЕ

Воздействие на окружающую среду, оказываемое в результате производства, транспортировки и потребления энергии, разнообразно и значительно – это и загрязнение водной среды и почвы в ходе добычи и транспортировки ископаемого топлива, и локальное загрязнение воздуха, и выброс парниковых газов (ПГ) в результате сгорания топлива, и радиоактивное заражение местности вследствие ненадлежащего размещения радиоактивных отходов. Очевидно, что для природоохранных ведомств стран ВЕКЦА главным источником беспокойства является отрицательное воздействие на окружающую среду в их собственных странах, однако следует также отметить, что на долю ВЕКЦА приходится почти 10% глобальных выбросов ПГ (РКИК ООН, 2007).

Надежное и финансово доступное энергообеспечение является важнейшей предпосылкой экономического роста. На фоне деградации инфраструктуры государства ВЕКЦА вынуждены решать задачи по обеспечению финансово приемлемого доступа к источникам энергии на уровне домохозяйств. В то же время предстоящие масштабные инвестиции в инфраструктуру энергетического сектора (в одной только Российской Федерации потребность в инвестициях в энергетическую инфраструктуру составляет порядка 30 млрд евро в год) дают надежду на экологически более устойчивое развитие энергетики в будущем.

Интеграция экологических соображений в стратегии и хозяйственную практику энергетического сектора дает значительные социально-экономические преимущества. Инвестиции в энергосбережение ведут к сокращению затрат, повышают безопасность энергоснабжения и уменьшают отрицательное воздействие на окружающую среду, возникающее в процессе использования энергии. Инвестиции в энергосбережение в странах ВЕКЦА будут иметь огромное значение в глобальном масштабе – в том случае, если они приведут к сокращению выбросов ПГ. Потенциальный объем рынка энергосбережения в регионе ВЕКЦА

может составлять до 200 млрд евро (ЕЭК ООН, 2005), включая ресурсы, которые могут быть мобилизованы на основе Механизма чистого развития (МЧР).

Изменение климата будет влиять на конфигурацию энергосистем, структуру спроса и режим нагрузок (в частности, в связи с увеличением потребности в электричестве для кондиционеров и холодильных установок в летний период), а инвестиции в инфраструктуру транспортировки энергии должны будут осуществляться с учетом климатических изменений, создающих угрозы для трубопроводов и иной инфраструктуры (например, оттаивание вечной мерзлоты).

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

В 1990-е годы значительное сокращение энергопотребления в регионе ВЕКЦА вследствие экономической реструктуризации привело к снижению загрязнения воздуха и выбросов ПГ. Однако начиная с 1998 г. рост энергопотребления возобновился, и вместе с ним начала расти интенсивность выбросов. Несмотря на некоторые экологические улучшения, связанные с переходным периодом, показатель энергоемкости в странах ВЕКЦА по-прежнему в три раза выше, чем в Западной Европе (ЕАОС, 2007). Низкий уровень инвестиций в регионе ВЕКЦА повлек за собой снижение эффективности производства энергии до 31% (в Западной Европе – 45%) и значительное ухудшение технического состояния трубопроводов (ЕАОС, 2007). Использование возобновляемых источников не только не развивалось, но даже сократилось – в 2003 г. оно составило лишь 81% уровня 1992 г. (ЕАОС, 2007).

Повышение цен на нефть и газ привело к росту спроса на самый «грязный» вид топлива – уголь, что способствовало дальнейшему увеличению объема выбросов ПГ. Хотя потребление нефти стабилизировалось, ее производство с 2000 г. по 2005 г. выросло более чем на 40% (ЕАОС, 2007). Прогнозируемый рост потребления в Западной Европе будет и далее стимулировать производство энергии, что отрицательно скажется на состоянии окружающей среды в регионе ВЕКЦА.

Доступ к услугам энергоснабжения не относится к числу первоочередных проблем региона, поскольку страны ВЕКЦА отличаются высоким уровнем подключе-

ния к электрораспределительным и тепловым сетям. Озабоченность вызывают качество этих услуг и их финансовая приемлемость для населения. В системах энергоснабжения в основном используются устаревшие, малоэффективные и чрезмерно энергоемкие технологии. В большинстве стран ВЕКЦА необходимо будет существенно увеличить потребительские цены на электричество (в некоторых случаях более чем вдвое) с целью покрытия затрат на производство электроэнергии на новых станциях и экстернальных природоохранных издержек через механизмы налогообложения (ЕАОС, 2007).

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Одним из важнейших событий за период с 2003 г. была ратификация **Киотского протокола** Российской Федерацией, что дало новый импульс для развития рынка Совместного осуществления Механизмов чистого развития (СО/МЧР). В нескольких странах, где раньше не было специальных ведомств, отвечающих за подачу заявок в рамках СО/МЧР, такие организации были созданы, либо соответствующие функции переданы уже существующим ведомствам. К таким странам относятся Беларусь, Грузия, Кыргызская Республика и Молдова. Подготовкой предложений по СО/МЧР занимается большинство стран (наиболее активно Украина и Беларусь), но в целом страны ВЕКЦА далеко не в полной мере используют свои возможности на глобальном углеродном рынке.

Прогресс в сфере **энергосбережения** представляется незначительным. По информации из самих стран ВЕКЦА, в большинстве из них (за исключением Грузии и, возможно, нескольких других) существуют организации, специально занимающиеся вопросами энергосбережения, однако до настоящего времени это пока еще не привело к действительно широкому использованию инструментов, стимулирующих сбережение энергии. В некоторых странах по-прежнему не приняты национальные программы по энергосбережению – к таким странам относятся Грузия и Туркменистан и, что самое печальное, Российская Федерация. В Армении принят закон «Об энергосбережении и возобновляемых источниках энергии», создан фонд в поддержку его практического применения и разработана программа по энергосбережению. По данным на 2003 г., в семи из двенадцати

Вставка 4.2.1. Оценочная карта – энергетика и окружающая среда

Данная оценочная карта указывает на то, что в большинстве стран ВЕКЦА по крайней мере некоторые из основных целей природоохранной политики интегрированы в стратегии энергетического сектора. Особо следует отметить успехи Грузии и Таджикистана (применительно к показателям, включенным в оценочную карту). На основе оценочной карты можно сделать следующий вывод: необходимо уделить особое внимание тому, чтобы стратегии энергетического сектора следующего поколения обязательно проходили официальную экологическую оценку.



Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

стран ВЕКЦА действовали стандарты энергоэффективности бытовых приборов; в большинстве стран региона используются энергетические нормативы, основанные на показателях эффективности (недавно их ввела Армения), хотя, возможно, они нуждаются в пересмотре.

Некоторые страны весьма успешно продвигаются в сторону реформирования **тарифной политики** в области энергетических услуг (в частности, тарифов на газ и электричество). Хотя, вероятно, напрямую это и не связано с экологическими соображениями, такое развитие может привести к существенным экологическим улучшениям, особенно если оно будет сопровождаться параллельными мероприятиями, например установкой счетчиков и информационными

кампаниями. Так, в Грузии после замены счетчиков потребление электроэнергии сократилось с 200–300 до 150 кВт-ч в месяц на человека (Секретариат Энергетической хартии, 2005).

Что касается **тарифов на электроэнергию** и их реформирования, то ситуация в разных странах региона очень сильно различается. Армения и Молдова имеют самые высокие тарифы (около 6 центов США/кВт-ч), хотя за последние три года тарифы в этих странах не менялись и несколько обесценились вследствие инфляции. Тарифы существенно выросли в Казахстане, Российской Федерации и Беларуси (примерно на 80% для промышленных потребителей в Беларуси и на 60% для сельскохозяйственных потребителей и населения в Российской Федерации) и сейчас в среднем составляют около 4 центов США/кВт-ч. Более чем вдвое увеличены тарифы в Узбекистане; в среднем сейчас они находятся на уровне 3 центов США/кВт-ч (хотя сельскохозяйственные потребители платят в два раза меньше). Номинально тарифы выросли и в Кыргызской Республике – для населения на 40%. Однако, составляя около 2 центов США/кВт-ч, они по-прежнему остаются очень низкими. Хуже всего дело обстоит в Туркменистане, где население получает электроэнергию бесплатно, а промышленным и сельскохозяйственным потребителям она обходится всего лишь в 0,3 цента США/кВт-ч. Поскольку по приблизительным подсчетам совокупные расходы на производство, передачу и распределение электроэнергии составляют около 8 центов США/кВт-ч (Паджиола и др., 2002), представляется, что во всех странах ВЕКЦА энергетический сектор еще далек от финансовой устойчивости.

По состоянию на 2003 г. в большинстве стран ВЕКЦА (за исключением Туркменистана) были официально заявлены цели в сфере использования источников **возобновляемой энергии**. С тех пор национальные программы развития возобновляемых источников энергии были приняты в Азербайджане, Кыргызской Республике и Таджикистане, и сейчас такие программы имеют шесть стран ВЕКЦА. В целом же страны региона пока еще только приступают к созданию эффективных систем, направленных на развитие возобновляемой энергетики. Среди положительных изменений можно назвать следующие: в Казахстане – решение о развитии ветроэнергетики, в Грузии и Туркменистане – создание карт ветроэнергетических ресурсов этих стран.

Вставка 4.2.2. Сможет ли Украина использовать свой потенциал в области энергосбережения?

Высокая энергоемкость и высокая зависимость украинской экономики от импорта природного газа делают ее уязвимой перед ценовыми колебаниями и снижают конкурентоспособность страны. При этом у Украины огромный потенциал энергосбережения – даже при относительно скромных улучшениях к 2030 г. объем энергосбережения в Украине может быть равен совокупному энергопотреблению Великобритании в 2004 г. Приблизительные оценки, содержащиеся в новой Энергетической стратегии Украины, позволяют сделать следующий вывод: при меньших издержках энергосбережение изменит энергетический баланс страны в большей степени, чем все инвестиции в новые энергетические мощности вместе взятые. В 2006 г. прогресс в области энергетической политики выразился в активизации мероприятий по энергосбережению, в повышении тарифов и развитии координации на уровне правительства. Вместе с тем для реализации потенциала Украины в области энергосбережения требуется увеличение финансирования (и внимания) со стороны центрального правительства в поддержку практической реализации соответствующего законодательства и стратегий.

Источник: Международное энергетическое агентство (МЭА), 2006 г. Украина: анализ энергетической политики.

Серьезных экологических улучшений можно достичь за счет повышения **операционной эффективности энергетических компаний**. По оценке Международного энергетического агентства, за счет технологической модернизации и мероприятий по энергосбережению ежегодно можно сэкономить как минимум 30 млрд м³ газа – а это пятая часть всего российского экспорта в европейские страны – члены ОЭСР. Утечки газа на трубопроводах, расположенных на территории стран ВЕКЦА, уже давно вызывают беспокойство (на неорганизованные выбросы приходится 20% всех выбросов ПГ в регионе), но острота этой проблемы уменьшается по мере увеличения инвестиций (ЕАОС, 2007). Казахстан, использующий уголь в качестве одного из основных источников энергии и производящий почти половину выбросов загрязнителей воздуха в Центральной Азии, сейчас готовится к переходу на так называемые «технологии чистого угля» (стимулирование будет осуществляться из специально созданного фонда). В Туркменистане проведена модернизация нефтеперерабатывающего

комплекса в городе Туркменбаши, который теперь соответствует стандартам ISO. В Грузии политика энергосбережения в большей степени ориентирована на производство и передачу энергии, нежели на ее конечное потребление.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

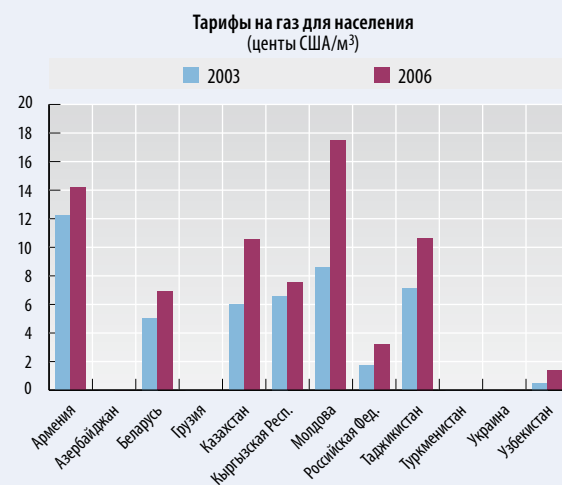
Низкие цены являются одним из основных препятствий к повышению экологической эффективности энергетического сектора. У конечных потребителей отсутствуют стимулы к экономии энергии или приобретению энергосберегающих устройств/оборудования, в то время как производители энергии испытывают острую нехватку ресурсов для технического обслуживания и модернизации инфраструктуры. В свою очередь, социальные соображения заставляют правительства стран ВЕКЦА занимать осторожную позицию в отношении реформирования системы ценообразования в энергетическом секторе.

Эффективному энергосбережению и развитию возобновляемой энергетики в странах ВЕКЦА препятствует также несовершенство имеющихся механизмов реализации политики и систем регулирования.

Еще одним фактором, препятствующим развитию энергосбережения, является низкий уровень информированности потребителей, поставщиков и сотрудников соответствующих ведомств. Кроме того, дефицит начального капитала, необходимого для приобретения энергосберегающего оборудования или модернизации имеющегося, с трудом поддается оценке, так как многие проекты имеют небольшой масштаб и поэтому влекут за собой высокие транзакционные издержки. Кроме того, международные инвесторы, как правило, плохо знакомы с местными условиями кредитования. Сторонники развития энергосбережения не в состоянии противостоять лоббистским возможностям топливной промышленности, а правительства скорее будут стимулировать увеличение предложения, нежели способствовать уменьшению спроса на энергоносители.

Вставка 4.2.3. Тарифы на газ для населения: тепло в доме

В последние три года во многих странах ВЕКЦА произошло существенное увеличение тарифов на газ для населения. В номинальном выражении они выросли втрое в Узбекистане, вдвое в Молдове и примерно на 80% в Казахстане и Российской Федерации. В Туркменистане население получает газ бесплатно (как и электричество). Имеющиеся данные указывают на то, что потребление газа сокращается во всех странах ВЕКЦА. По соглашению, заключенному между Российской Федерацией и Украиной в январе 2006 г., центрально-азиатский газ поставляется в Украину по цене 6 центов США/м³, а российский – по цене 23 центов США/м³.



Примечание: Азербайджаном, Грузией и Украиной данные не предоставлены.

Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Поддерживать экономические реформы в энергетическом секторе, оказывающие позитивное воздействие на состояние окружающей среды.
- Использовать возможности, существующие на глобальном углеродном рынке. Обеспечить постоянную политическую поддержку углеродных проектов и укрепление соответствующего потенциала. Проводить обучение персонала банков в сфере энергосбережения и создать сеть финансовых специалистов в этой области.

- Шире использовать инструменты, стимулирующие энергосбережение (маркировка, аудит, введение показателей энергопотребления в строительные стандарты, модернизация районных отопительных сетей, установка счетчиков, а также специальные стимулы к улучшению теплоизоляции). Интегрировать показатели энергосбережения в систему выдачи разрешений. Разработать и регулярно пересматривать показатели эффективности.
- Повышать уровень информированности заинтересованных групп и обеспечивать надлежащее распространение информации – политические меры не дадут желаемого результата, если эти меры и их последствия останутся не понятыми.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ЕАОС (2007), *Окружающая среда Европы, четвертая оценка (Europe's Environment: the Fourth Assessment)* ЕАОС, Копенгаген.

Energy Charter Secretariat (2004), *Investing in Energy Efficiency – Removing the Barriers*. Energy Charter Secretariat, Brussels.

Energy Charter Secretariat (2005), *In-Depth Review of Energy Efficiency Policies and Programmes – Republic of Georgia*. Energy Charter Secretariat, Brussels.

IEA (2006), *Ukraine: Energy Policy Review*. International Energy Agency, Paris.

Pagiola S., R. Martin-Hurtado, P. Shyamsundar, M. Mani and P. Silva (2002) "Generating Public Sector Resources to Finance Sustainable Development – Revenue and Incentive Effects". *World Bank Technical Paper no.538*. The World Bank, Washington, DC.

ЕЭК ООН (2005), «Энергетика для устойчивого развития, промышленное развитие, загрязнение воздуха/атмосфера и изменение климата: достижения, тенденции и нерешенные задачи в регионе ЕЭК ООН» ("Energy for Sustainable Development, Industrial Development, Air Pollution/Atmosphere and Climate Change: Achievements, Trends and Challenges in the UNECE Region") ECE/AC.25/2005/3. ЕЭК ООН, Женева.

UNFCCC (2007), Greenhouse Gas Inventory Data. United Nations Framework Convention on Climate Change, Bonn. http://unfccc.int/ghg_emissions_data/items/3800.

4.3. ТРАНСПОРТ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

ВВЕДЕНИЕ

Хорошо развитая система транспорта нужна всем странам – ее наличие обеспечивает свободное передвижение людей, товаров и услуг и способствует развитию торговли, повышению качества жизни и досуга.

Однако существующие сейчас системы транспорта по большей части функционируют плохо и не соответствуют принципам устойчивого развития; человечество постоянно ощущает на себе разнообразное и серьезное негативное воздействие, связанное с транспортом, – это и большое количество смертей в результате аварий, и теряемое в пробках время, и высокая смертность, и заболеваемость как результат загрязнения воздуха. Транспорт влияет на процессы изменения климата и способствует фрагментации природных местообитаний вследствие своей линейной инфраструктуры (дороги, трубопроводы и т. п.). Транспорт создает шумовое загрязнение. Чрезмерное пользование транспортом лишает людей необходимой им физической нагрузки.

Перед странами ВЕКЦА стоит непростая задача: снизить уровень непоправимого ущерба, который транспорт наносит окружающей среде и здоровью людей, сохранив при этом все преимущества транспорта как общественного и экономического блага. К числу приоритетных целей, заявленных на Всемирном саммите по устойчивому развитию (2002 г.), относятся разработка устойчивых транспортных стратегий, инвестиции в устойчивые транспортные системы и реализация партнерских инициатив в транспортной сфере.

Среди документов, которые использовались при написании настоящей главы, в первую очередь следует назвать готовящийся к печати доклад ЮНЕП/ЕАОС «Устойчивое потребление и производство в странах ВЕКЦА и Юго Восточной Европе» (глава «Транспорт») и отчеты, представленные в рамках Общеввропейской программы ЕЭК ООН/ВОЗ по Транспорту, окружающей среде и охране здоровья (ОПТОЗОС).

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

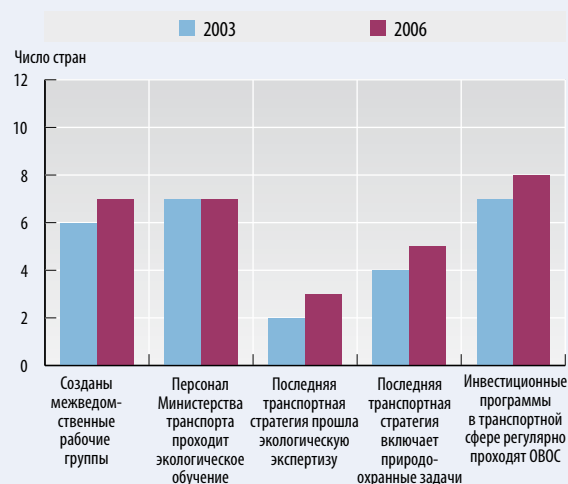
В результате дорожно-транспортных происшествий в регионе ВЕКЦА ежегодно погибает около шестиде-

сяти тысяч человек. Из расчета на душу населения этот уровень смертности в два раза выше, чем в остальных регионах, хотя интенсивность транспортных потоков здесь значительно ниже (ЕЭК ООН/ВОЗ, 2005). Во многих городах региона ВЕКЦА на долю транспорта приходится более 80% загрязнения воздуха (ЕАОС, 2007); транспортный сектор генерирует около 8% выбросов парниковых газов (ЕАОС, 2007). По данным на 2003 г., в Российской Федерации внешние издержки автомобильного транспорта могут достигать до 9% ВВП: 48% – аварии, 33% – дорожные пробки, 19% – загрязнение воздуха (Донченко, 2004).

Эти негативные последствия усугубляются значительным износом автомобильного парка (90% легковых автомобилей в Армении и 86% в Беларуси старше 10 лет) и низким качеством топлива (в частности, ши-

Вставка 4.3.1. Оценочная карта – транспорт и окружающая среда

Настоящая оценочная карта позволяет сделать вывод о том, что интеграция экологических соображений в транспортную политику происходит слишком медленно. Применительно к включенным в карту показателям, определенный прогресс может быть отмечен только в Кыргызской Республике и Таджикистане. Ситуация с некоторыми базовыми компонентами (рабочие группы, обучение) выглядит просто удручающе. Общий вывод: страны ВЕКЦА еще очень далеки от реальной и последовательной интеграции экологических целей в стратегии транспортного сектора.

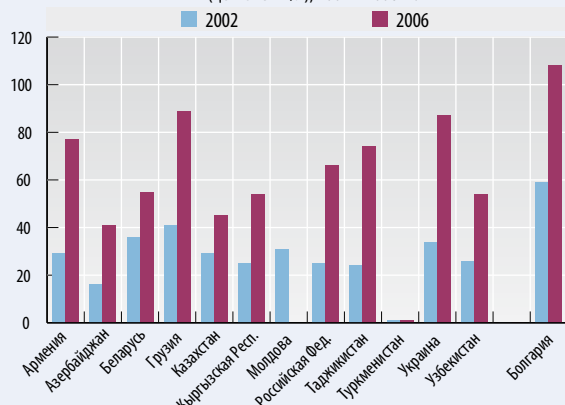


Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДОС.

Вставка 4.3.2. Цены на топливо

В контексте высоких цен на нефть цены на топливо в регионе ВЕКЦА значительно выросли. В то же время разница в ценах на топливо между государствами ВЕКЦА и Болгарией (страной ЕС с самыми низкими топливными ценами) сохранилась или даже увеличилась. В Туркменистане цены на топливо чисто символические. Страны – производители нефти, такие как Азербайджан и Казахстан, удерживают цены ниже среднего для региона уровня, который и так является весьма низким. В Кыргызской Республике, где своей добычи нефти нет, цены значительно ниже, чем в сходном по своим характеристикам Таджикистане. Беларусь и Узбекистан также удерживают цены на дизельное топливо на уровне ниже среднего по региону. В абсолютном выражении разница в ценах на бензин и дизельное топливо увеличилась, и эту тенденцию следует считать негативной, поскольку она стимулирует потребление дизельного топлива, наносящего больший ущерб окружающей среде по сравнению с бензином.

Цены на дизельное топливо на бензоколонках
(цены США/л), 2002 и 2006 гг.



Цены на бензин на бензоколонках
(цены США/л), 2002 и 2006 гг.



Источник: GTZ, мировые цены на топливо, 2007 г.

Вставка 4.3.3. Институциональное взаимодействие — сколько необходимое, столько и недостаточное

Как и в большинстве стран ВЕКЦА, развитием городского транспорта в Тбилиси занимается сразу несколько ведомств: национальные министерства окружающей среды, здравоохранения, экономического развития (три департамента — транспортный, городского развития и дорожный), внутренних дел (в лице автоинспекции), а также администрация самого Тбилиси и дорожно-транспортное управление.

Обращает на себя внимание низкий уровень координации и информационного взаимодействия между ведомствами. Например, нормативы качества атмосферного воздуха (устанавливаемые Министерством окружающей среды) и выбросов (устанавливаемые Министерством здравоохранения) между собой не согласуются. Кажется, ни у одного из ведомств нет полной картины происходящего. Когда городская администрация Тбилиси решила заняться реорганизацией транспортных потоков, она не стала консультироваться ни с природоохранными органами, ни с министерством здравоохранения. В качестве первого шага к повышению уровня координации эксперты предлагают создать постоянную межведомственную координационную группу на национальном уровне.

Источник: Тхилава и Каранадзе (2006).

роко используется этилированный бензин), а также тем, что планировка городов не была рассчитана на нынешнюю интенсивность транспортных потоков — такова ситуация, например, в центральных районах Еревана, Алматы и Тбилиси. (ЮНЕП/ЕАОС, 2007).

Ситуация становится еще более острой вследствие уменьшения числа людей, пользующихся общественным транспортом, и растущего количества личных автомобилей. Так, в Москве в последние годы их число в среднем ежегодно увеличивается на 7,3% и сейчас составляет около 240 на тысячу жителей, а в среднем по Российской Федерации этот показатель находится на уровне 160 автомашин на тысячу жителей — это вдвое больше, чем (в среднем) в остальных странах ВЕКЦА, но составляет всего лишь $\frac{1}{3}$ среднего уровня в ЕС-15. Таким образом, очевидно, что по мере дальнейшего экономического роста этот показатель в регионе будет только увеличиваться (ЕАОС, 2007).

Хотя в городах Российской Федерации общественный транспорт пока еще занимает более 85% рынка

(Донченко, 2004), во многих других странах ВЕКЦА этот сектор находится в состоянии упадка. Например, в Армении и Азербайджане трамваи перестали использоваться в 2005 г., а в Грузии объемы перевозок пассажиров трамваями за последние двадцать лет сократились на 94% (ЮНЕП/ЕАОС, 2007). По мере сокращения пассажирских перевозок муниципальными предприятиями увеличивают свою долю на рынке частные операторы, в основном использующие микроавтобусы, и это влечет за собой новые проблемы, в первую очередь снижение безопасности перевозок.

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Как правило, в **программных природоохранных документах** в числе приоритетных направлений природоохранной политики транспорт указывается чаще всего в контексте загрязнения воздуха. Что же касается транспортных стратегий, то сейчас они по-прежнему в основном сосредоточены на задачах инфраструктурного развития, хотя некоторые из них также включают и экологические цели.

В некоторых странах ВЕКЦА задействованы **процедуры** или процессы, направленные на интеграцию экологических соображений в транспортную политику. Так, в Армении, Молдове, Украине, Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане вопросы транспорта и окружающей среды обсуждаются на уровне межведомственных рабочих групп, и соответствующие министерства поддерживают между собой регулярные контакты. Примерно в половине стран персонал министерства транспорта проходит обучение в области охраны окружающей среды, и в структуре министерства организовано специальное подразделение, отвечающее за экологические вопросы. В Таджикистане новая транспортная стратегия была подвергнута экологической оценке.

В странах ВЕКЦА пока еще не получили широкого применения экономические инструменты, позволяющие регулировать спрос на транспортные услуги, модальную структуру сектора и использование различных видов топлива. В некоторых странах в последние годы увеличены **топливные акцизы**: например, в Беларуси с 2003 г. они выросли втрое, а в Азербайджане налоги на бензин и дизельное топливо увеличились на 11% и 112%, соответственно. В ряде стран они, напротив, снизились – в частности, в Армении и Кыргызской Республике. Фактически субсидируется дизельное топливо в Азербайджане и

все топливо в Туркменистане (т.е. продается ниже мировых цен до налогов). В большинстве стран ВЕКЦА цены на топливо по-прежнему слишком низки для того, чтобы обеспечить покрытие прямых расходов на строительство и содержание дорог.

Поскольку во многих странах ВЕКЦА легковой автомобильный транспорт не производится, импортные пошлины потенциально имеют большое значение с точки зрения структуры автомобильного парка. Однако в настоящее время **дифференциация импортных пошлин** не всегда соответствует задачам природоохранной политики. Так, в Беларуси для легковых автомашин «моложе» трех лет пошлины выше, нежели для автомашин в возрасте 3–10 лет. В Грузии система дифференциации импортных пошлин (как и ежегодно уплачиваемый транспортный налог) действует вразрез экологическим целям – чем больше возраст автомобиля, тем меньше пошлина.

Этилированный бензин пока еще не полностью выведен из употребления. За период с 2003 г. это было сделано в Казахстане, Кыргызской Республике, Молдове и Узбекистане, и сейчас законный оборот этилированного бензина сохраняется только в Таджикистане и Туркменистане. Однако даже в тех странах, где официально этилированный бензин запрещен (например, в Грузии), его по-прежнему можно купить на черном рынке (Тхилава и Каранадзе, 2006).

Что касается **стандартов качества топлива**, то прогресс в этой области не представляется значительным. Так, в большинстве стран ВЕКЦА используются ГОСТы, устанавливающие максимальное содержание серы на уровне 2000 част/млн для дизельного топлива и 1000 част/млн для бензина. Правда, в Беларуси и Российской Федерации этот норматив ниже. В Беларуси он находится на уровне 350 част/млн для дизельного топлива и 500 част/млн для бензина, а в Российской Федерации – 500 част/млн для бензина и 50 част/млн для дизельного топлива (по крайней мере в Москве и Санкт-Петербурге). К сожалению, нередко соблюдение даже таких высоких официальных норм в странах ВЕКЦА не обеспечивается, поскольку соответствующие ведомства плохо обеспечены приборами для контроля качества топлива. Для сравнения, в странах ЕС этот уровень составляет 50 част/млн, а к 2009 г. планируется его снижение до 10 част/млн.

В последние несколько лет в регионе ВЕКЦА постепенно вводятся европейские **нормы выбросов для авто-**

транспорта. В 2006 г. стандарт EURO II был утвержден в Российской Федерации и Украине. Помимо того, что таким образом эта мера коснулась более 70% населения региона ВЕКЦА, опосредованно она также скажется на импорте легковых автомашин в тех странах, где они не производятся (ЮНЕП/ЕАОС, 2007). Законы, ведущие к пересмотру норм выбросов, приняты или рассматриваются и в других странах ВЕКЦА, в частности в Армении, Беларуси и Узбекистане. Контроль за обязательным соблюдением стандартов EURO представляет собой отдельную проблему, поскольку значительная часть существующего автопарка не соответствует даже менее жестким ГОСТам, действующим в большинстве стран ВЕКЦА. Так, в Молдове выборочная проверка, проводившаяся сотрудниками Государственной экологической инспекции и дорожной полиции, показала, что им не соответствует 25–30% автомашин (Димитров, 2004).

В странах ВЕКЦА применяется и такой инструмент, как **запрет** на старые автомобили или автомобили, которые не оборудованы устройствами контроля выхлопных газов. В частности, с целью сокращения выбросов автотранспорта Армения с 1 января 2007 г. запретила импорт легковых автомашин, не имеющих каталитических конвертеров.

Ситуация с **контролем технического состояния** транспортных средств остается не вполне определенной. В большинстве стран ВЕКЦА такой контроль осуществляется в форме ежегодного техосмотра и (иногда) выборочных проверок на дорогах, однако такие проверки не всегда являются систематическими, а соответствующие органы зачастую плохо обеспечены оборудованием, необходимым для контроля соответствия техническим требованиям. Ежегодный техосмотр автотранспорта перестал быть обязательным в Тбилиси, где в 2004 г. технический осмотр прошло всего лишь 3% транспортных средств (Тхилава и Каранадзе, 2006).

Во многих странах пришли к осознанию необходимости изменений в области **управления транспортными потоками**. Например, они переводятся на кольцевые автодороги в Минске; в Алматы и Тбилиси введены ограничения для грузового автотранспорта на основных городских магистралях; в Тбилиси же развивается одностороннее движение; в Москве приняты меры к более точной координации работы светофоров.

Странам ВЕКЦА не удалось преодолеть негативные тенденции в сфере **городского общественного транс-**

порта. Раньше транспортные предприятия находились в собственности государства, которое предоставляло им значительные субсидии, однако затем они были переданы муниципалитетам – но без сопоставимого финансирования. Хотя поддержка системы общественного транспорта продолжается (например, Тбилиси и Ереван финансируют закупку новых автобусов), зачастую ее не хватает даже на покрытие эксплуатационных расходов, не говоря уже об инвестициях. Так, в Российской Федерации потребности в финансировании для приобретения новых транспортных средств покрываются только на 25%. Снижается качество обслуживания; в кавказских республиках закрываются трамвайные ДЭПО. Городские власти направляют имеющиеся ресурсы в развитие инфраструктуры для частного автотранспорта (дороги, парковки), что еще более стимулирует его использование гражданами – в ущерб альтернативным видам транспорта.

Система **междугородных пассажирских перевозок** также страдает от недостатка инвестиций. Финансирование легче привлечь для строительства дорог, нежели для развития общественного транспорта. В некоторых странах приступили к реформированию систем железнодорожного сообщения. В частности, в Российской Федерации ключевым элементом таких реформ является разделение функций управления инфраструктурой и перевозками.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Интеграции экологических целей в политику, проводимую в транспортном секторе, серьезно препятствуют слабые стороны, присущие самому этому сектору. Речь идет об отсутствии стратегического видения (т.е. такого понимания развития транспортного сектора, которое бы надлежащим образом учитывало будущий спрос и предложение), о слабом понимании потенциальной роли экономических инструментов, отсутствии национальных систем, которые бы поддерживали эффективное развитие сектора, и неразвитости институциональных структур, которые должны были бы обеспечить более высокий уровень интеграции и координации.

В частности, слабые нормативно-правовые системы являются препятствием к совершенствованию управления системой общественного транспорта на муниципальном уровне (например, в том, что касается пол-

номочий муниципалитетов по ограничению движения или определению структуры пассажирских тарифов).

Низкая информированность общественности и заинтересованных групп о проблемах транспортного сектора отчасти объясняется небольшим количеством неправительственных организаций, занимающихся вопросами транспортной политики.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- На национальном уровне создавать механизмы реализации политики, интегрирующие экологические цели и обеспечивающие учет вновь возникающих проблем (таких как изменение климата). Обеспечить координацию национальной политики в области городского землепользования, здравоохранения, транспорта и окружающей среды. Более эффективно управлять спросом. Создать последовательную и интегрированную систему финансирования, охватывающую все виды перевозок. Отменить все топливные субсидии и добиваться самофинансирования транспортного сектора на основе последовательных мер финансово-бюджетного характера.
- Принять необходимые меры к улучшению экологических показателей транспортного парка. Пересмотреть нормативы выбросов. Усилить работу по проведению технического осмотра и проверке качества топлива. Постепенно выводить из употребления этилированный бензин. Совершенствовать управление транспортными потоками (выделение отдельных полос движения для автобусов, совершенствование системы светофоров).
- Разработать стратегический подход к перспективам развития городского транспорта на национальном уровне. Создать правовую базу, позволяющую муниципалитетам эффективно управлять городскими транспортными потоками (ограничение движения, плата за парковку, стоимость проезда на городском транспорте, контроль за деятельностью частных операторов). На муниципальном уровне – повышать уровень координации действий различных ведомств (возможно, для этого потребуются создание постоянной координационной группы) и операционной эффективности городского общественного транспорта (посредством изменения тарифов для пассажиров).

- Обеспечить общественную поддержку новой транспортной политики, особенно в том, что касается управления спросом. Развивать программы обучения для водителей.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

Donchenko, V. (2004), *Policies Ensuring the Sustainable Development of Urban Transport Systems in Russia*. European Conference of Ministers of Transport, Paris.

Европейская конференция министров транспорта (2002), *Политика содействия устойчивому развитию городского транспорта – основные рекомендации правительствам* (Implementing Sustainable Urban Travel Policies – Key Messages for Governments) Европейская конференция министров транспорта, Париж.

ЕАОС (2007), *Окружающая среда Европы, четвертая оценка* (Europe's Environment: the Forth Assessment) ЕАОС, Копенгаген.

ЕАОС/ЮНЕП (2007), *Отчет «Устойчивое потребление и производство в странах ЮВЕ и ВЕКЦА»* (Report on Sustainable Consumption and Production in SEE and EECCA) ЮНЕП, Женева и ЕАОС, Копенгаген (готовится к печати).

