

**УПРАВЛЕНИЕ
ПРИРОДООХРАННОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
В СТРАНАХ
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ,
КАВКАЗА
И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР является единственным в своем роде форумом, на котором правительства 30 демократических государств совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем глобализации. ОЭСР также занимает важнейшее место в деятельности, направленной на понимание новых условий и вопросов, вызывающих озабоченность, таких как корпоративное управление, информационная экономика и вопросы, связанные со старением населения, и оказание поддержки правительствам стран в реагировании на них. Организация предоставляет правительствам стран возможности для сопоставления опыта в области политики, поиска ответов на общие проблемы, определения надлежащей практики и работы по координации мер внутренней и международной политики.

Странами-членами ОЭСР являются Австралия, Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Великобритания, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Япония. Участие в работе ОЭСР принимает Комиссия Европейских Сообществ.

Отдел публикаций ОЭСР широко распространяет результаты работы Организации в области сбора статистических данных и исследований по экономическим, социальным и экологическим вопросам, равно как и конвенции, руководства и стандарты, принятые ее членами.

Настоящая работа публикуется по решению Генерального секретаря ОЭСР. Мнения, выражаемые в настоящей работе, и доводы, приводимые в ней, не обязательно отражают официальную точку зрения Организации и правительств ее стран-членов.

Предисловие

С 1991 года процесс «Окружающая среда для Европы» служит основой для совершенствования экологической политики и улучшения экологических условий в панъевропейском регионе. В 1993 году 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 упор в деятельности СРГ ПДООС переместился на восток, и в настоящее время эта деятельность сосредоточена на странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА).

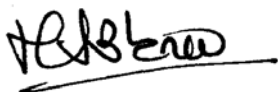
В 2003 году на пятой конференции «Окружающая среда для Европы» в Киеве министры охраны окружающей среды панъевропейского региона приняли Экологическую стратегию для стран ВЕКЦА. Министры обратились с просьбой к СРГ ПДООС возглавить усилия, способствующие достижению целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА. Кроме того, они призвали провести совещание на уровне министров охраны окружающей среды стран ВЕКЦА и их партнеров, с тем чтобы оценить достигнутый прогресс и придать дополнительный импульс осуществлению Стратегии, в том числе посредством развития и укрепления многосторонних партнерств. Совещание было проведено в октябре 2004 года в Тбилиси (Грузия).

Настоящая оценка природоохранной политики и экологических условий в странах ВЕКЦА подготовлена Секретариатом СРГ ПДООС, расположенным в Директорате по охране окружающей среды ОЭСР, в качестве основы для дискуссий на Совещании министров охраны окружающей среды ВЕКЦА и их партнеров.

Основной вывод заключается в том, что страны ВЕКЦА стоят на перепутье в том, что касается вопросов охраны окружающей среды: экологическое положение в настоящий момент крайне тяжелое, и проблемы продолжают нарастать, но появляются и новые возможности. В то время как основная ответственность за осуществление Стратегии лежит на странах ВЕКЦА, страны-партнеры готовы оказать им поддержку. Страны ВЕКЦА должны обеспечить руководство и определить четкие приоритеты и целевые показатели для управления как собственными программами действий, так и многосторонними партнерствами. Передача знаний и институциональное развитие необходимы для оказания содействия в формировании политики и преодоления стратегических и практических узких

мест, в том числе связанных со столь необходимыми инвестициями в природоохранную инфраструктуру и современные технологии.

СРГ ПДООС продолжает оставаться приверженной поддержке стран ВЕКЦА и их партнеров в деятельности по осуществлению Стратегии, в том числе посредством дальнейшей аналитической работы, которая будет взята за основу для оценки прогресса на следующей встрече министров охраны окружающей среды на шестой конференции «Окружающая среда для Европы» в 2007 году в Белграде.



СОЛЕДАД БЛАНКО,
сопредседатель СРГ ПДООС,
директор по международным делам
Генерального директората по охране
окружающей среды Европейской
комиссии



АЙТКУЛЬ САМАКОВА,
сопредседатель СРГ ПДООС,
министр охраны окружающей среды
Республика Казахстан

Благодарность

Настоящий доклад подготовлен Роберто Мартином-Хуртадо под руководством Брендана Гиллесли и Эйи Киискинен. Приложение Б подготовлено Анжелой Буларга, Евгением Мазуром и Кшиштофом Михалаком. Карла Бертуцци оказала помощь в работе со статистическими данными. Секретарскую помощь оказывали Дийдре Клаассен, Фатима Язза и Шухрат Зиявиддинов. Редактирование английской версии доклада было осуществлено Беатрикс де Костер. Директорат по связям с общественностью и сообщениям ОЭСР отвечал за его издание. Перевод доклада на русский язык выполнен Александром Ярнатовским и Александром Билкуном. Редактирование русской версии доклада было осуществлено Ириной Кронрод, Наталией Чумаченко и Азизой Насыровой. Отдел переводов ОЭСР отвечал за перевод краткого резюме доклада на французский язык.

Ряд организаций дали рекомендации и внесли конкретный вклад в подготовку настоящего доклада; к их числу относятся Европейское агентство по окружающей среде (ЕАОС), Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирный банк, Российский региональный экологический центр (РРЭЦ), Региональный экологический центр Центральной Азии (РЭЦ ЦА) и Европейский ЭКО-Форум. Полезные замечания по первоначальной структуре и переработанному проекту настоящего доклада были представлены участниками Семинара экспертов по природоохранным приоритетам стран ВЕКЦА (состоявшегося в июне 2004 г. в Алматы (Казахстан)) и Второй подготовительной встречи Совещания министров охраны окружающей среды стран ВЕКЦА и их партнеров (проведенной в сентябре 2004 г. в Кишиневе (Молдова)). Кроме того, в нем использованы замечания, сделанные рядом коллег из Отдела стран, не входящих в ОЭСР, Директората по охране окружающей среды ОЭСР.

Подготовка настоящего доклада стала возможной благодаря финансовой поддержке Европейской комиссии (ТАСИС), Нидерландов и Польши в рамках Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС).

Содержание

Предисловие	3
Благодарность	5
Перечень аббревиатур	9
КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ	11
ВВЕДЕНИЕ	17
Экологическая стратегия для стран ВЕКЦА	17
Цели и ограничения Доклада	18
Управление природоохранной деятельностью в странах ВЕКЦА: контекст	19
1. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПОЛИТИКА И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА	27
1.1. Разработка законодательства и политики	27
1.2. Реализация экологической политики	28
1.3. Природоохранные ведомства	30
2. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗАГРЯЗНЕНИЯ	35
2.1. Уменьшение загрязнения воздуха в городах	35
2.2. Управление инфраструктурой водоснабжения и канализации	39
2.3. Совершенствование практики обращения с отходами и химическими веществами	44
3. УСТОЙЧИВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	47
3.1. Интегрированное управление водными ресурсами	47
3.2. Сохранение биоразнообразия и охрана экосистем	51
4. ИНТЕГРАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СООБРАЖЕНИЙ	55
4.1. Общие вопросы отраслевой интеграции	55
4.2. Энергетика	57
4.3. Транспорт	59
4.4. Сельское хозяйство и лесное хозяйство	62
5. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ ДЛЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	65
5.1. Природоохранные расходы	65
5.2. Управление государственными природоохранными расходами	67

6. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ИНФОРМИРОВАННОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ	73
6.1. Мониторинг окружающей среды и управление информацией	73
6.2. Участие общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды	76
6.3. Экологическое образование	78
7. СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ПРОБЛЕМАМ	81
7.1. Участие в многосторонних экологических соглашениях	81
7.2. Трансграничные проблемы: вода	81
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Краткое изложение итогов председателем Конференции министров охраны окружающей среды стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и их партнеров	85
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Оценка природоохранного законодательства, политики и институтов в ВЕКЦА: ранжирование	91

Перечень таблиц

Таблица 1. Цели Экологической стратегии для стран ВЕКЦА	17
Таблица 2. Обзор ситуации в ВЕКЦА	21
Таблица Б1. Ранжирование экологической политики стран: критерии и целевые показатели	93
Таблица Б2. Результаты ранжирования экологического законодательства стран	99

Перечень рисунков

Рисунок 1. Тенденции валового внутреннего продукта	23
Рисунок 2. Региональная базисная линия по экологическому законодательству, политике и институциональной базе	32
Рисунок 3. Базисная линия на уровне стран по экологическому законодательству, политике и институциональной базе	32
Рисунок 4. Заболеваемость респираторными заболеваниями	37
Рисунок 5. Потребление бензина и дизельного топлива в секторе автотранспорта	38
Рисунок 6. Население, подключенное к сетям водоснабжения	42
Рисунок 7. Смертность в возрасте до пяти лет, вызванная диспептическими заболеваниями	43
Рисунок 8. Представление данных по производству опасных отходов	45
Рисунок 9. Интегрированное управление водными ресурсами	49
Рисунок 10. Забор пресной воды	50
Рисунок 11. Виды птиц, находящиеся под угрозой исчезновения	52
Рисунок 12. Территории, охраняемые на национальном уровне	53
Рисунок 13. Рассмотрение экологических вопросов в ПРСП	56
Рисунок 14. Энергоемкость	58
Рисунок 15. Изменение климата	59
Рисунок 16. Легковые автомобили	61