ЮНЕП (2006) *Ситуация с выведением из оборота этилированного бензина в регионе Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии* (Status of leaded gasoline phase-out in the Central and Eastern Europe and Central Asian region) ЮНЕП, Найроби.

Димитров П. (2004), *Городской транспорт в Российской Федерации и других странах ВЕКЦА – анализ факторов воздействия на окружающую среду и здоровье человека* (Overview of the Environmental and Health effects of Urban Transport in the Russian Federation and the other Countries in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia) Европейская конференция министров транспорта, Париж.

Тхилава Н. и Каранадзе Л. (2006), «Проблемы, связанные с обеспечением устойчивости в сфере городского транспорта в Тбилиси, и возможные варианты их решения». Семинар ЕЭК ООН/ВОЗ по вопросам обеспечения устойчивости городского транспорта и планирования землепользования (Challenges and Possible Solutions for Sustainable Urban Transport in Tbilisi. UNECE/WHO Workshop on Sustainable Urban Transport and Land Use Planning) ЕЭК ООН, Женева.

ЕЭК ООН/ВОЗ (2005), *Экологически устойчивый и здоровый городской транспорт и землепользование* (Sustainable and Healthy Urban Transport and Land-Use Planning) ЕЭК ООН, Женева.

4.4. СЕЛЬСКОЕ И ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

ВВЕДЕНИЕ

Сельское и лесное хозяйство имеют большое значение для ресурсозависимых стран ВЕКЦА, во многих из которых на их долю приходится 20, а то и больше процентов ВВП (Всемирный банк, 2007). Сельское и лесное хозяйство также является важным источником доходов от экспорта и обеспечивает занятость сельского населения.

Вместе с тем низкий уровень управления в сельском и лесном хозяйстве приводит к существенному негативному воздействию на окружающую среду (особенно в том, что касается биоразнообразия, загрязнения водных ресурсов и изменения климата), а это, в свою очередь, оборачивается значительным экономическим ущербом как для самих этих секторов, так и для общества в целом.

К числу основных экономических проблем относится ненадлежащее управление водными ресурсами, ведущее к засолению почв. В десяти из двенадцати стран ВЕКЦА сельское хозяйство в значительной степени зависит от орошаемого земледелия, неудовлетворительное управление которым оборачивается низкой урожайностью и масштабной деградацией земельных ресурсов – доля засоленных участков в общей площади орошаемых земель варьируется от 21% в Украине до 89% в Туркменистане (Всемирный банк, 2007).

Переход на современные агроэкологические методы и устойчивое управление лесными ресурсами ведет и к значительным экономическим преимуществам. Устойчивое землепользование создает основу для стабильного обеспечения доходами сельских хозяйств в долгосрочной перспективе. Применение комплексных мер борьбы с вредителями (КМБВ) позволяет экономически эффективно контролировать численность сельскохозяйственных вредителей и сокращает потребность в использовании пестицидов. Контроль за содержанием питательных веществ

способствует более эффективной защите источников питьевого водоснабжения, а развитие программ секвестрации углерода – привлечению углеродного финансирования. Органическое земледелие и сертификация лесов создадут дополнительные источники экспортной выручки на растущих международных рынках, а борьба с незаконными лесозаготовками будет способствовать существенному укреплению правопорядка.

При подготовке настоящей главы были использованы материалы, вошедшие в доклад Всемирного банка «Интеграция экологических соображений в политику и практику сельскохозяйственного и лесного секторов» (готовится к публикации).

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

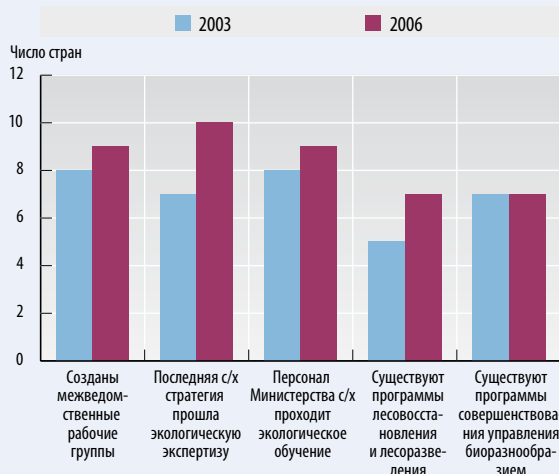
В большинстве стран ВЕКЦА существующие тенденции имеют негативный характер. Многие десятилетия ресурсоемкой сельскохозяйственной практики привели в регионе ВЕКЦА к широкому распространению таких явлений, как эрозия почв, утрата плодородия и истощение гумуса, уплотнение почв, неудовлетворительное состояние богарных земель, заболачивание и переувлажнение земель, засоление орошаемых земель. Сектор агромелиорации характеризуется низким качеством управления, недостаточным уровнем финансирования расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры, неэффективным расходом воды. Одной из положительных тенденций является уменьшение вымывания питательных веществ, главным образом вследствие значительного снижения объема используемых удобрений и поголовья скота, хотя они снова начинают увеличиваться.

В целом по региону лесозаготовки, даже с учетом незаконной рубки, остаются ниже уровня возобновления леса, и в большинстве стран ВЕКЦА площадь лесных угодий увеличивается. Состояние лесов от года к году меняется, но главной угрозой для него остаются пожары – особенно в Российской Федерации. Хотя в регионе сохраняется традиционно высокая культура планирования лесов и устойчивого лесопользования, незаконная заготовка леса стала серьезной проблемой в большинстве стран ВЕКЦА: речь идет и о сельском населении, запасающемся

Вставка 4.4.1. Оценочные карты — сельское и лесное хозяйство и окружающая среда

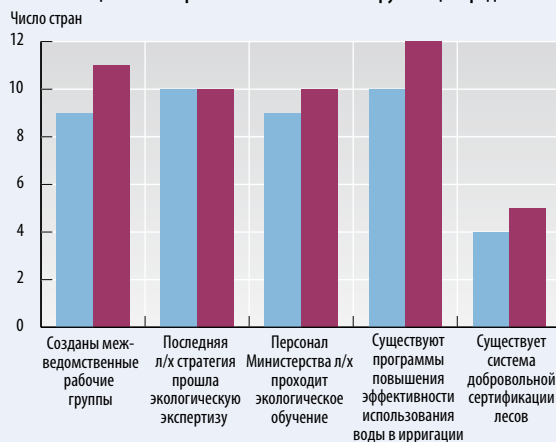
Эти две оценочные карты позволяют оценить имеющийся прогресс с точки зрения институциональной поддержки устойчивого развития сельского и лесного хозяйства. В области сельского хозяйства со времени Киевской конференции наибольших успехов, судя по полученной информации, добилась Армения, за которой идут Азербайджан и Беларусь. В области лесного хозяйства на первом месте находятся Армения и Таджикистан, затем Грузия. Вместе с тем не следует забывать ограничения, присущие данному методу анализа и оценки: во-первых, прогресс в той или иной области оценивается самими странами; во-вторых, ответы на вопросы анкеты сводятся к простому «да – нет». На основе информации, полученной от специалистов и из отчетов консультантов, эксперты Всемирного банка провели свой анализ, в результате которого семь стран ВЕКЦА (Армения, Казахстан, Молдова, Российская Федерация, Туркменистан, Узбекистан и Украина) получили более 15 баллов из 30 возможных. Это свидетельствует о значительном прогрессе в области интеграции экологических соображений в стратегии и практику сельского и лесного хозяйства, однако странам ВЕКЦА предстоит еще очень многое сделать в этом направлении. Интеграция целей природоохранной политики успешнее происходит в лесном, нежели в сельском хозяйстве, что неудивительно, поскольку сохранение природных ресурсов всегда было ключевым элементом лесохозяйственной практики.

Оценочная карта: сельское хозяйство и окружающая среда



Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

Оценочная карта: лесное хозяйство и окружающая среда



дровами, и о крупных компаниях, дающих взятки государственным служащим и заготавливающим лес без уплаты налогов и соблюдения правил устойчивого лесопользования.

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Полная реализация **права собственности** на землю (право пользования, наследования и продажи земли) стимулирует сельское население к рациональному использованию своей земли и переходу к передовым методам ведения сельского хозяйства, однако в регионе ВЕКЦА приватизация средств сельскохозяйственного производства до сих пор не завершена. Даже там, где она состоялась, бывшие колхозы зачастую еще не реорганизованы в индивидуальные фермерские хозяйства. Лесные угодья (за некоторыми исключениями) остаются во всех странах ВЕКЦА в собственности и управлении государства, что, пожалуй, является положительным фактором с точки зрения устойчивого пользования лесными ресурсами и, следовательно, связанных с ним общественных благ (включая сохранение биоразнообразия, охрану водосборов и туризм).

Сельскохозяйственные консультационные службы в регионе ВЕКЦА пока еще развиты очень слабо. Особенно это касается управления природными ресурсами и устойчивых методов хозяйствования – считается, что это менее важно, нежели увеличение объемов производства. Тем не менее в регионе успешно осущест-

Вставка 4.4.2. Показатели устойчивого развития для сельского и лесного хозяйства

В настоящее время специалисты Всемирного банка работают над созданием всеобъемлющего набора показателей, с помощью которых можно будет оценивать уровень интеграции экологических соображений в стратегии и практику сельского и лесного хозяйства. Необходима дальнейшая работа по сбору достоверных и совместимых количественных данных, однако основные тенденции могут быть обозначены уже сейчас.

| Показатели | АРМ | АЗР | БЕЛ | ГРЗ | КАЗ | КРГ | МОЛ | РОС | ТДЖ | ТРК | УКР | УЗБ |
|---|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО | | | | | | | | | | | | |
| Защита почв | ↓ | ↓ | ↑ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ |
| Контроль содержания питательных веществ | ↑ | ↑ | ↑ | ↓ | ... | ... | ↓ | ↔ | ↓ | ↔ | ↑ | ... |
| Эффективность водопользования | ↑ | ↔ | ... | ↓ | ↑ | ↑ | ↑ | ↔ | ↓ | ↔ | ↔ | ↑ |
| Использование КМБВ | ↔ | ↔ | ↔ | ↔ | ... | ... | ↔ | ↔ | ↑ | ↑ | ↓ | ↑↑ |
| ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО | | | | | | | | | | | | |
| Охраняемые территории | ... | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑↑ | ↑ |
| Состояние лесов | ↑ | ↔ | ↓ | ↓ | ↑ | ↓ | ↓ | ↔ | ↑ | ↔ | ↔ | ↑ |
| Лесная сертификация | ↑ | ... | ↑ | ↔ | ... | ... | ↔ | ↑ | ↔ | ↑ | ↑ | ... |
| Неистощительное лесопользование | ↓ | ↑ | ↑ | ↑ | ... | ... | ... | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ |
| Примечание: | ↑↑ = положительная тенденция ↑ = очень положительная тенденция ↓ = отрицательная тенденция ↔ = нет изменений ... = нет данных | | | | | | | | | | | |

Источник: Всемирный банк (2007).

вляется ряд пилотных проектов по повышению уровня информированности фермеров (к некоторым из этих проектов привлечены частные компании) – в частности, это программы, выполняемые при поддержке Всемирного банка или Азиатского банка развития в Армении, Грузии, Молдове, России и Узбекистане.

Вставка 4.4.3. Комплексные меры по борьбе с вредителями окупаются — Узбекистан

В Узбекистане неизбирательное применение химических пестицидов при выращивании хлопка начало вызывать озабоченность общественности еще в 1980-х годах, и тогда же начались исследования и демонстрационные проекты по использованию биологических методов борьбы с вредителями. Они получили дальнейшее развитие с обретением Узбекистаном независимости, когда Министерство сельского и водного хозяйства (первоначально при поддержке Всемирного банка) начало внедрять и пропагандировать ряд технологий КМБВ. В настоящее время биологические методы контроля численности вредителей применяются, и весьма эффективно, на 90% хлопковых полей Узбекистана. За последние пять лет использование химических пестицидов сократилось на 75%; причем расходы на биологический контроль сейчас составляют менее половины стоимости химикатов.

Источник: Всемирный банк (2007).

Участие общественности в разработке программ, мероприятий и проектов остается ограниченным. Хотя к настоящему времени в странах ВЕКЦА уже есть системы оценки воздействия на окружающую среду (во всяком случае, для крупных проектов), обычно эти системы не предусматривают участия общественности и не используются в сельскохозяйственном и лесном планировании.

Проводятся программы по улучшению **управления почвами** на основе надлежащей сельскохозяйственной практики (противоэрозионная и контурная обработка почв, противоэрозионные полосы, пастбищные угодья, регулирование стоков), однако их финансирование остается недостаточным.

Значительные успехи в области **контроля за содержанием питательных веществ** в почвах наблюдаются на уровне пилотных проектов (с участием ГЭФ, Всемирного банка и других доноров – например, программа стратегического партнерства в дунайско-черноморском регионе и Балтийская региональная программа, а также проекты, выполняемые при поддержке Шведского агентства международного сотрудничества и развития на северо-западе России); эта деятельность пока еще не интегрирована в более широкие программы национального уровня. Удобрение

Вставка 4.4.4. А все же деньги растут на деревьях

Лесовосстановление в Российской Федерации обладает огромным потенциалом с точки зрения привлечения углеродного финансирования; у остальных стран ВЕКЦА также есть возможности привлечения внешнего финансирования – хотя и не такие большие, как у России. Так, Правительство Молдовы в партнерстве с Экспериментальным углеродным фондом Всемирного банка, Биоуглеродным фондом и правительством Японии осуществляет комплексную программу, направленную на изучение взаимосвязей между лесовосстановлением, сохранением биоразнообразия лесных экосистем, восстановлением деградированных сельскохозяйственных земель и секвестрацией углерода. В рамках данной программы планируется посадка новых лесов и восстановление деградированных земель на площади в 53 000 гектаров.

Источник: Всемирный банк (2007).

ния все еще субсидируются в шести странах ВЕКЦА и некоторых регионах Российской Федерации.

В некоторых странах ВЕКЦА приняты стратегии или программы по контролю за **водопользованием и засолением почв**. Помимо совершенствования инфраструктуры, указанные программы нередко предусматривают создание ассоциаций водопользователей, которые будут управлять водопользованием на местном уровне и заниматься сбором платы за воду. Безусловно, такие меры сделают сферу орошаемого земледелия более «устойчивой», однако их реализация должна быть основана на успешном опыте, полученном в ходе выполнения пилотных проектов, и проблема засоления почв требует в этом смысле особого внимания и усилий.

Программы по внедрению **комплексных мер борьбы с вредителями** (КМБВ) успешно развиваются в целом ряде стран ВЕКЦА – особенно в Узбекистане, Туркменистане и Молдове. В остальных странах региона использование химических пестицидов в настоящее время находится на низком уровне (из-за нехватки средств и соответствующей информации); таким образом, ситуация способствует более широкому внедрению успешного опыта в области КМБВ в странах ВЕКЦА. В регионе многие согласны с тем, что КМБВ является оптимальным способом борьбы с вредителями, тем не менее, его применение еще не получило

должного развития. В этой связи уместно будет упомянуть и об отсутствии в большинстве стран ВЕКЦА механизмов, обеспечивающих удаление старых запасов пестицидов.

Внушают надежду тенденции в области **органического земледелия**. К настоящему времени наибольших успехов в этой сфере добились Украина и Молдова.

Следует отметить значительный прогресс в деле борьбы с **незаконными лесозаготовками** – в частности, в Российской Федерации, на долю которой приходится 96% лесных угодий региона. В настоящее время Российская Федерация играет ведущую роль в процессе, получившем название «Правоприменение и управление в лесном секторе» (FLEG). При поддержке Всемирного банка также осуществляется проект меньшего масштаба в Армении по обеспечению населения альтернативными видами топлива с целью уменьшения объемов незаконной рубки леса.

Сертификация леса (процесс, в ходе которого аккредитованные негосударственные организации подтверждают, что лесозаготовки на данном участке производятся в соответствии с принципами устойчивого лесопользования) получает все большее распространение в Российской Федерации, Украине и Беларуси, и можно полагать, что этот механизм станет мощным стимулом к дальнейшему развитию устойчивого лесопользования, во всяком случае в странах-экспортерах леса. Интерес к нему растет и в других странах ВЕКЦА.

В лесном хозяйстве отчетливо наблюдается тенденция к увеличению площади **охраняемых территорий**.

В ряде стран серьезной проблемой является **радиоактивное заражение**. Беларусь и Украина проделали очень большую работу, направленную на восстановление сельскохозяйственных и лесных территорий в зоне чернобыльского загрязнения и обеспечение безопасности продуктов питания.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Очевидными препятствиями для КМБВ, контроля за содержанием питательных веществ, рационального водопользования, борьбы с засолением почв, контур-

ной обработки почвы и секвестрации углерода являются неразвитость институциональных структур, недостаточная информированность фермеров и отсутствие механизмов доведения до них необходимой информации (сельскохозяйственных консультационных служб).

Даже если у сельскохозяйственных и лесных организаций есть обоснованные стратегии и планы действий, эти организации не могут должным образом повлиять на Министерство сельского хозяйства – отчасти из-за отсутствия необходимых аналитических материалов, которые бы наглядно демонстрировали «стоимость бездействия» и определяли приоритеты.

На уровне фермерских хозяйств основные проблемы, помимо нехватки знаний и информации, связаны с медленной приватизацией земли и отсутствием доступа к капиталу.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Принять решительные меры к реализации программ в развитие ранее разработанных стратегий. Расширять масштаб успешных пилотных проектов.
- Повышать уровень информированности общественности, начиная с совершенствования систем мониторинга, что позволит гражданскому обществу оказывать большее давление на должностных лиц, отвечающих за принятие решений. Помимо министерств окружающей среды, изначально ответственных за это направление деятельности, принять участие в этой работе должны министерства сельского и лесного хозяйства.
- Укреплять институциональные структуры и повышать квалификацию специалистов в области охраны окружающей среды. Создавать механизмы межведомственной координации или делать их более эффективными. Ключевая роль в этой работе отводится министерствам окружающей среды (во взаимодействии с другими заинтересованными ведомствами).
- Совершенствовать системы управления и подотчетности, развивать прозрачные механизмы мониторинга и оценки деятельности государственных структур в сельскохозяйственном и лесном секторе

и внедрять схемы бюджетного планирования, ориентированные на результаты работы.

- Использовать инструменты реализации политики и государственного финансирования для предотвращения действий, не соответствующих требованиям устойчивого развития, и стимулирования более широкого применения передовых методов работы в сельскохозяйственном и лесном секторах. В частности, следует обеспечивать соблюдение требований действующего законодательства в лесном секторе, повышать уровень покрытия издержек в водохозяйственной сфере, использовать целевые, ограниченные конкретными сроками субсидии на внедрение более экологически эффективных технологий в сфере охраны почв, КМБВ и управления органическими удобрениями, а также применять многофункциональные и ориентированные на сохранение ландшафтов подходы к лесохозяйственной деятельности.
- Переориентировать государственные расходы с не отвечающего требованиям устойчивого развития субсидирования производства удобрений, пестицидов и т.п. продукции на совершенствование управления такими общественными благами, как земля, вода и биоразнообразие.
- Укреплять консультационные службы в сельском хозяйстве.
- Развивать международное сотрудничество как на региональном уровне с целью обмена опытом между странами ВЕКЦА и ЦВЕ, так и в глобальном масштабе с целью активизации доноров, чья поддержка может сыграть роль катализатора многих процессов в регионе.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

World Bank (2007), Mainstreaming Environment in Agriculture and Forestry Policies and Operations. The World Bank, Washington, DC.

ЕАОС (2007), Окружающая среда Европы, четвертая оценка (Europe's Environment: the Forth Assessment) ЕАОС, Копенгаген.

5. Финансирование природоохранной деятельности

ВВЕДЕНИЕ

Ограниченность имеющихся финансовых ресурсов является одним из наиболее очевидных факторов, препятствующих эффективной реализации природоохранной политики на всех ее направлениях, будь то борьба с загрязнением воздушной и водной среды, управление отходами или сохранение биоразнообразия, поэтому совершенствование управления имеющимися финансовыми ресурсами будет способствовать тому, чтобы средства не растрачивались впустую, а напротив – направлялись на наиболее приоритетные направления природоохранной деятельности. Эффективное управление финансами также способствует более доверительным отношениям со странами-партнерами, которые вследствие этого будут готовы к предоставлению странам-получателям дополнительных финансовых ресурсов.

Мобилизация природоохранного финансирования и повышение качества управления в этой сфере также имеют большое значение с точки зрения государственных финансов, эффективности государственного управления и социальной политики. Хотя в настоящее время ассигнования, выделяемые природоохранным министерствам, в структуре государственных бюджетов, в общем, весьма невелики, потребности в финансировании и (в конечном счете) расходы на природоохранную инфраструктуру могут быть очень значительными.

Природоохранная деятельность может быть важным источником финансовых поступлений – в основном за счет платежей потребителей (услуги водоснабжения и канализации, обращение с отходами), но также и за счет принципиально новых подходов, включая так называемое «углеродное финансирование». Существуют и другие, не столь значительные источники природоохранного финансирования, которые, однако, могут иметь решающее значение для финансовой устойчивости тех или иных подотраслей, например экотуризма.

Приведение управления в области природоохранного финансирования (в отношении как доходов, так и расходов) в соответствие с передовой практикой финансового менеджмента будет иметь значитель-

ный положительный эффект с точки зрения повышения качества государственного управления. Кроме того, поскольку меры, необходимые для обеспечения финансовой устойчивости природоохранных услуг (в ВКХ, секторе обращения с отходами и т. д.), могут войти в противоречие с целями социальной политики, реформирование природоохранной деятельности, вероятно, потребует развития межведомственного диалога, целью которого является выработка последовательных и комплексных «пакетов политических мер».

Прогресс в области природоохранного финансирования невозможен без реформирования и усовершенствования природоохранной политики, поскольку расходование средств должно определяться природоохранными приоритетами. В качестве источников финансирования могут использоваться рыночные инструменты природоохранной политики (хотя их основное назначение заключается в создании соответствующих стимулов). Самое же важное заключается в том, что инструменты природоохранной политики должны создавать стимулы для частных инвестиций в природоохранную деятельность.

В целом мобилизация природоохранного финансирования должна основываться на реализации принципов «загрязнитель платит» и «потребитель платит», а финансовое управление в этой сфере – ориентироваться на цели экологической эффективности, разумную осмотрительность в финансовой деятельности (пруденциальность) и общую эффективность менеджмента, как это описано в Рекомендации Совета ОЭСР по управлению государственными природоохранными расходами.

При подготовке настоящей главы делался упор на результаты многолетней работы СРГ ПДООС в области природоохранного финансирования – в частности, на материалы доклада «Тенденции природоохранного финансирования в странах ВЕКЦА» 2007 г. (из него взяты основные количественные показатели), а также на материалы, специально подготовленные КПП, и совместный доклад КПП/СРГ ПДООС/Всемирного банка «Мобилизация финансирования для приоритетных природоохранных мероприятий: рекомендации на будущее».

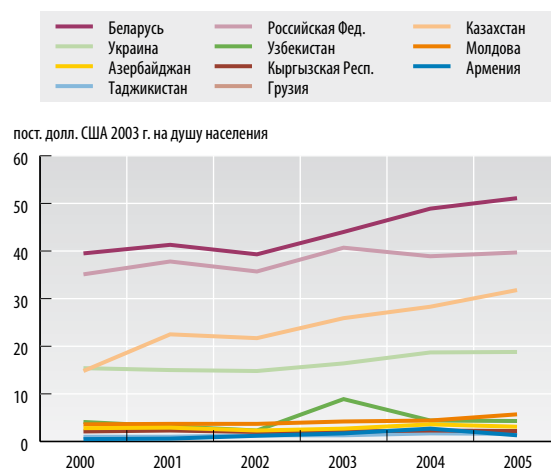
ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Совокупные природоохранные расходы (в постоянных долларах США) выросли почти во всех странах региона, хотя и не столь значительно. Они устойчиво увеличиваются в трех экономически наиболее сильных странах – Российской Федерации, Украине и Казахстане. Расходы на защиту окружающей среды остаются относительно низкими, особенно в небольших и небогатых странах ВЕКЦА, где они стабилизировались на уровне около 5 долл. США на душу населения в год (см. рис. 5.1). В процентах ВВП природоохранные расходы выросли в Казахстане и Таджикистане, сократились в Беларуси, Украине и Российской Федерации, колебались в Узбекистане и остались примерно на том же уровне в Армении, Азербайджане, Кыргызской Республике и Молдове²¹. В процентах от общих государственных расходов они выросли в Армении, Казахстане и Таджикистане и сократились в остальных странах (см. рис. 5.2)

Что касается увеличения доли **природоохранных инвестиций** в общем объеме природоохранных расходов, то наибольшего прогресса здесь добилась Армения – с 6% в 2000 г. до 35% в 2005 г. Этот показатель также вырос в Российской Федерации – до 32% в 2005 г.; Беларусь и Казахстан удерживают его на уровне выше 40%, но в остальных странах ВЕКЦА он остается ниже 15%²². Природоохранные инвестиции почти исключительно связаны с технологиями очистки «на конце трубы», хотя некоторые инвестиции в более чистые технологии осуществляются в Украине (очистка сточных вод) и Азербайджане (борьба с загрязнением воздуха).

В процентах общего объема инвестиций с 2000 г. природоохранные инвестиции выросли в Армении, Казахстане, Молдове, Украине и Таджикистане. Наилучший показатель у Беларуси и Таджикистана – 4%. В Казахстане и Украине природоохранные инвестиции выросли до уровня Российской Федерации – 2%. В остальных же странах в течение 2000–2005 гг. этот показатель оставался очень невысоким — в среднем ниже 0,6%.

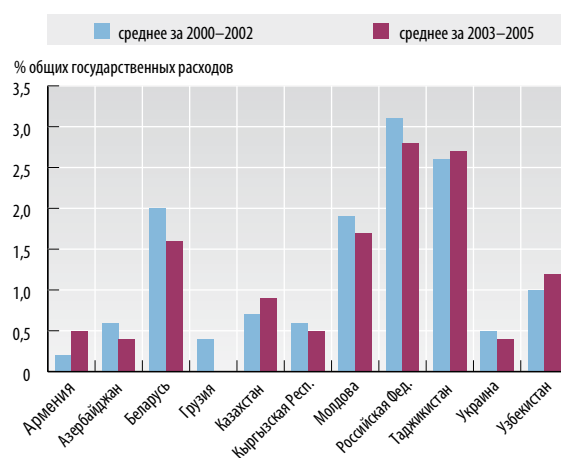
Рис. 5.1. Расходы на охрану окружающей среды из расчета на душу населения
Долл. США на душу населения



Примечание: по Грузии данные представлены только на 2001 г.

Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС по природоохранным расходам.

Рис. 5.2. Государственный сектор: доля расходов на охрану окружающей среды
% общих государственных расходов



Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС по природоохранным расходам.

²¹ Необходимо отметить, что природоохранные расходы могут вырасти в абсолютном выражении и из расчета на душу населения, сократившись при этом в процентах ВВП, что и произошло, например, в Беларуси.

²² Данные, предоставленные Таджикистаном, указывают на то, что в этой стране расходы на природоохранные инвестиции почти полностью направляются на защиту биоразнообразия и природных ландшафтов, однако эта информация вызывает некоторые сомнения методологического характера и требует дополнительного анализа.

С точки зрения **распределения ресурсов по секторам** на первом месте находится водоотведение и очистка сточных вод – практически во всех странах ВЕКЦА на них приходится свыше 40% расходов (хотя возможно, что некоторые страны включают сюда и инвестиции в сектор водоснабжения). Кроме того, в Армении, Беларуси, Казахстане, Российской Федерации, Узбекистане и Украине значительная часть средств направляется на мероприятия по контролю за загрязнением воздуха (от 20% до 43%); в Таджикистане, Молдове и Азербайджане – на защиту биоразнообразия и ландшафтов (94%, 37% и 15%, соответственно); в Казахстане и Украине – в сферу обращения с отходами (18% и 15%). Имеющиеся данные указывают на то, что государственный сектор больше инвестирует в водоотведение и очистку сточных вод, а частный – в основном в контроль загрязнения воздуха.

Наблюдается определенный прогресс в отношении гармонизации **информационных систем** в области природоохранных расходов со стандартами ОЭСР/Евростат.

Важнейшим источником финансирования природоохранных расходов являются **платежи потребителей**. Хотя точные данные отсутствуют, весьма вероятно, что платежи потребителей (через поставщиков услуг) составляют более половины финансовых средств, идущих на предоставление услуг в сфере ВКХ и управления отходами. Тарифы и собираемость платежей увеличиваются, и в большинстве стран ВЕКЦА этот показатель приближается к уровню, который будет покрывать расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры (этому способствует и повышение эффективности работы предприятий).

Существенная роль в финансировании природоохранных расходов принадлежит **частному сектору**. На частные предприятия приходятся почти все расходы, связанные с контролем загрязнения воздуха, и значительная часть расходов в области обращения с отходами, вследствие чего частный сектор, к которому в данном случае относятся потребители природоохранных услуг и частные компании, на защиту окружающей среды тратит больше, чем сектор государственный (возможно, за исключением Российской Федерации и Таджикистана).

Межбюджетные трансферты остаются основным средством закрытия разрывов между расходами на

предоставление природоохранных услуг на местном уровне (сейчас за это отвечают органы власти регионального уровня) и доходов от оказания таких услуг, образующихся за счет платежей потребителей. В последнее время наблюдается определенный прогресс в управлении системой трансфертов. Так, в Российской Федерации для оценки потенциальной доходной базы, потребностей в финансировании и, соответственно, потребностей в выравнивающих трансфертах используется широкий спектр статистических данных; ресурсы между региональными правительствами распределяются на конкурсных началах; задействованы механизмы, которые позволяют направлять трансфертное финансирование непосредственно на инвестиционные проекты. В Украине определены приоритеты и описаны процедуры рассмотрения предложений, которые представляются регионами.

Важным источником финансирования являются **природоохранные сборы** (при условии, что собранные средства направляются на природоохранные цели). Согласно информации, предоставленной самими странами ВЕКЦА, в 2005 г. Украина таким образом получила 676 млн долл. США (0,82% ВВП и в номинальном выражении на 37% больше, чем в 2002 г.), Российская Федерация – 465 млн долл. (0,06% ВВП, прирост 176%), Беларусь – 365 млн долл. (1,23% ВВП, прирост 264%), Казахстан – 188 млн долл. (0,34% ВВП, прирост 267%), Узбекистан – 52 млн долл. (0,45% ВВП, прирост 22%), Армения – 10,4 млн долл. (0,27% ВВП, прирост 56%), Молдова – 2,6 млн долл. (0,09% ВВП и вдвое больше, чем в 2002 г.). В остальных странах ВЕКЦА природоохранные сборы выполняют скорее символическую функцию, поскольку за счет них собирается менее одного миллиона долларов США в год. Если говорить об использовании этих средств на природоохранные цели, то за период с 2002 г. этот показатель немного вырос и сейчас в среднем находится на уровне 40–60%.

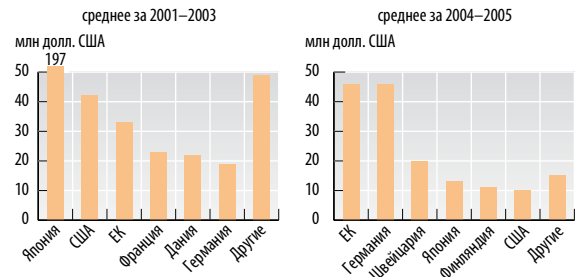
Что касается развития **местных рынков капитала/финансовых рынков** как источника природоохрannого финансирования, то в этой области значительного прогресса достичь пока не удалось. Вместе с тем наступившее в последние годы оживление финансового сектора создает условия для мобилизации сбережений для природоохранных инвестиций через местные финансово-кредитные организации.

Хотя имеющиеся данные по природоохранному финансированию, которое осуществляется самими странами ВЕКЦА, и получаемой ими **международной помощи**, не вполне сопоставимы, они все же указывают на то, что международная помощь не может иметь определяющего значения для решения странами ВЕКЦА их экологических проблем. Совокупные природоохранные расходы в четырех из стран ВЕКЦА (Беларусь, Казахстан, Российская Федерация и Украина) в 2005 г. составили около 7,5 млрд долл. США, в то время как общий объем международной помощи (двусторонней и многосторонней), предоставленной в природоохранных целях всем странам региона, в 2005 г. достиг лишь 526 млн долл.²³

Меняется структура финансирования, предоставляемого в рамках международной помощи. Если в 2001 г. двусторонняя и многосторонняя помощь находилась приблизительно на одном уровне, то в 2005 г. объемы многосторонней помощи почти шестикратно превышали объемы двусторонней помощи. Помощь, поступающая через МФИ, увеличилась в два раза, а помощь по двусторонним соглашениям – сократилась. Последнее может объясняться изменением приоритетов доноров, поскольку доля природоохранного финансирования в общем объеме двусторонних программ помощи за указанный период сократилась вдвое. По мере того как доноры постепенно сокращают свое участие в двусторонних программах, основная роль в предоставлении грантов на природоохранные цели в регионе ВЕКЦА все более переходит к Европейскому союзу (см. рис. 5.3).

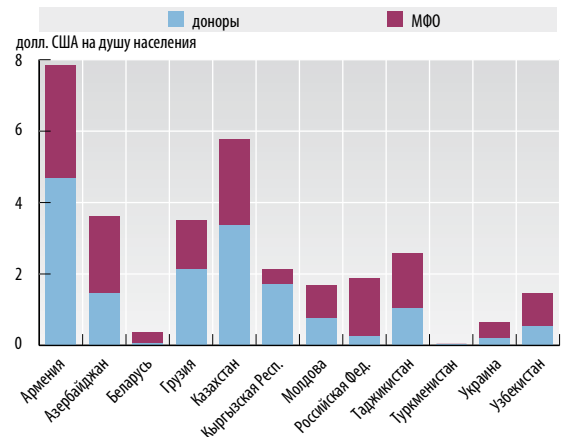
В абсолютных значениях основными получателями международной помощи на природоохранные цели (имеются в виду и займы, и гранты) являются страны, богатые сырьевыми ресурсами, в частности Российская Федерация, Казахстан, Узбекистан и Азербайджан. Более бедные страны получают гораздо меньше. Наиболее заметным исключением среди последних является Армения, которая, как представляется, пользуется у международного сообщества хорошей репутацией с точки зрения результатов реализации таких программ. По объемам помощи на душу населения первые места занимают Армения и Казахстан (см. рис. 5.4). В процентах ВВП Армения получила при-

Рис. 5.3. ОПР/ОП на природоохранные цели в разбивке по донорам



Источник: ОЭСР, база данных по деятельности, связанной с оказанием помощи для развития, отчетность доноров и МФО.

Рис. 5.4. Международная помощь на природоохранные цели с разбивкой по типам финансовых потоков
Долл. США на душу населения



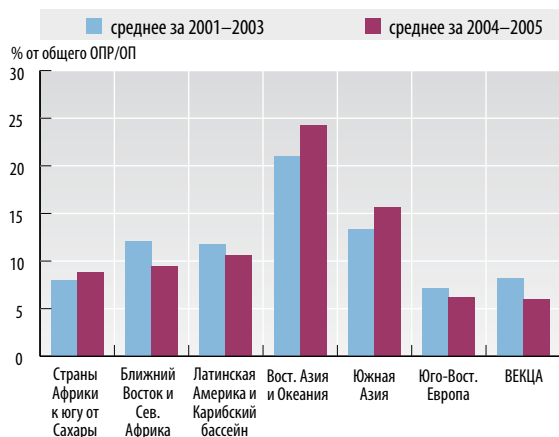
Источник: ОЭСР, база данных по деятельности, связанной с оказанием помощи для развития.

родоохранную помощь в размере 0,8% ВВП, Кыргызская Республика – 0,6% ВВП, в то время как для других стран региона этот показатель составляет менее 0,4%.

Доля финансирования на природоохранные цели в общем объеме донорской помощи, предоставляемой странам ВЕКЦА, существенно сократилась и сейчас составляет менее 10% – это меньше, чем во всех остальных регионах мира (см. рис. 5.5). Международная помощь (будь то гранты или займы) в первую очередь

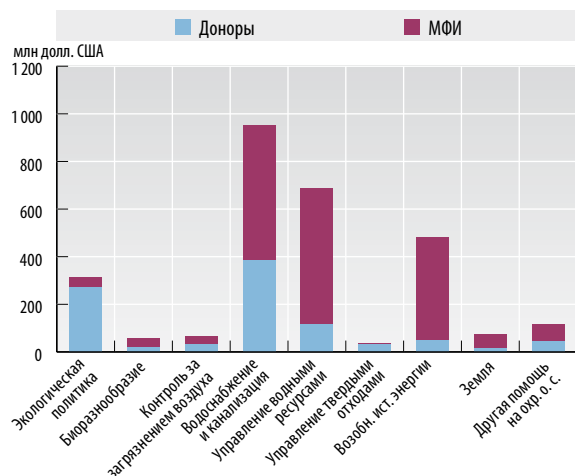
²³ Важно отметить, что двусторонняя помощь в основном предоставляется в форме грантов и льготных кредитов, а многосторонняя – главным образом в форме кредитов.

Рис. 5.5. ОПР/ОП на природоохранные цели: сравнение стран региона
Процент от общего ОПР/ОП



Источник: ОЭСР, база данных по деятельности, связанной с оказанием помощи для развития.

Рис. 5.6. Международная помощь по направлениям природоохранной политики
Млн. долл. США



Источник: ОЭСР, база данных по деятельности, связанной с оказанием помощи для развития, отчетность доноров.

направляется на водохозяйственные проекты и в последнюю – на проекты в области биоразнообразия и управления твердыми отходами (см. рис. 5.6).

Некоторые страны начинают применять **инновационные подходы** в области природоохранного

финансирования – например, обмен долгов на ООС в Грузии и Кыргызской Республике или использование Механизма чистого развития (МЧР) в Армении. Для природоохранных министерств подготовка к обмену долгов на ООС является хорошей возможностью накопить необходимый опыт, в первую очередь связанный с постоянной аналитической работой и коммуникационным взаимодействием с партнерами, перед которыми они отчитываются (к ним, например, относятся министерства финансов). Однако наиболее перспективным механизмом для стран ВЕКЦА является углеродное финансирование. Несмотря на то, что потенциал региона ВЕКЦА позволяет ему занять до 40% глобального углеродного рынка, заявки от стран ВЕКЦА в рамках МЧР сейчас составляют менее 1% общего количества. Для сравнения, на Азиатско-Тихоокеанский регион приходится 61%, а на Латинскую Америку – 36% (РКИК ООН, 2006).

В целом прогресс в области **управления финансовыми ресурсами** представляется весьма ограниченным. В странах ВЕКЦА довольно хорошо проработаны стратегические основы природоохранной политики (в части природоохранных стратегий по отдельным тематическим направлениям), но примерно половина этих стратегий/планов действий не подкреплена надлежащей оценкой затрат на их выполнение, и в последнее время эта ситуация не улучшилась. Оценка затрат достаточно хорошо отработана применительно к стратегиям в области водоснабжения, а вот в сфере обращения с отходами она производится редко. В то же время в странах ВЕКЦА все больше осознают необходимость того, чтобы реализация природоохранных стратегий и планов действий подкреплялась разработкой «финансовых планов» – так, потенциальные источники финансирования указаны в последней по времени создания национальной природоохранной программе, принятой в Узбекистане. В Беларуси такой порядок принятия стратегических программ является обязательным начиная с 2004 г.

Некоторым странам (например, Армении, Казахстану, Молдове и Украине) удалось добиться определенного прогресса в области управлении государственными финансами за счет **переориентации бюджетного процесса на конечные результаты** и внедрения такого инструмента как среднесрочные планы расходов, а также более эффективного контроля за использованием бюджетных средств.

Вставка 5.1. Мобилизация природоохранного финансирования на основе объединения проектов

Опыт показывает, что объединение нескольких небольших проектов является эффективным решением, позволяющим МФИ участвовать в финансировании проектов, которые по отдельности слишком малы для привлечения инвестиций и не соответствуют требованиям МФИ в отношении минимального размера кредитов. Такой подход способствует не только более эффективной деятельности самих МФИ, но и развитию потенциала получателей средств в отношении разработки, оценки и реализации природоохранных проектов. Так, выполнение Севанского проекта в Армении позволит сократить уровень загрязнения в озере Севан и реке Раздан за счет модернизации двух действующих станций очистки сточных вод и строительства трех новых. Объединение инвестиционных потребностей пяти небольших муниципалитетов сделало возможным привлечение займа ЕБРР (7,2 млн евро), а также софинансирования в форме гранта (5 млн евро) и технической помощи со стороны ЕС. Помимо очевидных преимуществ, которые даст реализация данного проекта с точки зрения состояния окружающей среды и здоровья населения, он также будет способствовать развитию экотуризма и улучшению экологической ситуации в национальных парках.

Источник: сотрудники КПП.

Вставка 5.2. Разработка стратегического подхода — финансовая стратегия для сектора ВКХ в Армении

При технической помощи Секретариата СРГ ПДООС и финансировании со стороны Великобритании и Германии в Армении была проведена работа, цель которой заключалась в определении уровня услуг ВКХ, финансово приемлемого для страны, а также объемов дополнительного финансирования, которое должно быть мобилизовано для выполнения поставленных целей, и потенциальных источников такого финансирования. Помимо собственно технической работы, данный процесс включал интенсивный политический диалог с различными министерствами и заинтересованными группами. В результате Армении удалось убедить доноров и МФИ в том, что плановые задачи в отношении очистки сточных вод должны быть снижены (иначе они не будут достижимыми). В свою очередь, Министерство финансов Армении согласилось с увеличением ассигнований на ВКХ из центрального бюджета, а стороны признали необходимость повышения тарифов — при условии выполнения комплексных мер социальной защиты. Были также определены инвестиционные приоритеты (некоторые из них к настоящему времени уже включены в программы ЕБРР) и потребности в технической помощи (возможность финансирования которой сейчас рассматривается Департаментом международного развития Великобритании).

Источник: сотрудники Секретариата СРГ ПДООС.

С другой стороны, поскольку обычно инвестиционные и операционные расходы заранее тщательно не рассчитываются, эта информация не используется при разработке соответствующих направлений природоохранной политики. В результате, как правило, государственные ресурсы по-прежнему расходуются в отсутствие программной концепции, которая бы четко устанавливала подлежащие выполнению задачи. Позитивным же является то, что в странах ВЕКЦА все более осознают преимущества, которые дает повышение качества финансового менеджмента при выполнении природоохранных программ, финансируемых из государственного бюджета.

Определенный прогресс наблюдается в области управления природоохранными **инвестиционными программами**. В 2005 г. количество инвестиционных программ, выполняемых под контролем национальных природоохранных ведомств в разных странах ВЕКЦА значительно различалось: так, в Молдове не

выполнялось ни одной такой программы, а в Кыргызской Республике их было 16 (в среднем по региону — 5,4). В большинстве стран ВЕКЦА утверждают, что их программы обеспечены финансированием в полном объеме — за исключением Грузии (только 2 из 9) и Кыргызской Республики (11 из 16). В целом представляется целесообразным, чтобы отбор проектов находился в ведении специального подразделения внутри Министерства окружающей среды, а закупками и снабжением занималось другое подразделение. Количество стран ВЕКЦА, где существуют такие специальные подразделения, в течение 2003–2006 гг. выросло с пяти до семи, и только два из этих семи подразделений также занимаются закупками.

Экологические фонды в странах ВЕКЦА не играют столь же значимой роли как, например, в некоторых странах ЦВЕ, а в случае плохого управления ими возникает опасность маргинализации приро-

Вставка 5.3. Учимся у учеников

Международные семинары дают редкую возможность «поучиться у учеников». Так, проведение семинара по управлению программами государственных природоохранных расходов для должностных лиц Молдовы (семинар был организован СРГ ПДООС) позволило сделать следующие выводы:

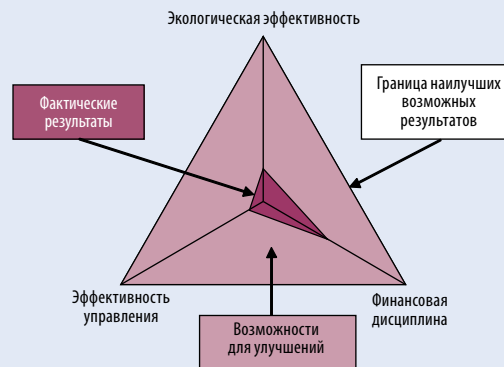
- Необходимость реформирования системы государственного финансирования природоохранных расходов все в большей степени осознается и должностными лицами, разрабатывающими природоохранную политику, и специалистами-практиками.
- Существует значительная потребность в современных управленческих инструментах – как для разработки программ финансирования, так и для оценки, отбора и выполнения экономически эффективных инвестиционных проектов.
- Персонал организаций, занимающихся практической реализацией природоохранной политики, остро нуждается в целевом обучении и обучении на рабочем месте.
- Следует знакомить сотрудников природоохранных организаций с примерами позитивных изменений в других странах – это повышает мотивацию персонала.

Источник: ОЭСР (2007а).

додоохранных расходов в структуре государственных бюджетов. В некоторых странах ВЕКЦА (например, в Грузии и Казахстане) экологические фонды вообще не существуют. С другой стороны, в Армении, где их также не было еще в 2003 г., учреждены три экологических фонда, каждый из которых в среднем управляет средствами в размере 0,3 млн долл. США. Большинство же стран ВЕКЦА имеет небольшое количество экологических фондов (от одного до четырех). Те страны, в которых экологических фондов было больше, начали сокращать их количество – например, с десяти до восьми в Кыргызской Республике и с семи до четырех в Молдове. Поскольку обычно экологические фонды управляют достаточно скромными средствами (в среднем это менее 0,4 млн долл. США, а в Азербайджане – всего лишь 17 000 долл. США), сокращение их числа имеет положительное значение, так как ведет к уменьшению административных расходов.

Вставка 5.4. Какова эффективность экологических фондов?

Образцы лучшей практики ОЭСР по управлению государственными природоохранными расходами устанавливает стандарты, относительно которых оценивается результативность экологических фондов или иных аналогичных структур с точки зрения экологической эффективности, налогово- бюджетной дисциплины и общей эффективности управления. Так, проведенный недавно анализ деятельности Государственного фонда охраны окружающей среды Украины позволил выявить определенные недостатки в его работе и предложить план реформирования деятельности Фонда. Для эффективного выполнения Фондом своих задач по организации финансирования природоохранной деятельности (привлечение иностранного финансирования, получение дополнительных грантов в поддержку выполнения инвестиционных проектов, уже финансируемых МФИ, и т.д.). Фонд нуждается в более прозрачных и надежных критериях и процедурах оценки проектов и мониторинга их выполнения.



Источник: сотрудники СРГ ПДООС.

Некоторые страны ВЕКЦА применяют проактивные подходы к развитию своего **потенциала в области привлечения финансовых ресурсов** на природоохранные цели и **управления** ими. Так, в Грузии при поддержке Всемирного банка создан Фонд муниципального развития, который должен координировать инвестиции (включая займы МФИ и донорскую помощь) в природоохранную инфраструктуру – например, в ВКХ и сферу управления твердыми отходами.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

В числе «структурных» и «наследственных» препятствий в первую очередь следует назвать коррупцию, нехватку квалифицированных управленческих кадров и сокращение донорского финансирования. В большинстве кавказских и центральноазиатских стран проблема усугубляется низким уровнем доходов, а также отсутствием такого стимула, как необходимость соответствия законодательству Европейского союза (который, например, есть у стран-кандидатов в члены ЕС).

То, как в настоящее время организована природоохранная деятельность, лишь усугубляет ситуацию. Отсутствие эффективных механизмов в сфере определения приоритетов и целей природоохранной политики приводит к тому, что государственное финансирование небольшими долями распределяется по самым разным направлениям природоохранной деятельности, из-за чего в каждом отдельном случае оно оказывается недостаточным. Неэффективный контроль за соблюдением природоохранных требований и низкие ставки платежей за загрязнение лишают частный сектор надлежащих стимулов к тому, чтобы направлять финансовые ресурсы на сокращение и предотвращение загрязнений. Муниципалитеты ограничены в своем праве привлекать заимствования, из-за чего финансовый сектор не может существенно расширить свое участие в финансировании природоохранной инфраструктуры.

Что касается управленческого и административного потенциала природоохранных ведомств, то их руководство не всегда может настоять на необходимости увеличения природоохранных расходов, у персонала ведомств не хватает умения работать с таким инструментом, как среднесрочный план расходов, плохо координируются программы международной помощи. На местном уровне персоналу ведомств, отвечающих за предоставление природоохранных услуг и управление природоохранной инфраструктурой (муниципальные структуры, предприятия ВКХ), зачастую не хватает квалификации в том, что касается подготовки инвестиционных программ и использования открывающихся инвестиционных возможностей; им трудно обеспечить соответствие требованиям и процедурам МФИ.

В реформировании нуждаются и подходы самих доноров. Они неохотно идут на изменение своих планов, программ и процедур; ими не создана базовая «инфраструктура» для координации донорских программ помощи на уровне отдельных стран. Объемы грантов, которые предоставляются ими в рамках программ софинансирования, остаются недостаточными, а ведь бюджетно-финансовые ограничения (зачастую установленные по требованию МФИ) в сочетании с низкой способностью населения оплачивать природоохранные услуги (тарифы) нередко приводят к созданию такой ситуации, когда займы МФИ должны быть увязаны с грантами организаций-доноров – иначе условия этих займов окажутся непосильными для получателей помощи.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Более богатым странам (таким, как Российская Федерация) следует сконцентрироваться на максимально эффективном использовании ресурсов из внутренних источников, включая местные рынки капитала. Странам с менее высоким уровнем доходов следует включать природоохранные инвестиции в национальные программы/планы действий, что позволит им привлекать ресурсы доноров. Задача всех стран – создавать условия для увеличения участия пользователей в финансировании природоохранной инфраструктуры (на основе увеличения тарифов) и более активно заниматься привлечением углеродного финансирования.
- Повышать эффективность использования привлеченных ресурсов, учитывая при этом существующие международные рекомендации. Обеспечить стабильность финансовых потоков между бюджетами различного уровня и перейти от субсидий общего назначения к целевым программам финансирования, что позволит избежать нецелевого расходования средств.
- Странам с более высоким уровнем доходов следует разработать законодательную базу (согласованную с системой регулирования финансового сектора), на основе которой для финансирования природоохранных инвестиций могли бы использоваться местные рынки капитала/финансовые рынки –

при условии создания механизмов минимизации рисков для кредиторов.

- Развивать доверительные рабочие отношения с Министерством финансов и обеспечить соответствие общепринятым стандартам в области государственного управления и государственных финансов; принимать инвестиционные решения исходя из среднесрочных планов расходов и на основе координации утвержденных инвестиционных программ между муниципальным и более высоким уровнем управления; в разработке управленческих подходов и инвестиционных программ в отношении природоохранной инфраструктуры изучать и использовать преимущества уже существующих моделей.
- Природоохранным ведомствам необходимо также развивать свой потенциал с точки зрения определения приоритетных природоохранных инвестиций и подготовки обоснованных и выполнимых инвестиционных проектов. В этом отношении весьма уместной будет поддержка со стороны центральных правительств, МФИ и доноров, которые могут оказать помощь в проведении необходимых реформ и развитии потенциала в отношении подготовки инвестиционных проектов.
- При определении природоохранных бюджетов стремиться к тому, чтобы они были дополнены другими источниками финансирования, включая финансирование со стороны частного сектора (при условии, что программы частного сектора являются экономически обоснованными), а также стимулировать совместное финансирование инвестиционных программ из государственных экологических фондов и средств коммерческих банков.
- Донорам следует рассмотреть возможность увеличения грантового софинансирования (в первую очередь, для наиболее бедных стран ВЕКЦА), обеспечить стабильность финансовой помощи и улучшить координацию доноров на уровне отдельных стран с учетом конкретных природоохранных приоритетов соответствующих государств.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ОЭСР (2006), *Рекомендация Совета ОЭСР по управлению государственными природоохранными расходами (Recommendation of the Council on Good Practices for Public Environmental Expenditure Management)* ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2007a), *Тенденции природоохранного финансирования в странах ВЕКЦА (Environmental Finance Trends in EESSA)* ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2007b), *Финансирование водохозяйственной и природоохранной инфраструктуры (Financing Water and Environmental Infrastructure)* ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2007c), *Руководство по оценке экологических проектов, финансируемых за счет государственных средств (Handbook for Appraisal of Environmental Projects Financed from Public Funds)* ОЭСР, Париж.

КПП, СРГ ПДООС, РЭЦ-ЦВЕ и Всемирный банк (2007), *Мобилизация финансирования для приоритетных природоохранных мероприятий: рекомендации на будущее (Mobilising Finance for Environmental Priorities: Recommendations for the Future)* Комитет по Подготовке Проектов, Лондон.

КПП (2007), *Доклад к Шестой конференции министров «Окружающая среда для Европы» (PPC Report to the Sixth Ministerial Conference "Environment for Europe")* КПП, Лондон.

РКИК ООН (2006), *Приложение 4 – Равномерное распределение проектов МЧР: анализ заявок (Annex 4 – Equitable distribution of clean development project activities: Analyses of submissions)* РКИК ООН, Бонн.

6. Экологическая информация и информированность населения

6.1. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ И УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ

ВВЕДЕНИЕ

Повышение качества, количества и надежности экологической информации на основе совершенствования управления информацией и экологического мониторинга является важнейшим условием разработки природоохранной политики на всех уровнях – от местного до глобального. Оно также имеет значение для выработки государственной политики в смежных секторах (здравоохранение, борьба с бедностью), хотя соотнесение экологической информации с информацией, касающейся вопросов развития, представляет собой трудную задачу.

Действительно, качественная, своевременная и доступная информация – это то, без чего невозможен прогресс в выполнении большинства целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Надежная и своевременная информация необходима для разработки и реализации природоохранной политики во всех ее аспектах, а также для обоснованного распределения финансовых ресурсов, поддержки процессов экологической демократии и повышения уровня информированности населения, развития переговорного процесса на международном уровне и выполнения международных соглашений, направленных на решение трансграничных проблем.

Повышение качества экологической информации само по себе является серьезным обязательством, накладываемым на страны многочисленными международными процессами – например, Орхусской конвенцией. Это обязательство возникает и в связи с необходимостью предоставления отчетности в рамках международных соглашений, включая Рио-де-Жанейрские конвенции и конвенции ЕЭК ООН. Напротив, слабость информационно-аналитической базы зачастую препятствует эффективному выполнению природоохранных задач в рамках многосторонних

процессов, направленных на решение региональных и глобальных экологических проблем.

Совершенствование информационного менеджмента в сфере охраны окружающей среды ведет к повышению качества государственного управления в более широком смысле. Наличие у общественности доступа к достоверной экологической информации является важным фактором, обуславливающим ответственность и подотчетность государственных ведомств, и заставляет муниципальные и другие предприятия в большей степени принимать во внимание потребности пользователей.

При подготовке настоящей главы был сделан упор на материалы Рабочей группы по мониторингу и оценке окружающей среды ЕЭК ООН, на информацию, предоставленную сотрудниками «GRID-Arendal» (ЮНЕП), и некоторые другие источники.

Вставка 6.1.1. Экологическая информация: больше, чем отчет о состоянии окружающей среды

Экологическая информация отражает качество и количество экологических ресурсов (состояние окружающей среды), а также:

- деятельность человека, воздействующую на состояние окружающей среды (давление);
- влияние деградации окружающей среды на здоровье людей, развитие экономики и другие переменные, определяющие благополучие населения (последствия);
- реакцию государства и общества, выражающуюся в мерах по улучшению качества окружающей среды, снижению давления на окружающую среду и уменьшению последствий, связанных с ее деградацией (реагирование);
- анализ экономической эффективности, другие виды экономического анализа и допущения, используемые в процессе принятия решений в природоохранной сфере.

Источник: сотрудники Секретариата СРГ ПДООС.

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Хотя в странах ВЕКЦА и ведется определенная работа по улучшению обмена информацией, совершенствованию сетей мониторинга и доведению экологической информации до заинтересованных групп и широкой общественности, в целом управление экологической информацией остается на очень низком уровне, и серьезные усилия требуются буквально на каждом этапе «информационной цепочки».

Экологическая информация собирается в регионе ВЕКЦА в течение многих десятилетий; к этому причастно большое количество **ведомств**: геологические и гидрометеорологические службы, природоохранные инспекции, водные и лесные комитеты и министерства здравоохранения. Однако межведомственная координация в области сбора экологической информации осуществляется плохо, что зачастую приводит к появлению несовместимых друг с другом данных. В качестве первого шага к решению этой проблемы в Беларуси и Украине были организованы межведомственные комиссии по мониторингу. В Беларуси акцент делается на оптимизации информационных потоков (по закону предоставлять экологическую информацию обязаны 11 ведомств), а в Украине – на гармонизации с природоохранным законодательством ЕС. Что касается остальных стран ВЕКЦА, то в большинстве из них координационные усилия пока еще представляются явно недостаточными.

Это же можно сказать и о **методологической работе** в сфере управления экологической информацией – будь то оценка природных ресурсов, анализ рисков, возникающих в результате экономической деятельности, или пересмотр стандартов качества окружающей среды (соответствие стандартам, действующим в настоящее время, также не может контролироваться из-за отсутствия или недостаточного количества автоматических станций мониторинга). Несовершенство методологической базы, особенно в отношении мониторинга, отрицательно сказывается на эффективности стратегий отбора проб, обеспечении качества работ и процедурах контроля (в том случае, если эти инструменты вообще применяются).

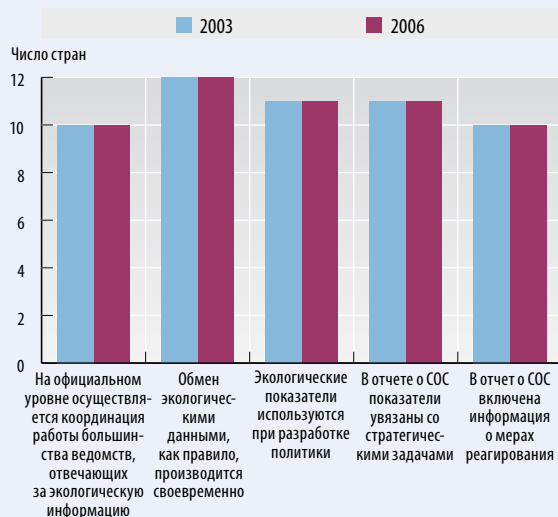
В целом достижения и тенденции в области экологического **мониторинга** представляются неоднородными. За исключением Беларуси, в странах ВЕКЦА пока

еще должным образом не определены приоритетные направления мониторинга. Процесс гармонизации также идет медленно – например, у гидрометеорологических служб и министерств здравоохранения данные по качеству воздуха по-прежнему не согласуются из-за использования разных методик и оборудования. В большинстве случаев имеющиеся сети наблюдения десятилетиями не модернизировались и сейчас не отвечают требованиям, вытекающим из действующего природоохранного законодательства.

Тем не менее в этой области есть и значительные достижения. В Армении, Азербайджане и Узбекистане разработаны или разрабатываются планы мониторинга. В Армении, Беларуси, Российской Федерации и Таджикистане установлены новые станции мониторинга качества воздуха. В Российской Федерации

Вставка 6.1.2. Оценочная карта – экологическая информация

Ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС находятся в явном противоречии с широко распространенным среди международных экспертов мнением о том, что обмен экологической информацией и ее анализ в регионе находятся на низком уровне. Исходя из того, что оценочные карты отражают мнение самих стран ВЕКЦА, можно сделать вывод о том, что страны ВЕКЦА еще далеки от полного понимания надлежащей практики в области управления экологической информацией.



Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

финансирование на проведение мониторинга увеличено в семь раз; Армения выделила в 2007–2008 гг. 510 тыс. долл. США на мониторинг состояния воздуха и воды и 530 тыс. долл. США на переоснащение лабораторий и систем мониторинга. Благодаря подобным усилиям в регионе наконец-то начат мониторинг взвешенных частиц (PM10) – в Москве с 2004 г. и Минске с 2006 г. Для того чтобы экологические информационные системы давали практически значимую информацию, помимо данных по состоянию окружающей среды необходим также сбор данных по выбросам.

Следует указать на определенный, хотя и ограниченный, прогресс в отношении **мониторинга выбросов самими предприятиями** и экологической отчетности на предприятиях (см. вставку 6.1.3).

Сохраняется значительный **дефицит** экологической информации – в основном в таких областях, как биоразнообразие, сбросы в водную среду, энергетические балансы и транспортные выбросы. За исключением Узбекистана, прогресс в отношении создания кадастров природных ресурсов отсутствует (впрочем, возможно, что в краткосрочной перспективе эту задачу решить невозможно вследствие ее масштабности).

Хранение данных и управление ими также остаются серьезной проблемой. Для накопления и хранения экологической информации не всегда используются электронные носители, а базы данных не ведутся систематически и, как правило, либо недоступны, либо в них очень трудно найти нужную информацию. Например, в Таджикистане измерения записываются на бумаге (несмотря на это, в стране на довольно хорошем уровне ведется и публикуется экологическая статистика, все большее количество информационных ресурсов размещается в Интернете). Хотя во многих странах обмен экологической информацией и координация в этой области стимулируются необходимостью подготовки национальных отчетов о состоянии окружающей среды, пока еще это не привело к созданию централизованных электронных баз данных. Данные экологической статистики публикуются в статистических ежегодниках и специальных экологических статистических сборниках, но (за редкими исключениями) не размещаются в Интернете.

Отсутствие общих подходов к интерпретации данных и недостаточный обмен результатами затруд-

Вставка 6.1.3. Производственный экологический контроль и отчетность на предприятиях

Добровольная экологическая отчетность компаний с недавнего времени вновь применяется в России. Концепция добровольной отчетности находит сейчас более широкое понимание и в Казахстане, особенно в частном секторе, который начинает осознавать, что добровольная отчетность помогает предприятиям оценивать свою экологическую эффективность по сравнению с наиболее конкурентоспособными компаниями и выявлять возможные направления снижения затрат. С точки зрения государства и общества экологический контроль и отчетность на предприятиях способствуют более эффективному определению экологических приоритетов, разработке «тематических» стратегий, более широкому применению информационных инструментов (таких как регистры выбросов и переносов загрязнителей или более простые схемы типа «назвать и опозорить») и оптимизации работы природоохранных инспекций. Налоговые же органы могут использовать эти данные для выявления случаев налогового мошенничества. Хотя требования по производственному контролю есть во всех странах ВЕКЦА, в наиболее бедных странах многими предприятиями они не соблюдаются. Увеличение платы за загрязнение может подтолкнуть предприятия к использованию инструментальных методов слежения за эмиссиями и предоставлению достоверных данных, так как, вероятно, для них это будет выгоднее, нежели расчет платы за загрязнение на базе косвенных методов определения объема выбросов и сбросов. К сожалению, даже в тех случаях, когда предприятиями ведется полноценный производственный контроль, вследствие методологических и институциональных недостатков, а также недостаточной информированности заинтересованных сторон данные не анализируются и не используются должным образом.

Источник: сотрудники Секретариата СРГ ПДООС.

няют проведение всесторонней, полной **оценки**. В частности, в отчетах о состоянии окружающей среды выбросы загрязнителей не увязываются с их концентрациями в окружающей среде, вследствие чего данные мониторинга редко используются в процессе разработки программ или принятия решений. Существующие показатели почти не используются при анализе эффективности тех или иных мер и определении плановых задач – за исключением, может быть, Узбекистана (см. вставку 6.1.4). В некоторых странах (Армения, Таджикистан) отчеты о состоянии окружающей среды пока еще публикуются нерегулярно.

Вставка 6.1.4. Как заставить экологическую информацию работать

В **Армении** специалисты Всемирного банка провели анализ возможностей для расширения доступа широкой общественности к экологической информации, особенно в отношении проблем биоразнообразия и охраняемых природных территорий. Они пришли к выводу о том, что основным сдерживающим фактором являются отнюдь не недостаток исходной информации. Проблема скорее заключается в том, чтобы собрать имеющуюся информацию воедино (отсутствие систематизации, информация рассредоточена по отдельным организациям и остается внутри ведомств) и понять, что же с ней делать дальше (отсутствие коммуникационных стратегий, нечетко определенные адресные группы). Именно после решения этих задач экологическая информация «заработает» – в данном случае в целях повышения уровня информированности заинтересованных групп и населения.

Источник: ЮНЕП (2005).

В **Узбекистане**, при поддержке ПРООН, был начат проект, направленный на повышение уровня экологического мониторинга и отчетности в поддержку более эффективной природоохранной политики. На первом этапе приоритетными задачами были следующие: разработка набора показателей и создание базы данных по таким показателям, доступ к которым осуществляется через Интернет, а также организация обмена данными между различными сторонами. На втором этапе эти данные получают географическое измерение. Тремя основными результатами проекта должны стать карта экологической ситуации, карта проектов, выполняемых при поддержке доноров, и регулярный информационный бюллетень о состоянии окружающей среды. Таким образом, у аналитиков и других пользователей будет доступ не только к собственно экологической информации, но также и к другим значимым данным (например, по программам донорской помощи). При выполнении этого проекта выявился ряд проблем, в частности отсутствие потребности в экологической информации у организаций, занимающихся природоохранной политикой, и низкий уровень комплексного анализа на уровне «давление на окружающую среду – его последствия для общества – реагирование».

Источник: сотрудники Представительства ПРООН в Узбекистане; ЕЭК ООН (2005а).

В некоторых странах ВЕКЦА наблюдается определенный прогресс в области **информационного взаимодействия**. Управление информационного взаимодействия и по связям с общественностью ор-

ганизовано при природоохранном министерстве Грузии. Оно подготавливает большое количество информационных материалов (брошюры и т.п.). Вместе с тем работа в этой области не всегда направляется и координируется должным образом. Определенные успехи в области распространения информации есть у Орхусских центров (Баку, Минск, Ереван).

Распространение информации через Интернет развивается весьма успешно – природоохранные ведомства нескольких стран используют для этого свои сайты, а, например, в Азербайджане создан электронный центр экологической информации, где ежедневно публикуется справка о состоянии окружающей среды. Вместе с тем потенциал таких Интернет-ресурсов с точки зрения распространения информации пока еще используется не полностью (касается ли это статистических и аналитических данных или отчетов о выполнении стратегий и программ).

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Очевидно, что модернизации компьютерных сетей и оборудования для мониторинга в первую очередь препятствует недостаток финансирования, однако не меньшее значение имеют и особенности менталитета («информация – это власть», стремление к секретности, пренебрежение интересами общественности).

Серьезной проблемой является также и отсутствие «спроса» на экологическую информацию со стороны тех, кто занимается разработкой природоохранной политики. Значение информации как инструмента управления зачастую недооценивается. Сохраняется скрытое противоречие между «мониторингом» (сбор информации и ее помещение в базы данных) и «коммуникацией» (получение информации, которая действительно необходима и полезна).

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- В большей степени ориентировать информационные системы на потребности в информации, что позволит более эффективно использовать указанные системы для решения долгосрочных и краткосрочных задач. Для того чтобы информация была

ориентирована на существующие потребности и пользователей, необходимо лучше понимать, для каких целей и каким образом эта информация используется. Перенести акцент со сбора данных на распространение экологической информации (в том числе с помощью экологических индикаторов), укреплять имеющийся потенциал в тех сферах управления информацией, которые связаны с коммуникацией.

- Применительно к сбору информации основное внимание уделять определению приоритетов, модернизации оборудования для мониторинга, повышению качества данных и совершенствованию систем отчетности. Проводить целенаправленные действия по улучшению качества информации о состоянии окружающей среды, включая пересмотр размещения станций мониторинга (как вблизи от промышленных объектов, так и на удалении от них с целью мониторинга фоновых значений) и, возможно, закрытие некоторых из них. Проводить методическую работу по уточнению определений, классификаций и процедур, обеспечить должный контроль качества в отношении информации, направляемой в различные международные организации в форме отчетов.
- Стремиться к созданию интегрированной системы управления информацией – возможно, на основе регистров выбросов и переносов загрязнителей. Рассмотреть возможность возложения ответственности за координацию информационных потоков на какой-либо центральный орган или создания специализированного агентства, которое будет отвечать за сбор и обработку экологической информации.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ЕЭК ООН (2005а), *Применение экологических показателей в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии* (*Application of Environmental Indicators in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*) ЕЭК ООН, Женева.

ЕЭК ООН (2003). *Рекомендации по совершенствованию национальных систем мониторинга и информации по окружающей среде для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии* (*Recommendations on Strengthening National Environmental Monitoring and Information Systems in Countries of Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia*) ЕЭК ООН, Женева.

ЕЭК ООН (2005b), *Электронные сети и базы данных* (*Electronic Networking and Databases*) ЕЭК ООН, Женева.

ЕЭК ООН (2006), *Адаптация сетей мониторинга в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: мониторинг качества воздуха* (*Adaptation of Monitoring Networks in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia: Air Quality Monitoring*) ЕЭК ООН, Женева.

UNEP (2005), "Impact II – Telling Good Stories", *GRID-Arendal Occasional Paper 01/2005*. UNEP, Arendal (Norway).

6.2. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

ВВЕДЕНИЕ

Участие общественности в принятии решений в области охраны окружающей среды и разработке природоохранной политики – отнюдь не роскошь. С ним связаны разнообразные практические преимущества: это и общественная поддержка мер экологического регулирования, и разработка более совершенных инструментов природоохранной политики, и эффективный контроль за соблюдением природоохранного законодательства. Без такого общественного участия значительный прогресс в области разработки и реализации стратегий, направленных на обеспечение экологической устойчивости (будь то качество воздуха, состояние водных ресурсов и водоснабжение, управление отходами или биоразнообразие), в регионе ВЕКЦА представляется маловероятным.

Большинство стран ВЕКЦА присоединились к Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, более известной как Орхусская конвенция. Орхусская конвенция была принята в июне 1998 г. и вступила в силу в октябре 2001 г. Она наделяет общественность правами, а на страны, подписавшие ее, и их органы государственного управления накладывает обязательства, связанные с доступом к информации и правосудию, а также с участием общественности в принятии решений. Сторонами Конвенции являются десять государств ВЕКЦА, т.е. все страны региона за исключением Российской Федерации и Узбекистана.

Широкое участие общественности в принятии решений в области охраны окружающей среды благотворно влияет и на систему государственного управления в более широком смысле.

При подготовке настоящей главы был сделан упор на аналитический обзор, подготовленный Европейским ЭКО-Форумом, а также материалы, предоставленные Региональным экологическим центром для стран Центральной и Восточной Европы РЭЦ-ЦВЕ, и доклад ЕЭК ООН 2005 г. о ходе выполнения Орхусской конвенции.