Рисунок 17. Розничные цены на транспортное топливо	61
Рисунок 18. Водозабор для сельского хозяйства	64
Рисунок 19. Площадь, покрытая лесами	64
Рисунок 20. Природоохранные расходы государственного сектора	68
Рисунок 21. Инвестиции в природоохранную деятельность	69
Рисунок 22. Природоохранные расходы в государственном и производственном секторах	69
Рисунок 23. Помощь и финансирование в сфере охраны окружающей среды, предоставляемые странам ВЕКЦА	70
Рисунок 24. Обязательства доноров по оказанию помощи в сфере охраны окружающей среды	70
Рисунок 25. Сопоставление ОПР/ОП на природоохранные цели по регионам	71
Рисунок 26. Экологический мониторинг и управление информацией	75
Рисунок 27. Региональная базисная линия участия общественности	77
Рисунок 28. Оценка официальных экологических веб-сайтов	78
Рисунок 29. Экологическое образование	80
Рисунок 30. Ратификация экологических конвенций и протоколов	83
Рисунок 31. Сотрудничество по трансграничным рекам	84

Перечень аббревиатур

ВВП	Валовой внутренний продукт
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВНД	Валовой национальный доход
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВСУР	Всемирный саммит по устойчивому развитию
DANCEE	Датское агентство по природоохранному сотрудничеству в Восточной Европе
DfID	Департамент международного развития Великобритании
ЕАОС	Европейское агентство по окружающей среде
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	Европейский союз
ЕС/ТАСИС	Программа технической помощи Содружеству Независимых Государств Европейского сообщества
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами
ИЭП	Интеграция экологической политики
КБР ООН	Конвенция ООН по биологическому разнообразию
МАР	Международная ассоциация развития (составная часть Группы Всемирного банка)
МВФ	Международный валютный фонд
МЭС	Многосторонние экологические соглашения
НПДГООС	Национальный план действий по гигиене и охране окружающей среды
НПДООС	Национальный план действий по охране окружающей среды
НПО	Неправительственные организации
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОПИСС	Оценка политики и институциональной структуры стран
ОПР/ОП	Официальная помощь на цели развития/Официальная помощь
ОУР	Образование для устойчивого развития
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития

ПДВ/ПДС	Предельно допустимые выбросы/сбросы
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПРСР	Документ по стратегии сокращения бедности (PRSP)
РКИК ООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций по изменению климата
РРЭЦ	Российский региональный экологический центр
РЭЦы	Региональные экологические центры
РЭЦ ЦА	Региональный экологический центр Центральной Азии
СРГ ПДООС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы
УПР	Управление природными ресурсами
ЦРТ	Цели в области развития на пороге тысячелетия
ЭиТО	Эксплуатация и техническое обслуживание
ЭКО-Форум	Панъевропейская коалиция общественных экологических организаций
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

В мае 2003 года министры охраны окружающей среды региона ЕЭК ООН¹ приняли Экологическую стратегию для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА²) и решили дать оценку прогрессу в достижении целей Стратегии в ходе своей следующей встречи в 2007 году. Задачей настоящего доклада является оценка текущего состояния дел в области достижения семи целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА. Основным намерением является не проведение сравнительного анализа стран или оценка их деятельности по достижению целей Стратегии, а, скорее, подведение итогов и установление базисной линии, относительно которой в 2007 году можно будет проводить оценку прогресса в каждой из стран и регионе в целом.

Регион ВЕКЦА весьма неоднороден. Страны различаются по величине природного капитала, степени урбанизации, экономической структуре и потенциалу реагирования на определенные изменения. В более урбанизированных странах западной части ВЕКЦА наиболее актуальны проблемы загрязнения окружающей среды, в то время как в более бедных странах Центральной Азии больше внимания уделяется управлению природными ресурсами, связанному с производительностью сельского хозяйства. Каждой из стран необходимо определять собственные целевые показатели для различных целей Стратегии.

В регионе ВЕКЦА также существуют серьезные различия в размерах дохода на душу населения. В Российской Федерации этот показатель составляет 2 130 долл. США, а в Таджикистане — 180 долл. США (в то время как средняя величина этого показателя для стран ОЭСР составляет 22 567 долл. США). Семь из двенадцати стран ВЕКЦА являются странами АМР³, и их низкие уровни дохода серьезно снижают возможности финансирования мероприятий по улучшению состояния окружающей среды. При ознакомлении с настоящим докладом следует учитывать эти различия.

Вместе с тем, странам ВЕКЦА свойственны определенные сходные проблемы, в том числе следующие: сохранение неэффективных производственных структур; наличие относительно разветвленной, но разрушенной и экономически неэффективной природоохранной инфраструктуры; не обеспеченные правовой санкцией нормативные акты; системы правоприменения, упор в которых делается на карательные меры; культура природоохранного управления «сверху — вниз»; ограниченность доступа к международному опыту в области управления природоохранной деятельностью за пределами региона; а также низкая приоритетность приро-

доохранных проблем в политической повестке дня. Переходный период в области политики и экономики привел к снижению ряда видов воздействия на окружающую среду, а также вызвал бюджетный кризис, который повлиял на возможности поддержания природоохранной инфраструктуры и вынудил природоохранные ведомства сконцентрировать свои усилия на получении доходов, а не изменении поведения. Кроме того, природоохранные органы по-прежнему направляют основные усилия на обеспечение соблюдения законодательства и нормативных актов, которые зачастую являются некорректными, а не на достижение четко определенных целевых показателей в области охраны здоровья населения и окружающей среды.

В ближайшем будущем состояние окружающей среды и управление ею в странах ВЕКЦА будет в различной степени подвержено влиянию экономического роста, появления возможностей для сотрудничества с «новыми соседями» для ряда стран, связанного с расширением ЕС, а также формирования международных программ развития, в большей степени ориентированных на результаты. В процессе перехода к рыночной экономике и развития демократии появляются новые возможности для успешного применения инструментов политики, включая экономические инструменты и участие общественности. Эти тенденции также вызывают необходимость развития новых отношений с предприятиями с целью улучшения показателей природоохранной деятельности частного сектора.

Несмотря на то, что разработка надлежащего набора ключевых показателей частично сдерживается ограниченностью имеющихся данных, существующие источники предоставляют достаточное количество исходной информации для краткой характеристики текущей ситуации в странах ВЕКЦА по ключевым направлениям, охватываемым Стратегией. Тем не менее, для того, чтобы дать адекватную оценку прогрессу в достижении целей Стратегии, требуется проведение дополнительной работы по обеспечению доступа к национальным базам данных о состоянии окружающей среды, а также по разработке показателей управления природоохранной деятельностью, сосредоточенных на «мерах реагирования» или принимаемых шагах.

Общая картина, обрисовываемая настоящим исследованием, выглядит удручающе: задачи крупномасштабны, имеющиеся средства ограничены, а многочисленные применяемые подходы неэффективны. Тем не менее, это не умаляет тех значительных усилий, которые предприняли и продолжают предпринимать страны ВЕКЦА в области улучшения состояния окружающей среды и совершенствования экологической политики. Высокий уровень технического потенциала и приверженность многих профессионалов и граждан идеям совершенствования природоохранной деятельности вселяют оптимизм. Ключевой задачей в этом отношении является более эффективное использование этого потенциала и усилий для решения насущных экологических проблем.

Обзор и оценка целей Стратегии

Семью целями Экологической стратегии для стран ВЕКЦА охватываются как экологические проблемы (риск для здоровья людей, управление природными ресурсами), так и ответные меры экологической политики: экологическое законодательство, инструменты политики и институциональная база; интеграция полити-

ки; природоохранные расходы; участие общественности и ее экологическое образование; а также трансграничное сотрудничество. Настоящий доклад построен вокруг этих семи целей, направленных на совершенствование следующего:

Законодательство, политика и институциональная база. Во всех странах региона законодательство является обширным, но по большей части непоследовательным и юридически не исполнимым. Меры экологической политики неэффективны и недействительны с точки зрения стимулирования серьезного улучшения состояния окружающей среды, а инструменты политики по-прежнему характеризуются серьезными недостатками. Хотя применяется широкий спектр инструментов управления природоохранной деятельностью, существующие пакеты мер экологической политики не направлены на достижение конкретных целевых показателей и не рационализированы. Оценка воздействия на окружающую среду все еще не соответствует международным образцам лучшей практики. Выдача природоохранных разрешений — там, где она осуществляется — носит раздробленный характер. Применение экономических инструментов направлено на получение доходов, а не изменение поведения людей. В обеспечении соблюдения экологических нормативных актов упор делается на количество правоприменительных действий, а не достижение природоохранных целевых показателей. Не имея стимулов и средств, слабые и слабеющие институты не способны достичь природоохранных целей. Они страдают от отсутствия эффективных рычагов воздействия, устаревшей практики управления и принятия решений, дефицита ресурсов, высокой текучести кадров и частой реструктуризации. Министерства охраны окружающей среды, как правило, считают себя «контролирующими» органами, обеспечивающими соблюдение природоохранных требований, а не «управляющими» природными ресурсами во благо общества.

Влияние окружающей среды на здоровье населения. В регионе сохраняется высокий уровень заболеваний, вызываемых загрязнением окружающей среды. Системы инфраструктуры водоснабжения, неприемлемые по расходам, разрушаются, загрязнение воздуха в городах возрастает в связи с быстрым ростом количества автомобилей, а управление отходами и химическими веществами по большей части несовершенно.