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

На национальном уровне принцип участия общественности в принятии природоохранных решений находит в странах ВЕКЦА все большее **понимание**, однако на местном уровне приверженность этому принципу остается весьма слабой.

В странах региона продолжается развитие **нормативно-правовой базы** путем принятия или изменения законов и иных правовых актов. Меньший прогресс достигнут в принятии на себя странами ВЕКЦА обязательств в рамках международных соглашений. Если говорить о четырех наиболее важных соглашениях ЕЭК ООН, касающихся участия общественности в разработке природоохранной политики (Орхусская конвенция и Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к этой конвенции, Конвенция Эспо и Протокол о стратегической экологической оценке к этой конвенции), то за период с 2003 г. единственным значимым событием стала ратификация Конвенции Эспо Беларусью.

Пока еще остаются серьезные пробелы в реализации соответствующего законодательства и контроля за его исполнением, однако в целом по региону общественность и НПО сейчас имеют гораздо больше возможностей участвовать в принятии решений в области охраны окружающей среды – в значительной степени благодаря Орхусской конвенции.

Следует отметить значительный прогресс в области создания и организации работы **консультативных советов** с участием НПО. В последнее время такие советы созданы при природоохранных министерствах Российской Федерации, Казахстана, Кыргызской Республики и Узбекистана. Таким образом, в шести странах (Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Узбекистан и Украина) наличие таких советов на национальном уровне является обязательным, и они уже действуют в восьми странах (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Узбекистан и Украина), где они собираются на постоянной основе или по мере необходимости. Кроме того, в некоторых странах ВЕКЦА аналогичные органы были также учреждены на субнациональном уровне, например на уровне речных бассейнов. Тем не менее во многих случаях правовая база, регулирующая деятельность консультативных советов, остается несовершенной. Это же относится и к вопросам делегирования неправительственными организациями своих представителей.

Доступ к официальной **экологической информации** является важнейшим условием участия обществен-

Вставка 6.2.1. Выполнение положений Орхусской конвенции в регионе ВЕКЦА

В 2005 г. Секретариат ЕЭК ООН провел оценку выполнения Орхусской конвенции на основе отчетов стран-участниц. Страны ВЕКЦА, присоединившиеся к Конвенции, продемонстрировали высокий уровень информированности о Конвенции и понимания ее требований, а представленные ими отчеты свидетельствовали о том, что при их подготовке они добросовестно придерживались принципов прозрачности и участия общественности.

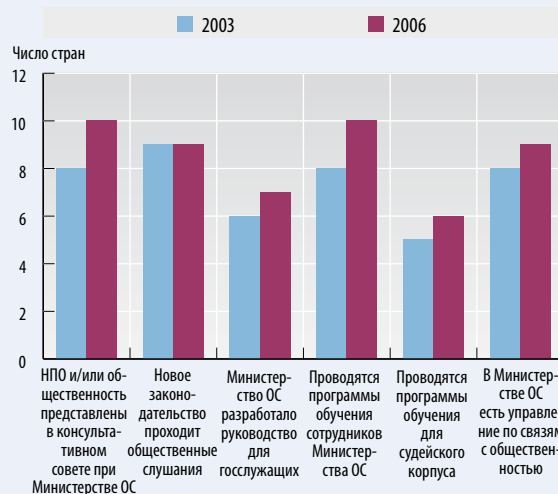
В основе Орхусской конвенции лежат три главных принципа: право на информацию, участие общественности в принятии решений и доступ к правосудию. Анализ отчетов показал, что наибольших успехов страны ВЕКЦА добились в сфере обеспечения доступа к информации. Что касается участия общественности в принятии решений, то здесь страны ВЕКЦА пока еще находятся на начальном этапе. Хуже всего дела обстоят с доступом к правосудию. Наибольший прогресс в выполнении Орхусской конвенции показали Беларусь, Казахстан, Молдова и Украина, несколько меньший – три кавказские республики, наименьший – Кыргызская Республика, Таджикистан и Туркменистан.

Серьезной проблемой является то, что страны ВЕКЦА не принимают законодательные акты, обеспечивающие реализацию Конвенции (хотя согласно их конституциям Конвенция имеет прямое действие и/или преимущество над национальным законодательством), которые бы позволили задействовать ныне отсутствующие процедурные механизмы. К этому следует добавить недостаток финансирования, а также низкий уровень выполнения положений Конвенции органами управления на субнациональном уровне и ведомствами, напрямую не занимающимися охраной окружающей среды.

Источник: ЕЭК ООН (2005b).

Вставка 6.2.2. Оценочная карта – участие общественности в принятии решений

Большинство стран ВЕКЦА сообщают о наличии у них структур и механизмов в поддержку участия общественности в принятии природоохранных решений. Наибольший прогресс показали Армения (создание управления по связям с общественностью и разработка программы обучения для судебного корпуса) и Узбекистан (подготовка рекомендаций и обучение персонала природоохранных ведомств).



Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

о состоянии окружающей среды), как правило, недостаточно доступна.

ности в принятии решений. Национальные отчеты о состоянии окружающей среды регулярно публикуются в семи странах ВЕКЦА – ежегодно в Украине, Молдове, Российской Федерации и Кыргызской Республике, каждые два года в Казахстане и Таджикистане, каждые три года в Узбекистане и каждые четыре года в Беларуси. Впрочем, независимо от того, как часто публикуются такие отчеты, практически во всех странах ВЕКЦА их тираж (вследствие недостатка финансирования) остается слишком незначительным для того, чтобы удовлетворить спрос заинтересованных групп и общественности. Среди положительных изменений в этой области следует назвать регулярную подготовку отчетов о состоянии окружающей среды в Узбекистане и Таджикистане, использование электронных средств для их распространения в Армении и Кыргызской Республике, а также в целом меры по их популяризации. Однако прочая официальная экологическая информация (помимо отчетов

Для распространения информации и повышения уровня осведомленности природоохранные министерства стран ВЕКЦА все шире используют Интернет-технологии, в частности свои **сайты**, что является непременным условием для реального участия общественности в принятии решений. Так, в последнее время сайты с экологической информацией были созданы природоохранными министерствами Молдовы, Таджикистана и Узбекистана; сайты регулярно обновляются в Армении, Грузии, Казахстане и Узбекистане. На сегодняшний день свои сайты имеют одиннадцать природоохранных министерств (нет в Туркменистане); информация регулярно обновляется на десяти сайтах (не обновляется в Кыргызской Республике). Впрочем, в настоящее время качество этих сайтов оставляет желать лучшего (содержание, удобство для пользователей).

Информация, полученная из природоохранных министерств стран ВЕКЦА, позволяет сделать вывод

о том, что программы **обучения государственных служащих** в области информационного взаимодействия с общественностью сейчас выполняются как минимум в трех странах – в Армении, Узбекистане и Украине. В Узбекистане выполнение таких программ началось в последнее время. Напротив, в Беларуси они были прекращены.

Появляются **реальные формы участия общественности** в разработке природоохранной политики. Ей не только разрешают представлять свои предложения и замечания к проектам законов, но все в большей степени приглашают к этому. Широкое распространение получают Интернет-форумы и другие формы проведения консультаций, которые обеспечивают организациям, готовящим правовые акты, обратную связь с заинтересованными группами. В Кыргызской Республике обязательность таких консультаций установлена законом. Значительно усовершенствованы и процедурные аспекты этого процесса (хотя, например, в Грузии НПО жалуются на то, что предоставляемое время недостаточно для подготовки замечаний и предложений), и теперь важно добиться того, чтобы эти консультации имели действительно содержательный характер, а мнения заинтересованных групп надлежащим образом учитывались при принятии решений. На местном уровне эти процессы еще не получили развития, что, в частности, объясняется отсутствием поддержки со стороны центральных правительств и недостаточным кадровым потенциалом в области взаимодействия с общественностью.

Расширяется **сотрудничество государственного сектора с НПО**. В качестве примера можно указать на работу НПО в области обеспечения выполнения природоохранных требований в Таджикистане или привлечение НПО к управлению водными ресурсами в Казахстане (участие в бассейновых советах). Представители НПО говорят о том, что для них очень важна «моральная поддержка», которую они получают от руководителей и сотрудников государственных ведомств.

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Разрыв между «формальными» и «реальными» формами участия общественности в значительной степени объясняется недостатками в работе природоохранных министерств региона ВЕКЦА (в том числе нехваткой финансирования), недостаточным вниманием к работе с населением, а иногда и особенностями менталитета, которые выражаются в противодействии участию общественности в принятии решений.

Вставка 6.2.3. Пилотные проекты в поддержку участия общественности в ВЕКЦА

С июня 2002 г. по декабрь 2004 г. в шести странах ВЕКЦА (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина) национальные рабочие группы при поддержке консалтинговой компании «Royal Haskoning» и РЭЦ и финансировании со стороны «Europe Aid» занимались реализацией программы, направленной на более эффективное выполнение положений Орхусской конвенции. Цели программы заключались в укреплении потенциала государственных ведомств и НПО в отношении обеспечения общественности экологической информацией и расширении участия общественности в принятии решений. Мероприятия программы включали ознакомительные и учебные поездки, 12 пилотных проектов, подготовку и публикацию рекомендаций и учебных материалов для государственных служащих и групп гражданского общества (на английском, русском и национальных языках), обучение (его прошли более тысячи представителей государственных ведомств и НПО), а также создание сетей взаимодействия с участием инструкторов и журналистов.

Среди конкретных результатов выполненных пилотных проектов можно назвать следующие: публикация рекомендаций по вопросам участия общественности в принятии решений в области природоохранной политики в городе Раздан (Армения); апробация рекомендованных процедур при разработке городского плана по улучшению качества воздуха; распространение опыта с использованием учебных мероприятий, брошюр и местного телевидения. Хотя по сравнению с общими задачами по реализации Орхусской конвенции в странах ВЕКЦА результаты таких локальных проектов могут показаться незначительными, они все же позволяют накапливать опыт и разрабатывать подходы, на основе которых впоследствии будут осуществляться более масштабные программы и мероприятия.

Источник: «Royal Haskoning» и РЭЦ (2004).

Хотя формально «принцип участия» принят в большинстве стран ВЕКЦА, отсутствие у государственных ведомств опыта и навыков в области взаимодействия с общественностью, а также отсутствие правовых актов в реализацию Орхусской конвенции препятствует осуществлению этого принципа на практике. Более того, в некоторых странах деятельность НПО сталкивается с большими препятствиями, чем раньше.

Причины невыполнения требований действующего законодательства – отсутствие политической воли (на национальном и местном уровне), низкая осведомленность государственных служащих о принципе участия и отсутствие правовых последствий для лиц и организаций, допускающих несоблюдение законодательства в этой области.

Препятствием к участию общественности является также низкий уровень взаимодействия между министерствами и местными администрациями.

Среди негативных тенденций, проявившихся в последнее время, следует отметить потерю интереса со стороны внешних доноров к поддержке программ, направленных на расширение роли общественности в разработке природоохранной политики, – в частности, такое развитие событий заставило некоторые РЭЦ в странах ВЕКЦА отклониться от своей первоначальной миссии, которая заключалась в поддержке участия групп гражданского общества в принятии решений в области охраны окружающей среды.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Внедрять более долгосрочные, стратегические подходы на основе накопленного опыта и оценки существующих потребностей. Разрабатывать конкретные механизмы и процедуры и апробировать их в реальных ситуациях, связанных с принятием решений (стратегическая экологическая оценка, оценка воздействия на окружающую среду, выдача комплексных разрешений). Разработать индикаторы, позволяющие оценивать прогресс в области участия общественности в принятии решений.
- Принять или уточнить регулятивные законодательные акты в отношении доступа общественности к экологической информации и участия общественности в принятии решений. Уточнить понятие «экологическая информация», создать простые и четкие процедуры запросов/предоставления экологической информации и ввести санкции за ее непредоставление. Уточнить перечень решений, в принятии которых может участвовать общественность, создать простые и четкие процедуры в отношении такого участия и определить санкции за их невыполнение.
- Разработать программы обучения и повышения уровня информированности в области участия общественности в принятии решений – для государственных служащих, сотрудников органов юстиции и парламентариев. Организовать совместную работу министерств окружающей среды и юстиции, судебной системы, представителей профессионального юридического сообщества и НПО с целью преодоления барьеров, препятствующих доступу к правосудию и реализации прав общественности.
- Создавать управления по связям с общественностью. Создавать и/или усовершенствовать меха-

низмы распространения информации на основе компьютерных и Интернет-технологий (ответы на запросы, регулярное обновление информации на сайтах). Обеспечивать население информацией на местных языках (включая информацию по выполняемым международным проектам).

- Повышать уровень информированности населения о его праве на экологическую информацию и участие в принятии решений, в том числе путем проведения информационно-просветительских кампаний. Оказывать поддержку программам и мероприятиям НПО, направленным на расширение участия общественности в принятии решений. Создавать условия для финансовой стабильности НПО (например, через льготный режим налогообложения).

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

Региональный экологический центр Центральной Азии (2005), *Примеры реализации Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в Центральной Азии (Examples of Implementation of the Convention on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters in Central Asia)* РЭЦ ЦА, Алматы.

Европейский ЭКО-Форум (2006), Показатели наличия условий для участия общественности в принятии решений, имеющих отношение к состоянию окружающей среды, в регионе ВЕКЦА (*Indicators on Creating Preconditions for Public Participation in Environmentally-Relevant Decision-Making in EECCA*) Европейский ЭКО-Форум, Москва (не опубликовано).

Royal Haskoning and the REC (2004), *Environmental Democracy: 12 Examples of Practical Action*. REC, Szentendre (Hungary).

ЕЭК ООН (2005a), *Выводы в отношении процесса представления информации и тенденций в области осуществления (Conclusions on the Reporting Process and Implementation Trends)* ЕЭК ООН, Женева. ECE/MP.PP.2005/20).

ЕЭК ООН (2005b), *Сводный доклад о положении дел в области осуществления Конвенции (Synthesis Report on the Status of Implementation of the Convention)* ЕЭК ООН, Женева. ECE/MP.PP.2005/18).

6.3. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Экологическое образование не только способствует более ответственному экологическому поведению, но и может быть эффективным компонентом комплексной политики, направленной на решение конкретных природоохранных задач (например, в сфере управления водными ресурсами или обращения с отходами).

ООН объявила 2005–2014 гг. Десятилетием образования в целях устойчивого развития. При этом что формально Экологическая стратегия ВЕКЦА определяет цели именно в области экологического образования, на Киевской конференции было также принято заявление министров «О просвещении в интересах устойчивого развития». Таким образом, прогресс в области образования в целях устойчивого развития способствует выполнению Цели 6.3 Экологической стратегии ВЕКЦА. В 2005 г. страны ВЕКЦА приняли стратегию ЕЭК ООН «Образование в целях устойчивого развития»²⁴.

Экологическое образование (ЭО) является наиболее разработанным компонентом образования в целях устойчивого развития (ОУР), которое помимо ЭО включает также экономический и социальный компоненты – в соответствии с таким пониманием устойчивого развития, которое не сводится исключительно к устойчивому природопользованию.

ЭО/ОУР не ограничивается формальным обучением (например, в начальной или средней школе). Скорее, его следует понимать в контексте целостного обучения, не ограниченного формальными или возрастными рамками, а также в контексте повышения уровня осведомленности граждан и общества в целом в отношении вопросов окружающей среды и устойчивого развития.

При подготовке настоящей главы мы опирались на аналитический обзор Европейского ЭКО-Форума, информацию, представленную нам РЭЦ и РЭЦ ЦА, и материалы, относящиеся к реализации стратегии ЕЭК ООН «Образование в целях устойчивого развития».

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

В большинстве стран ВЕКЦА вопросы экологического образования отражены в **законах** об охране окружающей среды, принятых в 1990-е годы, а в Армении и Азербайджане есть и отдельные законы, посвященные экологическому образованию. Кроме того, вопросы экологического образования, как правило, освещаются в **программных документах** министерств образования и охраны окружающей среды. Развитие концепции ОУР также находит отражение в правовых документах – например, на рассмотрении в Парламенте Грузии сейчас находится проект закона об ОУР.

Институциональная ответственность за экологическое образование в большинстве стран ВЕКЦА по-прежнему закреплена за природоохранными министерствами. В Российской Федерации и Украине она передана министерствам образования.

Во многих странах развитие экологического образования предусмотрено национальными **программами** и планами, например Концепцией экологического образования в Казахстане и Национальными планами действий по охране окружающей среды в Армении и Туркменистане. Тем не менее, ОУР по-прежнему не входит в национальные программы развития (за исключением Таджикистана), и, как правило, в странах региона отсутствуют специальные программы в поддержку ОУР. Возможно, это связано с тем, что на концептуальном уровне образование в целях устойчивого развития и экологическое образование не разделяются – формально их разделяют только в Беларуси.

ЭО хорошо интегрировано в национальные **системы образования** стран ВЕКЦА. Оно включено в программы высшего образования во всех странах ВЕКЦА, а в программы начальной и средней школы – как минимум, в половине стран региона. Так, в Украине на ЭО в школах отводится 6% учебных часов. Благодаря накопленному опыту и традиционно большому значению, которое в странах ВЕКЦА придается экологическому образованию, оно успешно развивается в регионе. Немалую роль здесь играет энтузиазм преподавателей и представителей НПО. Для учителей и методистов программы подготовки по ЭО есть во всех странах ВЕКЦА, а в Армении, Казахстане и Туркменистане для учителей разработаны методические указания. Разработана

²⁴ Во время подготовки настоящего документа Секретариат ЕЭК ООН работал над докладом, посвященным оценке хода выполнения Стратегии на основе информации, представленной странами в соответствии со специально разработанными для этого показателями.

Вставка 6.3.1. Использование имеющихся инструментов — инициатива «Зелёный пакет» (Green Pack) в регионе ВЕКЦА

«Зелёный пакет» (Green Pack) представляет собой мультимедийный образовательный пакет, применяемый в области экологического обучения (в первую очередь, в начальной школе) и адаптируемый к условиям конкретных стран. Региональный экологический центр Центральной и Восточной Европы начал разрабатывать его в 2000 г. Впервые «Зелёный пакет» был использован в Польше, Венгрии и Болгарии. В 2004 г. при финансовой поддержке экологического фонда компании Toyota и Министерства окружающей среды Финляндии «Зелёный пакет» начали использовать в Российской Федерации — первоначально в Москве и Санкт-Петербурге (в будущем планируется применять его в Республике Коми, Западной Сибири и на Дальнем Востоке). В 2005 г., при поддержке ОБСЕ и компании British Petroleum, «Зелёный пакет» начали использовать и в Азербайджане. В настоящее время рассматривается возможность применения «Зелёного пакета» в Беларуси, Казахстане и Кыргызской Республике.

Источник: сотрудники Регионального экологического центра для ЦВЕ.

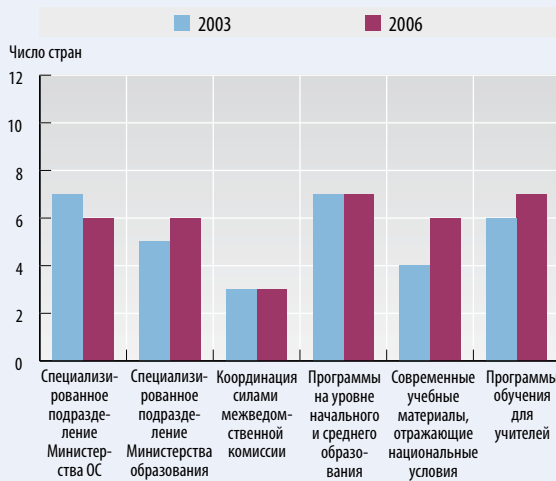
ны учебники и другие материалы по ОЭ (например, в Азербайджане, Армении, Казахстане и Узбекистане).

Вместе с тем в учебных материалах по-прежнему уделяется мало внимания экологическим вопросам, имеющим первоочередное значение на местном уровне. ОУР, как правило, осуществляется в виде самостоятельных проектов, а не интегрируется в предметы или дисциплины, которые уже преподаются, или в учебные планы в целом (на основе комплексных подходов, охватывающих весь спектр учебных дисциплин).

Что касается **неформального обучения и просвещения**, то этим в основном занимаются НПО, зачастую при финансовой поддержке доноров. В этой области есть и успешные примеры сотрудничества НПО с государственными организациями: в частности, это программы обучения для персонала природоохранных ведомств в Армении, выполнение программы «Зелёный пакет» (Green Pack) в Азербайджане и Российской Федерации, летние лагеря в Украине, издание путеводителя по национальному парку Боржом-Харагаули (Грузия). Тем не менее на местном уровне ресурсные центры в основном организуются и поддерживаются НПО. Впрочем, и из этого правила есть исключения — например,

Вставка 6.3.2. Оценочная карта — экологическое образование

В то время как Секретариат ЕЭК ООН проводит мониторинг более широкого направления «Образование в целях устойчивого развития», данная оценочная карта имеет дело с собственно экологическим образованием в странах ВЕКЦА. В информации, предоставленной странами ВЕКЦА, обращает на себя внимание следующее: ликвидация подразделения, занимающегося вопросами ЭО, в Министерстве охраны окружающей среды Таджикистана, создание такого подразделения в структуре грузинского Министерства образования и разработка учебных материалов и программ обучения по ЭО для учителей в Азербайджане и Кыргызской Республике.



Источник: ответы стран ВЕКЦА на Вопросник СРГ ПДООС.

центр экологического образования в Таджикистане, созданный совместными усилиями Министерства охраны природы, РЭЦ ЦА и ОБСЕ.

Информационно-просветительские кампании зачастую проводятся в рамках международных проектов (например, по СОЗ или озоноразрушающим веществам). Определенную роль играют также Орхусские центры (распространение экологической информации) и информационные центры природоохранных министерств (информация по вопросам устойчивого развития в области окружающей среды). Фактически, сейчас существует большой объем информации, но, к сожалению, доступ к ней через официальные порталы и каталоги пока не организован. Кроме того, качество этой информации (представленной в Интернете и печатных изданиях) должным образом не оценивается.

Государственные ресурсы, выделяемые на ЭО/ОУР, пока еще крайне ограничены. Предоставление ресурсов на цели ЭО/ОУР в Карагандинской и Павлодарской областях Казахстана скорее является исключением, чем правилом. Нестабильность в бюджетной сфере ставит под вопрос продолжение инициатив по ЭО/ОУР в ближайшие годы.

Развивается **взаимодействие с НПО**. В некоторых странах (например, в Кыргызской Республике, Молдове и Украине) созданы консультативные советы и рабочие группы с участием представителей заинтересованных сторон. В Армении учреждена межведомственная комиссия по выполнению задач Десятилетия образования в целях устойчивого развития ООН. В Центральной Азии образована межгосударственная рабочая группа, в которой помимо министерств образования и окружающей среды представлены НПО и научное сообщество. Общественные слушания, конференции, совещания и консультации по вопросам экологического образования и устойчивого развития проводятся в Казахстане, Кыргызской Республике, Российской Федерации и Украине.

Переход к ОУР осуществляется повсеместно: в Центральной Азии (ежегодно) и на Кавказе проводятся субрегиональные конференции по ОУР; межведомственные структуры (советы, комиссии) были организованы в Армении, Казахстане, Кыргызской Республике, Молдове и Украине; в Беларуси принципы ОУР включены в Национальную стратегию устойчивого развития, а при Министерстве образования создан Координационный совет по ОУР; в Казахстане, Кыргызской Республике, Российской Федерации и Украине проходят консультации по ОУР. Принимаются национальные программы ОУР – в Беларуси начата работа над такой программой; в Казахстане подготовлен проект национального плана ОУР; в Российской Федерации разработка национальной стратегии и плана действий была рекомендована Думой. Кроме того, в России был разработан стандарт по ОУР.

Тем не менее этот процесс нельзя назвать однозначно позитивным. Зачастую экологическое образование просто переименовывается в образование в целях устойчивого развития без добавления экономических и социальных компонентов. Практические результаты пока еще незначительны – в школьные учебные планы ОУР было введено только в нескольких странах и, в основном, в форме так называемых авторских программ.

Вставка 6.3.3. «Зеленеющее» образование в Украине

С того времени, когда в декабре 2001 г. Министерство образования приняло Концепцию экологического образования Украины, в этой области произошли серьезные положительные изменения. В Парламент передан проект закона об экологическом образовании, министерствами образования и охраны окружающей среды был разработан и выполнен подробный план действий на 2002–2005 гг. Были выявлены определенные недостатки образовательной стратегии с точки зрения целей устойчивого развития. Разработаны стандарты экологического образования на уровне бакалавриата и магистратуры, и студентам уже предлагаются экспериментальные программы. Специалистами в области образования подготовлены и опубликованы десятки учебных пособий и руководств по экологической тематике – от элементарных вводных курсов до «продвинутых» изданий для профессионалов. Свой вклад в развитие экологического образования в Украине вносят и НПО – например, проводя в образовательных учреждениях семинары и конкурсы.

Источник: Правительство Украины <http://www.unece.org/env/esd/ESDintheregion.table.htm>.

Вставка 6.3.4. Образование в целях устойчивого развития в Кыргызской Республике

В Кыргызской Республике НПО совместно с Правительством Республики работают над введением ОУР в программы 25 школ (две–три школы в каждой области). К настоящему времени эта работа уже дала положительные результаты: в частности, включение в учебные планы дополнительных часов по ОУР и создание консультативного совета. Пока еще не решена задача переориентации учебного процесса с «натуралистического образования» с использованием устаревших учебников на собственно *образование для устойчивого развития*. Успеху данной инициативы способствует достаточно высокий уровень взаимодействия между соответствующими управлениями Министерства образования и Государственного агентства по охране окружающей среды (хотя из них первое относится к данному проекту с большим энтузиазмом, а второе – более сдержанно), а также то, что НПО стараются поддерживать с государственными организациями хорошие отношения. В частности, они привлекают к своей работе специалистов указанных ведомств в качестве экспертов.

Источник: материалы семинара по вопросам образования и участия общественности в природоохранной деятельности в Центральной Азии (организован Европейским ЭКО-Форумом).

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Препятствия к более успешному развитию экологического образования и образования в целях устойчивого развития в регионе ВЕКЦА в основном носят структурный характер и связаны с общей ситуацией в сфере образования. В частности, отсутствуют стимулы к взаимодействию системы образования с природоохранным сектором. Учебные планы в странах ВЕКЦА перегружены, и в них не остается места для новых предметов. Координация между различными уровнями системы образования осуществляется плохо. У учителей отсутствует мотивация (в частности, из-за низкой заработной платы), и многие квалифицированные специалисты уходят из системы образования.

Определенные проблемы связаны также с концептуальным пониманием образования в целях устойчивого развития – и, соответственно, экологического образования. Экологическое образование имеет в странах ВЕКЦА давние традиции, но оно основано на научных и технических подходах, связанных с решением конкретных экологических проблем, и в гораздо меньшей степени занимается пропагандой «принципа участия», изменением экологического поведения и анализом моделей производства и потребления. Устойчивое развитие по-прежнему понимается только как охрана природы и борьба с загрязнением.

Еще одно существенное препятствие связано с недостатками учебных пособий и материалов, которые к тому же во многих случаях устарели и плохо систематизированы.

Что касается экологического просвещения на неформальном уровне, то здесь следует указать на недостаточные познания журналистов в области охраны окружающей среды и устойчивого развития, вследствие чего указанные вопросы получают в СМИ минимальное освещение.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Далее развивать взаимодействие между природоохранными министерствами и министерствами образования. Создать правовую основу ОУР путем принятия законов в области образования (а не законов, специально посвященных ОУР) с целью интеграции ОУР в национальные учебные планы в качестве «сквозной» темы широкого спектра существующих учебных дисциплин. Развивать концептуальное понимание ОУР у сотрудников соответствующих ведомств, учителей и

представителей НПО. Разрабатывать и внедрять программы подготовки для учителей. Создавать условия для регионального обмена опытом в области ОУР и ЭО между специалистами-практиками.

- Разработать современные междисциплинарные мультимедийные учебные программы, на основе которых вопросы устойчивого развития могли бы рассматриваться в рамках всех обязательных предметов. Модернизировать существующие учебные материалы и методические руководства в области экологического образования; подготовить, издать и каталогизировать новые. Рассмотреть возможность использования в учебных программах материалов, имеющихся у НПО. Привлекать представителей НПО к разработке программ ОУР.
- Уделять больше внимания образованию для взрослых. Проводить просветительские кампании на национальных языках. Развивать взаимодействие со СМИ и проводить обучение журналистов по вопросам окружающей среды.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

РЭЦ ЦА (2006), *Обзор Центральной Азии о прогрессе в области образования для устойчивого развития*. Алматы (Progress Review on Education for Sustainable Development in Central Asia) РЕЦ ЦА, Алматы.

Европейский ЭКО-Форум (2006), Оценка выполнения Цели 6.3 Экологической стратегии ВЕКЦА (Экологическое образование) с точки зрения региональных НПО (Review of Implementation of Objective 6.3 (Environmental Education) of the EECCA Environment Strategy from the point of view of NGOs of the region) Европейский ЭКО-Форум, Москва (не опубликовано).

РЭЦ-Кавказ (2005), *Образование для устойчивого развития. Материалы Пятой ежегодной международной конференции РЭЦ-Кавказ (Education for Sustainable Development – Proceedings of the Fifth Annual International Conference of REC Caucasus)* РЭЦ-Кавказ, Тбилиси.

РЭЦ (2003), *Программа «Green Pack» (Green Pack)* РЭЦ, Центендре, Венгрия.

РЭЦ (2006), *«Green Pack» для России (Green Pack for Russia)* РЭЦ, Центендре, Венгрия.

ЕЭК ООН (2003), *Заявление министров окружающей среды стран ЕЭК ООН о просвещении в интересах устойчивого развития (Statement on Education for Sustainable Development by the UNECE Ministers of the Environment)* ЕЭК ООН, Женева.

7. Трансграничные вопросы и многосторонние природоохранные соглашения

ВВЕДЕНИЕ

Процессы деградации окружающей среды нередко имеют трансграничное измерение – это и трансграничный перенос загрязнений воздуха на большие расстояния, и загрязнение трансграничных водных объектов, и трансграничное перемещение опасных отходов, и загрязнение морской среды. В то же время биоразнообразие, стабильность климата и сохранность озонового слоя – это общее благо, принадлежащее всему человечеству. Контроль за указанными процессами осуществляется гораздо более эффективно, если он координируется на международном уровне. Кроме того, сотрудничество в области охраны окружающей среды и экологическая дипломатия имеют большое значение для предотвращения и разрешения возможных конфликтов между странами и в некоторых случаях используются как инструмент поддержки политического взаимодействия.

Международное экологическое сотрудничество часто осуществляется в рамках многосторонних природоохранных соглашений (МПС). Даже в тех случаях, когда страны ВЕКЦА не готовы присоединиться к тому или иному МПС, они могут с пользой для себя принять участие в деятельности в рамках данного соглашения, поскольку некоторые МПС предполагают и стимулируют такое участие – в качестве примера можно упомянуть программу помощи, осуществляемую в рамках Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий.

В настоящей главе рассматривается участие стран ВЕКЦА в решении трансграничных экологических проблем в рамках системы многосторонних природоохранных соглашений. При подготовке главы мы в основном использовали материалы, вошедшие в доклад ЕЭК ООН «Реализация многосторонних природоохранных соглашений ЕЭК ООН».

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

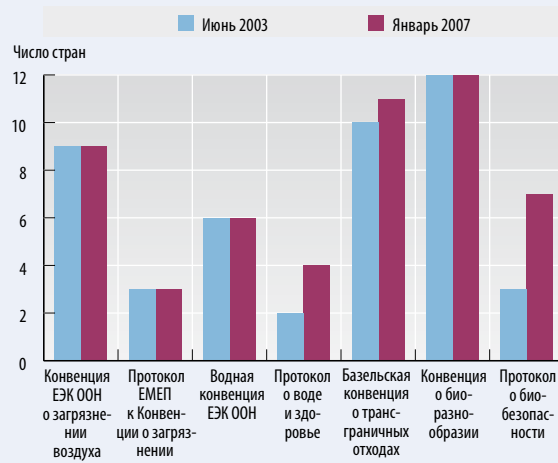
В первую очередь следует отметить медленные темпы **ратификации** последних конвенций и протоколов ЕЭК ООН, в частности протоколов, подписанных на Киевской конференции министров. Кроме того,

некоторые страны (и особенно государства ВЕКЦА) зачастую ратифицируют конвенции/протоколы в отсутствие необходимых изменений в национальном законодательстве или национальных механизмов реализации соответствующих соглашений. Такое положение вещей имеет и свои положительные стороны, поскольку правительства и парламенты этих стран ощущают на себе давление, заставляющее их принимать необходимые меры в поддержку реализации соглашений. Кроме того, эти страны могут получать техническую помощь, которая предоставляется только государствам, ратифицировавшим то или иное согла-

Вставка 7.1. Оценочная карта — многосторонние природоохранные соглашения

Ратификация многосторонних соглашений в области охраны окружающей среды является весьма относительным показателем прогресса в сфере природоохранного сотрудничества. Более важным показателем представляется уровень выполнения соответствующих требований, но оценить его очень сложно. Ратификация представляет лишь собой важный первый шаг к реализации соглашений, а в этой сфере, судя по последним данным, пока удалось достичь лишь очень ограниченного прогресса. Число стран, ратифицировавших глобальный Картахенский протокол по биобезопасности (всего семь; из них четыре – после 2002 г.), превышает число государств, ратифицировавших протоколы, действующие в регионе ЕЭК ООН.

Ратификация многосторонних природоохранных соглашений



Источник: веб-сайты Конвенций ЕЭК ООН/ЮНЕП.

шение. Впрочем, в последнее время страны отказываются от этой практики и ратифицируют международные природоохранные соглашения только после того, как полностью подготовят механизмы их реализации.

Что касается уже ратифицированных соглашений, то международное сообщество ожидает от стран ВЕКЦА более эффективной работы по **обеспечению соблюдения и реализации** этих соглашений. Объем собственных средств, выделяемых странами ВЕКЦА на мероприятия по выполнению конвенций, очень незначителен; в этом они почти полностью полагаются на внешнюю финансовую помощь. Не все страны ВЕКЦА предоставляют отчеты о выполнении конвенций, либо отчеты поступают с запозданием, либо они такого низкого качества, что надлежащая оценка хода выполнения соответствующего соглашения оказывается невозможной. В свою очередь невыполнение требований к отчетности отрицательно сказывается на эффективности механизмов, призванных обеспечивать выполнение положений соответствующих соглашений. Страны, которым не удается обеспечить соответствие требованиям конвенций, иногда отказываются от активного диалога с комитетами по реализации и обеспечению выполнения требований того или иного соглашения и должным образом не информируют эти комитеты о мероприятиях, направленных на реализацию конвенции.

Помимо тех государств, которые сделали это раньше, за период с 2003 г. ни одна из стран ВЕКЦА не ратифицировала Конвенцию ЕЭК ООН о **трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния** или какой-либо из восьми протоколов к ней. Сторонами Конвенции являются девять стран ВЕКЦА (кроме Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана). Беларусь, Российская Федерация и Украина ратифицировали Протокол ЕМЕП (по мониторингу) и два протокола по выбросам серы и окислов азота, а Молдова – протоколы по стойким органическим загрязнителям (СОЗ) и тяжелым металлам.

Некоторый прогресс наблюдается в области мониторинга качества воздуха в соответствии с требованиями Конвенции – даже в странах, не ратифицировавших Протокол ЕМЕП. В Армении, Грузии, Казахстане, Молдове и Украине ведется работа по организации станций сети мониторинга ЕМЕП, а Беларусь оказывает методическую помощь в создании регистров

выбросов в регионе ВЕКЦА. В Казахстане прошло несколько региональных семинаров по Конвенции, один из которых был посвящен регистрам выбросов. Беларусь, Казахстан, Молдова, Российская Федерация и Украина участвуют в деятельности сетей по мониторингу экосистем – либо присылая своих представителей на совещания и семинары, либо предоставляя данные мониторинга. В нескольких странах ВЕКЦА ведется работа по созданию регистров СОЗ (как правило, в форме реализации различных проектов в рамках Стокгольмской конвенции о СОЗ).

Шесть стран ВЕКЦА ратифицировали Конвенцию ЕЭК ООН по охране и использованию **трансграничных водотоков и международных озер** еще до Киевской конференции министров. С тех пор Молдова и Украина ратифицировали Протокол по проблемам воды и здоровья. Хотя еще остаются некоторые проблемы, связанные с созданием (в соответствии с Водной конвенцией) систем управления речными бассейнами, в последние три года были созданы новые совместные органы (например, Чу-Таласская комиссия). Обнадеживающим примером является также сотрудничество Молдовы и Украины в области обмена информацией по бассейну реки Днестр – уже сейчас эти две страны обмениваются данными, полученными

Вставка 7.2. Совместные органы, занимающиеся трансграничными водными объектами в Центральной Азии

Управление информацией в странах ВЕКЦА пока еще находится на очень низком уровне. Персонал природоохранных и водохозяйственных ведомств и организаций здравоохранения зачастую работает с информацией на бумажных носителях. В целях развития обмена информацией между организациями, осуществляющими мониторинг и оценку, в Центральной Азии было создано несколько совместных органов. Гидрометеорологическая служба Узбекистана выполняет функции информационно-коммуникационного центра – она ведет общую базу данных и предоставляет гидрометеорологические данные, информацию об уровне загрязнения водных ресурсов и прогнозы потребителям такой информации в соседних странах. Кроме этого, проект «Региональная информационная база водного сектора Центральной Азии» (CAREWIB) является полезной базой, в которой собрана информация о состоянии дел в сфере управления водными ресурсами в бассейне Аральского моря.

Источник: ЕЭК ООН (2007).

ми на шести контрольных станциях, которые были определены в соглашении между сторонами.

Из всех стран ВЕКЦА к Базельской конвенции о контроле за **трансграничной перевозкой опасных отходов** не присоединился только Таджикистан. Казахстан сделал это через несколько дней после Киевской конференции. Вместе с тем, многие из стран ВЕКЦА по-прежнему не предоставляют в Секретариат Базельской конвенции сколько-нибудь существенную информацию. За период с 2003 г. нормативные акты, вводящие ограничения в отношении трансграничной перевозки опасных отходов, были приняты в Армении и Российской Федерации.

Сторонами Стокгольмской конвенции о **стойких органических загрязнителях (СОЗ)** являются шесть стран ВЕКЦА. Из этих шести Планы выполнения уже разработаны в Армении, Беларуси и Молдове, Азербайджан не успел сделать этого в установленный срок, а для Грузии и Кыргызской Республики установленный срок еще не наступил.

К Конвенции о **биологическом разнообразии** присоединились все страны ВЕКЦА. За период с 2003 г. четыре страны ратифицировали Протокол по биобезопасности – это Армения, Азербайджан, Кыргызская Республика и Таджикистан. Третий национальный отчет был представлен в Секретариат Конвенции только семью странами ВЕКЦА (срок – сентябрь 2006 г.).

Все страны ВЕКЦА присоединились к Рамочной конвенции ООН об **изменении климата** (РКИК ООН). За период с 2003 г. Киотский протокол ратифицировали две страны – Российская Федерация (что сделало возможным вступление Протокола в силу) и Беларусь. Из всех стран ВЕКЦА Киотский протокол не ратифицирован только Казахстаном и Таджикистаном, что лишает их возможности пользоваться Механизмами чистого развития. Являясь так называемыми странами Приложения I, Беларусь, Российская Федерация и Украина несут особые обязательства, в том числе по отчетности; при этом все они на несколько месяцев задержали предоставление своих «национальных сообщений» (срок – январь 2006 г.).

О совместных действиях по защите **региональных морей** известно значительно меньше. Четыре страны ВЕКЦА, наряду с Ираном, ратифицировали Рамоч-

ную конвенцию по защите морской среды Каспийского моря. Опираясь на международную поддержку, они также разработали рекомендации, описывающие поэтапный порядок выполнения Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Хотя загрязнение Каспийского моря нефтепродуктами является для прикаспийских стран одной из самых значительных экологических проблем, низкие штрафы и слабый контроль со стороны государственных ведомств обуславливают отсутствие у нефтяных компаний серьезных стимулов к минимизации загрязнения окружающей среды. Ряд проектов и сотрудничество на официальном уровне осуществляются также в рамках Комиссии по защите морской среды Черного моря от загрязнения.

Вставка 7.3. Растущее значение морской среды как объекта трансграничного сотрудничества

По мере усиления экономической активности прибрежные зоны и моря в регионе ВЕКЦА подвергаются все большему давлению, в результате чего многие экосистемы утратили свое биологическое богатство и способность адаптироваться к меняющимся условиям. Значительные площади акватории Черного и Каспийского морей подвержены эвтрофикации (хотя в водах северо-западного шельфа Черного моря наблюдается некоторое улучшение ситуации). Сокращаются запасы некоторых видов промысловых рыб – в основном, вследствие того, что они эксплуатируются сверх допустимого биологического предела, но также и из-за распространения инвазивных чужеродных видов (ИЧВ). Так, в Каспийском море инвазивный гребневик может стать для рыбного хозяйства причиной ущерба, превышающего 4 млрд евро ежегодно. Темпы интродукции ИЧВ постепенно увеличиваются. Баренцево и другие арктические моря Российской Федерации более других подвержены воздействию опасных веществ, особенно СОЗ. Морской среде и биоразнообразию Каспийского моря угрожает загрязнение, источником которого является нефтяная промышленность. (Хотя в настоящее время ситуация может считаться локализованной, с дальнейшим расширением разведочной деятельности и нефтедобычи она будет расширяться.) В регионе ВЕКЦА по-прежнему разрешены к эксплуатации однокорпусные танкеры. Несмотря на растущую остроту перечисленных и других проблем, страны ВЕКЦА по-прежнему слишком мало делают для обеспечения более эффективной координации усилий по мониторингу ситуации в региональных морях.

Источник: ЕАОС (2007).

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Низкий уровень ратификации странами ВЕКЦА многосторонних природоохранных соглашений может объясняться как «слабыми сторонами» самих стран ВЕКЦА (отсутствие необходимой политической воли, низкий уровень информированности о содержании соглашений и вытекающих из них требованиях, недостаточный технический, административный и финансовый потенциал, низкий уровень координации деятельности государственных ведомств), так и растущей сложностью обязательств, накладываемых международными соглашениями.

Выполнение природоохранных соглашений затрудняется такими факторами, как нечеткость национального законодательства, несоответствие инструментов природоохранной политики (например, стандартов качества воды) требованиям сегодняшнего дня, низкий уровень координации деятельности государственных ведомств и отсутствие стабильности вследствие непрекращающегося процесса реорганизации на институциональном уровне.

Еще одной серьезной проблемой является недостаточное и нестабильное финансирование мероприятий, связанных с выполнением международных соглашений, самими странами ВЕКЦА, вследствие чего средств не хватает не только на закупку оборудования или обучение персонала, но иногда даже и на перевод документации. Ошибки при оценке расходов, связанных со сбором и анализом данных и предоставлением отчетности, приводят к тому, что с прекращением международного финансирования прекращаются и эти мероприятия.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

- Осуществлять контроль за соблюдением национального законодательства и выполнением требований МПС на основе усовершенствованных механизмов национальной политики.
- Совершенствовать институциональные структуры, добиваться четкого разделения функций и ответственности. Совершенствовать механизмы координации (горизонтальной и вертикальной) действий

государственных ведомств. Повышать уровень координации действий национальных организаций и ведомств, на которые возложена ответственность за выполнение различных соглашений и конвенций.

- Систематизировать подходы в области укрепления потенциала. Обеспечить структурирование и приоритезацию потребностей в укреплении потенциала (в кратко- и долгосрочной перспективе). Осуществлять инвестиции за счет внутренних ресурсов. Рассмотреть возможность использования мероприятий по укреплению потенциала в целях повышения качества координации.
- Интегрировать в национальные планы проекты, финансируемые международными организациями. Привести системные требования в соответствие с имеющимися ресурсами. Осуществлять контроль за тем, чтобы цели проектов и мероприятия по проектам не дублировались, а к реализации проектов привлекались все необходимые участники.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ЕАОС (2007), *Окружающая среда Европы четвертая оценка (Europe's Environment: the Forth Assessment)* ЕАОС, Копенгаген.

ЕЭК ООН (2007), *Реализация многосторонних природоохранных соглашений ЕЭК ООН (Implementation of UNECE Multilateral Environmental Agreements)* ЕЭК ООН, Женева.

8. Заключительные выводы

Формулировка кратких обобщающих выводов по 15 направлениям природоохранной политики и 12 странам представляется непростой задачей. Она становится еще более сложной ввиду углубления политических и экономических различий между отдельными странами ВЕКЦА. Относительно богатые и относительно бедные страны региона сталкиваются с разными препятствиями и возможностями для улучшения ситуации. Кроме того, в странах ВЕКЦА отсутствует прямая взаимосвязь между прогрессом в области экономических и политических реформ (демократизация) и ситуацией в природоохранной сфере.

В большинстве стран ВЕКЦА отсутствуют такие мощные стимулы к реформированию природоохранной политики, как давление со стороны общественности и «зеленые» предпочтения потребителей (имеющие большое значение в странах Запада) или необходимость выполнения требований ЕС (как у стран – кандидатов в члены ЕС в Центральной Европе). Возможности, появившиеся с возобновлением экономического роста, в странах ВЕКЦА также используются не в полной мере – ни для осуществления масштабных природоохранных инвестиций, ни для реформы системы ценообразования. Система государственного управления, реформируемая неровными темпами и пока еще не справившаяся с коррупцией, зачастую не способствует внедрению современных подходов в природоохранной сфере. Вместе с тем, несмотря на имеющиеся различия, страны ВЕКЦА объединяет общая правовая и управленческая культура, унаследованная от советских времен и продолжающая служить основой для обмена опытом между отдельными государствами региона.

ОЦЕНКА ПРОГРЕССА

Существует большое количество примеров положительных изменений и успешных действий во всех странах региона и по всем направлениям природоохранной политики – мы говорим о них в соответствующих главах настоящего доклада. Даже в тех областях, в которых, казалось бы, никаких улучшений не происходит (например, стандарты качества окружающей среды), к положительным изменениям можно отнести, как минимум, осознание необходимости реформ.

По различным направлениям политики прогресс неоднороден. Сравнительная оценка достижений в реализации всех целей Экологической стратегии ВЕКЦА представляется затруднительной, однако можно сказать, что наиболее значительные улучшения происходят в таких областях, как обеспечение выполнения природоохранных требований, ВКХ, управление водными ресурсами и сельское хозяйство. Менее существенные сдвиги наблюдаются в области управления отходами, сохранения биоразнообразия, транспорта и энергосбережения.

Лишь в редких случаях улучшения являются последовательными; по-прежнему существует слишком мало примеров того, чтобы какое-то направление природоохранной политики в какой-либо из стран ВЕКЦА реформировалось на основе системного подхода. Отсутствие последовательности определяется отнюдь не случайными обстоятельствами – скорее, оно зависит от разнообразных факторов, включая уровень донорской поддержки, лоббирование со стороны соответствующей отрасли, внимание (или его отсутствие) со стороны высшего руководства страны и наличие политической воли к изменению ситуации. В этом смысле стратегической задачей является максимально полное использование тех факторов, которые наиболее актуальны для той или иной страны.

Нормативно-правовые основы природоохранной политики хотя и не идеальны, но, как правило, достаточно хорошо разработаны и продолжают совершенствоваться. Основные проблемы находятся на уровне реализации – это и отсутствие надлежащих подзаконных актов, и слабая правоприменительная база. Несовершенство механизмов реализации особенно очевидно на региональном уровне – а ведь зачастую именно на нем и решаются основные задачи природоохранной политики.

Сравнительный анализ ситуации на различных направлениях природоохранной деятельности позволяет сделать некоторые важные выводы. Один из них касается инфраструктуры, имеющей значение для состояния окружающей среды. Примечательно, что в любой области, которую бы мы ни взяли (ВКХ, обращение с отходами, энергетика, городской транспорт или ирригация), ситуация приблизительно одинаково

вая: неустойчивость имеющихся моделей финансирования приводит к деградации инфраструктуры, низкому качеству обслуживания и отрицательному воздействию на окружающую среду.

Еще один интересный вывод относится к взаимоотношениям между природоохранными органами и отраслевыми министерствами. Хотя для всех очевидно, что продвижение стран ВЕКЦА в направлении экологической устойчивости во многом будет зависеть от эффективной интеграции целей природоохранной политики в отраслевые стратегии развития, природоохранные ведомства еще не готовы к содержательному межсекторному диалогу, а выработка интегрированных стратегий еще не получила должного развития. В то же время прогресс на этом направлении в значительной степени зависит от готовности к такой работе на высшем уровне правительства и создания более эффективных стимулов для горизонтального взаимодействия.

На первый взгляд может показаться, что со времени проведения Киевской конференции министров на многих направлениях природоохранной политики положительные изменения не получили ускорения. Более того, в некоторых случаях наблюдается регресс, например снижение потенциала и ограничение полномочий природоохранных органов. Развитие событий за период с 2003 г. позволяет сделать вывод о том, что реформирование природоохранной политики в регионе ВЕКЦА потребует гораздо больше времени, чем, например, в странах Центральной и Восточной Европы. Вместе с тем анализ ситуации за истекший период указывает на то, что в странах ВЕКЦА ведется достаточно серьезная подготовительная работа, закладывающая основы для положительных изменений в будущем, а последовательность и терпение рано или поздно приводят к положительным результатам – определенные улучшения в некоторых странах ВЕКЦА стали возможными благодаря тому, что в предыдущие годы для них были созданы необходимые предпосылки.

Во многом положительные изменения происходят благодаря донорской помощи, которая имеет важное каталитическое значение. Хотя настоящий доклад в основном описывает работу по развитию реформ, осуществляемую самими странами ВЕКЦА, следует отметить, что в значительной степени улучшения

стали возможны благодаря помощи доноров, работающих на двусторонней основе, или международных организаций.

ОСНОВНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ

В своем продвижении к экологической устойчивости и совершенствованию управления природоохранной деятельностью страны ВЕКЦА сталкиваются с разнообразными препятствиями, наиболее очевидным из которых является недостаточное финансирование. Оно ощущается на всех направлениях природоохранной политики, хотя отнюдь не во всех случаях является основным сдерживающим фактором.

В некоторых странах ВЕКЦА природоохранные ведомства сталкиваются с серьезными проблемами, имеющими институциональный и организационный характер и зачастую связанными с особенностями системы государственного управления, которые унаследованы от советского периода. Политическое влияние природоохранных органов остается низким; в государственных ведомствах пока еще плохо воспринимают современные концепции экологического менеджмента, и для сферы управления природоохранной деятельностью по-прежнему характерны непрозрачные и технократические подходы, в основном ориентированные на решение узких задач. Усилия природоохранных ведомств больше направлены на «издание законов», нежели на совершенствование системы регулирования и достижение измеряемых результатов. Государственные служащие нередко сталкиваются с отрицательными стимулами (речь идет и об уровне заработной платы, и об оценке результатов их деятельности), что способствует сохранению малоэффективных методов работы и препятствует внедрению более современных подходов к управлению природоохранной деятельностью.

Что касается кадрового потенциала природоохранных органов, то специалисты, работающие в них, как правило, обладают хорошей научной подготовкой, дефицит же наблюдается в отношении профессиональных навыков работы в условиях рыночной экономики – будь то менеджмент, финансы или коммерческая деятельность. Это относится и к собственно природоохранным ведомствам, и к органам местного управления, и к предприятиям, эксплуатирующим

природоохранную инфраструктуру или оказывающим иные услуги природоохранного характера. Все это ограничивает их возможности в отношении обоснования экономических выгод природоохранной деятельности, работы на основе среднесрочных планов расходов, принятия эффективных бизнес-решений, подготовки предложений по проектам или управления ими.

Разработке и реализации природоохранной политики препятствует также недостаточное понимание роли информации и информационного менеджмента. В связи с этим следует упомянуть также о дефиците информации, ее низком качестве и несогласованности систем сбора и обработки данных – например, в области обращения с отходами, сельского ВКХ или загрязнения воздуха в городах. Существенным обстоятельством является и то, что по всем направлениям природоохранной политики «стоимость бездействия», как правило, остается неизвестной.

Серьезной проблемой остается и качество межведомственной координации – как горизонтальной (разработка межотраслевой политики), так и вертикальной (реализация политики).

Освоению передового опыта природоохранной деятельности препятствует низкий уровень информированности населения и хозяйствующих субъектов о задачах природоохранной политики, будь то в сфере сохранения биоразнообразия, управления отходами, энергосбережения, транспорта или агроэкологических методов в сельском хозяйстве. Несмотря на большое количество природоохранных НПО в регионе ВЕКЦА, в основном они занимаются локальными вопросами и существуют благодаря поддержке доноров, т.е. пока еще у них нет той общественной базы, которую, НПО создали в большинстве стран – членов ОЭСР. Освещение экологических вопросов средствами массовой информации (там, где оно есть) в основном сводится к техническим аспектам конкретных экологических проблем.

Кроме того, управление природоохранной деятельностью сталкивается в странах ВЕКЦА со структурными и политическими препятствиями, которые природоохранные ведомства сами по себе преодолеть не в состоянии. Как уже говорилось выше, к этим препятствиям относится отсутствие достаточно мощных стимулов к

повышению экологической эффективности (из-за чего вопросам охраны окружающей среды в национальных планах и программах отводится второстепенное значение), несовершенство системы государственного управления в широком смысле (включая всепроникающую коррупцию) и то, что децентрализация ответственности в контексте низкой бюджетно-финансовой дисциплины представляет для стран ВЕКЦА достаточно трудную задачу. Свою роль играют и соображения, связанные с конкурентоспособностью предприятий и отраслей, а также социальные аспекты природоохранной политики – в частности, они препятствуют ужесточению требований в области предотвращения загрязнения и контроля за их выполнением, а также реформированию системы ценообразования и тарифов. Кроме того, со времени проведения в 2003 г. Киевской конференции министров существенно снизились объемы финансовой помощи доноров, выделяемой на природоохранные цели – при этом, по мнению стран ВЕКЦА, интерес к сотрудничеству со стороны доноров не уменьшился.

И, наконец, на уровне высшего политического руководства стран ВЕКЦА (администрации президентов, министерства финансов и экономического развития и т.д.) до сих пор преобладает мнение о том, что охрана окружающей среды является скорее препятствием для экономического роста, чем необходимым компонентом социально-экономического развития в долгосрочной перспективе.

ОТ СЛОВ К ДЕЛУ

Нет какой-либо универсальной «дорожной карты», руководствуясь которой можно было ускорить процесс реформирования природоохранной деятельности во всех странах региона. В странах ВЕКЦА различная экономическая и экологическая ситуация, у них разные национальные приоритеты и, наконец, разные возможности, вследствие чего прогресс в выполнении экологических целей не может быть везде одинаковым. Вместе с тем между странами ВЕКЦА по-прежнему много общего – того, что они унаследовали от предыдущего периода своего развития (с положительным или отрицательным знаком). Анализ, изложенный в настоящем докладе, указывает на наличие ряда ключевых задач, которые являются общими для всех стран региона ВЕКЦА.

- **Ясное понимание** целей развития каждой страны ВЕКЦА и способов их достижения. Четкие приоритеты и задачи в области охраны окружающей среды – это ориентир, необходимый не только для реформирования природоохранной политики на национальном уровне, но и для координации международной помощи. Такие приоритеты должны определяться на основе тщательного анализа и при условии привлечения к этому процессу заинтересованных групп и широкой общественности. Природоохранным ведомствам следует как можно убедительнее доказывать необходимость и желательность включения экологических задач в национальные планы развития (а также в программы доноров) и развивать партнерские взаимоотношения с министерством финансов и отраслевыми министерствами с целью подготовки таких реформ, которые бы одновременно служили и целям развития данной отрасли, и целям природоохранной политики.
- **Поэтапное проведение реформ** – в частности, это потребует постановки целей и мониторинга их выполнения (в том числе в основных секторах экономики) в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе; определения последовательности действий; выбора таких темпов реформ, которые были бы соразмерны политическим, экономическим и техническим ограничениям, существующим в каждой стране ВЕКЦА; использования широкого спектра комплексных инструментов природоохранной политики (например, в области энергосбережения или обеспечения выполнения природоохранных требований); укрепления потенциала в соответствии с выполняемыми задачами.
- **Первоочередное внимание практической реализации политики** – комплексный подход к планированию, составлению бюджетов и мониторингу; разработка и принятие подзаконных актов; повышение уровня межведомственной координации и мониторинг участия отраслевых министерств в выполнении национальных задач природоохранной политики; расширение полномочий природоохранных органов на субнациональном уровне.
- **Создание действенных стимулов** для производителей и потребителей с целью повышения экологической эффективности с наименьшими затратами. Это потребует оптимизации всей системы регулирования, реформирования экономических инструментов и применения широкого спектра инструментов стимулирования, направленных на обеспечение выполнения природоохранных требований. Вместе с тем необходимо развивать и эффективное управление спросом – реформирование тарифов и системы ценообразования должно сопровождаться мероприятиями по повышению уровня информированности.
- **Совершенствование институциональных структур** – в частности, оно потребует хотя бы минимальной институциональной стабильности и дисциплины (с тем, чтобы запланированные реформы действительно выполнялись) и уточнения функций и сфер ответственности на субнациональном уровне (будь то в сфере ВКХ, обращения с отходами, управления речными бассейнами или городского транспорта). Для достижения этих целей природоохранным организациям необходимо будет разработать более обоснованные экономически и эффективные бизнес-планы реализации приоритетных задач и устранить отрицательные стимулы, мешающие сотрудникам работать на конечный результат. Разработка и реализация природоохранной политики требует создания надежных информационных систем, надлежащим образом отражающих все цели природоохранной политики.
- **Комплексный подход к финансированию природоохранной деятельности** – надлежащая интеграция расходов на природоохранную деятельность в структуру государственных и муниципальных бюджетов (соразмерно с последствиями деградации окружающей среды); стимулирование частного сектора к инвестициям в снижение уровней загрязнения (в соответствии с принципом «загрязнитель платит»); более эффективное использование такого источника природоохранного финансирования, как платежи потребителей (в соответствии с принципом «потребитель платит»); улучшение инвестиционного климата с целью привлечения к финансированию и управлению природоохранной инфраструктурой частного капитала (включая финансовые учреждения); более полное использование новых источников финансирования (например, механизма чистого развития); максимально эффективное использование имеющегося донорс-

кого финансирования (например, грантов для получения доступа к кредитам МФИ). Необходимо также укреплять потенциал правительств стран ВЕКЦА в сфере мобилизации перечисленных источников финансирования (в частности, в плане подготовки природоохранных инвестиционных проектов) и управления привлеченными таким образом финансовыми ресурсами.

- **Инвестиции в навыки и компетенции как стратегическая задача.** Недостаточный кадровый потенциал природоохранных ведомств имеет несколько аспектов, и не все проблемы могут быть решены одновременно. В настоящем докладе мы неоднократно указывали на то, что критически важными направлениями развития кадрового потенциала являются следующие: экономические аспекты охраны окружающей среды, менеджмент (в особенности управление финансами и персоналом), интеграция целей природоохранной политики в отраслевые стратегии и национальные планы развития и взаимодействие с общественностью и заинтересованными группами. Особое внимание необходимо уделить развитию потенциала организаций, действующих на субнациональном уровне.
- **Более широкое привлечение общественности и заинтересованных групп к управлению природоохранной деятельностью.** Успешное реформирование природоохранной политики требует широкой общественной поддержки. В этом смысле НПО для природоохранных ведомств являются естественными союзниками (хотя в реальности пока еще случается обратное). НПО берут на себя как минимум две важные задачи – функции гражданского контроля и природоохранная деятельность на местном уровне. Не менее важным представля-

ется и понимание природоохранными органами проблем и приоритетов предприятий, и выработка общей с ними позиции. Следует также уделять больше внимания привлечению средств массовой информации к работе по повышению уровня информированности и пропаганде надлежащего экологического поведения.

- **Совершенствование механизмов международного сотрудничества.** Мотивация к сотрудничеству со странами ВЕКЦА в области охраны окружающей среды может быть различной: например, оказание помощи в достижении ЦРТ, выполнение многосторонних природоохранных соглашений, реализация политики «нового добрососедства» ЕС; соображения экологической безопасности или озабоченность процессами миграции. Тем не менее, по мере того как доноры переориентируются с отраслевых программ на поддержку бюджета в целом, природоохранным министерствам стран ВЕКЦА придется доказывать приоритетность экологических целей – как и то, что они способны эффективно распоряжаться ресурсами. В то же время по мере экономического роста страны ВЕКЦА все в меньшей степени испытывают необходимость в традиционных формах природоохранного сотрудничества – его нужно переводить на более сложный, передовой и «наукоемкий» уровень. Таким образом, донорам следует искать более долгосрочные подходы к сотрудничеству, которые позволят природоохранным министерствам стран ВЕКЦА существенно укрепить свой институциональный потенциал. Для успешной интеграции природоохранной политики такая поддержка крайне необходима. Совершенствуя механизмы реализации природоохранной политики, страны ВЕКЦА должны как можно полнее использовать международные программы и развивать обмен опытом на уровне региона.

Вставка 8.1. Сыграла ли свою роль Экологическая стратегия ВЕКЦА?

Настоящий доклад представляет собой попытку описания хода выполнения странами ВЕКЦА целей общей для региона Экологической стратегии. Оценка того, какую роль в этом процессе сыграла сама Стратегия, в задачи настоящего доклада не входит. Тем не менее Секретариат СРГ ПДООС воспользовался возможностью, которая появилась у него в связи с проведением в ноябре 2006 г. международного семинара, для того чтобы узнать мнение представителей стран ВЕКЦА о том, какое значение имеет Экологическая стратегия ВЕКЦА с точки зрения выполнения целей природоохранной политики в их странах, а также о том, какова может быть роль Стратегии в период после проведения Белградской конференции министров «Окружающая среда для Европы». В ходе совещания СРГ ПДООС в марте 2007 г. мы также смогли ознакомиться с мнением доноров по этому вопросу.

По мнению представителей стран ВЕКЦА, Экологическая стратегия является полезным справочным и методическим документом, на который природоохранные министерства могут опереться в процессе разработки природоохранной политики и нормативно-правовых документов. Экологическая стратегия определяет концептуальные основы мониторинга и оценки прогресса. Кроме того, она оказалась полезной применительно к решению ряда конкретных задач природоохранной политики. Вместе с тем участники семинара указали на некоторые недостатки, присутствующие

Стратегии и препятствующие ее успешному выполнению: Экологическая стратегия ВЕКЦА не имеет «обязательного» характера; она описывает механизмы реализации политики в некоторых, но не во всех областях; она охватывает слишком много вопросов. По мнению представителей стран ВЕКЦА, с 2003 г. ситуация в регионе значительно изменилась, и Экологическая стратегия не учитывает потребности, имеющиеся в настоящее время. Сейчас нужны более дифференцированные подходы, адаптированные к отдельным странам и регионам. В то же время это не отменяет потребности в общем для всего региона ВЕКЦА механизме, который бы служил основой для обмена информацией и передовым опытом, а также способствовал бы развитию диалога и сотрудничества с донорами.

Со своей стороны, руководители природоохранных министерств некоторых стран ОЭСР находят Стратегию очень полезным инструментом как с точки зрения организации взаимодействия, так и с точки зрения мобилизации средств, направляемых на сотрудничество со странами ВЕКЦА в области охраны окружающей среды. Некоторые другие партнеры (например, Всемирный банк) высоко оценивают деятельность по мониторингу, осуществляемую в связи с Экологической стратегией ВЕКЦА и являющуюся частью процесса реализации Стратегии.

Источник: сотрудники Секретариата СРГ ПДООС.

Страновые профили

Азербайджан
Армения
Беларусь
Грузия
Казахстан
Кыргызская Республика
Молдова
Российская Федерация
Таджикистан
Туркменистан
Узбекистан
Украина



Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|-------------------|-------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | 6 409 | 9 911 |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 14,8 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | 3 097 | 5 016 |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | 33,4 ^а | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 8,17 | 8,39 |
| • Городское население (%) | 51,1 | 51,5 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 15,2 | 12,3 |
| • Промышленность | 50,2 | 55,4 |
| • Услуги | 34,6 | 32,3 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | 5,6 |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | 85,8 |
| • Промышленная продукция | | 8,6 |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 22,3 | 13,4 |
| • ОПР (% ВНД) | 5,8 | 1,9 |

а) Или наиболее близкий год, по которому есть данные.
Данные основываются на ППС, в постоянных международных долл. США на 1993 г.

Примечание: Международный доллар обладает такой же покупательной способностью по отношению к ВВП, как и доллар США в Соединенных Штатах. Под уровнем бедности понимается процент населения страны, живущего менее чем на 2,15 долл. США в международных ценах 1993 г.

Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

В Национальном Плане Действий по Охране Окружающей Среды 1998 г. описываются четыре приоритетных направлений (разделенных на 32 цели).

1. Загрязнение от промышленного производства (добыча и производство нефти, энергетика, транспорт, прочие источники).
2. Каспийское море.
3. Лесное хозяйство, почва и биоразнообразие.
4. Институциональное развитие.

ГПСБЭР 2003 г. (Государственная программа снижения уровня бедности и экономического развития) определяет охрану окружающей среды в качестве одного из национальных приоритетов. Состояние окружающей среды рассматривается в Программе и как одна из причин бедности, и как средство ее снижения. В ГПСБЭР указаны следующие основные природоохранные направления, признанные проблемными.

1. Водные ресурсы.
2. Земля.
3. Воздух.
4. Лесные ресурсы.
5. Каспийское море.

Международное сотрудничество

Главными партнерами Азербайджана в области охраны окружающей среды являются ГЭФ, Всемирный банк, ПРООН, ЕС, Германия, Япония, США, Великобритания, Швейцария и Турция.

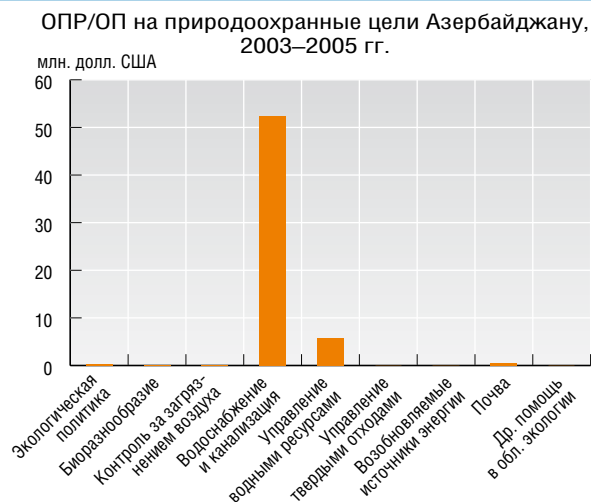
Число зарегистрированных партнерств



Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ.

Главные меры в области осуществления

СОХРАНЕНИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЯ

Сохранение биоразнообразия является одним из приоритетов экологической политики Азербайджана. Для того чтобы обратить вспять негативные тенденции, Министерство экологии и природных ресурсов начало решительное увеличение числа и расширение площади охраняемых территорий. С 2003 по 2005 г. площадь охраняемых территорий удвоилось с 4% до 8% всей площади страны и достигла 604 000 гектар. Кроме того, введено в действие новое законодательство для Борьбы с браконьерством, включая более строгие наказания. В результате этого значительно возросли популяции видов, занесенных в Красную книгу, – с 2002 по 2005 г. количество газелей увеличилось на 60%, количество безоаровых козлов – на 53%, а количество диких кошек – на 24%.

Источник: Министерство окружающей среды Азербайджана.

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, предпринятые Правительством Азербайджана, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДООС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г, для количественной – с 2002 по 2005 гг. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице относятся:

- 1) Отчет по Конвенции по биологическому разнообразию.
- 2) Отчет по Орхусской конвенции.
- 3) Обзор природоохранной деятельности в Азербайджане.
- 4) Отчет по Базельской конвенции.
- 5) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам).
- 6) Дополнительная информация, представленная Министерством окружающей среды.