- ◆ *Загрязнение воздуха в городах.* Основными загрязняющими веществами являются твердые частицы и свинец, а до 70 процентов выбросов приходится на транспорт. Мониторинг выбросов твердых частиц в настоящее время не ведется, однако этилированный бензин выведен из употребления в шести странах ВЕКЦА.
- ◆ *Водоснабжение и канализация.* Растет число вспышек заболеваний, связанных с водой. Во многих странах ВЕКЦА более трети населения потребляет питьевую воду, не соответствующую санитарно-гигиеническим нормам, а водопроводными сетями в сельской местности обслуживается менее 30 процентов населения. Цены на питьевую воду растут, но зачастую они покрывают менее 60 процентов затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание сетей. Кроме того, механизмы управления остаются сложными и непоследовательными, хотя они часто меняются.
- ◆ *Отходы и химические вещества.* Составлены планы и программы управления твердыми отходами, однако нормативная основа недостаточно развита, муниципалитеты не могут себе позволить необходимые инвестиции, и

имеются препятствия на пути сотрудничества между муниципалитетами. Ряд стран региона унаследовал почвы, загрязненные тяжелыми металлами, и запасы пестицидов и опасных токсичных отходов.

Управление природными ресурсами. В ряде стран ВЕКЦА успешно создаются базисные блоки интегрированного управления водными ресурсами. С другой стороны, потенциал управления биоразнообразием серьезно сократился.

- ◆ *Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР).* Качество водных ресурсов, включая их засоление, вызывает серьезную озабоченность. Тенденции в сфере водозабора неоднозначны, но водозабор сохраняется на весьма высоком уровне. ИУВР в регионе все еще находится в зачаточном состоянии, а планы ИУВР разработаны лишь в двух странах. Однако очистка сточных вод, по имеющимся данным, находится на сравнительно высоком уровне: водоотведением охвачено 60 процентов стоков, из которых 80 процентов очищается. Региональные моря подвергаются серьезному воздействию в форме сниженного притока пресных вод, серьезного загрязнения из сельскохозяйственных, городских источников и нефтяной промышленности, неустойчивого рыболовства, а также присутствия чужеродных видов. Сотрудничество по Аральскому и Каспийскому морям по-прежнему сопряжено с определенными трудностями.
- ◆ *Управление биоразнообразием.* В регионе ВЕКЦА находятся экосистемы глобального значения, в том числе Кавказский регион, комплекс водно-болотных угодий Черного моря и горы Центральной Азии. Усилия в области сохранения биоразнообразия на охраняемых территориях осложняются незавершенным переходом от правоприменительного подхода к подходу, основанному на вовлечении всех заинтересованных сторон, а вне этих территорий — недостаточной степенью интеграции проблем биоразнообразия в управление природными ресурсами. Более того, финансовая поддержка в целях сохранения биоразнообразия во многих случаях сократилась или прекратилась.

Интеграция экологической политики. Природоохранные министерства были в числе первых, кто инициировал отраслевую интеграцию, но она все еще находится на ранней стадии развития и носит разрозненный характер. Экономический кризис, связанный с переходным периодом, снизил воздействие на окружающую среду ключевых отраслей экономики (энергетики, транспорта, сельского хозяйства), однако меры политики не реформированы, с тем чтобы интегрировать природоохранные соображения. Ограниченные организационные и административные ресурсы, слабые традиции межведомственной координации и относительная слабость природоохранных министерств ограничивают возможности для интеграции.

- ◆ *Энергетика и транспорт.* Медленные темпы политических реформ ведут к тому, что энергопотребление на единицу ВВП остается высоким. Цены на энергоносители и топливо остаются низкими. Стратегии в области энергоэффективности сформулированы, но они слишком зависят от иностранного финансирования. С другой стороны, постепенно выводится из употребления этилированный бензин и вводятся ограничения на возраст и техническое состояние импортируемых автомобилей.

- ◆ *Сельское и лесное хозяйство.* Разработка агроэкологической политики все еще находится на ранней стадии, но благодаря международным проектам достигается определенный прогресс. Помимо воздействия, не связанного с лесным хозяйством, на лесные ресурсы оказывают влияние переруб леса, нелегальная лесозаготовка и лесные пожары, связанные с деятельностью по лесозаготовке.

Мобилизация и распределение финансовых ресурсов. Дефицит финансирования для достижения природоохранных целей сосуществует с серьезными усилиями ряда стран ВЕКЦА по мобилизации финансовых ресурсов. Эти усилия сосредоточены по большей части на эксплуатации и техническом обслуживании сектора водного хозяйства, а не на осуществлении новых инвестиций. Имеющиеся государственные ресурсы могли бы дать более высокие результаты. Государственные средства расходуются без четкой программной основы и распыляются на слишком большое количество программ, которые не выполняются, в том числе программы, которые можно реализовывать без привлечения государственного финансирования. Система экологической политики не создает достаточных стимулов для частных инвестиций в охрану окружающей среды, несмотря на то, что в ряде стран ВЕКЦА предприятия могли бы делать больше в этом отношении. Донорская поддержка возросла, но она по-прежнему ниже поддержки, выделяемой другим регионам. Кроме того, она не всегда эффективна, скоординирована и не всегда отвечает реальным потребностям региона.

Управление информацией, экологическое образование и участие общественности. Управление информацией не соответствует политическим и оперативным потребностям. Уровень информированности и участия общественности низок. Вопросам экологического образования уделяется определенное внимание.

- ◆ *Управление информацией.* Системы управления экологической информацией не соответствуют политическим и оперативным потребностям. Мониторинг не основывается на потребностях, а потенциал в области информационных ресурсов в регионах Кавказа и Центральной Азии резко сократился. Слабая институциональная координация ведет к дублированию, сбору несовместимых данных и обмену данными, основанному на плате за информацию. Половина стран ВЕКЦА публикует регулярные отчеты о состоянии окружающей среды, но качество их неоднозначно, а использование показателей, связанных с экологической политикой, ограничено.
- ◆ *Участие общественности в принятии решений.* Уровень информированности общественности о природоохранных вопросах низок, что отчасти связано с экономической ситуацией. Орхусская конвенция⁴ ратифицирована в большинстве стран ВЕКЦА, а в ряде стран разрабатываются механизмы участия общественности, но многие правительства еще неохотно разрешают участие общественности.
- ◆ *Экологическое образование и,* в более широком плане, образование для устойчивого развития получили большее распространение, однако, требуются дальнейшие усилия для их интеграции в учебные планы всех уровней. Для этого создана правовая и нормативная база, но предстоит проделать большую концептуальную работу, а ресурсов по-прежнему недостаточно.

Трансграничные вопросы. Международные конвенции подписываются регулярно, но их выполнение продолжает страдать. Имеется значительный прогресс в сотрудничестве в области трансграничных водных ресурсов, хотя во многих случаях вопросы конкуренции между странами, расположенными выше или ниже по течению рек, не разрешены.

Примечания:

- ¹ К странам-членам Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций относятся страны Европы, а также страны Северной Америки (Канада и Соединенные Штаты), Центральной Азии (Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) и Западной Азии (Израиль).
- ² Двенадцатью странами ВЕКЦА являются Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина.
- ³ Международная ассоциация развития. В качестве составной части Группы Всемирного банка МАР предоставляет льготные займы странам с низким уровнем дохода.
- ⁴ Официальное название Орхусской конвенции — «Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».

ВВЕДЕНИЕ

Экологическая стратегия для стран ВЕКЦА

В мае 2003 года министры охраны окружающей среды региона ЕЭК ООН провели встречу в Киеве, чтобы обсудить степень прогресса и дальнейшие шаги реализации процесса «Окружающая среда для Европы». Одним из наиболее значимых итогов Киевской конференции стало принятие Экологической стратегии для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА).

Таблица 1
Цели Экологической стратегии для стран ВЕКЦА

Цели	Сфера деятельности
1. Совершенствование экологического законодательства, политики и институциональной базы	
2. Уменьшение риска для здоровья людей посредством предотвращения и ограничения загрязнения	2.1 Сокращение загрязнения воздуха в городах 2.2 Совершенствование управления инфраструктурой городского водоснабжения и канализации 2.3 Совершенствование практики обращения с отходами и химическими веществами
3. Устойчивое управление природными ресурсами	3.1 Интегрированное управление водными ресурсами, включая трансграничные речные бассейны и региональные моря 3.2 Сохранение биоразнообразия и охрана экосистем
4. Интеграция экологических соображений в процессе развития ключевых экономических секторов	4.1 Общие вопросы отраслевой интеграции 4.2 Энергетика 4.3 Транспорт 4.4 Сельское хозяйство и лесное хозяйство
5. Создание и укрепление механизмов мобилизации и распределения финансовых ресурсов для достижения экологических целей	
6. Предоставление информации для принятия экологических решений, содействие участию общественности и экологическое образование	6.1 Усиление мониторинга окружающей среды и управление информацией. 6.2 Участие общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды 6.3 Экологическое образование
7. Выявление и решение трансграничных проблем и укрепление сотрудничества в рамках международных конвенций	

Источник: ЕЭК ООН, 2003. «Экологические партнерства в регионе ЕЭК ООН: экологическая стратегия для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии — стратегическая основа».

Общая задача Стратегии заключается в содействии улучшению состояния окружающей среды и осуществлению Плана выполнения решений ВСУР¹ в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Стратегия служит стратегической основой для активизации усилий стран ВЕКЦА в обеспечении охраны окружающей среды и содействия партнерствам и сотрудничеству между странами ВЕКЦА и другими государствами региона ЕЭК ООН, включая все заинтересованные стороны.

Концепция Стратегии заключается в том, что правоспособные институты в сотрудничестве со своими партнерами решают первоочередные проблемы и вопросы гигиены окружающей среды и управления природными ресурсами, способствуя политической интеграции экологических соображений в ключевые секторы экономики, осуществляя инвестиции в сфере охраны окружающей среды и вовлекая общественность в управление природоохранной деятельностью, а также решают трансграничные вопросы в рамках многосторонних и двусторонних экологических соглашений.

Цели и ограничения Доклада

Настоящий доклад преследует цель дать предварительную оценку текущего состояния дел в рамках семи целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА. Предполагается, что при этом доклад будет служить источником сжатой, но полезной аналитической информации, что позволит разным партнерам по Стратегии прийти к соглашению по базисной линии — обязательному первому этапу оценки прогресса в реализации Стратегии. Ожидается, что после данного доклада в 2007 году, к Белградской конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы», будет разработан Отчет об оценке прогресса. В самой Стратегии не содержатся целевые показатели, но прогресс в ее реализации можно будет оценивать путем сопоставления с базисной линией и согласованными международными целевыми показателями.

Подход, принятый в настоящем докладе, состоит не в том, чтобы выработать новые данные — поскольку внушительный объем данных был подготовлен в предверии Киевской конференции — а в том, чтобы мобилизовать имеющуюся информацию. В нем представлена информация не только из общедоступных докладов, например, Третьей оценки, подготовленной Европейским агентством по окружающей среде (ЕАОС), но и из докладов и баз данных, которые значительно менее известны и реже принимаются во внимание. Дополнительная ценность настоящего доклада заключается в его сфере охвата при внешней краткости. Это первый доклад, в котором комплексно рассматриваются семь целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА. Под краткостью имеется в виду то, что, хотя доклад построен на показателях, в нем используется только ограниченное количество ключевых индикаторов.

Структура настоящего доклада по существу соответствует структуре самой Экологической стратегии для стран ВЕКЦА. В настоящем разделе представляется доклад и излагается контекст, в котором осуществляется управление природоохранной деятельностью в странах ВЕКЦА. В главах с первой по седьмую проводится обобщенный анализ состояния региона относительно семи целей Стратегии. По каждой цели используются общие показатели, с тем чтобы проиллюстрировать

прогресс по разным направлениям, охватываемым Стратегией. Наконец, кратко упоминаются организации, определенные министрами охраны окружающей среды для содействия реализации разных целей, а также основные источники информации. Кроме того, в приложении А представлены итоги Тбилисского совещания министров, на которой данный доклад служил основой для дискуссий, а в приложении Б детально характеризуется ранжирование, осуществленное для получения представленных показателей для отслеживания цели 1 Экологической стратегии для стран ВЕКЦА.

Доклад не лишен ряда ограничений. Освещение отдельных разделов не всегда равномерно. Не все темы одинаково глубоко освещены в проработанных источниках. Данные, имеющиеся в странах ВЕКЦА для построения надлежащего набора ключевых индикаторов ограничены; эта проблема подробнее освещается в разных разделах и разделе, посвященном управлению информацией. В некоторых случаях имеющиеся показатели оказываются слишком обобщенными, поэтому для того, чтобы продемонстрировать прогресс в краткосрочной перспективе 3–5 лет, целесообразно иметь более конкретные базисные линии для каждой цели.

Необходимо сделать оговорку, касающуюся толкования информации, представляемой показателями. Замысел доклада состоит не в том, чтобы сравнить страны, а в том, чтобы заложить базисную линию, с тем чтобы в 2007 году оценить прогресс в каждой из стран и регионе в целом. Поскольку регион ВЕКЦА далеко не однороден, каждая из стран должна разработать свои целевые показатели по различным направлениям работы, охватываемым Стратегией. Представленные показатели основаны на последних имеющихся данных, а не на временных рядах, так как основная задача настоящего доклада состоит в создании базисной линии, а не анализе тенденций.

Анализ, представленный в настоящем докладе, не является оценкой результатов работы стран ВЕКЦА. Более того, его выводы должны рассматриваться в контексте управления природоохранной деятельностью во всем мире. Страны ОЭСР, располагающие более сильными природоохранными институтами и большими финансовыми ресурсами, также сталкиваются с серьезными проблемами, например, при сокращении выбросов парниковых газов и устранении воздействия на окружающую среду в результате экономического роста, о чем говорилось на недавнем совещании министров охраны окружающей среды стран ОЭСР. Для того, чтобы поместить выводы настоящего доклада в контекст, наряду с показателями стран ВЕКЦА представлены имеющиеся компараторы/контрольные показатели по другим регионам и группам стран.

Управление природоохранной деятельностью в странах ВЕКЦА: контекст

В настоящем разделе представлены более общие условия, в которых страны ВЕКЦА начинают реализовывать Стратегию. Существующее состояние окружающей среды и управления природоохранной деятельностью нельзя отделять от социально-экономической ситуации в этих странах, существующей в последнее время. Вместе с тем, наблюдаются некоторые тенденции — как на национальном, так и на международном уровнях — которые, вероятно, будут оказывать сильное

влияние на экологическую ситуацию и управление природоохранной деятельностью в ближайшее время. В начале настоящего раздела говорится о многообразии региона, далее изучается воздействие советского наследия и переходного периода, выделяются современные национальные тенденции, а завершается раздел ссылкой на международные условия.

Многообразие региона ВЕКЦА

Важно учитывать, что данный регион далеко не однороден. Страны ВЕКЦА различаются по величине природного капитала, степени урбанизации, экономической структуре и сопряженному воздействию на окружающую среду. В более урбанизированных странах западной части ВЕКЦА вопросы загрязнения окружающей среды более актуальны, в то время как в целом в менее богатых странах Центральной Азии больше внимания уделяется управлению природными ресурсами в связи с производительностью сельского хозяйства. Кавказ характеризуется более высокой степенью биоразнообразия по сравнению с другими субрегионами. Некоторые центральноазиатские республики располагают крупными водными ресурсами, в то время как другие страны имеют богатые недра. Кроме того, страны ВЕКЦА отличаются друг от друга потенциалом реагирования: например, в Казахстане и Беларуси природоохранные институты и меры политики более развиты, чем в Туркменистане и Таджикистане. В таблице 2 приводятся некоторые основные показатели, иллюстрирующие это многообразие.

В более широком контексте многообразие стран ВЕКЦА проявляется и в разных стадиях перехода к рыночной экономике и демократии, на которых они находятся. Эти процессы имеют ряд последствий для управления природоохранной деятельностью. Например, по мере консолидации переходных процессов в странах ВЕКЦА более благоприятный эффект, вероятно, будут оказывать такие факторы как ценообразование на электроэнергию, воду и другие ресурсы и появятся возможности для внедрения эффективных рыночных (экономических) инструментов.

Хотя страны ВЕКЦА находятся на разных стадиях перехода к демократии, основывающейся на принципе господства права, в среднем уровень достигнутого прогресса низок, а в некоторых странах наблюдаются его приостановление и даже регресс. В этих условиях становится затруднительным вовлекать общественность в принятие экологических решений, обеспечивать соблюдение природоохранного законодательства и внедрять инструменты экологического менеджмента, основанные на уважении прав собственности, что является обязательным условием более устойчивого, с точки зрения охраны окружающей среды, экономического развития стран ВЕКЦА.

Наследие советской системы и переходный период

Существующее состояние окружающей среды и управления природоохранной деятельностью в странах ВЕКЦА тесно связано с наследием советской системы. К числу характерных признаков советской системы, которые все еще сохраняются, относятся следующие:

Таблица 2
Обзор ситуации в ВЕКЦА

Отдельные показатели и мировые группы по доходам-компараторы

	Население (млн)	Городск. население (%)	ВНД (млрд долл. США)	ВНД на душу населения (долл. США)	Территория (1 000 км ²)	Смертность в возрасте до 5 лет (на 1 000 живорожд.)	Легковых автомобилей (на 1 000 человек)
Армения	3	67	2	790	28	35	д.о.
Азербайджан	8	52	6	710	87	96	42
Беларусь	10	70	14	1 360	207	20	145
Грузия	5	57	3	650	69	29	55
Казахстан	15	56	25	1 520	2 700	99	67
Кыргызская Респ.	5	34	2	290	192	61	38
Молдова	4	42	2	460	33	32	64
Российская Фед.	144	73	347	2 130	16 889	21	132
Таджикистан	6	28	1	180	141	116	д.о.
Туркменистан	5	45	8	1 090	470	86	д.о.
Украина	49	68	41	780	579	20	104
Узбекистан	25	37	8	310	414	65	д.о.
Страны с низкими доходами	2 494	31	1 124	430	32 424	121	6
Страны со средними доходами	2 738	53	5 139	1 850	66 725	37	40
Страны с высокими доходами	966	78	26 053	26 490	30 996	7	436

Примечания: Данные за 2002 год; д.о. = данные отсутствуют. Группы по доходам приводятся в соответствии с классификацией Всемирного банка. Источник: World Bank, World Development Indicators 2004 (Всемирный банк, «Показатели мирового развития 2004 г.»).