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ

| | Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|--|---|--|---|
| Загрязнение воздуха | <ul style="list-style-type: none"> Разработана гидрометеорологическая программа на 2003–2010 гг. (3) | <ul style="list-style-type: none"> Отремонтированы девять станций мониторинга, приобретено современное аналитическое оборудование (6) | <ul style="list-style-type: none"> Используются специальные разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух (6) |
| Водоснабжение и канализация | <ul style="list-style-type: none"> Создана комплексная структура в области водоснабжения и канализации (6) | | |
| Отходы и химические вещества | <ul style="list-style-type: none"> Создана гармонизированная система классификации и маркировки химических веществ | <ul style="list-style-type: none"> Сформулирована стратегия в области управления отходами Сформулирована стратегия управления опасными отходами (4) Одобрена программа поддержки управления агрохимикатами | <ul style="list-style-type: none"> Прекращено действие запрета на опасные отходы и введена лицензия (6) Опубликован перечень регулируемых озоноразрушающих веществ, разработан порядок лицензирования (6) |
| Водные ресурсы | | <ul style="list-style-type: none"> Принята Рамочная конвенция по Каспийскому морю Разработан Национальный Каспийский план действий (6) Созданы две лаборатории, предназначенные для мониторинга трансграничных водных объектов (6) | <ul style="list-style-type: none"> Издан Указ Президента об использовании прибрежной зоны (1) Используются специальные разрешения на водопользование (6) |
| Биоразнообразие | <ul style="list-style-type: none"> Количество персонала, работающего на охраняемых природных территориях, увеличилось на 30%, до 614 человек | <ul style="list-style-type: none"> Ведется ежегодный мониторинг фауны (6) Выполнен пилотный проект ОЕЭС (5) Ратифицирован Протокол по биобезопасности (5) | <ul style="list-style-type: none"> Учреждены четыре новые охраняемые природные территории Площадь охраняемых природных территорий выросла вдвое, с 4% до 8% (6) Выросли штрафы за нанесение ущерба фауне (6) |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | <ul style="list-style-type: none"> Количество персонала, занимающегося в Министерстве вопросами интеграции, увеличилось с 10 до 13 человек | <ul style="list-style-type: none"> Разработана Программа городского транспорта Баку (6) Разработана Программа развития возобновляемых источников энергии Природоохранные цели включены в Сельскохозяйственную стратегию (5) Разработано 9 проектных предложений по СО/МЧР Разработаны Программы улучшения управления биоразнообразием в сельском хозяйстве Разработана Программа усовершенствования управления почвами | |
| «Сквозные» темы | <ul style="list-style-type: none"> Бюджет Министерства экологии и природных ресурсов увеличился в два раза (6) Зарплаты сотрудников Министерства увеличились в три раза | <ul style="list-style-type: none"> Разработан Комплексный план мероприятий по улучшению экологической обстановки на 2006–2010 гг. (6) Последняя по времени стратегия в области сельского хозяйства включает природоохранные цели Подготовлен Обзор природоохранной деятельности (3) | |

ПОЛИТИКИ АЗЕРБАЙДЖАНА

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Налог на бензин вырос на 11% Налог на дизельное топливо вырос на 112% (до 85% ставки налога на бензин) | <ul style="list-style-type: none"> На базе нового Центра по изменению климата и озону осуществляется консультирование (3) Ежедневно через веб-сайт предоставляются данные и информационные бюллетени по загрязнению воздуха (6) Проведена информационная кампания по вопросам загрязнения воздуха (5) | <ul style="list-style-type: none"> Начата инвестиционная программа по улучшению дорожного движения в Баку (подземные туннели, кольцевые дороги) (6) | Загрязнение воздуха |
| <ul style="list-style-type: none"> Тарифы на воду для населения выросли на 95%, до 0,072 единицы национальной валюты/м³ Свыше 5% населения теперь обслуживаются предприятиями, работающими по контрактам на основе показателей деятельности (5) | | <ul style="list-style-type: none"> Построены два трубопровода для водоснабжения и канализации (6) | Водоснабжение и канализация |
| | <ul style="list-style-type: none"> Утверждены нормативные акты, касающиеся информации по надлежащему использованию химических веществ | <ul style="list-style-type: none"> % собираемых отходов увеличился на 20 пунктов Мощности по размещению коммунальных отходов на полигонах с грунтовой засыпкой увеличились на 14% до 230 000 м³ Создан полигон для опасных отходов (6) | Отходы и химические вещества |
| <ul style="list-style-type: none"> Средний тариф на воду увеличен на 49% | | | Водные ресурсы |
| <ul style="list-style-type: none"> Возросла плата за лицензии на охоту (6) | <ul style="list-style-type: none"> В национальных парках созданы учебные центры персонала и посетителей (6) | <ul style="list-style-type: none"> Расходы на управление охраняемыми природными территориями увеличены на 130% Созданы центры для восстановления дикой флоры и фауны (6) | Биоразнообразие |
| | | | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| <ul style="list-style-type: none"> Объем средств, собранных за счет природоохранных сборов, увеличился на 54% | <ul style="list-style-type: none"> Программы экологического просвещения сейчас выполняются и в дошкольных учреждениях Разработаны учебные материалы по экологическому просвещению, отражающие национальные условия Существуют программы подготовки в области экологического просвещения для учителей Создан Орхусский информационный центр (2) | | «Сквозные» темы |

Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|-------------------|-------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | 2 370 | 3 401 |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 12,6 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | 3 008 | 4 484 |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | 31,3 ^а | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 3,05 | 3,02 |
| • Городское население (%) | 64,7 | 64,1 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 26,0 | 20,5 |
| • Промышленность | 35,1 | 44,3 |
| • Услуги | 39,0 | 35,2 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | 12,7 |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | 12,7 |
| • Промышленная продукция | | 69,3 |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 6,1 | 5,8 |
| • ОПР (% ВНД) | 11,9 | 7,1 |

а) Или наиболее близкий год, по которому есть данные. Данные основываются на ППС, в постоянных международных долл. США на 1993 г.

Примечание: Международный доллар обладает такой же покупательной способностью по отношению к ВВП, как и доллар США в Соединенных Штатах. Под уровнем бедности понимается процент населения страны, живущего менее чем на 2,15 долл. США в международных ценах 1993 г.

Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

В то время пока разрабатывается новый Национальный План Действий по Охране Окружающей Среды (НПДООС) НПДООС 1998 г. по-прежнему остается самым последним по времени стратегическим документом, описывающим природоохранные приоритеты. В него включено большое число природоохранных вопросов, которые должны решаться с помощью различных политических механизмов.

- Разработка национальной политики и программ (интегрированное управление водными ресурсами, водоснабжение и очистка сточных вод, интегрированное землепользование, управление отходами, лесное хозяйство и биоразнообразие, транспорт).
- Реформа нормативно-законодательной базы (правовая структура, экономические инструменты, национальная система охраняемых природных территорий).
- Укрепление институционального потенциала (Министерство охраны природы, природоохранный мониторинг, природоохранные контрольно-надзорные органы).
- Приоритетные инвестиционные проекты в области управления водосборными бассейнами, землепользования, лесного хозяйства и биоразнообразия, водоснабжения и водоотведения, управления твердыми отходами.
- Экологическое образование и просвещение.

В ССУБ (стратегия снижения уровня бедности) 2003 г. указываются – с точки зрения политики по снижению уровня бедности – следующие приоритетные природоохранные проблемы.

- Управление лесными ресурсами.
- Деградация земель, включая опустынивание.
- Водные ресурсы, включая озеро Севан.
- Коммунальные и опасные промышленные отходы.

Международное сотрудничество

Главными партнерами Армении в области охраны окружающей среды являются Глобальный экологический фонд (ГЭФ). Всемирный банк, ПРООН, ЮНЕП, ЕЭК ООН, ЮНИДО, ОБСЕ, ОЭСР/СРГ ПДООС, ТАСИС ЕС, РЭЦ Кавказа, Всемирный фонд дикой природы и ряд двусторонних доноров, таких как Германия, США, Япония, Швеция (SIDA), Канада, Австрия, Дания, Норвегия и Чешская Республика. Страна также имеет ряд двусторонних программ сотрудничества с некоторыми соседними странами, такими как Грузия, Иран, и Российская Федерация. В ноябре 2006 г. было подписано Соглашение о Европейской политике добрососедства между Арменией и ЕС, которое расширяет перспективы двустороннего сотрудничества со странами – членами ЕС.

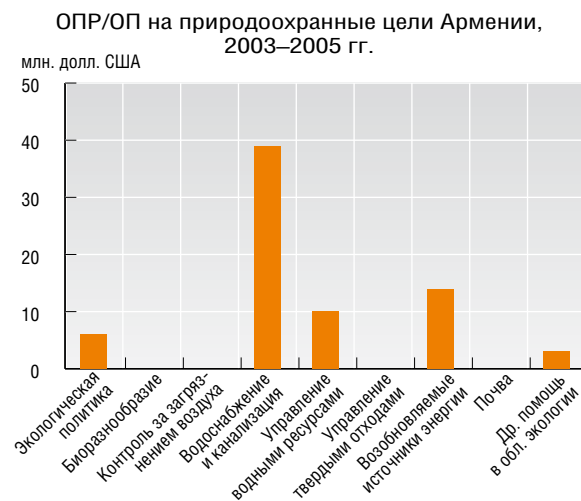
Число зарегистрированных партнерств



Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ.

Главные меры в области осуществления

УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Реформирование водного сектора началось в 2001 г. С 2003 г. функционирует Агентство по управлению водными ресурсами в рамках Министерств охраны природы и созданы пять органов бассейнового управления. Функции по управлению водными ресурсами распределены между Агентством по водным ресурсам, Государственным комитетом водного хозяйства, Независимой регулирующей комиссией и Министерством экономики и финансов. Приняты Водная политика и Национальная водная программа и более пятидесяти нормативных актов. Комплекс мер позволил постепенно повысить уровень воды в озере Севан на 180 см за четыре года.

Источник: Министерство охраны природы Армении.

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, предпринятые Правительством Армении, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДООС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г., для количественной – с 2002 по 2005 г. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице, относятся:

- 1) Отчет по Конвенции по биологическому разнообразию.
- 2) Отчет по Орхусской конвенции.
- 3) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам).
- 4) Дополнительная информация, представленная Министерством охраны природы.

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ

| | Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|--|--|--|--|
| Загрязнение воздуха | <ul style="list-style-type: none"> Отремонтировано семь (из 13) станций мониторинга качества воздуха | <ul style="list-style-type: none"> Количество загрязняющих веществ, в отношении которых производится мониторинг, увеличилось с 5 до 13 Количество загрязняющих веществ, в отношении выбросов которых производится мониторинг, увеличилось с 6 до 10 Одобрена стратегия по мониторингу окружающей среды (4) | <ul style="list-style-type: none"> Утверждены нормативные акты по стандартам качества топлива для неэтилированного бензина и дизельного топлива Утверждены нормативные акты по нормам выбросов Запрещен ввоз автомобилей без каталитических нейтрализаторов (3) |
| Водоснабжение и канализация | | | |
| Отходы и химические вещества | <ul style="list-style-type: none"> Создан национальный исследовательский центр по изучению отходов (4) Проведено обучение специалистов в области обращения с органическими удобрениями (навозом) и их хранения | <ul style="list-style-type: none"> Принят закон об отходах Сформулирована стратегия в области управления химическими веществами. Сформулирована стратегия развития и стимулирования органического земледелия План действий по СОЗ представлен в Секретариат Стокгольмской Конвенции (3) | <ul style="list-style-type: none"> Утвержден перечень опасных отходов (3) Утвержден перечень запрещенных опасных отходов (3) |
| Водные ресурсы | <ul style="list-style-type: none"> С образованием пяти территориальных органов бассейнового управления количество персонала увеличилось вдвое (до 60 человек) Создан Водный кадастр (4) | <ul style="list-style-type: none"> Внедряются принципы план ИУВР (4) Количество параметров воды, в отношении которых осуществляется мониторинг, увеличилось с 28 до 47 | <ul style="list-style-type: none"> Система выдачи разрешений реформирована с учетом целей повышения уровня информированности населения и привлечения заинтересованных групп к принятию решений |
| Биоразнообразие | | <ul style="list-style-type: none"> Проведена инвентаризация высших растений и позвоночных видов животных в двух национальных парках (1) Подготовлен перечень инвазивных чужеродных видов (растительных и животных) (3) Ратифицирован Протокол по биобезопасности (3) | <ul style="list-style-type: none"> Хор-Вирапский заказник – в стадии организации (1) Утверждены ставки возмещения ущерба, нанесенного флоре и фауне вследствие нарушения природоохранного законодательства (4) |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | <ul style="list-style-type: none"> Персонал Минсельхоза прошел обучение по экологическим вопросам При Минприроды создан озоновый центр (4) Минприроды назначено национальным уполномоченным органом по МЧР (4) Управление лесного хозяйства переведено из Минприроды в Минсельхоз (4) | <ul style="list-style-type: none"> В последнюю сельскохозяйственную стратегию включены экологические цели Принято законодательство по СЭО (3) Выполнена пилотная СЭО (3) Принят закон об энергосбережении и возобновляемых источниках энергии (3) Заключен меморандум о МЧР с Данией (4) Одобрены Национальная программа, стратегия и план развития лесного хозяйства (1) Принят Лесной кодекс Утверждена концепция плана мероприятий по сокращению уровня автотранспортных выбросов (4) | <ul style="list-style-type: none"> Внедряются энергетические коды, основанные на показателях деятельности Программы лесоразведения теперь должны проходить ОВОС |
| «Сквозные» темы | <ul style="list-style-type: none"> Бюджет Министерства охраны природы увеличен в четыре раза Зарплаты руководителей подразделений и главных специалистов выросли в три раза От инспекций требуют, чтобы они концентрировали усилия на приоритетных участках Регулярные контакты с представителями органов юстиции Проводится обучение персонала органов юстиции по вопросам охраны окружающей среды (3) Создан межведомственный орган по ОУР (3) | <ul style="list-style-type: none"> Значительно улучшилась интеграция экологических соображений в стратегии национального развития Создана основа для самомониторинга (3) | <ul style="list-style-type: none"> Началась реформа стандартов качества окружающей среды (3) Принят закон об экологическом контроле (3) Повысились административные штрафы (3) |

ПОЛИТИКИ АРМЕНИИ

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|--|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Плата за загрязнение SO₂ утроилась Плата за загрязнение NO_x удвоилась Тарифы на газ для населения повысились на 16% Налоги на бензин и дизельное топливо снизились на 15% Продолжается установка счетчиков на газ (4) | | <ul style="list-style-type: none"> Расходы на программы в области городского транспорта выросли на 5% в номинальном выражении | Загрязнение воздуха |
| <ul style="list-style-type: none"> Тарифы на воду для населения повысились с 30–120 до 120–172 ЕНВ/м³ Для всех потребителей воды установлены счетчики (4) | | | Водоснабжение и канализация |
| | <ul style="list-style-type: none"> Подготовлены информационные материалы и театральные представления для детей по CO₂ (4) | <ul style="list-style-type: none"> % опасных и промышленных отходов, собираемых в Ереване, увеличился с 85% до 98% Объем собираемых коммунальных отходов увеличился в семь раз до 85 000 м³ Модернизирован полигон отходов (3) Принята программа по совершенствованию управления агрохимикатами | Отходы и химические вещества |
| <ul style="list-style-type: none"> Максимальный тариф на воду для всех потребителей увеличился на 43% | <ul style="list-style-type: none"> Проводятся общие консультации для работников сельскохозяйственного сектора по вопросам экологического менеджмента | <ul style="list-style-type: none"> Разработана программа по повышению эффективности водопользования в ирригации | Водные ресурсы |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Расходы на охраняемые природные территории увеличились на 63% с 2002 по 2005 г. и на 351% к 2006 г. (4) | Биоразнообразие |
| | <ul style="list-style-type: none"> Опубликовано руководство по МЧР (4) Информация по вопросам изменения климата и озонового слоя распространяется через СМИ; в школах проходят уроки на указанную тему (4) | <ul style="list-style-type: none"> Создан фонд по энергосбережению и возобновляемым источникам энергии (3) Два проекта по МЧР направлены в Комитет РКИК и одобрены (4) | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| <ul style="list-style-type: none"> Объем средств, собранных за счет природоохранных сборов, увеличился на 23% с 2002 по 2005 г. и на 67% к 2006 г. (4) Число параметров, подлежащих плате за загрязнение, снизилось (3) | <ul style="list-style-type: none"> Внутри Министерства охраны природы вновь организовано подразделение, отвечающее за связь с общественностью Для представителей органов юстиции предлагаются образовательные программы в области привлечения общественности к решению природоохранных проблем Разрабатываются рекомендации в области доступа к экологической информации (4) Отчет о состоянии ОС распространен в электронном виде (3) Разработаны учебники по экологическому просвещению (3) Создано шесть Орхусских центров (4) | <ul style="list-style-type: none"> Объем средств, получаемых за счет природоохранных сборов и направляемых на природоохранные программы, увеличился с 9 до 25% Организовано три экологических фонда, в управлении которых находится 400 млн ЕНВ (4) Принят закон, согласно которому с 2008 г. государственные расходы на природоохранные проекты и программы не могут быть меньше объемов природоохранных сборов, собранных за предыдущий год (4) | «Сквозные» темы |

Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|------------------|--------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | 14 012 | 18 261 |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 9,2 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | 5 343 | 7 051 |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | 2,0 ^а | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 9,93 | 9,78 |
| • Городское население (%) | 70,9 | 72,2 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 11,8 | 9,5 |
| • Промышленность | 37,0 | 41,2 |
| • Услуги | 51,2 | 49,3 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | 10,8 |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | 35,3 |
| • Промышленная продукция | | 51,9 |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 1,7 | 1,0 |
| • ОПР (% ВНД) | 0,2 | 0,2 |

а) Или наиболее близкий год, по которому есть данные. Данные основываются на ППС, в постоянных международных долл. США на 1993 г.

Примечание: Международный доллар обладает такой же покупательной способностью по отношению к ВВП, как и доллар США в Соединенных Штатах. Под уровнем бедности понимается процент населения страны, живущего менее чем на 2,15 долл. США в международных ценах 1993 г.

Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

Национальным планом действий по рациональному природопользованию и охране окружающей среды 2006 г. (на 2006–2010 гг.) определяются следующие основные приоритеты.

1. Обращение с отходами.
2. Атмосферный воздух, озоновый слой и климат.
3. Охрана и рациональное использование водных ресурсов.
4. Охрана земельных ресурсов и почв.
5. Рациональное использование недр.
6. Охрана биологического и ландшафтного разнообразия.
7. Совершенствование экологического законодательства.
8. Дальнейшее развитие экономических инструментов экологической политики.
9. Экологический мониторинг.
10. Экологическое образование.

Национальной стратегией устойчивого социально-экономического развития 2004 г. (на 2004–2020 гг.) определяются следующие основные приоритеты.

1. Экономические инструменты экологической политики.
2. Обращение с отходами.
3. Охрана и рациональное использование водных ресурсов.
4. Охрана земельных ресурсов, повышение урожайности и рациональное землепользование.
5. Рациональное использование минеральных ресурсов и сырья.
6. Охрана и восстановление лесов.
7. Сохранение биоразнообразия и биобезопасность.
8. Охрана воздуха.
9. Смягчение последствий изменения климата.
10. Защита озонового слоя.
11. Обращение с токсичными химическими веществами (CO₂).
12. Экологическая безопасность (Чрезвычайные ситуации).

Международное сотрудничество

Главными партнерами Беларуси в области охраны окружающей среды являются Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Всемирный банк, ПРООН, ТАСИС ЕС, ОБСЕ, Швеция (SEPA) и Германия (Федеральное министерство окружающей среды Баварии).

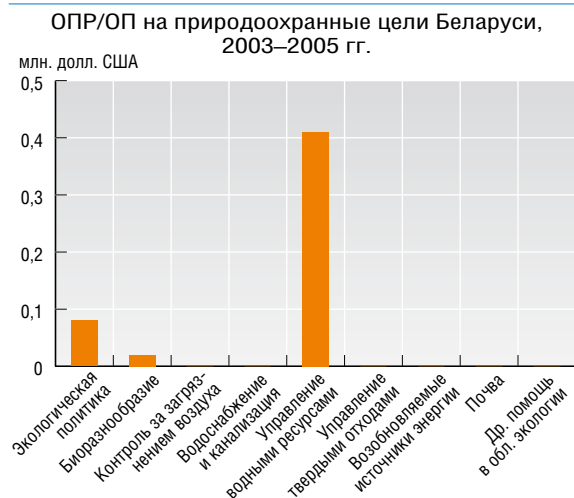
Число зарегистрированных партнерств



Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ.

Главные меры в области осуществления

ОБРАЩЕНИЕ С ТВЕРДЫМИ ОТХОДАМИ

Обращение с твердыми отходами в сельских районах Беларуси представляло собой длительно существовавшую проблему. Страна ежегодно занималась очисткой 20 000 нелегальных свалок, затрачивая на это крупные средства бюджета. В 2003 г. были произведены изменения в политике – была создана сеть мини-площадок для хранения отходов, а местным властям вменялись в обязанность определение способа сбора отходов и их транспортировки на мини-площадки. К концу 2003 г. было открыто 6090 мини-площадок и 2871 полигон для перспективного хранения отходов. Перевод средств из национального экологического фонда позволил закупить девять бульдозеров, 66 тракторов, 394 санитарные машины и 32 000 контейнеров для организации работы новых служб. К 2005 г. количество нелегально складированных отходов сократилось с 0,7 до 0,4 млн тонн. Для стимулирования переработки отходов в 2005 г. были открыты 84 станции для сортировки коммунальных отходов. Это позволило сократить объем отходов, подлежащих вывозу на 30–40% (и продлить срок службы свалок), создать новые рабочие места и снизить эксплуатационные расходы свалок на 4–6%.

Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, предпринятые Правительством Беларуси, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДООС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г., для количественной – с 2002 по 2005 г. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице, относятся:

- 1) Отчет по Рамсарской конвенции.
- 2) Обзор природоохранной деятельности Беларуси.
- 3) Отчет по Орхусской конвенции.
- 4) База данных ECOLEx.
- 5) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам).
- 6) Дополнительная информация, представленная Министерством окружающей среды.

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ

| | Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|--|---|--|--|
| Загрязнение воздуха | <ul style="list-style-type: none"> Создано семь новых станций мониторинга качества воздуха Создан центр информации о качестве воздуха (6) | <ul style="list-style-type: none"> Выведены ПДК для ВВ10 (5) Введен в действие мониторинг ВВ10 (5) Разработано пять нормативов охраны воздуха (6) Выполняется методическая работа по ЕМЕП (5) | <ul style="list-style-type: none"> В настоящее время внедряются ранее разработанные нормативы качества топлива (6) Внедрены нормативы выбросов топлива EURO 2/EURO 3/EURO 4 (6) |
| Водоснабжение и канализация | | <ul style="list-style-type: none"> Принята Государственная программа чистой воды (6) | |
| Отходы и химические вещества | | <ul style="list-style-type: none"> Усовершенствована система данных об отходах (5) Внедрена система сортировки отходов (6) Принята стратегия в отношении стойких органических загрязнителей (6) Начат проект по СОЗ (5) | <ul style="list-style-type: none"> Выпущено Совместное постановление МООС/ Министерства сельского хозяйства об обращении с пестицидами (4) Подготовлен новый проект закона об обращении с отходами (6) |
| Водные ресурсы | | <ul style="list-style-type: none"> Количество отслеживаемых параметров воды увеличено с 46 до 70 (нормативами охватывается 952 параметра) 16 озер включены в программу мониторинга поверхностных вод | <ul style="list-style-type: none"> Для 145 промышленных предприятий приняты технологические нормативы водоотведения и водопотребления (6) |
| Биоразнообразие | <ul style="list-style-type: none"> Создан межведомственный координационный Совет по Рамсарской конвенции (6) Создано 22 структуры для управления заказниками (6) | <ul style="list-style-type: none"> Принят закон о флоре (2) Созданы Перечень водно-болотных угодий и Рамсарская база данных (1) | <ul style="list-style-type: none"> Количество охраняемых территорий сокращено с 1 476 до 1 433 в связи с более высоким уровнем охраны Площадь охраняемых территорий увеличилась с 7,6% до 8,3% территории страны (6) |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | <ul style="list-style-type: none"> Определено национальное ведомство по СО/МЧР Создана рабочая группа по сельскому хозяйству и окружающей среде | <ul style="list-style-type: none"> Ратифицирован Киотский протокол Подготовлено около 20 предложений по проектам СО/МЧР Выполнена пилотная СЭО (5) Существенно улучшилась интеграция экологических вопросов в стратегии национального развития | <ul style="list-style-type: none"> Введено обязательное лицензирование деятельности, связанной с обращением с озоноразрушающими веществами (6) |
| «Сквозные» темы | <ul style="list-style-type: none"> Бюджет МООС увеличен на 61% Жалование руководителей департаментов и старших специалистов утроено Инспекции просят сосредоточиться на приоритетных проблемах Создана межведомственная комиссия по мониторингу (5) | <ul style="list-style-type: none"> Приняты НПДОС на 2006–2020 гг. и Национальная стратегия по УР до 2020 г. (6) Принята Национальная программа экологического мониторинга на 2006–2020 гг. Одобрена Концепция Экологического кодекса Республики Беларусь (6) Ратифицирована Конвенция Эспо | <ul style="list-style-type: none"> Издано постановление о добыче природных ресурсов и предельных уровнях сбросов загрязняющих веществ (4) |

ПОЛИТИКИ БЕЛАРУСИ

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Платежи за загрязнение воздуха (в том числе SO₂, окислами азота и другими загрязняющими веществами) повышены на 55% Тарифы на газ для домашних хозяйств повышены на 37% Средние тарифы на электроэнергию повышены на 76% Налоги на транспортное топливо увеличены в три – четыре раза | | <ul style="list-style-type: none"> Бюджет программы энергоэффективности увеличен в шесть раз до 4,6 млн м.в.е. Расходы на городской общественный транспорт увеличены на 387%, до 67 млн ЕНВ | Загрязнение воздуха |
| <ul style="list-style-type: none"> Тарифы на воду для домашних хозяйств повышены на 94% Максимальный сбор за водозабор для водоканалов увеличен на 70% Снизилась плата для пользователей, использующих счетчики на воду и сточные воды (6) | | <ul style="list-style-type: none"> Объем сточных вод сокращен на 60% Строится и обновляется 73 станции очистки сточных вод общей мощностью 190 тыс. м³ в день (2) | Водоснабжение и канализация |
| <ul style="list-style-type: none"> Введена система расширенной ответственности производителей (6) | <ul style="list-style-type: none"> Ведется стимулирование внедрения вторичной переработки с помощью социальной рекламы (6) | <ul style="list-style-type: none"> Емкость санитарных полигонов для отходов увеличена на 16% до 30 тыс. тонн (43% для опасных отходов) Развитие сети мини-площадок – создано 795 сельских служб по коммунальным отходам и 95 сортировочных станций (6) Переупаковано 86% складированных пестицидов, содержащих CO₂ (6) | Отходы и химические вещества |
| Водные ресурсы | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Издано совместное постановление МООС и Министерства финансов о сборах за лесозаготовки (4) Издано постановление об ответственности и компенсации за причинение ущерба общественным лесам (4) | <ul style="list-style-type: none"> Создана система добровольной сертификации лесонасаждений Разработаны веб-сайты по биоразнообразию и биобезопасности (6) | | Биоразнообразие |
| | <ul style="list-style-type: none"> Стимулируется сертификация древесины (5) | | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| <ul style="list-style-type: none"> Количество экологических сборов увеличено с 6 до 9 Поступления от экологических сборов возросли на 385% Внедрены экономические стимулы для неистощительного использования природных ресурсов – включая примерно 10 уровней нулевого налога, шесть повышающих и два понижающих коэффициента уровня экологического налога (6) | <ul style="list-style-type: none"> Во всех регионах созданы «горячие линии» для сообщения экологической информации (3) Создан Орхусский центр (6) Формализовано концептуальное разделение ОУР и ЭО (5) | | «Сквозные» темы |

Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|-------------------|-------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | 3 380 | 4 345 |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 8,7 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | 2 183 | 2 842 |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | 25,8 ^а | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 4,61 | 4,47 |
| • Городское население (%) | 52,5 | 52,2 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 20,6 | 16,7 |
| • Промышленность | 24,3 | 27,4 |
| • Услуги | 55,1 | 55,9 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | 37,0 |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | 20,3 |
| • Промышленная продукция | | 38,7 |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 4,9 | 7,0 |
| • ОПР (% ВНД) | 9,0 | 6,1 |

а) Или наиболее близкий год, по которому есть данные. Данные основываются на ППС, в постоянных международных долл. США на 1993 г.

Примечание: Международный доллар обладает такой же покупательной способностью по отношению к ВВП, как и доллар США в Соединенных Штатах. Под уровнем бедности понимается процент населения страны, живущего менее чем на 2,15 долл. США в международных ценах 1993 г.

Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

Ныне действующий НПДООС не отражает экологических приоритетов Грузии. Новый НПДООС в настоящее время разрабатывается. Приоритеты **Министерства окружающей среды** Грузии на 2006–2007 гг. таковы:

- Завершение реформы систем лицензирования и выдачи разрешений.
- Укрепление природоохранных инспекций.
- Реформа системы управления лесами.
- Замена существующей Системы управления водными ресурсами Системой комплексного управления речными бассейнами.
- Развитие системы охраняемых территорий и эко-туризма.
- Разработка политики обращения с отходами.
- Институциональное укрепление Центра мониторинга и прогнозов.
- Институциональное укрепление Центра пространственной информации.
- Развитие инструментов для зачета природоохран-ных расходов в счет погашения долга.

В **Стратегии экономического развития и снижения уровня бедности (СЭРСУБ) 2000 г.** охрана окружающей среды названа одним из приоритетов для достижения более широких целей Стратегии. В ней определяется 10 направлений для принятия природоохранных мер.

1. Реформа систем экологического мониторинга и контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды.
2. Разработка Национальной стратегии устойчиво-го развития, в соответствии с СЭРСУБ.
3. Реформа экономических инструментов и механизмов финансирования природоохранной деятельности.
4. Внедрение стратегической оценки воздействия на окружающую среду.
5. Совершенствование систем экологического планирования (в том числе реализация плана участия общественности и общественного мониторинга).
6. Разработка законодательства о планировании территориального развития, в том числе охране и сохранении биоразнообразия и устойчивым управлением земельными ресурсами (лесами, водой, полезными ископаемыми).
7. Создание современной системы управления отходами.
8. Сокращение деградации земельных ресурсов, эрозии, выщелачивания и опустынивания почв.
9. Повышение качества воды и ее доступности.
10. Уточнение прав и обязанностей центральных, региональных и местных государственных органов по экологическому планированию и принятию природоохранных мер.

Международное сотрудничество

Главными партнерами Грузии в области охраны окружающей среды являются Европейская комиссия, ГЭФ, KfW, ОБСЕ, USAID, Всемирный банк и Правительства Германии, Японии, Нидерландов и Норвегии.

Число зарегистрированных партнерств

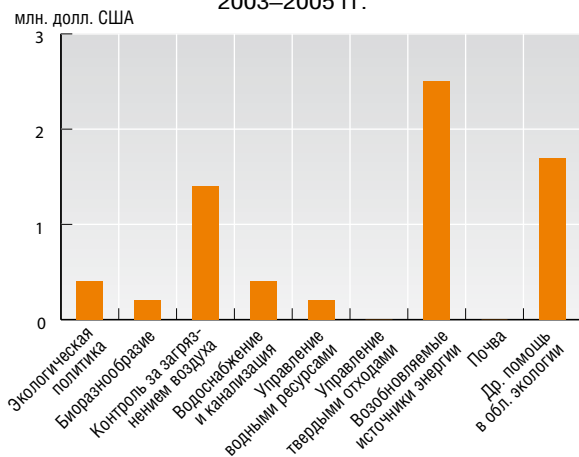


Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды

ОПР/ОП на природоохранные цели Грузии, 2003–2005 гг.



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ.

Главные меры в области осуществления

РЕФОРМА ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ И ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

Грузия вступила на путь осуществления реформы государственного управления. Одним из основных элементов реформы является упрощение административных процедур. В июне 2005 г. законом о разрешениях и лицензиях введены принципы «все в одном» и «молчание – знак согласия». В этом контексте Министерство окружающей среды выстроило систему природоохранных разрешений и лицензирования, сократив количество видов лицензий/разрешений с 318 до 50 (см. таблицу). В равной мере важны изменения в процедурах. В соответствии с новым законодательством лицензии на пользование выпускаются через аукционы и могут разделяться, продаваться или наследоваться. Это уменьшает масштаб коррупции при размещении лицензий и повышает их экономическую значимость. Чистым эффектом является рост экономической эффективности, а также повышение дохода Государства.

| | До | После |
|----------------------------------|------------|-----------|
| Лицензии на пользование | 25 | 6 |
| Лицензии на деятельность | 34 | 7 |
| Разрешения | 6 | 10 |
| Деятельность по разрешениям ОВОС | 318 | 28 |
| Итого | 382 | 50 |

Источник: Министерство окружающей среды Грузии.

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, предпринятые Правительством Грузии, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДООС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г., для количественной – с 2002 по 2005 г. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице, относятся:

- 1) Отчет по Рамсарской конвенции.
- 2) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам).
- 3) Дополнительная информация, представленная Министерством окружающей среды.

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ

| | Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|---|---|--|---|
| Загрязнение воздуха | <ul style="list-style-type: none">Отдел загрязнения воздуха включен в состав Департамента комплексного управления окружающей средой Министерства (3)Восстановлена станция мониторинга ЕМЕП в сельской местности (3) | <ul style="list-style-type: none">Начата разработка Плана действий и Программы устойчивого городского транспорта (3) | |
| Водоснабжение и канализация | | | |
| Отходы и химические вещества | | <ul style="list-style-type: none">Проведена инвентаризация химических веществ (3)Начата разработка стратегии и национального плана действий по химическим веществам (3)Разработан закон об управлении отходами (3) | <ul style="list-style-type: none">Внедрены разрешения на экспорт и импорт химических веществ (3) |
| Водные ресурсы | | <ul style="list-style-type: none">Разработана концепция бассейнового управления водными ресурсами (3) | <ul style="list-style-type: none">Действует система разрешений на забор воды и сброс сточных вод |
| Биоразнообразие | | <ul style="list-style-type: none">Сформулирована стратегия сохранения биоразнообразия (1)Выполнен пилотный проект ОЕЭС (2)Разработан план управления охраняемой территорией Колхети (1) | |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | <ul style="list-style-type: none">Создана Рабочая группа по энергетике и окружающей средеСоздана Рабочая группа по лесному хозяйству и окружающей средеВедется экологическое обучение энергетиковОпределено национальное ведомство по СО/МЧР | <ul style="list-style-type: none">Выполняется План действий по Монреальскому протоколу (3)Определен потенциал в области энергии ветра (2) | |
| «Сквозные» темы | <ul style="list-style-type: none">Бюджет МООС увеличен в 40 разЖалование руководителей департаментов и старших специалистов увеличено в 13 разСозданы инспекции (2)Принят закон о правоприменении (2) | <ul style="list-style-type: none">В настоящее время оценивается действенность экологических программСоздана основа для собственного мониторинга (2) | <ul style="list-style-type: none">Повышены административные штрафы за несоблюдение природоохранных требований (2) |

ПОЛИТИКИ ГРУЗИИ

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|---|---|---|---|
| | | | Загрязнение воздуха |
| | | | Водоснабжение и канализация |
| | <ul style="list-style-type: none">Введены новые правила маркировки для химических веществ (3) | | Отходы и химические вещества |
| | | | Водные ресурсы |
| | <ul style="list-style-type: none">Разработан план действий по информированию общественности о водно-болотных угодьях Колхети (1) | <ul style="list-style-type: none">Финансирование в области сохранения биоразнообразия согласовано с BMZ, ГЭФ, KfW, ПРООН, ЮНЕП и Всемирным банком (3) | Биоразнообразие |
| | <ul style="list-style-type: none">В Министерстве окружающей среды создан пост специалиста по экологическому образованиюНачаты программы консультирования по вопросам сельского хозяйства (2) | | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| | <ul style="list-style-type: none">Соблюдение экологических требований стимулируется через средства массовой информации (2)Создан Орхусский центр (3) | | «Сквозные» темы |

Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|-------------------|--------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | 22 796 | 29 875 |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 9,4 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | 5 636 | 7 617 |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | 17,1 ^а | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 14,86 | 15,15 |
| • Городское население (%) | 56,7 | 57,3 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 8,6 | 6,8 |
| • Промышленность | 38,6 | 39,5 |
| • Услуги | 52,8 | 53,7 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | 2,9 |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | 82,4 |
| • Промышленная продукция | | 13,6 |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 10,5 | 3,1 |
| • ОПР (% ВНД) | 0,7 | 0,6 |

а) Или наиболее близкий год, по которому есть данные.
Данные основываются на ППС, в постоянных международных долл. США на 1993 г.
Примечание: Международный доллар обладает такой же покупательной способностью по отношению к ВВП, как и доллар США в Соединенных Штатах. Под уровнем бедности понимается процент населения страны, живущего менее чем на 2,15 долл. США в международных ценах 1993 г.
Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

В Концепции экологической безопасности на 2004–2015 гг. и Программе охраны окружающей среды Республики Казахстан на 2005–2007 гг. экологические приоритеты разделены на два основных направления:

1. *Оптимизация системы управления качеством окружающей среды* (совершенствование законодательной базы; обеспечение планирования на государственном и местном уровнях; совершенствование системы контроля; развитие мониторинга; межсекторальное сотрудничество; совершенствование экономических механизмов; развитие механизмов социального партнерства; совершенствование системы экологического образования);
2. *Снижение влияния хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду* (смягчение влияния изменений климата; сохранение биоразнообразия; реабилитация полигонов военно-испытательного комплексов; зоны экологических катастроф, шельф Каспийского моря, эффективность водных ресурсов, предупреждение загрязнения воздушного бассейна; управление промышленными и бытовыми отходами; изучения зависимости уровня заболеваемости населения и качества окружающей среды).

Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007–2024 гг. устанавливает следующие приоритеты.