- чрезмерная нагрузка на природные ресурсы и окружающую среду в связи с неэффективной производственной структурой;
- обширная, но дорогая в эксплуатации природоохранная инфраструктура в отдельных секторах;
- использование принципа нулевого риска и пренебрежение экономическими соображениями, что ведет к установлению неисполнимых с технической и юридической точки зрения нормативов, а также систем мониторинга, работающих вхолостую;
- культура управления природоохранной деятельностью «сверху-вниз», отличающаяся неприятием рисков на среднем уровне управленческой цепи и ограниченным правом голоса местного населения и широкой общественности;
- ограниченный доступ к международному опыту в области управления природоохранной деятельностью за пределами региона; и
- определенная склонность к копированию российской практики: хотя в некоторых случаях такая практика служит эффективным методом преодоления институциональных недостатков, она не всегда является оптимальной практикой, целесообразной в условиях той или иной страны.

Переходный период серьезно сказался на экологических условиях и управлении природоохранной деятельностью в регионе ВЕКЦА. За счет существенного сокращения уровня экономической деятельности кризис 1990-х годов привел к снижению некоторых видов воздействия на окружающую среду. Сокращение объемов промышленного производства привело к уменьшению выбросов промышленных предприятий в атмосферу и воду. Сельскохозяйственные производители утратили возможность применять химикаты в прежних объемах, и сократилось воздействие на леса в связи с уменьшением объемов промышленной вырубki.

Вместе с тем, некоторые экологические проблемы усугубились. Во-первых, бюджетный кризис центральных правительств привел к их неспособности поддерживать природоохранную инфраструктуру в рамках преобладающей модели управления — это особенно касается водной инфраструктуры. Во-вторых, увеличение глубины бедности повысило значимость — хотя не всегда резонанс — вопросов взаимосвязи между бедностью и состоянием окружающей среды, таких как снижение урожайности почв и загрязнение воздуха в помещениях из-за возврата к дровяному отоплению. В-третьих, распад Советского Союза и необходимость выработки новых подходов к использованию общих экологических ресурсов — особенно это касается водных ресурсов в Центральной Азии — привели к включению в управление природоохранной деятельностью аспекта безопасности.

Институты, отвечающие за управление природоохранной деятельностью, в большинстве случаев не справляются со всеми этими изменениями. Экономический кризис привел к снижению политического веса природоохранных институтов, а по мере сокращения государственных бюджетов сокращались и ресурсы, выделяемые вновь образованным министерствам охраны окружающей среды.

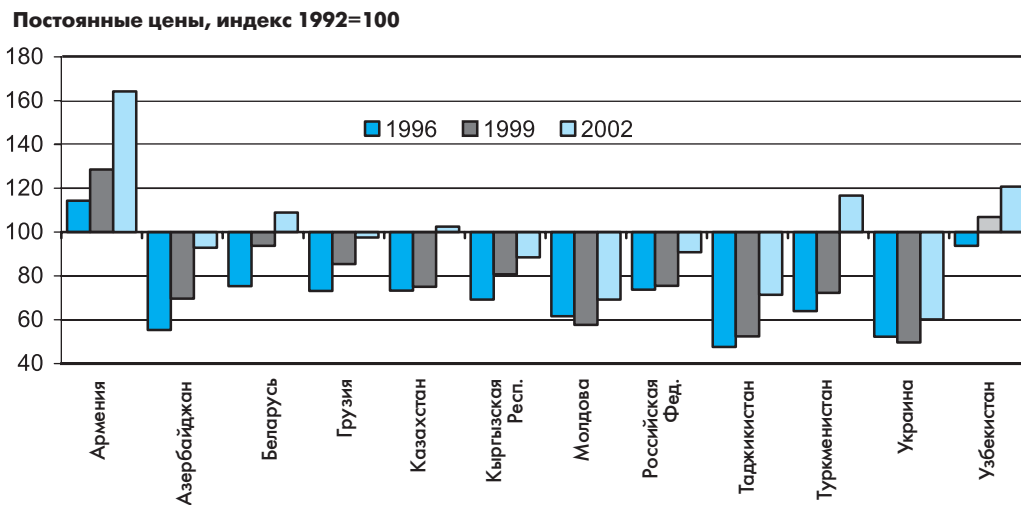
В результате, отчаянно нуждавшиеся в финансировании министерства сосредоточили свое внимание на получении дохода, а не изменении поведения и поддерживали невыполнимые нормативы. Это не улучшило экологическую ситуацию и привело к существенному изменению, на практике, роли государственных должностных лиц в сфере охраны окружающей среды и способствовало укоренению культуры несоблюдения природоохранного законодательства.

В целом, природоохранное сообщество оказалось неспособным включить приоритеты охраны окружающей среды в национальную программу развития, о чем свидетельствует недостаток внимания, уделяемого природоохранным вопросам в Документах по стратегии сокращения бедности (ПРСП), подготовленных в регионе. Многие взаимосвязи между качеством окружающей среды и качеством жизни (посредством возможностей повышения дохода и влияния на состояние здоровья людей) и экономическим ростом (через такие ключевые ресурсы, как вода и почва) по большей части до сих пор не признаны.

Текущие тенденции

Восстановление экономики стран региона несет с собой новые задачи. Возобновление экономического роста ведет к усилению воздействия на окружающую среду. Во время переходного периода страны ВЕКЦА в основном не снижали ресурсоемкость своих экономик и интенсивность загрязнения ими окружающей среды. Вместе с тем, как представляется, потенциал реагирования на эти проблемы соответствующих институтов продолжает ослабевать. Например, увеличение разрыва в уровне оплаты труда в частном и государственном секторах привело к тому, что некоторые из лучших сотрудников министерств оставили свои должности, что ослабило потенциал этих ведомств и сделало их более незащищенными от коррупции.

Рис. 1. Тенденции валового внутреннего продукта



Источник: World Bank, World Development Indicators 2004 (Всемирный банк, «Показатели мирового развития 2004 г.»).

Постепенное осуществление рыночных реформ и ужесточение бюджетных ограничений должны стимулировать эффективное поведение предприятий, предприятий коммунального обслуживания и государственных организаций. Это, в свою очередь, должно способствовать использованию возможностей, выигранных из экономических и экологических соображений (таких как более чистое производство), и расширению возможностей применения инструментов экологической политики для создания стимулов.

Теоретически, экономический рост должен обеспечивать дополнительные ресурсы для укрепления природоохранных ведомств. Примером тому служит Казахстан, где бюджет министерства охраны окружающей среды растет хорошими темпами. Но низкий уровень информированности общественности об экологических вопросах в регионе не позволяет рассчитывать на выделение дополнительных ресурсов на управление природоохранной деятельностью. Действительно, большинство стран ВЕКЦА находятся на таком уровне доходов, на котором охрана окружающей среды как таковая редко занимает ведущее место в перечне приоритетов среднестатистического гражданина. Даже в странах с хорошими показателями нет уверенности в том, что природоохранным соображениям будет уделено должное внимание при рассмотрении крупных проектов экономического развития, например, проектов разработки нефтегазовых месторождений в случае Казахстана.

Регион ВЕКЦА в международном контексте

Задача достижения Целей в области развития на пороге тысячелетия (ЦРТ), связь некоторых природоохранных вопросов с «глобальными общественными проблемами» и аспект безопасности в контексте управления природоохранной деятельностью создают предпосылки для расширения межрегионального сотрудничества. Недавнее расширение ЕС окажет положительный эффект на улучшение экологической ситуации в регионе ВЕКЦА, но этот эффект несоизмерим с воздействием процесса расширения ЕС на новые страны-члены ЕС, которым, в свою очередь, потребуется длительное время, чтобы обеспечить выполнение директив ЕС. В некоторых странах ВЕКЦА господствует крайняя бедность и им требуется помощь в достижении ЦРТ, в том числе ЦРТ², связанных с охраной окружающей среды.

Регион ВЕКЦА играет важную роль в управлении общим достоянием человечества. Из-за высокой энергоемкости экономики страны ВЕКЦА серьезно воздействуют на изменение климата, но это также создает широкие возможности для совместной деятельности по сокращению выбросов. Ряд стран ВЕКЦА характеризуется особым богатством в области биоразнообразия, при этом от сохранения биоразнообразия в этих странах выигрывают все страны. Однако страны ВЕКЦА едва могут позволить себе инвестировать в сохранение биоразнообразия.

Кроме того, управление природоохранной деятельностью может усугубить проблемы безопасности, что может иметь последствия для стран за пределами этого региона. Хотя ухудшение состояния окружающей среды и дефицит ресурсов непосредственно не ведут к возникновению конфликтов, они могут способствовать эскалации уже существующей политической и социальной нестабильности и кризисам. Вместе с тем, сотрудничество в области охраны окружающей среды служит инструментом предотвращения конфликтов, построения взаимного

доверия и укрепления добрососедских отношений, в том числе моделей сотрудничества, которые в дальнейшем могут быть распространены на другие сферы деятельности. Действительно, тема охраны окружающей среды как объединяющей силы в панъевропейском контексте является неотъемлемой частью процесса «Окружающая среда для Европы» с самого его начала.

Расширенное сотрудничество должно будет осуществляться в контексте актуализации международной повестки дня развития. Эта повестка дня все более сосредотачивается на снижении уровня бедности, достижении ЦРТ и вовлеченности стран. Поэтому финансовая помощь в большей мере будет направляться на бюджетную поддержку, а не на отраслевые проекты. Охрана окружающей среды всегда была привлекательным сектором для доноров, о чем свидетельствует тот факт, что в ряде стран ВЕКЦА министерства охраны окружающей среды, получающие минимум внимания и средств от правительства, в значительной степени полагаются на донорские средства. Однако в нарождающемся новом контексте доступ к ресурсам, не относящимся к снижению уровня бедности и общегосударственным программам (например, Стратегии по снижению уровня бедности), будет более трудным в большинстве — если не во всех — странах ВЕКЦА, подтверждением чему является новая стратегия донорской помощи Департамента международного развития Великобритании (DfID).

Примечания:

¹ Всемирный саммит по устойчивому развитию состоялся в 2002 году в Йоханнесбурге.

² Существует восемь Целей в области развития на пороге тысячелетия. Седьмой ЦРТ является «обеспечение экологической устойчивости». Целевыми показателями в рамках этой цели являются следующие: 1) включить принципы устойчивого развития в страновые стратегии и программы и обратить вспять процесс утраты природных ресурсов; 2) сократить вдвое к 2015 году долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде; и 3) к 2020 году обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 миллионов обитателей трущоб. На ВСУР было решено включить в целевой показатель по водоснабжению и вопросы канализации.

1. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПОЛИТИКА И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА

За последние десять лет в странах ВЕКЦА предприняты серьезные шаги в направлении реформирования экологической политики, законодательства и институтов. В странах ВЕКЦА сравнительно хорошо развита правовая основа. Однако в разработке политики часто не хватает определения приоритетов, реализма и системности подхода. Экологическая политика не ориентирована на конечный результат, так как природоохранные министерства, как правило, рассматриваются как «органы контроля за выполнением законодательства», а не организации, отвечающие за улучшение состояния окружающей среды. Как будет показано в настоящем докладе, реализация политики существенно отстает от законодательства, что неудивительно, принимая во внимание недостатки природоохранных институтов и сильный упор на краткосрочное восстановление экономики. Несмотря на то, что инструменты регулирования развиты лучше, чем экономические инструменты, их несовершенная разработка и слабое (хотя и улучшающееся) выполнение делает их неэффективными. Исходя из основы оценки, приведенной ниже в подразделе «Мониторинг прогресса», в целом можно проследить четкое разделение региона на более развитые страны (западная часть ВЕКЦА, Армения, Грузия, Казахстан) и прочие страны.

1.1 Разработка законодательства и политики

Страны ВЕКЦА унаследовали хорошо развитую правовую основу. В рамках процесса реформирования экологической политики в большинстве стран региона разработаны и обновлены рамочные законы об охране окружающей среды, законы об отдельных компонентах окружающей среды и некоторые другие соответствующие законы. Однако реформа регулирования далеко не завершена. Амбициозный законотворческий процесс во многом бессистемен, что порождает множество пробелов и противоречий между новыми и старыми законами, постановлениями и подзаконными актами. Выполнение подзаконных актов продвигается более медленными темпами и является еще более непоследовательным. Многие советские нормативные акты продолжают действовать, и не всегда понятно, какой именно нормативный акт применим в том или ином случае, что приводит к непоследовательной реализации мер экологической политики и ограничивает их эффективность.

Правительства стран ВЕКЦА разработали документы об экологической политике, преимущественно в ходе консультаций с различными заинтересованными

сторонами, и приняли их на высоком политическом уровне. Но разработка экологической политики, как правило, привязывается к решению узких задач (не систематична) и во многом зависит от внешней технической помощи. Быстро растет количество стратегий и планов, в которых определяются основные широкие проблемные сферы, но в которых весьма часто не устанавливаются приоритеты и не определяются четкие меры реагирования на них. Эти иногда противоречащие друг другу документы, как правило, представляют собой «перечни намерений», не опирающиеся на реалистичные планы финансирования и не предусматривающие механизмы мониторинга и оценки. Национальные планы действий по охране окружающей среды (НПДООС) остаются важными директивными политическими документами для ряда стран, несмотря на их некоторую устарелость. Все страны ВЕКЦА, за исключением Украины и Таджикистана, разработали НПДООС, главным образом во второй половине 1990-х годов.

1.2 Реализация экологической политики

Страны ВЕКЦА обладают и оперируют довольно внушительным арсеналом инструментов экологической политики. Однако почти все они нацелены на получение доходов и не стимулируют сокращение загрязнения и более рациональное использование природных ресурсов. Отчасти это результат исторического развития. Различные инструменты и подходы к охране окружающей среды, разработанные в бывшем Советском Союзе, были тщательны продуманы концептуально, но нецелесообразны с экономической, а иногда и технической точек зрения.

Стандарты качества окружающей среды. Система стандартов качества окружающей среды почти не изменилась со времен Советского Союза. Она более широкомасштабна и амбициозна, чем в Западной Европе и Северной Америке, охватывает сотни загрязняющих веществ и предписывает весьма низкие концентрации загрязняющих веществ. При современном подходе стандарты качества окружающей среды в странах ВЕКЦА рассматриваются не как цели политики, а как нормативные требования. В этой системе не учитываются затраты и выгоды, связанные с соблюдением стандартов, а устанавливаемые ею требования о мониторинге контролируемых веществ превышают возможности компетентных органов. Не обеспеченные правовой санкцией нормативы (загрязнение во многих городах по-прежнему превышает нормы в несколько раз) приводят к несоблюдению требований и постоянному нарушению законодательства. Более того, автоматическая привязка стандартов качества окружающей среды к разрешениям на основе предельно допустимых выбросов/сбросов (ПДВ/ПДС) препятствует созданию альтернативных экономически эффективных инструментов.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). В 1992 году страны ВЕКЦА унаследовали систему оценки воздействия на окружающую среду, осуществляемую посредством государственной экологической экспертизы — внутренней государственной процедуры «экологической экспертизы», не предусматривающей участия общественности и прозрачности. В 1990-е годы эта система эволюционировала в направлении международной практики, но разными темпами и в различных направлениях. В настоящее время во всех странах ВЕКЦА имеются законы, которыми требуется проведение ОВОС в том или ином виде, хотя не все законы одинаково последовательны и всеобъемлющи. В некоторых случаях прозрач-

ность и участие общественности выдвинуты в качестве основных принципов, например, в Российской Федерации. Существующая практика ОВОС даже более разнообразна, чем законодательство, предписывающее проведение ОВОС, и в большинстве случаев она более приближена к унаследованной советской системе, чем к образцам лучшей международной практики.

Выдача разрешений. Процедуры выдачи разрешений, действующие в странах ВЕКЦА, обременительны и неэффективны. Предельно допустимые выбросы/сбросы — основные требования, закладываемые в разрешения — устанавливаются на основе нормативов качества окружающей среды и отражают их недостатки. В связи с количеством регулируемых загрязняющих веществ сфера действия системы выдачи разрешений слишком широка для ограниченных ресурсов как промышленных предприятий, подающих заявки на получение разрешений, так и природоохранных органов, выдающих разрешительную документацию. Разрешения, как правило, выдаются по отдельным сферам окружающей среды, при этом за каждое разрешение отвечают разные природоохранные органы, а координация деятельности этих органов весьма ограничена. Кроме того, система выдачи разрешений ориентирована на негибкие и дорогостоящие решения «на конце трубы», а не предотвращение загрязнения.

Экономические инструменты. Платежи за загрязнение (взимаемые за весьма большое количество веществ, загрязняющих воздух и воду, и твердые отходы) представляют собой основной и наиболее всеобъемлющий экономический инструмент, применяемый в регионе. Эта система сложна, не нацелена на решение конкретных экологических проблем и служит преимущественно целям получения доходов. Ее стимулирующий эффект для предприятий-загрязнителей практически равен нулю ввиду низких ставок платежей, фальсификации отчетности по объемам выбросов и сбросов и низкой собираемости платежей. Было осуществлено лишь несколько экспериментов по применению экономических инструментов другого типа. Сборы с видов продукции и дифференциация налогов характеризуются слишком низкой собираемостью, чтобы повлиять на модель потребления. Попытки ввести налоги на конкретные виды отходов не дали результата в связи с сопротивлением со стороны промышленности. Продолжают действовать некоторые элементы советской системы сбора и утилизации вторсырья (макулатуры, стеклотары). Концепция экологической ответственности заложена во всех рамочных экологических законах стран ВЕКЦА, но иски о возмещении экологического ущерба применяются редко в связи с не соответствующим требованиям нормативным актам об оценке ущерба и в целом низким уровнем использования судебной системы.

Вопросы правоприменения и контроля за соблюдением природоохранного законодательства. Можно утверждать, что несоблюдение природоохранных требований является наиболее серьезной проблемой управления природоохранной деятельностью в странах ВЕКЦА, но это часть системной проблемы, вызванной технической и юридической неисполнимостью стандартов. Контрольно-надзорные органы не разрабатывают программ, приспособленных к индивидуальным особенностям субъектов контроля, и не сочетают правоприменение с деятельностью по стимулированию соблюдения природоохранного законодательства. В большинстве стран ВЕКЦА инспекции сталкиваются с ограничением доступа на территорию объектов. Вместе с тем, инспекции и инспекторы часто сталкиваются с системой ложных стимулов. Доходы инспекций могут ставиться в зависимость от собираемых платежей и штрафов, тогда как коррупция среди инспекто-

ров также является проблемой. В такой ситуации может развиваться непреднамеренное институциональное сопротивление изменению стандартов, так как более низкие стандарты приведут к уменьшению размеров платежей и штрафов, собираемых инспекциями. В более широком плане это объясняет концентрацию усилий на правоприменительном аспекте, а не достижении целевых показателей качества окружающей среды.