- Внедрить трансрегиональный экосистемный принцип выполнения программ устойчивого развития для регионов Казахстана.
- Установить цели устойчивого развития для всех трех крупных отраслей промышленности и предприятий энергетики, определить временные рамки и механизмы перехода к наилучшим имеющимся технологиям.
- Внедрить более эффективный экономический механизм охраны окружающей среды, в том числе с целью внедрения стратегии чистого производства.
- Разработать альтернативные системы энергетики.
- Использовать ключевые положения и механизмы международных соглашений для мобилизации ресурсов для повышения экологического профиля промышленности Казахстана («зеленые инвестиции»).
- Ликвидировать «историческое загрязнение» на территории Казахстана, продвигать систему управления отходами.

Международное сотрудничество

Главными партнерами Казахстана в области охраны окружающей среды являются ГЭФ, ПРООН, ЮНЕП, Всемирный банк, Азиатский банк развития, ЕЭК ООН, Германия, Норвегия, США, Швейцария и Япония.

Число зарегистрированных партнерств



Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ.

Главные меры в области осуществления

УСТОЙЧИВОЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ

Целью одного из наиболее важных проектов в области охраны окружающей среды, осуществляемых в Казахстане, является трансформация деградированных земель в продуктивные кормовые угодья на площади в 1 млн га в Карагандинской области. Проект будет выполнен в 2003–2008 гг. При стоимости в 9,7 млн долл. США (из которых гранты ГЭФ и других доноров составляют 5,3 млн долл. США). Деятельность на начальном этапе проекта включает выращивание различных культур в весенний и осенний сезоны, демонстрационные эксперименты в области улучшенных технологий восстановления деградированных пахотных земель, использование возобновляемых источников энергии (ветер) для снабжения энергией зимних животноводческих ферм, поддержка развития выращивания молодняка и схем сбора молока, а также исследования в области потенциала хранения углерода.

Источник: Министерство охраны окружающей среды Казахстана.

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, предпринятые Правительством Казахстана, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДООС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г., для количественной – с 2002 по 2005 г. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице, относятся:

- 1) Веб-сайт Минсельхоза Казахстана.
- 2) РЭЦ ЦА.
- 3) Отчеты по Каспийской экологической программе по Орхусской конвенции.
- 4) Веб-сайт ИУВР (ПРООН Казахстана).
- 5) ЕЭК ООН.
- 6) Отчет по Конвенции о биологическом разнообразии.
- 7) Веб-сайт Министерства охраны окружающей среды.
- 8) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам).

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ

| | Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|---|--|--|---|
| Загрязнение воздуха | | <ul style="list-style-type: none">В Казахстане проведены семинары по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния (8) | <ul style="list-style-type: none">Прекращено использование этилированного бензина (8) |
| Водоснабжение и канализация | | <ul style="list-style-type: none">Проведен анализ доступности питьевой воды (2) | <ul style="list-style-type: none">Пересмотрены нормативы качества воды (1) |
| Отходы и химические вещества | | <ul style="list-style-type: none">Проведена предварительная инвентаризация стойких органических загрязнителей (2)Страна присоединилась к Базельской конвенции (8) | |
| Водные ресурсы | <ul style="list-style-type: none">Разработаны механизмы межсекторного взаимодействия по четырем речным бассейнам (из 8)Организована комиссия по трансграничным бассейнам рек Чу и Талас (5)Приобретены два плавсредства для мониторинга Каспийского моря (3) | <ul style="list-style-type: none">Принят Водный кодексГотов и продвигается Национальный план ИУВР (8)Разработаны планы управления двумя речными бассейнами (из 8)Разработана программа по Аральскому морю на 2004–2010 гг.Ратифицирована Конвенция по защите морской среды Каспийского моря | |
| Биоразнообразие | <ul style="list-style-type: none">Количество персонала, работающего на охраняемых природных территориях, увеличилось на 46%, до 2630 человек | <ul style="list-style-type: none">Приняты Лесной и Земельный кодексыПринята Программа развития системы особо охраняемых природных территорий на 2007–2009 гг. (1)Утверждены программы по видам, находящимся под угрозой исчезновения, и лесным ресурсамУтверждена программа разработки экологической сети на основе ГИС | <ul style="list-style-type: none">Количество охраняемых природных территорий увеличилось с 26 до 86Площадь природных охраняемых территорий увеличилась на 220%, до 21 млн га |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | <ul style="list-style-type: none">Количество персонала МООС, занимающегося вопросами интеграции, увеличилось с пяти до восьми человек | <ul style="list-style-type: none">Разработано два новых проектных предложения по СО/МЧР | |
| «Сквозные» темы | <ul style="list-style-type: none">Организован национальный совет по устойчивому развитиюБюджет Министерства охраны окружающей среды вырос на 173% до 4,8 млрд ЕНВЗарплаты руководителей подразделений и главных специалистов выросли на 27 и 58%, соответственноСоздана природоохранная инспекция (8)Создана межведомственная структура по ОУР (8) | <ul style="list-style-type: none">Принят Экологический кодексПринята Программа охраны окружающей среды на 2005–2007 гг. (7)Создана правовая основа для самомониторинга (8) | <ul style="list-style-type: none">Начата реформа стандартов качества окружающей среды (8)Начата реформа выдачи разрешений (8) |

ПОЛИТИКИ КАЗАХСТАНА

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|---|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Тарифы на газ для населения увеличились на 75%, до 14 000 ЕНВ/м³ • Тарифы на электричество для сельскохозяйственных потребителей увеличились на 43%, до 7,6 ЕНВ/кВт-ч | | <ul style="list-style-type: none"> • Начаты работы в области чистых угольных технологий (8) | Загрязнение воздуха |
| <ul style="list-style-type: none"> • Более 5% населения теперь обслуживается предприятиями, работающими по контрактам, основанным на показателях деятельности (8) | | <ul style="list-style-type: none"> • В 2006 г. на 99 водохозяйственных систем выделено 10 млрд ЕНВ (4) | Водоснабжение и канализация |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Закрыто 11 старых нефтяных скважин (расходы – 5 млн долл. США) (2) | Отходы и химические вещества |
| <ul style="list-style-type: none"> • Максимальные тарифы на воду для сельскохозяйственных потребителей увеличены на 134%, до 0,1 ЕНВ/м³ | <ul style="list-style-type: none"> • НПО привлечены к организации советов по 5 речным бассейнам (4) • Проведена информационная кампания о состоянии водных ресурсов (8) | <ul style="list-style-type: none"> • Финансирование программы по изучению рыбных ресурсов и их защите увеличено более чем в 20 раз | Водные ресурсы |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Реализуется программа информирования о биоразнообразии (8) | <ul style="list-style-type: none"> • Расходы на управление природными охраняемыми территориями выросли в шесть раз до 1,6 млрд ЕНВ | Биоразнообразие |
| | | | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| <ul style="list-style-type: none"> • Объем средств, собранных за счет природоохранных сборов, увеличился на 224%, до 25 млрд ЕНВ • Принят закон об экологической ответственности и экологическом страховании (6) | <ul style="list-style-type: none"> • Принята программа поддержки НПО • Создан общественный совет с участием НПО (8) • В настоящее время новое законодательство проходит общественные слушания • Образован консультационно-информационный центр чистого производства (2) • Подготовлено и утверждено учебное пособие в рамках темы «Образование для устойчивого развития» на русском и национальных языках (2) • Принцип участия общественности в решении экологических проблем интегрирован в Лесной, Водный и Экологический кодексы • Внедрены схемы ранжирования по показателям деятельности и раскрытия информации (8) | | «Сквозные» темы |

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|-------------------|-------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | 1 442 | 1 642 |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 4,4 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | 1 574 | 1 730 |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | 23,3 ^а | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 4,99 | 5,16 |
| • Городское население (%) | 35,6 | 35,8 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 37,7 | 34,1 |
| • Промышленность | 23,3 | 20,9 |
| • Услуги | 39,0 | 45,0 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | 19,5 |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | 15,5 |
| • Промышленная продукция | | 27,5 |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 0,3 | 1,9 |
| • ОПР (% ВНД) | 11,5 | 10,5 |

а) Или наиболее близкий год, по которому есть данные. Данные основываются на ППС, в постоянных международных долл. США на 1993 г.

Примечание: Международный доллар обладает такой же покупательной способностью по отношению к ВВП, как и доллар США в Соединенных Штатах. Под уровнем бедности понимается процент населения страны, живущего менее чем на 2,15 долл. США в международных ценах 1993 г.

Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

В настоящее время готовится проект новой Концепции экологической безопасности, которая должна быть принята в 2007 г. В то же время остаются действующими следующие природоохранные приоритеты, определенные в **Концепции экологической безопасности 1997 г.**:

- Атмосферный воздух.
- Водные ресурсы.
- Земля и почвенные ресурсы.
- Биоразнообразие.
- Управление опасными отходами.
- Мониторинг.
- Экологическое просвещение.

Стратегия развития на период 2006–2010 гг., принятая в 2006 г., определяет экологическую безопасность как одну из приоритетных задач, которая может быть осуществлена через следующие приоритетные действия:

- Совершенствование природоохранной политики и нормативно-правовой основы.
- Укрепление экономических инструментов.
- Мониторинг за состоянием окружающей среды и рациональным природопользованием.
- Упрощение системы выдачи разрешений на природопользование.
- Укрепление контроля за соблюдением природоохранного законодательства.
- Создание сети особо охраняемых природных территорий.
- Сохранение биоразнообразия и восстановление лесов.
- Восстановление и предотвращение деградации экосистем.

Международное сотрудничество

Главными партнерами Кыргызской Республики в сотрудничестве в области охраны окружающей среды являются Швейцария, Норвегия, ГЭФ, ТАСИС, Всемирный банк, Азиатский Банк развития, ЮНЕП и ПРООН.

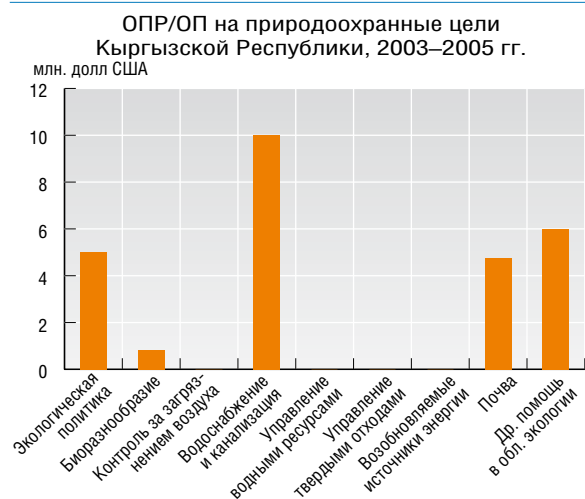
Число зарегистрированных партнерств



Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ.

Главные меры в области осуществления

СОХРАНЕНИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЯ

Сохранение биоразнообразия является одним из экологических приоритетов Кыргызской Республики. С 2003 г. осуществляется укрепление законодательной основы защиты биоразнообразия благодаря принятию стратегических документов и законов по лесному хозяйству, биобезопасности и охраняемым территориям. Предполагается увеличение площади национальной системы охраняемых территорий с 4,6% до 6% территории страны. Примерами недавно созданных охраняемых территорий являются заповедник Кулунатин (24 500 га) и Карабууринский заповедник (59 000 га).

Дополнительные меры по защите биоразнообразия включают введение трехлетнего моратория на рубку, переработку и торговлю особо ценными породами; выделение финансовых средств из Регионального фонда охраны окружающей среды природным заповедникам, начиная с 2006 г.; и утверждение карты особо охраняемых природных территорий Кыргызской Республики.

Источник: Государственное Агентство по охране окружающей среды Кыргызской Республики.

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, принятые Правительством Кыргызской Республики, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДООС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г., для количественной – с 2002 по 2005 г. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице, относятся:

- 1) Отчет по Конвенции о биологическом разнообразии.
- 2) Веб-сайт Государственного Агентства по охране окружающей среды.
- 3) Отчет по Рамсарской конвенции.
- 4) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам).
- 5) Дополнительная информация, представленная Государственным Агентством по охране окружающей среды.

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ

| | Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|---|---|---|---|
| Загрязнение воздуха | | | <ul style="list-style-type: none">• Полиция и природоохранные органы проводили ежегодные кампании чистого воздуха (5)• Выведен из обращения этилированный бензин |
| Водоснабжение и канализация | | <ul style="list-style-type: none">• Проект Стратегии реформы сельского ВСК представлен на оценку экологической экспертизы (5) | |
| Отходы и химические вещества | | <ul style="list-style-type: none">• Ратифицирована Конвенция МАГАТЭ о безопасности обращения с отработанным топливом и управлении радиоактивными отходами (5)• Ратифицирована Стокгольмская Конвенция (5)• Сформулирована стратегия управления отходами• Сформулирована стратегия в области управления химическими веществами | |
| Водные ресурсы | | <ul style="list-style-type: none">• С 2004 г. ежегодный мониторинг рек Чу и Талас осуществляется в сотрудничестве с Казахстаном (5)• Проведена оценка состояния озера Сон-Куль (3)• Разработана «дорожная карта» по ИУВР (4) | |
| Биоразнообразие | <ul style="list-style-type: none">• При Министерстве сельского хозяйства создан центр по борьбе с опустыниванием (1)• Образован межведомственный совет по биоразнообразию (1) | <ul style="list-style-type: none">• Ратифицирован протокол по биобезопасности; закон по биобезопасности направлен в Парламент (5)• Ратифицирована Конвенция СИТЕС (4)• Проведена инвентаризация водно-болотных угодий Иссык-Куля (1)• Разработана схема экологической сети на основе ГИС (1) | <ul style="list-style-type: none">• Площадь природных охраняемых территорий увеличилась на 2%, до 1 млн га |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | <ul style="list-style-type: none">• Образована рабочая группа по транспорту и окружающей среде• Образована рабочая группа по лесному хозяйству и окружающей среде• Назначено национальное агентство по СО/МЧР | <ul style="list-style-type: none">• Создан Национальный Комитет по адаптации к изменениям климата (5)• Осуществлена новая инвентаризация эмиссий парниковых газов (5)• Новая Стратегия по энергетике представлена на экологическую экспертизу• Утверждена Стратегия развития лесного сектора до 2025 г. Национальный план действий по развитию лесного сектора, а также Национальная Лесная Программа на 2005–2015 гг.• Изданы законы о защите озонового слоя и эмиссиях парниковых газов• Утверждена национальная рамочная программа по устойчивому управлению земельными ресурсами (5) | |
| «Сквозные» темы | <ul style="list-style-type: none">• Зарплаты руководителей подразделений и главных специалистов выросли на 16% | <ul style="list-style-type: none">• Проведена оценка потенциала устойчивого развития природоохранных ресурсов (5)• Проведена оценка потребностей в финансировании ЦРТ 7 (Экологическая устойчивость) (5)• Разработан проект экологического кодекса Республики (5) | |

ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|---|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Тарифы на газ для населения увеличены на 15%, до 3,1 ЕНВ/м³ Тарифы на электричество увеличены на 44% для населения и на 20% для промышленных потребителей Налоги на транспортное топливо снизились на 74% | | <ul style="list-style-type: none"> Бюджет программы по повышению энергоэффективности увеличен на 56% до 4,2 млн ЕНВ | Загрязнение воздуха |
| | <ul style="list-style-type: none"> Комплексная программа пропаганды гигиены разработана в 200 селениях (5) | | Водоснабжение и канализация |
| <ul style="list-style-type: none"> Начат пилотный эксперимент по привлечению частного сектора в управлении ТБО (твердыми бытовыми отходами)(5) | <ul style="list-style-type: none"> Брошюры и буклеты издавались на регулярной основе. Регулярно выходит телепередача «Чистый город» Опубликованы сборники нормативно-правовых актов по управлению ТБО (5) | <ul style="list-style-type: none"> Расходы на очистку загрязненных земель выросли до 440 000 ЕНВ Модернизированы свалки (4) | Отходы и химические вещества |
| <ul style="list-style-type: none"> Созданы 433 ассоциации водопользователей, занимающиеся орошением 699 тыс. га (68% общей орошаемой территории); 354 ассоциации вступили во владение внутрихозяйственными оросительными сетями (5) | | <ul style="list-style-type: none"> Работа по реабилитации и модернизации ирригационной инфраструктуры началась в рамках проекта Всемирного банка (5) В 2005 г. государственное финансирование дренажных и оросительных систем выросло на 17%, достигнув 58 млн ЕНВ (5) 28 млн долл. США инвестировано в управление водными ресурсами через проект Всемирного банка, а 4,7 млн долл. США софинансируются Правительством (5) | Водные ресурсы |
| <ul style="list-style-type: none"> Более 17 тыс. га земли лесхозов переданы под общинное ведение лесного хозяйства (5) | <ul style="list-style-type: none"> Приняты правовые документы по общественным экологическим инспекциям (2) | <ul style="list-style-type: none"> Финансирование охраняемых территорий из Республиканского Фонда охраны природы Сохранения восстановлено в 2005 г. (5) Номинальные расходы на управление природными охраняемыми территориями выросли на 3%, до 5,8 млн ЕНВ | Биоразнообразие |
| | <ul style="list-style-type: none"> Таможенные чиновники и персонал частного сектора прошли обучение по озоноразрушающим веществам в Центре по озону (5) | | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| <ul style="list-style-type: none"> Приняты инструктивно методические указания по определению платы за загрязнение Объем средств, собранных за счет природоохранных сборов, увеличился на 3%, до 21 млн ЕНВ | <ul style="list-style-type: none"> Создан Консультативный совет НПО при Государственном Агентстве окружающей среды (5) Для учителей разработана программа подготовки по экологическому просвещению, разработаны учебные материалы, отражающие национальные условия (5) Создан сайт Государственного Агентства по охране окружающей среды Распространена электронная версия отчета о состоянии окружающей среды (4) Консультации по проектам законов сделаны обязательными (4) Создан многосторонний орган ПО/ОУР (4) Создан межведомственный орган по ОУР (4) | <ul style="list-style-type: none"> Число экологических фондов сократилось с десяти до восьми | «Сквозные» темы |

Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|-------------------|-------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | 1 474 | 1 804 |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 7,0 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | 1 462 | 1 707 |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | 64,1 ^a | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 4,25 | 4,21 |
| • Городское население (%) | 46,3 | 46,7 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 24,1 | 21,3 |
| • Промышленность | 23,2 | 24,2 |
| • Услуги | 52,7 | 54,5 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | 58,8 |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | 2,4 |
| • Промышленная продукция | | 38,8 |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 8,0 | 7,7 |
| • ОПР (% ВНД) | 7,5 | 3,9 |

а) Или наиболее близкий год, по которому есть данные. Данные основываются на ППС, в постоянных международных долл. США на 1993 г.

Примечание: Международный доллар обладает такой же покупательной способностью по отношению к ВВП, как и доллар США в Соединенных Штатах. Под уровнем бедности понимается процент населения страны, живущего менее чем на 2,15 долл. США в международных ценах 1993 г.

Примечание: Власти Молдовы сообщили о некоторых расхождениях в данных. Согласно национальным источникам точные цифры следующих переменных таковы:

- Прямые иностранные инвестиции (потоки во внутреннюю экономику в % ВВП) 5,1 (2002 г.) и 6,8 (2005 г.)
- ВВП на душу населения (ППС): 2 261 долл. США (2005 г.)
- Уровень бедности (% населения, живущего на менее чем 2 долл./сут., ППС 2002 г.): 39,8 (2002 г.) и 27,6 (2005 г.)

Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

Текущие приоритеты в области экологической политики отражены в нескольких **стратегических и плановых отраслевых документах**, а также в Плане действий Молдовы 2005 г. Они таковы:

- Сближение национальной нормативно-правовой базы в области окружающей среды и управления природными ресурсами с Европейскими Директивами.
- Предупреждение и уменьшение деградации природных ресурсов и повышение эффективности их использования.
- Поддержание качеств окружающей среды как фактора обеспечения здоровья населения и качества жизни.
- Охрана водных ресурсов.
- Совершенствование системы управления отходами, снижение воздействия объемов токсических веществ и отходов.
- Охрана и расширение лесного фонда, сохранение биоразнообразия.
- Формирование эффективной системы мониторинга, предупреждения и компенсации ущерба от техногенных аварий и стихийных бедствий.
- Повышение уровня экологических знаний населения; облегчение доступа населения к экологической информации и участие населения в принятии решений.

Стратегия экономического роста и борьбы с бедностью 2003 г. определила следующие области природоохранных приоритетов.

- Снижение загрязнения водных ресурсов.
- Совершенствование обращения отходами и снижение количества токсичных веществ и опасных отходов.
- Охрана и увеличение площади лесов.
- Охрана и увеличение площади охраняемых природных территорий.
- Снижение темпов деградации почв.
- Укрепление системы мониторинга природных катастроф и обеспечение населения информацией и его обучение.
- Укрепление административных и финансовых механизмов охраны окружающей среды.
- Развитие экологического образования.
- Расширение доступа общественности к экологической информации и участию в принятии решений.

Международное сотрудничество

Основными двусторонними партнерами Молдовы в области природоохранного сотрудничества являются Чешская Республика, Дания, Германия, Голландия, США, Латвия, Норвегия, Польша и Румыния. К многосторонним донорам относятся ГЭФ, Всемирный банк, ЕС ТАСИС, ПРООН и ЮНЕП.

Число зарегистрированных партнерств

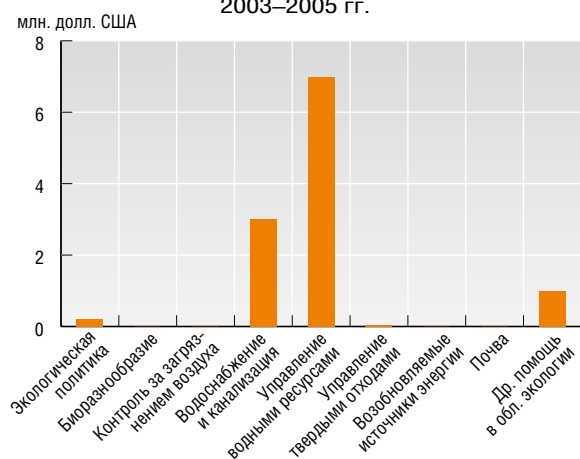


Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды

ОПР/ОП на природоохранные цели Молдовы, 2003–2005 гг.



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ.

Главные меры в области осуществления

СБЛИЖЕНИЕ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ЕС

Одним из приоритетов политики Молдовы является вступление в ЕС. В этой связи сближение с природоохранным законодательством ЕС является как важнейшим вызовом, так и основным приоритетом для Министерства экологии и природных ресурсов. В рамках своего ограниченного потенциала (при персонале всего в 25 человек), Министерство экологии и природных ресурсов Молдовы предпринимает серьезные усилия для выполнения этой задачи. Министерство привлекает поддержку от ряда партнеров (Латвии, ТАСИС, ОЭСР/СРГ ПДООС) для развития потенциала, гармонизации национального законодательства и приведения стандартов качества водных ресурсов в соответствие с директивами ЕС. В результате этих усилий проанализировано законодательство, подготовлен и доработан первый вариант проекта Плана действий в области сближения с европейским законодательством, разработаны семь «субпланов сближения».

Источник: Министерство экологии и природных ресурсов Молдовы.

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, предпринятые Правительством Молдовы, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДООС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г, для количественной – с 2002 по 2005 г. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице, относятся:

- 1) РЭЦ Молдовы.
- 2) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам).
- 3) Дополнительная информация, представленная Министерством экологии и природных ресурсов.

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ

| | Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|---|--|---|--|
| Загрязнение воздуха | <ul style="list-style-type: none"> Созданы или восстановлены четыре станции мониторинга (включая одну – для трансграничного загрязнения воздуха) (3) | | <ul style="list-style-type: none"> Выведен из употребления этилированный бензин (2) |
| Водоснабжение и канализация | | <ul style="list-style-type: none"> Цели определены в Национальном докладе ЦРТ, в стратегии экономического роста и снижения уровня бедности, в программе «Молдавское село» и программе по водоснабжению и канализации (3) | |
| Отходы и химические вещества | <ul style="list-style-type: none"> Создан офис для управления проектами по СОЗ (3) Организованы учебные курсы для служащих таможи и природоохранных инспекторов (3) | <ul style="list-style-type: none"> Принята Стратегия и план действий по стойким органическим загрязнителям (3) Ратифицированы Роттердамская конвенция, Монреальская и Пекинская поправки к Монреальскому протоколу (3) Изменен закон о промышленных и бытовых отходах (3) Ведется работа национальной сети лабораторного контроля опасных веществ (3) | <ul style="list-style-type: none"> Изменены нормативы по трансграничному контролю за опасными отходами (3) Улучшена система выдачи разрешений по обращению с отходами (3) Принят Перечень продуктов, подлежащих обязательной сертификации (2004 г.) Приняты нормативы по пестицидам и удобрениям (3) Усовершенствована система выдачи разрешений на озоноразрушающие вещества (3) |
| Водные ресурсы | <ul style="list-style-type: none"> Созданы четыре автоматизированные станции мониторинга качества поверхностных вод на реках Прут и Днестр (3) | <ul style="list-style-type: none"> Количество контролируемых параметров воды увеличилось с 46 до 49 Сформулирована Концепция национальной политики в области водных ресурсов на 2003–2010 гг. (3) Ратифицирован Протокол по водным ресурсам и здоровью (2) | |
| Биоразнообразие | <ul style="list-style-type: none"> Создана Национальная комиссия по биобезопасности (1) Создан национальный центр по исследованиям в области биобезопасности (3) Служащие таможи прошли обучение в области требований Конвенции СИТЕС (3) | <ul style="list-style-type: none"> Осуществляется проект по сельскохозяйственным территориям высокой природной ценности (2) | |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | <ul style="list-style-type: none"> Создана Национальная комиссия по РККИК ООН и выполнению Киотского протокола (1) Количество персонала в Министерстве экологии и природных ресурсов, работающего по вопросам интеграции, увеличилось с четырех до шести человек Создана комиссия для координации выполнения концепции органического земледелия (3) | <ul style="list-style-type: none"> Разработано шесть проектных предложений по МСО/МЧР Утверждена Программа на 2003–2006 гг. по восстановлению лесного фонда и посадке лесов (3) Принята Стратегия устойчивого туризма (1) Разработана Концепция органического земледелия (3) | |
| «Сквозные» темы | <ul style="list-style-type: none"> Количество персонала в Министерстве экологии и природных ресурсов сократилось на 35%, до 25 Зарплата руководителя департамента и старших сотрудников увеличилась на 52% и 76% соответственно Реорганизованы инспекции Создана Национальная комиссия по окружающей среде и здравоохранению (3) Осуществляется взаимодействие между государственными органами власти в области разработки нормативных документов | | <ul style="list-style-type: none"> Начата реформа стандартов качества окружающей среды |

ПОЛИТИКИ МОЛДОВЫ

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|---|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Тарифы на газ для индивидуальных потребителей удвоились, до 2,20 куб. л/кВт час | <ul style="list-style-type: none"> Ежегодно организуются акции «В городе без моего автомобиля» (3) Ежегодно проводятся совместные акции Министерства экологии и природных ресурсов и Министерства внутренних дел, (акция «Чистый воздух») (3) | | Загрязнение воздуха |
| <ul style="list-style-type: none"> Улучшилась методология установления тарифов на водоснабжение и канализацию и очистку сточных вод (3) Плата за водопользование для предприятий увеличилась на 180%, до 0,5 ЕНВ/м³ | | <ul style="list-style-type: none"> Повысились государственные внутренние и внешние инвестиции в секторы водоснабжения и канализации (3) | Водоснабжение и канализация |
| | <ul style="list-style-type: none"> Проведены кампании в средствах массовой информации по защите озонового слоя, обращению с отходами и CO₂ (3) | | Отходы и химические вещества |
| Водные ресурсы | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Введен налог на экспорт и импорт животных (3) | <ul style="list-style-type: none"> Опубликованы информационные материалы в данной области (3) | | Биоразнообразие |
| | <ul style="list-style-type: none"> Ведется сертификация органического земледелия (3) Начаты программы консультирования в области сельского хозяйства (2) Расширены программы комплексной борьбы с вредителями (2) | | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| <ul style="list-style-type: none"> Принята методология оценки ущерба для различных компонентов окружающей среды (3) | <ul style="list-style-type: none"> Общественность привлекается к разработке стратегических документов (3) Опубликованы информационные материалы, проведены кампании в средствах массовой информации, организованы экологические конкурсы (3) Создан многосторонний орган в области ОО и ОУР (2) Создана межведомственная комиссия по ОУР (2) | <ul style="list-style-type: none"> Число экокфондов сократилось с семи до четырех Доля средств экологических налогов, направленная на осуществление природоохранных программ, увеличилась с 2003 г. в 4 раза (3) Доходы национального экокфонда увеличились в 3 раза с 2002 г. и вдвое с 2003 г. (3) | «Сквозные» темы |

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|-------------------|---------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | 285 880 | 349 853 |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 7 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | 7 809 | 9 747 |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | 13,5 ^а | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 145,30 | 143,15 |
| • Городское население (%) | 73,2 | 73,0 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 5,8 | 5,6 |
| • Промышленность | 34,7 | 38,0 |
| • Услуги | 59,5 | 56,4 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | 6,1 |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | 67,7 |
| • Промышленная продукция | | 23,2 |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 1,0 | 1,9 |
| • ОПР (% ВНД) | 0,4 | 0,2 |

а) Или наиболее близкий год, по которому есть данные. Данные основываются на ППС, в постоянных международных долл. США на 1993 г.

Примечание: Международный доллар обладает такой же покупательной способностью по отношению к ВВП, как и доллар США в Соединенных Штатах. Под уровнем бедности понимается процент населения страны, живущего менее чем на 2,15 долл. США в международных ценах 1993 г.

Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

Экологическая доктрина Российской Федерации 2002 г. определяет следующие приоритетные направления в области охраны окружающей среды.

- Неистощительное использование природных ресурсов (возобновляемых и невозобновляемых).
- Снижение загрязнения и устойчивое использование ресурсов.
- Сохранение биоразнообразия
- Обеспечение экологической безопасности в опасных видах деятельности и при чрезвычайных ситуациях.
- Улучшение качества жизни и здоровья населения благодаря улучшению состояния окружающей среды.
- Минимизация экологических рисков, вызванных природными бедствиями, естественными и технологическими авариями.

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период (2006–2008 гг.) 2006 г. включает следующие приоритеты в области охраны окружающей среды.

- Реформа системы экологического регулирования (правовая основа охраняемых территорий, стандарты качества окружающей среды, системы выдачи разрешений, оценка воздействия на окружающую среду, соблюдение требований, штрафы, поддержка экологических проектов, механизмы стимулирования эффективного использования ресурсов и использования возобновляемых источников энергии).
- Обращение с отходами производства.
- Очистка загрязненных земель.
- Внедрение экономических инструментов (включая компенсацию за причиненный ущерб).

Международное сотрудничество

Главными партнерами России в области охраны окружающей среды являются ТАСИС, ЕБРР, Всемирный банк, ГЭФ, Финляндия, Норвегия, Германия, Голландия, Швеция и США.

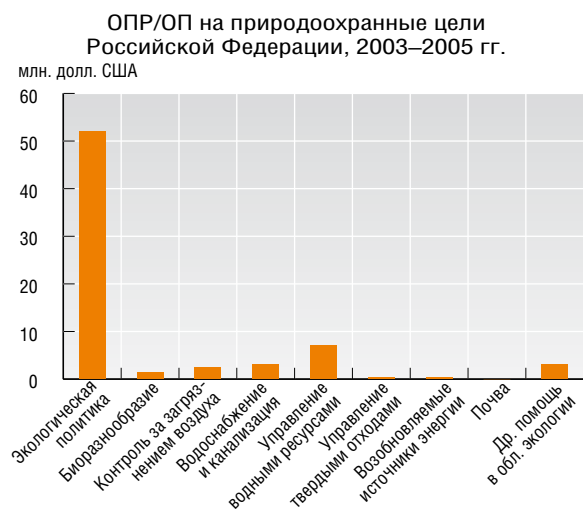
Число зарегистрированных партнерств



Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ.

Главные меры в области осуществления

УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Новый Водный кодекс Российской Федерации вступил в силу в январе 2007 г. В то время как нормативы в области осуществления находятся в стадии разработки, Водный кодекс вводит ряд важных новшеств. Он создает правовую основу для бассейнового управления реками. Он устанавливает права частной собственности на водные объекты (за исключением источников питьевой воды) и включает право на торговлю водными ресурсами. В соответствии с новым Кодексом узкие по содержанию лицензии, использовавшиеся ранее, заменяются широкими соглашениями, в которых оговариваются вопросы качества воды, закрепляются права сторон по соглашению и закрепляется уровень платы за использование водных ресурсов. Новый Водный кодекс также предусматривает высокую степень децентрализации в области управления водными ресурсами в Российской Федерации и поможет достичь финансовой устойчивости водного сектора. В 2004 г. на региональном уровне собранная плата за использование водных ресурсов составила 9 млрд руб., из которых лишь 20% были направлены в водный сектор. После введения нового водного налога в 2006 г. собранная плата за использование водных ресурсов составила 13 млрд руб., и все эти средства были направлены в водный сектор.

Источник: Министерство природных ресурсов Российской Федерации.

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, предпринятые Правительством Российской Федерации, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДОС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г., для количественной – с 2002 по 2005 г. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице, относятся:

- 1) Отчет по Рамсарской конвенции.
- 2) ЕЭК ООН.
- 3) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам).
- 4) Дополнительная информация.