Помимо проверок, мониторинг качества окружающей среды и производственный экологический самоконтроль эмиссий являются обязательным условием проверки соблюдения природоохранного законодательства. В разделе 6.1 рассматриваются недостатки систем мониторинга качества окружающей среды в странах ВЕКЦА. Производственный экологический самоконтроль и представление отчетности в настоящее время осуществляются только на крупных промышленных предприятиях. Использование прочих инструментов, стимулирующих соблюдение природоохранного законодательства — таких как информационная поддержка субъектов контроля, инструменты, основанные на информации, и программы более чистого производства — весьма ограничено.

1.3 Природоохранные ведомства

За редкими исключениями, природоохранные ведомства в настоящее время сильнее, чем десять лет тому назад, с точки зрения как их правовых полномочий, так и потенциала. Но они по-прежнему страдают от низкого авторитета в правительстве, несовершенных процессов управления и принятия решений и дефицита ресурсов, а некоторым учреждениям не удается препятствовать коррупции. Процесс укрепления природоохранных ведомств в некоторых случаях приостановлен и даже обращен вспять. Особенно тревожит высокая текучесть специалистов-экологов в министерствах и смежных ведомствах. Главной причиной такой текучести является спрос на специалистов-экологов в частном секторе — что само по себе можно приветствовать — на фоне низких зарплат в государственном секторе. Однако еще одним фактором является нестабильность, вызванная политическими переменами, а частая реорганизация еще более подрывает потенциал природоохранных ведомств. Кроме того, дерегулирование экономики, направленное на содействие экономическому развитию путем сокращения бюрократической волокиты и издержек предпринимательской деятельности, способствуют ослаблению положения природоохранных органов в некоторых странах ВЕКЦА.

Полномочия, унаследованные природоохранными ведомствами со времен Советского Союза, были весьма узкими и заключались в основном в обеспечении соблюдения действующих законов и подзаконных актов посредством инспекций. Большинство природоохранных органов в регионе ВЕКЦА еще не достигли такого уровня, чтобы выполнять миссию улучшения экологической ситуации. Как следствие, целевые показатели по улучшению состояния окружающей среды устанавливаются редко. Показатели результативности, как правило, концентрируются на таких переменных результатов, как количество введенных в действие законов, проведенных проверок и объем собранных штрафов, а не достигнутых улучшениях в области состояния окружающей среды.

Как правило, природоохранные органы в странах ВЕКЦА располагают весьма ограниченными финансовыми ресурсами для выполнения своих функций. Во

многих случаях бюджетов хватает только на покрытие издержек на содержание персонала. Так, 70 процентов бюджета природоохранных органов Армении идет на оплату персонала, а в Кыргызской Республике эта цифра составляет 95 процентов. В результате, ресурсов на операционные расходы почти не остается, а на инвестиции — часто вообще не остается. В некоторых других странах региона ситуация лучше. В Молдове около 60 процентов бюджета расходуется на оплату персонала, а в Казахстане на оплату персонала приходится только 12 процентов экологического бюджета, который, как ожидается, в 2005 году утроится. (Данные, представленные министерствами охраны окружающей среды Секретариату СРГ ПДООС).

Децентрализация управления природоохранной деятельностью стала частью процесса реформы и институциональной реструктуризации, но она не всегда поддерживается ресурсами, необходимыми для ее осуществления. Тем не менее, все больше местных и региональных органов государственного управления разрабатывают собственные меры экологической политики для решения особо актуальных проблем. В некоторых более крупных странах наблюдаются некоторые инновационные изменения на территориальном уровне, но они не получают широкого распространения. Доля специалистов, работающих в территориальных природоохранных органах (таких как региональные и местные агентства охраны окружающей среды, подразделения инспекций и метеорологические службы), в разных странах разная: в Армении — 33 процента, в Молдове — 46 процентов, в Кыргызской Республике — 71 процент, а в Казахстане — 88 процентов. (Данные, представленные министерствами охраны окружающей среды Секретариату СРГ ПДООС).

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

В показателях оценки прогресса в сфере управления природоохранной деятельностью — в данном случае ведомств — почти неизбежно используется экспертное мнение в той или иной форме. К числу примеров подобных показателей относятся показатели переходного периода ЕБРР и Оценка политики и институциональной структуры стран (ОПИСС), проведенная Всемирным банком. Два вида представленных здесь показателей включают в себя информацию, собранную сотрудниками ОЭСР для оценки текущего состояния экологического законодательства, политики и институциональной базы в регионе ВЕКЦА. Рейтинги основываются на непосредственных данных и отчетах, характеризующих состояние природоохранного законодательства, политики и институциональной базы. Для составления этих рейтингов персоналом ОЭСР разработана система ранжирования экологической политики стран, в которой оценивается 20 различных аспектов (3 аспекта, относящиеся к разработке законодательства и политики, 11 — к реализации политики и 6 — к институциональной основе) по шкале от 0 до 5 баллов, в которой 5 означает максимально возможный рейтинг. Рейтинги строятся не на оценочной основе (плохой — хороший), а отражают степень достижения конкретных целей. Это означает, что рейтинги нельзя непосредственно сопоставлять по различным аспектам. Однако данная основа оценки позволяет объективно оценивать прогресс по различным аспектам и представлять результаты просто и понятно (дополнительная информация представлена в приложении Б).

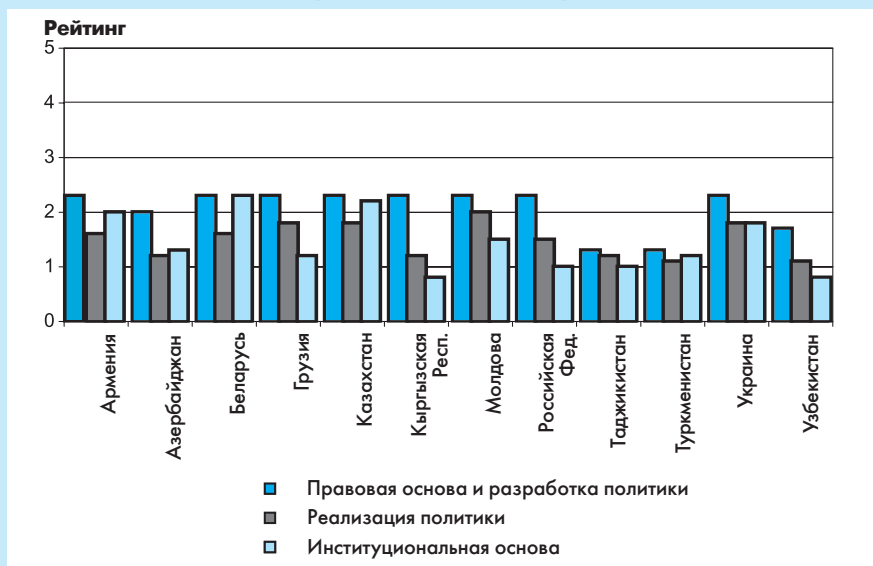
Рис. 2. Региональная базисная линия по экологическому законодательству, политике и институциональной базе



Примечание: Рейтинг отражает ситуацию в 2003 году.

Источник: Персонал ОЭСР.

Рис. 3. Базисная линия на уровне стран по экологическому законодательству, политике и институциональной базе



Примечание: Рейтинг отражает ситуацию в 2003 году.

Источник: Персонал ОЭСР.

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

СРГ ПДООС ОЭСР и ЕЭК ООН назначены содействующими организациями для достижения этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ПРООН, ЮНЕП, Всемирный банк и РЭЦы (Региональные экологические центры).

Основные источники информации

OECD/EAP TF (2003), *Developing Effective Packages of Environmental Policy Instruments in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia – Experience and Directions for Reform*, Paris, OECD/EAP TF.

OECD/EAP TF (2003), *Linkages between Environmental Assessment and Environmental Permitting in the Context of the Regulatory Reform in EECCA Countries*, Paris, OECD/EAP TF.

OECD/EAP TF (2004), «Assessing Environmental Laws, Policies and Institutions in EECCA – A Rating Exercise», internal working document, OECD/EAP TF, Paris (reproduced in Annex 2).

UNECE/Committee on Environmental Policy (2003), «Report on Environmental Policy in Transition: Lessons Learned from Ten Years of UNECE Environmental Performance Reviews», background document for the Fifth Ministerial Conference «Environment for Europe», Kiev, Ukraine, 21 – 23 May 2003.

2. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗАГРЯЗНЕНИЯ

Основные риски для здоровья человека, связанные с состоянием окружающей среды в странах ВЕКЦА, представляют небезопасное качество воды, плохие санитарно-гигиенические условия, определенные профессиональные риски, загрязнение воздуха в городах, дым от сжигания твердого топлива в помещениях и подверженность воздействию свинца. Точно оценить экологическое воздействие на здоровье людей в странах ВЕКЦА невозможно, так как отсутствие мониторинга или неполный мониторинг препятствуют оценке уровней воздействия экологических рисков, а данные о заболеваемости стали менее достоверными. Тем не менее, по данным ВОЗ, существенного прогресса в снижении экологических рисков для здоровья людей в регионе не отмечено.

Бедные и социально незащищенные слои населения все больше подвергаются рискам и заболеваниям, вызываемым загрязнением окружающей среды. В советский период общество было более или менее однородным без серьезных различий между социальными группами, тогда как современный процесс социального расслоения приводит к неравной подверженности экологическим опасностям.

Вопросы гигиены окружающей среды, вызывающие озабоченность, находят все большее отражение в национальном планировании и законодательстве. Хотя в национальных планах действий по охране окружающей среды (НПДООС) упор делается на проблемы загрязнения окружающей среды и ее охрану, многие из них включают действия, непосредственно направленные на снижение уровня воздействия на население вредных экологических факторов. Параллельно во всех странах ВЕКЦА, кроме Азербайджана и Туркменистана, есть утвержденные правительством Национальные планы действий по гигиене и охране окружающей среды (НПДГООС), которые служат основой для действий в области гигиены окружающей среды; по данным ВОЗ, до настоящего времени значительные успехи в реализации этих планов достигнуты в Беларуси и Узбекистане. Законодательная база для осуществления действий в области экологических рисков для здоровья изучена во всех странах с учетом новых обстоятельств. В настоящее время изучаются стандарты, касающиеся здоровья, и ведется работа по их включению в технические регламенты.

2.1 Уменьшение загрязнения воздуха в городах

Уровни загрязнения воздуха. В 1990-х годы концентрации загрязняющих веществ во многих странах ВЕКЦА снизились в результате экономической пе-

рестройки, перед тем как вновь вырасти вследствие экономического роста и сопряженного развития дорожного транспорта. В ряде городов наблюдаются концентрации, в несколько раз превышающие предельно допустимые уровни: примерами служат Тбилиси и Душанбе (диоксид серы и твердые частицы (ТЧ)), Бишкек (окислы азота и ТЧ), Киев и Кишинев (окислы азота), Ереван (окислы азота, окислы серы, угарный газ, ТЧ), Алматы (формальдегид) и Ашхабад (формальдегид и ТЧ). В Российской Федерации до 30 млн. человек подвержены воздействию повышенных (по российским стандартам) концентраций загрязняющих веществ, из которых 15 млн. испытывают воздействие повышенных концентраций твердых частиц (ВОЗ, 2004 г.). В Украине в более 40 процентах городов, где осуществляется мониторинг, в 2000 году превышались нормы содержания твердых частиц (ЕАОС, 2003 г.). Однако здесь следует учитывать строгость предельно допустимых выбросов/сбросов в странах ВЕКЦА, о чем говорилось в разделе 1.2.

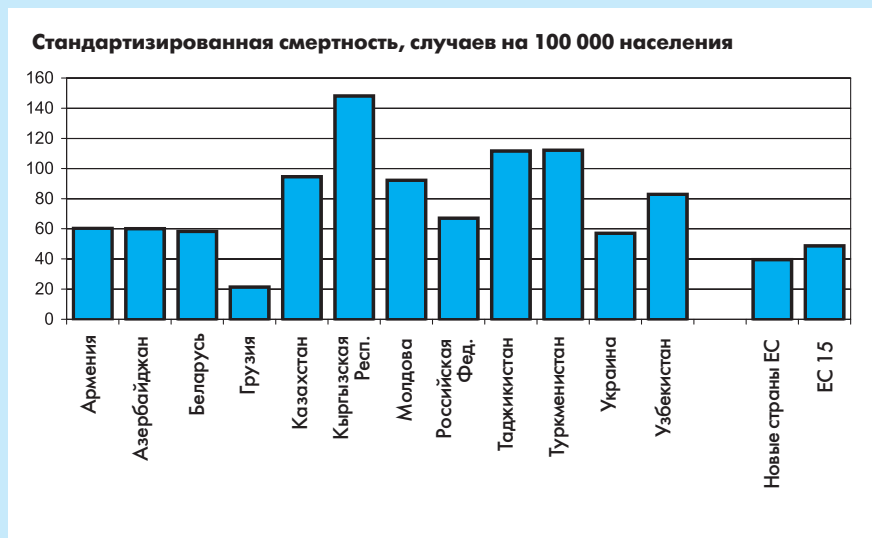
Загрязнение воздуха и здоровье населения. С точки зрения воздействия на здоровье людей главными загрязняющими веществами в регионе являются твердые частицы и свинец. Несмотря на то, что общий объем выбросов в атмосферу снижается, как представляется, в некоторых городах концентрации твердых частиц растут, например, в Бишкеке в течение нескольких лет эти концентрации удвоились. На национальном уровне верхние пределы выбросов твердых частиц не установлены. В некоторых странах региона концентрации свинца по-прежнему вызывают серьезную озабоченность. Например, измерения, проведенные в Кыргызской Республике, показывают, что концентрации свинца существенно превышают рекомендации ВОЗ. В шести странах ВЕКЦА этилированный бензин уже выведен из обращения, а ряд стран обязались сделать это в ближайшие несколько лет. Более подробная информация приведена в разделе 4.

Источники загрязнения воздуха. Быстро растущий частный транспорт — главный враг чистого воздуха в городах стран ВЕКЦА. Например, в отчете Кыргызстана о состоянии окружающей среды говорится, что на долю частного транспорта приходится 70 процентов загрязнения воздуха в стране. Сектор городского транспорта в регионе характеризуется парком стареющих и плохо обслуживаемых транспортных средств, низким качеством топлива и спадом в развитии общественного транспорта. Хотя значение промышленных источников загрязнения воздуха снизилось, оно осталось, и решить эту проблему трудно. Опыт Армении показывает, что экономический рост и повышение производственного потенциала часто сопровождаются повторным запуском устаревших технологий без принятия мер по борьбе с загрязнением. Центральное отопление, используемое главным образом в городских центрах и характеризующееся низким качеством топлива, низкой эффективностью и отсутствием фильтрующего оборудования, также является важным фактором загрязнения воздуха, особенно в зимний период. Особой проблемой в Центральной Азии является большое количество солевой пыли с высохших участков Аральского моря.

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

В настоящее время в странах ВЕКЦА отсутствует ряд переменных, которые могли бы стать надлежащими ключевыми индикаторами, в том числе «население, подверженное воздействию концентраций твердых частиц, превышающих определенный стандарт», «население, страдающее острыми респираторными заболеваниями», и более проработанные «годы жизни с учетом нетрудоспособности из-за загрязнения воздуха» и «экономическая стоимость воздействий загрязнения воздуха». Рабочая группа по экологическому мониторингу и оценке подготовит и представит соответствующую информацию по ряду результатов воздействия окружающей среды, в том числе загрязнения воздуха. Во всяком случае, следует помнить о том, что системы мониторинга городского воздуха часто плохо оборудованы. Первый показатель, представленный здесь, относится ко всем респираторным заболеваниям, поэтому он не связан непосредственно с загрязнением воздуха. Второй показатель – потребление топлива в секторе автотранспорта – также мало связан с концентрациями загрязнения воздуха и вызванными ими воздействием на здоровье. Например, один и тот же расход топлива может быть причиной разных уровней выбросов загрязняющих веществ (в зависимости от качества топлива и технического устройства автомобиля, помимо прочих факторов), концентраций (в зависимости от места выбросов, географических условий и климата), воздействия (в зависимости от размещения населения и образа жизни), и, таким образом, конечных воздействий на здоровье. Тем не менее, сдерживание расхода топлива будет способствовать улучшению воздействия на здоровье населения.

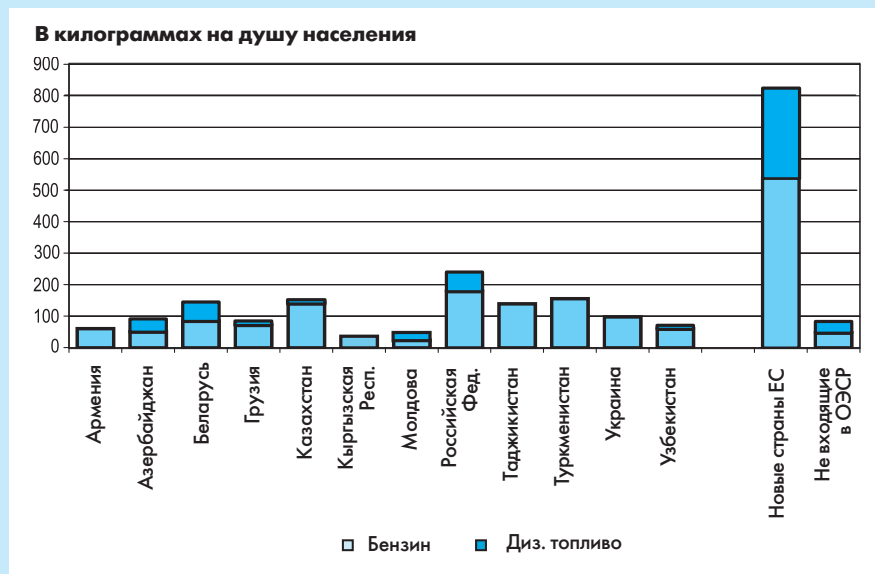
Рис. 4. Заболеваемость респираторными заболеваниями



Примечания: Данные за 2002 г. Новыми странами-членами ЕС являются Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словацкая Республика, Словения, Чешская Республика и Эстония.

Источник: WHO, European health for all database (ВОЗ, Европейская база данных «Здоровье для всех»).

Рис. 5. Потребление бензина и дизельного топлива в секторе автотранспорта



Примечания: Данные за 2002 г. Данные по потреблению дизельного топлива по некоторым странам отсутствуют.

Источник: OECD/IEA, World Energy