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

| | Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|--|--|--|---|
| Загрязнение воздуха | <ul style="list-style-type: none">Введено в строй 10 новых станций мониторинга качества воздуха | <ul style="list-style-type: none">Внедрен мониторинг ВЧ10 (3) | <ul style="list-style-type: none">Разработаны и используются стандарты по выбросам автотранспорта (1)Запрещено использование этилированного бензина (3)Внедрены стандарты EURO 2 (3) (утверждены технические требования к автомобильному топливу) |
| Водоснабжение и канализация | | | |
| Отходы и химические вещества | | <ul style="list-style-type: none">Рассчитана стоимость осуществления существующей стратегии обращения с химическими веществами;Усовершенствована система данных по отходам (3) | <ul style="list-style-type: none">Внедрена схема лицензирования опасных отходов (4) |
| Водные ресурсы | <ul style="list-style-type: none">Восстановлен бассейновый принцип управления водными ресурсами (4) | <ul style="list-style-type: none">Сформулированы планы управления для Псковской низменности и дельты СеленгиВведен в действие новый Водный кодекс (4)Согласована программа сотрудничества России/Беларуси/Литвы в области использования и охраны водных объектов бассейна Немана (4);Ратифицирована Тегеранская Конвенция по Каспийскому морю (3) | <ul style="list-style-type: none">Утверждены критерии отнесения водных объектов к контролируемым федеральными и региональными природоохранными органами (4) |
| Биоразнообразие | | <ul style="list-style-type: none">Началась работа по индикаторам биоразнообразия (3)Выполнен пилотный проект ОЕЗСНачата работа по инвазивным чужеродным видам (3)Принята Концепция развития рыбного хозяйства до 2020 г. | <ul style="list-style-type: none">Создан Государственный заповедник «Кологривский лес» площадью 59 тыс. га (4) |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | <ul style="list-style-type: none">Количество персонала в МПР, работающего над вопросами интеграции, увеличилось с 14 до 22 | <ul style="list-style-type: none">Ратифицирован Киотский протокол и принят план его осуществления (4)Утвержден перечень парниковых газов (4) | |
| «Сквозные» темы | | <ul style="list-style-type: none">Принят План действий по осуществлению Экологической доктрины на 2003–2005 гг. (1)Цели экологической политики включены в Программу социально-экономического развития на 2006–2008 гг. (4)Создана правовая основа для самомониторинга (3)Принята Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. (4) | <ul style="list-style-type: none">Начата реформа стандартов качества в области безопасности окружающей среды (3)Увеличены административные штрафы (3)Начата разработка 11 стандартов ISO 14000 по экологической безопасности (4) |

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Тарифы на газ для индивидуальных потребителей увеличились на 82%, до 0,9 ЕНВ/м³• Средние тарифы на электроэнергию увеличились на 32% | | | Загрязнение воздуха |
| <ul style="list-style-type: none">• Реформирована система установления тарифов на воду (3) | | | Водоснабжение и канализация |
| | | | Отходы и химические вещества |
| <ul style="list-style-type: none">• Тарифы на воду для промышленных пользователей увеличились на 71%, до 0,33 ЕНВ/м³ | <ul style="list-style-type: none">• Водным кодексом 2007 г. федеральный водный налог заменен платой по договору | | Водные ресурсы |
| | <ul style="list-style-type: none">• Подготовлен список электронной рассылки для информирования об охране водно-болотных угодий | | Биоразнообразие |
| | <ul style="list-style-type: none">• Начаты программы консультирования по вопросам сельского хозяйства (3)• Внедряется сертификация древесины (3) | | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| <ul style="list-style-type: none">• Поступления от сбора экологических налогов увеличились на 152%, до 13 млрд ЕНВ• Введены наказания за невыплату средств за негативное воздействие на окружающую среду (4)• Изменена структура распределения платежей за загрязнение окружающей среды между федеральным, региональным и местным бюджетами (20%, 40% и 40% соответственно) | <ul style="list-style-type: none">• Внедрена схема ранжирования по показателям деятельности и раскрытия информации (3)• К пропаганде выполнения природоохранных требований привлечены СМИ (3)• При МПР создан общественный экологический совет с участием НПО/общественности• Доступ общественности к экологической информации обеспечивается через веб-сайты, базы данных и правовые информационные центры (4)• Ежегодно проводятся общественно-государственные акции «Общероссийские дни защиты от экологической опасности» (4)• Начата разработка 11 стандартов ISO 14000 (4)• Разработан стандарт ОУР (3) | | «Сквозные» темы |

Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|-------------------|-------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | 1 178 | 1 544 |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 9,1 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | 934 | 1 173 |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | 42,5 ^а | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 6,29 | 6,51 |
| • Городское население (%) | 25,4 | 24,7 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 24,7 | 22,0 |
| • Промышленность | 39,4 | 36,1 |
| • Услуги | 35,9 | 41,9 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | 14,4 |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | 59,3 |
| • Промышленная продукция | | 11,3 |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 3,0 | 2,4 |
| • ОПР (% ВНД) | 14,1 | 11,4 |

а) Или наиболее близкий год, по которому есть данные.
Данные основываются на ППС, в постоянных международных долл. США на 1993 г.

Примечание: Международный доллар обладает такой же покупательной способностью по отношению к ВВП, как и доллар США в Соединенных Штатах. Под уровнем бедности понимается процент населения страны, живущего менее чем на 2,15 долл. США в международных ценах 1993 г.

Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

Природоохранные органы выделяют следующие приоритеты.

- Деградация сельскохозяйственных угодий.
- Управление отходами, включая промышленные отходы.
- Сохранение биоразнообразия.
- Вода.

В 2006 г. Стратегия по борьбе с бедностью (2006–2015 гг.) определила шесть экологических приоритетов.

- Укрепление институционального потенциала в области управления окружающей средой.
- Смягчение последствий стихийных бедствий путем предупреждения и профилактики возможных ситуаций.
- Снижение деградации земельных ресурсов.
- Совершенствование управления отходами и мест их складирования.
- Сохранение биоразнообразия и управление им.
- Повышение качества управления водными ресурсами.

Международное сотрудничество

Главными партнерами Таджикистана в области охраны окружающей среды являются Швейцария, Норвегия, Германия, Япония, ПРООН, ЮНЕП, Азиатский Банк развития, Всемирный банк.

Число зарегистрированных партнерств

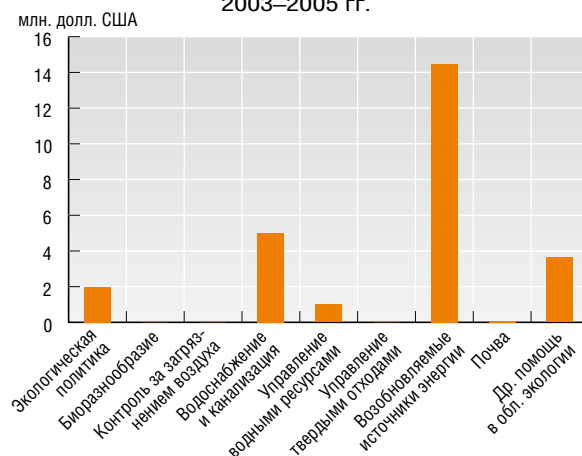


Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды

ОПР/ОП на природоохранные цели Таджикистана, 2003–2005 гг.



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, предпринимаемые Правительством Таджикистана, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДООС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г., для количественной – с 2002 по 2005 г. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице, относятся:

- 1) Отчет по Конвенции по биологическому разнообразию.
- 2) Веб-сайт Министерства сельского хозяйства и охраны природы.
- 3) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам).
- 4) Дополнительная информация, представленная Министерством сельского хозяйства и охраны природы.

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ

| | Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|--|--|--|---|
| Загрязнение воздуха | <ul style="list-style-type: none">Введены в строй пять новых станций мониторинга состояния воздуха | <ul style="list-style-type: none">Сформулированы стратегия /план дей-ствия в области загрязнения атмосферы и просчитана их стоимость | <ul style="list-style-type: none">Инвестиции в энергетику и транспорт в настоящее время регулярно проходят экологическую оценку |
| Водоснабжение и канализация | | | |
| Отходы и химические вещества | | <ul style="list-style-type: none">Сформулирована стратегия/ план дей-ствия в области обращения с химически-ми веществамиРазработан Перечень стойких органиче-ских соединений | |
| Водные ресурсы | <ul style="list-style-type: none">Число речных бассейнов, имеющих систему раннего оповещения, увеличи-лось с семи до восьми | <ul style="list-style-type: none">Разработана Дорожная карта-план ИУВР (3) | |
| Биоразнообразие | <ul style="list-style-type: none">Количество персонала, занятого в уп-равлении охраняемыми территориями, утроилось, с 36 до 104 человекСоздано ведомство по управлению охра-няемыми территориями (1) | <ul style="list-style-type: none">Ратифицирован Протокол по биобезопасностиПринят Закон о биобезопасности (2) | <ul style="list-style-type: none">Площадь охраняемых территорий увели-чилась на 7% до 3,1 млн га (создана одна новая охраняемая территория) |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | <ul style="list-style-type: none">Работники Министерств энергетики и лесного хозяйства прошли обучение по управлению природоохранной деятельностьюЧисленность персонала, занятого пробле-мами интеграции, увеличилась с четырех до девяти | <ul style="list-style-type: none">Энергетическая, транспортная и сельско-хозяйственная стратегии теперь включа-ют природоохранные целевые показателиМинистерство энергетики участвовало в разработке экологической стратегииСтратегии в области энергетики и транс-порта прошли экологическую оценкуОдобрены программы по разработке возобновляемых источников энергииРазработаны шесть проектных предложе-ний по совместному внедрению механиз-мов чистого развития | <ul style="list-style-type: none">Решения в области лесопользования теперь проходят экологическую оценку |
| «Сквозные» темы | <ul style="list-style-type: none">Произошло объединение государствен-ных комитетов по лесному хозяйству и охране природыЗарплаты руководителей департаментов и старших сотрудников увеличились на 40% и 60% соответственноБюджет МООС увеличился на 160%, до 5,4 млн ЕНВ | <ul style="list-style-type: none">Существенно улучшилось рассмотрение экологических вопросов в отраслевых планах и программах развитияПринят новый НПДОС (4) | |

ПОЛИТИКИ ТАДЖИКИСТАНА

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Плата за загрязнение SO₂ выросла на 25%, до 0,03 ЕНВ за тонну Тариф на газ увеличился для домовладельцев на 50%, до 0,33 ЕНВ/м³ Средние тарифы на электроэнергию увеличились на 133%, до 1,6 ЕНВ/кВт-ч | <ul style="list-style-type: none"> Персонал Министерств сельского хозяйства и энергетики прошел обучение по экологическим вопросам | | Загрязнение воздуха |
| <ul style="list-style-type: none"> Улучшен учет расхода в ВСК (3) | | | Водоснабжение и канализация |
| | <ul style="list-style-type: none"> Создана система сертификации органического земледелия | <ul style="list-style-type: none"> Начато строительство двух установок по переработке отходов | Отходы и химические вещества |
| | <ul style="list-style-type: none"> На национальном уровне создан механизм участия общественности в управлении водными ресурсами | | Водные ресурсы |
| <ul style="list-style-type: none"> Функции в области управления лесами, связанные с вредителями и пожарами, частично переданы /переведены в ведение частного сектора | | | Биоразнообразие |
| | <ul style="list-style-type: none"> Работники сельского хозяйства прошли обучение в области обращения с агрохимикатами | | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| <ul style="list-style-type: none"> Сумма сборов от экологических платежей увеличилась на 63% до 2,2 млн ЕНВ Сумма, контролируемая экологическим фондом, увеличилась на 93%, до 2,7 млн ЕНВ | <ul style="list-style-type: none"> Разработаны программы обучения для персонала МООС по участию общественности Участие общественности в настоящее время требуется законодательством по экологической оценке Создан Национальный центр экологического образования (2) | | «Сквозные» темы |

ТУРКМЕНИСТАН

Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|------|------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | | |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 13,8 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | | |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 4,6 | 4,8 |
| • Городское население (%) | 45,5 | 46,2 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 22,0 | 21,0 |
| • Промышленность | 42,4 | 44,6 |
| • Услуги | 35,6 | 34,4 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | 10,2 |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | 81,4 |
| • Промышленная продукция | | 6,9 |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 1,1 | 0,4 |
| • ОПР (% ВНД) | 0,7 | 0,3 |

а) Данных в постоянных показателях нет, ВВП в текущих показателях: 2002 г. – 8700 млн долл. США, 2005 г. – 17 144 млн долл. США.

Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

В Национальном плане действий по охране окружающей среды до 2010 г., принятом в 2002 г., и Национальной Программе по стратегии экономического, политического и культурного развития Туркменистана до 2020 г. определены следующие природоохранные приоритеты.

- Водные ресурсы (сокращение, вызванное ирригацией, и загрязнение поверхностных и подземных вод).
- Земельные ресурсы.
- Загрязнение воздуха и истощение озонового слоя.
- Промышленное загрязнение, производимое секторами нефте- и газодобычи и энергетики.
- Сохранение биоразнообразия.
- Охрана природного и культурного наследия.
- Проблемы деградации природной среды Туркменской части Аральского моря.

Международное сотрудничество

Главными партнерами Туркменистана в области охраны окружающей среды являются ГЭФ, ЮНЕП, ПРООН, ВВФ, ТАСИС, GTZ, Азиатский Банк развития.

Число зарегистрированных партнерств

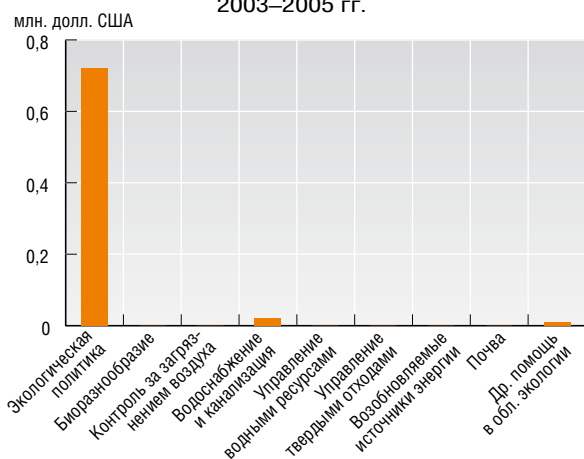


Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды

ОПР/ОП на природоохранные цели Туркменистана, 2003–2005 гг.



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ.

Главные меры в области осуществления

ЭНЕРГИЯ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

В целях уменьшения экологического воздействия нефтедобывающей промышленности на Каспийское море и в рамках НПДОС до 2010 г. Правительство Туркменистана начало работу по возрождению нефтепроизводящего сектора. Эта деятельность включает инвестиции в обессоливание воды, рециркуляцию воды, канализационную и водоочистную инфраструктуру, а также исследования по восстановлению экологии бухты Саймонова залива. Она также включает заключение контракта с Ирландской компанией Эмерол по обеспечению управления природоохранной деятельностью и оказанию корректирующих услуг в обмен на продукты Туркменбашинского нефтеперерабатывающего завода. На конец 2006 г. соглашение с Эмерол позволило предотвратить сброс 20 000 тонн нефтеотходов в Каспийское море. Кроме того, из прибрежного города Туркменбаши будет удален сточный резервуар, содержащий 16 млн м³ жидких отходов.

Источник: Министерство охраны природы Туркменистана.

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, предпринятые Правительством Туркменистана, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДОС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г., для количественной – с 2002 по 2005 г. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице, относятся:

- 1) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам).
- 2) Дополнительная информация, представленная Министерством охраны природы.

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ

| | Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|---|--|---|---|
| Загрязнение воздуха | | | |
| Водоснабжение и канализация | | | |
| Отходы и химические вещества | | | |
| Водные ресурсы | | <ul style="list-style-type: none">• Подписана Тегеранская конвенция по Каспийскому морю (1)• Утвержден Водный кодекс (2) | |
| Биоразнообразие | | <ul style="list-style-type: none">• Разработан проект Инструкции по национальным паркам (2) | |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | | <ul style="list-style-type: none">• Вышел Закон о лесных пожарах (2)• Разработаны три проектных предложения по совместному внедрению механизмов чистого развития | |
| «Сквозные» темы | <ul style="list-style-type: none">• Зарплата руководителей департаментов и старших сотрудников увеличилась на 176%• Создан Национальный центр по реализации НПООС (2) | <ul style="list-style-type: none">• Подготовлен проект методологии обеспечения экономической эффективности природоохранной деятельности (2)• Подписана Ашхабадская рамочная конвенция по охране окружающей среды для устойчивого развития Центральной Азии (2) | |

ПОЛИТИКИ ТУРКМЕНИСТАНА

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|---|--|--|---|
| | | | Загрязнение воздуха |
| | | <ul style="list-style-type: none">• Осуществлены инвестиции в реконструкцию канализационной системы Ашгабата и его пригородов (2)• Установки по производству питьевой воды построены в нескольких вилаятах/областях (2) | Водоснабжение и канализация |
| | | <ul style="list-style-type: none">• Мощности по удалению опасных отходов на санитарные свалки увеличились со 100 до 500 т/год | Отходы и химические вещества |
| | | <ul style="list-style-type: none">• Построено водохранилище «Достлюк» (2)• Начато строительство Туркменского озера (2) | Водные ресурсы |
| | | <ul style="list-style-type: none">• Расходы по управлению охраняемыми территориями увеличились до 138%, до 13 млрд ЕНВ | Биоразнообразие |
| | | <ul style="list-style-type: none">• Модернизировано управление природоохранной деятельностью на нефтеперерабатывающем заводе Туркменбаши (1)• Расширены программы комплексной борьбы с вредителями (1) | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| <ul style="list-style-type: none">• Сбор экологических налогов увеличился на 3%, до 313 млн ЕНВ | <ul style="list-style-type: none">• На государственном телевидении каждую неделю идет ТВ-программа по окружающей среде (2) | | «Сквозные» темы |

Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|-------------------|--------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | 14 912 | 17 906 |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 6,5 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | 1 594 | 1 812 |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | 71,7 ^а | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 25,5 | 26,6 |
| • Городское население (%) | 37,1 | 36,7 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 34,3 | 28,1 |
| • Промышленность | 22,0 | 28,7 |
| • Услуги | 43,7 | 43,2 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | |
| • Промышленная продукция | | |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 0,7 | 0,4 |
| • ОПР (% ВНД) | 1,8 | 1,9 |

а) Или наиболее близкий год, по которому есть данные.

Данные основываются на ППС, в постоянных международных долл. США на 1993 г.

Примечание: Международный доллар обладает такой же покупательной способностью по отношению к ВВП, как и доллар США в Соединенных Штатах. Под уровнем бедности понимается процент населения страны, живущего менее чем на 2,15 долл. США в международных ценах 1993 г.

Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

Национальный План Действий по Охране Окружающей Среды (НПДООС) 1998 г. выделил три широкие группы политических мер в области охраны окружающей среды, в каждой из которых имеется ряд приоритетов.

1. Смягчение экологических последствий для состояния здоровья: а) питьевая вода и канализация; б) обращение с бытовыми и опасными отходами; в) интеграция вопросов, связанных с загрязнением воздуха, в транспортную политику; г) поэтапное выведение из употребления этилированного бензина; д) улучшение качества продуктов питания; е) предотвращение промышленного загрязнения; ж) улучшение показателей природоохранной деятельности в секторе энергетики; развитие и внедрение возобновляемых источников энергии (солнечной, воды, ветра, биогаза и т.д.).
2. Более рациональное использование земельных и водных ресурсов: а) реформирование сельскохозяйственного сектора; б) диверсификация структуры зерновых; в) повышение продуктивности земель; г) улучшение содержания и обслуживания систем ирригации и дренажа; д) разработка систем комплексного управления земельными и водными ресурсами и солечностью; е) продвижение на пилотной основе внедрения подхода по управлению водосборными бассейнами; ж) совершенствование экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования.
3. Региональные и глобальные экологические проблемы: а) сохранение биоразнообразия и контроль опустынивания; б) улучшение управления охраняемыми природными территориями; в) разработка и осуществление региональной стратегии управления водными ресурсами бассейна Аральского моря; г) присоединение к многосторонним конвенциям и разработка национальных механизмов для обеспечения их соблюдения.

Государственный комитет по охране природы определил следующие приоритеты на будущее.

- Экономические инструменты управления окружающей средой и природными ресурсами.
- Управления качеством воды в трансграничных водотоках.
- Возобновляемые источники энергии.
- Восстановление отходов и обращение с ними и устойчивыми органическими загрязняющими веществами.

Международное сотрудничество

Главными партнерами Узбекистана в области охраны окружающей среды являются ПРООН, ЮНЕП, Азиатский Банк развития, Всемирный банк, ГЭФ, ЕБРР.

Число зарегистрированных партнерств



Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ.

Главные меры в области осуществления

ВОЗОБНОВЛЯЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ ЭНЕРГИИ

Государственный Комитет по охране природы Узбекистана определил развитие возобновляемых источников энергии в качестве одного из будущих экологических приоритетов. Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию для Центральной Азии приняла решение о создании Региональной сети по возобновляемым источникам энергии. Узбекистан создал Национальный научно-исследовательский и внедренческий центр «Экоэнергия». Разрабатывается банк данных о возобновляемых источниках энергии. В 2004–2005 гг. введены в строй 25 термальных и комбинированных установок солнечной энергии в удаленных районах региона Аральского моря для производства электроэнергии и тепла. В 2005–2006 гг. введены в строй шесть фотоэлектрических солнечных установок и солнечных коллекторов для нагревания воды в Джизакской и Бухарской областях. Введение в строй фотоэлектрических солнечных установок продолжается в национальных парках и на других охраняемых территориях.

Источник: Государственный Комитет по охране природы Узбекистана.

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, предпринятые Правительством Узбекистана, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДООС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г., для количественной – с 2002 по 2005 гг. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице, относятся:

- 1) Отчет по Конвенции по биологическому разнообразию.
- 2) Отчет о состоянии окружающей среды 2005 г.
- 3) Веб-сайт ПРООН.
- 4) Веб-сайт Госкомприроды.
- 5) РЭЦ ЦА.
- 6) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам)
- 7) Дополнительная информация, представленная Госкомприроды.

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ

| | Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|---|--|--|---|
| Загрязнение воздуха | <ul style="list-style-type: none">Введено в действие 16 новых станций мониторинга качества воздуха | <ul style="list-style-type: none">Стандарты качества воздуха теперь основаны на оценке рискаЧисло загрязняющих веществ, по которым контролируются концентрации, увеличилось с 21 до 24Число загрязняющих веществ, по которым контролируются выбросы, увеличилось с 31 до 39Проведено исследование в области возобновляемых источников энергии (3) | <ul style="list-style-type: none">Разработаны методические указания по инвентаризации и нормированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферу (7)Разработана процедура выдачи разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферу (7)Этилированный бензин выведен из оборота (6) |
| Водоснабжение и канализация | | | <ul style="list-style-type: none">Разработан порядок сбора сточных вод в канализационной сети (7)Разработаны рекомендации по определению норм сброса сточных вод (7) |
| Отходы и химические вещества | | <ul style="list-style-type: none">Количество загрязняющих веществ, для которых ведется мониторинг состояния земель, увеличилось с 29 до 41 (7)Сформулированы стратегия и план действий по управлению отходами (7)Разработаны методические указания по оценке опасных отходов (7)Разработаны кадастры земельных ресурсов и отходов (7) | |
| Водные ресурсы | | <ul style="list-style-type: none">Разработана «дорожная карта» по ИУВР (6)Число загрязняющих водные объекты веществ, в отношении которых производится мониторинг, увеличилось с 31 до 50 (7) | <ul style="list-style-type: none">Разработаны методические указания по нормированию сбросов загрязняющих веществ в водные объекты (7)Разработан порядок выдачи разрешений на специальное водопользование (7) |
| Биоразнообразие | <ul style="list-style-type: none">Число персонала, работающего по охраняемым территориям, выросло на 7%, до 512 человек | <ul style="list-style-type: none">Принят закон об охраняемых природных территориях (7)Разработаны кадастры/перечни по биоразнообразию (7)Начат проект по сельскохозяйственным территориям высокой природной ценности (6) | <ul style="list-style-type: none">Площадь охраняемых территорий выросла на 8%, до 12,2 млн гаПриняты нормативы, направленные на усиление контроля в сфере охраны биоразнообразия (1) |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | | | |
| «Сквозные» темы | <ul style="list-style-type: none">Количество персонала Госкомприроды снизилось на 19%, до 39 человекЗарплата руководителей департаментов и старших сотрудников выросла на 87% | <ul style="list-style-type: none">Определен набор экологических индикаторов и распространены руководящие указания (2)Регулярно готовится Отчет о состоянии окружающей среды (6) | |

ПОЛИТИКИ УЗБЕКИСТАНА

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Плата за выбросы SO₂ увеличилась на 30%, до 390 ЕНВ/т Тарифы на газ для индивидуальных потребителей выросли на 170% до 15 ЕНВ/м³ Средние тарифы на электроэнергию выросли на 127%, примерно до 31 ЕНВ/кВт-ч | | | Загрязнение воздуха |
| <ul style="list-style-type: none"> Тарифы на воду для индивидуальных потребителей выросли на 143%, до 56 ЕНВ/м³ Плата за водопользование для предприятий увеличилась на 180%, до 4 ЕНВ/м³ | | | Водоснабжение и канализация |
| <ul style="list-style-type: none"> Плата за размещение отходов увеличилась на 30% (7) | <ul style="list-style-type: none"> Опубликованы материалы по информированию общественности об обращении с коммунальными отходами (3) | <ul style="list-style-type: none"> Емкость полигонов для размещения отходов увеличилась на 15% Очищено 79 тыс. га загрязненных земель | Отходы и химические вещества |
| <ul style="list-style-type: none"> Тарифы на водные ресурсы для сельскохозяйственных потребителей выросли на 169%, до 0,35 ЕНВ/м³ Плата за загрязнение воды выросла на 30% | | | Водные ресурсы |
| | <ul style="list-style-type: none"> Опубликованы и распространены информационные материалы по биоразнообразию (7) | <ul style="list-style-type: none"> Расходы на управление охраняемыми территориями выросли на 19%, до 272 млн ЕНВ | Биоразнообразие |
| | <ul style="list-style-type: none"> Начата программа по консультированию в области сельского хозяйства (6) Опубликованы и распространены информационные материалы по возобновляемым источникам энергии и лесным пожарам (7) | <ul style="list-style-type: none"> Расширены комплексные программы борьбы с вредителями сельского хозяйства (6) | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| | <ul style="list-style-type: none"> Экологическая информация предоставляется через средства массовой информации (7) Разработаны программы обучения для государственных служащих по вопросам участия общественности в природоохранной деятельности (6) Экологическое образование включено в политические документы и введено в начальное обучение В Госкомприроде создан веб-сайт, информационный центр и информационно-аналитическая служба (3) Создан консультативный совет с участием НПО (6) | <ul style="list-style-type: none"> Объем средств экологического фонда на 1 января 2007 г. увеличился в 6 раз, до 2,7 млрд ЕНВ (7) | «Сквозные» темы |

Социально-экономические показатели

| | 2002 | 2005 |
|--|------------------|--------|
| Доходы и уровень бедности | | |
| • ВВП (млн постоянных долл. США 2000 г.) | 35 913 | 45 188 |
| • Годовые темпы роста ВВП в 2002–2005 гг. | | 8,0 |
| • ВВП на душу населения (ППС в постоянных международных долл. 2000 г.) | 4 736 | 6 086 |
| • Уровень бедности (% населения, живущего менее чем на 2 долл. США/сут.) | 5,0 ^а | |
| Демография | | |
| • Население (млн жителей) | 48,2 | 47,1 |
| • Городское население (%) | 67,4 | 67,8 |
| Структура экономики (% ВВП) | | |
| • Сельское хозяйство | 14,6 | 10,8 |
| • Промышленность | 34,5 | 34,2 |
| • Услуги | 50,8 | 55,0 |
| Экспорт (% всего экспорта) | | |
| • Сельскохозяйственная продукция | | 13,8 |
| • Топливо и продукция горнодобывающей промышленности | | 16,8 |
| • Промышленная продукция | | 68,4 |
| Финансовые потоки | | |
| • ПИИ (потоки во внутреннюю экономику, % ВВП) | 1,6 | 9,4 |
| • ОПР (% ВНД) | 1,0 | 0,5 |

а) Или наиболее близкий год, по которому есть данные.
Данные основываются на ППС, в постоянных международных долл. США на 1993 г.

Примечание: Международный доллар обладает такой же покупательной способностью по отношению к ВВП, как и доллар США в Соединенных Штатах. Под уровнем бедности понимается процент населения страны, живущего менее чем на 2,15 долл. США в международных ценах 1993 г.

Источник: Всемирный банк, ЮНКТАД, ВТО.

Экологические приоритеты

Государственная политика в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и экологической безопасности 1998 г. определила следующие семь приоритетов.

- Обеспечение ядерной безопасности и минимизация последствий Чернобыльской аварии.
- Улучшение качества водных бассейнов и питьевой воды.
- Прекращение деградации окружающей среды и повышение ее качества в городах и промышленных центрах Донецко-Приднепровского региона.
- Инвестиции в новую и восстановленную инфраструктуру системы очистки стоков.
- Предотвращение загрязнения и повышение качества окружающей среды Черного и Азовского морей.
- Поиск баланса между охраной окружающей среды и ростом экономики путем интеграции экологических соображений в секторы промышленности, энергетики, сельского хозяйства и транспорта.
- Сохранение биоразнообразия и развитие системы охраняемых природных территорий.

Международное сотрудничество

Число зарегистрированных партнерств

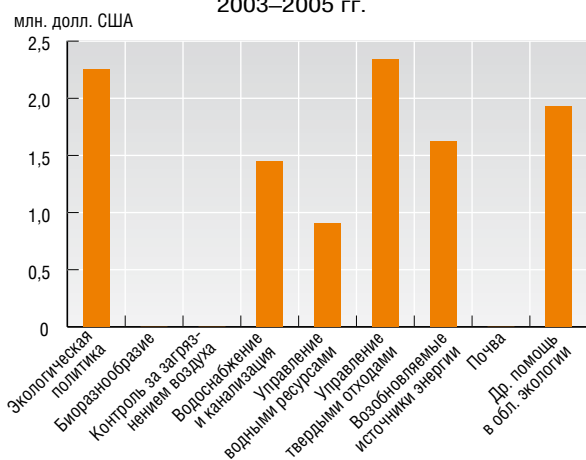


Примечание: Эта диаграмма включает только те партнерства, которые были зарегистрированы в Базе данных партнерств ВЕКЦА по состоянию на 31 марта 2007 г.

Источник: База данных о партнерствах ВЕКЦА.

Международная помощь в области окружающей среды

ОПР/ОП на природоохранные цели Украины, 2003–2005 гг.



Источник: База данных ОЭСР в области оказания помощи для развития, отчеты доноров и МФИ.

Матрица мер экологической политики

Следующие две страницы суммируют меры, предпринятые Правительством Украины, которые обеспечивают вклад в достижение целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Если не указано других источников, информация взята из Вопросника СРГ ПДООС. Для качественной информации охватываемый период – с июня 2003 г. по июнь 2006 г, для количественной – с 2002 по 2005 г. соответственно.

К другим источникам, упомянутым в матрице, относятся:

- 1) Обзор природоохранной деятельности Украины ЕЭК ООН.
- 2) Отчет по Рамсарской Конвенции.
- 3) РЭЦ Украины.
- 4) База данных ECOLEX.
- 5) Основной текст данного отчета (см. тематические главы по использованным источникам).

Для сбора информации потребовались значительные усилия, однако матрица не является исчерпывающей.

МАТРИЦА МЕР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ

| Укрепление институциональной базы (реорганизация, создание систем, кадровая политика, обучение и подготовка, оборудование) | | Планирование (мониторинг состояния окружающей среды, анализ, цели, планы действий, мониторинг экологической эффективности) | Командно-административные инструменты (запреты, прямое регулирование, система выдачи разрешений) |
|---|--|--|---|
| Загрязнение воздуха | | <ul style="list-style-type: none">Число контролируемых загрязняющих веществ увеличилось с 33 до 34 | <ul style="list-style-type: none">Внедрены стандарты EURO 2 (2) |
| Водоснабжение и канализация | | <ul style="list-style-type: none">Принят закон о питьевой воде (4) | <ul style="list-style-type: none">Приняты нормативы по техническому состоянию систем водоснабжения и канализации (4) |
| Отходы и химические вещества | <ul style="list-style-type: none">Создано агентство по обращению с отходами | <ul style="list-style-type: none">Принята программа поэтапного выведе- ния из употребления озоноразрушающих веществ (1)Улучшена система сбора данных об отходах (5) | |
| Водные ресурсы | | <ul style="list-style-type: none">Принят Водный кодекс (4)Принята программа управления павод- ками (1)Ратифицирован протокол по воде и здо- ровью (5) | |
| Биоразнообразие | | <ul style="list-style-type: none">Принят закон об охраняемых террито- риях (3)Утверждены концепции по сохранению биоразнообразия и охраняемым террито- риям (1)Подписана Карпатская конвенция (1)Выполнен пилотный проект ОЕЭС (5)Начата работа по плану по инвазивным видам (5) | <ul style="list-style-type: none">Выявлены 203 новых охраняемых зоны, их общее число составляет 7243Площадь охраняемых территорий увели- чилась на 3%, до 2.8 млн га |
| Интеграция в ключевые секторы экономики | | <ul style="list-style-type: none">Новейшая Лесная стратегия теперь под- лежит экологической оценкеРазработаны 33 проектных предложения по СО/МЧР | |
| «Сквозные» темы | <ul style="list-style-type: none">Зарплата руководителей департаментов и старших специалистов увеличилась на 280%Создана Межведомственная комиссия по мониторингу (5) | | <ul style="list-style-type: none">Экологический аудит регламентируется законом (4)Начата реформа выдачи разрешений (5) |

ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

| Рыночные инструменты (права собственности, тарифы, сборы, налоги, залогово-возвратные схемы, торговля квотами) | Информационные инструменты (маркировка, раскрытие информации, участие общественности, просвещение, техническое консультирование) | Прямое обеспечение ресурсами (инвестиционные программы, финансирование) | |
|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Плата за загрязнение воздуха увеличилась на 137%; сейчас она составляет 190 ЕНВ за тонну для SO₂ и NO_x | | | Загрязнение воздуха |
| <ul style="list-style-type: none"> Реформирована система установления тарифов на воду (5) Расширено использование контрактов на основе показателей деятельности (5) | | | Водоснабжение и канализация |
| <ul style="list-style-type: none"> В настоящее время существуют отдельные системы сбора опасных, промышленных и бытовых отходов | | | Отходы и химические вещества |
| <ul style="list-style-type: none"> Плата за загрязнение водных объектов увеличилась на 137%; сейчас она составляет 50 ЕНВ за тонну БПК | <ul style="list-style-type: none"> Рекомендации по охране водно-болотных угодий переданы заинтересованным сторонам (2) | | Водные ресурсы |
| | <ul style="list-style-type: none"> Проведен семинар и подготовлена книга по биоразнообразию водно-болотных угодий для охотников (2) | <ul style="list-style-type: none"> Расходы на охраняемые территории увеличились на 58% | Биоразнообразие |
| | <ul style="list-style-type: none"> Поддерживается и пропагандируется органическое земледелие (5) Поддерживается и пропагандируется лесная сертификация (5) | | Интеграция в ключевые секторы экономики |
| <ul style="list-style-type: none"> Сборы от поступления налогов увеличились на 31%, до 3,4 млрд ЕНВ | <ul style="list-style-type: none"> При МООС открыт Орхусский центр информации и обучения (3) МООС оказывает поддержку изданию журнала «Природа Украины» (3) Приняты нормы по раскрытию информации о загрязнении (4) Создан орган по ЭО/ОВР(5) Создан межведомственный орган по ОВР (5) | | «Сквозные» темы |

Меры по улучшению экологической политики

ПРОГРЕСС В РЕГИОНЕ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) происходят глубокие политические и экономические изменения. Успевают ли за ними реформы в природоохранной сфере? Каковы основные достижения стран ВЕКЦА и что препятствует дальнейшему прогрессу в области природоохранной деятельности? Какие направления природоохранной политики становятся приоритетными и на что необходимо направить усилия в ближайшее время?

В 2003 г. министры окружающей среды двенадцати стран ВЕКЦА и их партнеры по процессу «Окружающая среда для Европы» приняли Экологическую стратегию для ВЕКЦА, которая должна способствовать устойчивому развитию на основе реформирования природоохранной политики и создания природоохранных партнерств. В настоящем издании анализируется ход выполнения целей Экологической стратегии, а его текст ляжет в основу обсуждений о будущем сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды между странами ВЕКЦА и их партнерами. Подготовка доклада потребовала взаимодействия между основными международными организациями, активно работающими в регионе ВЕКЦА в области охраны окружающей среды, и этот опыт сотрудничества оказался поистине уникальным. В докладе рассматривается развитие экологической политики в регионе ВЕКЦА, и тем самым он дополняет доклад «Четвертая оценка состояния окружающей среды Европы», подготовленный Европейским агентством по окружающей среде и посвященный оценке состояния окружающей среды в общеевропейском регионе.

Полный текст настоящего издания доступен по следующим ссылкам:

www.sourceoecd.org/environment/9789264027343

www.sourceoecd.org/transitioneconomies/9264027343

Абоненты услуг SourceOECD с доступом ко всем изданиям ОЭСР могут использовать следующую ссылку:

www.sourceoecd.org/9789264027343

SourceOECD – это библиотека ОЭСР в режиме online, в которой собраны книги, периодика и статистические базы данных ОЭСР. За дополнительной информацией об этих услугах и о пробном доступе к ним, просьба писать по адресу: **SourceOECD@oecd.org**



THE WORLD BANK

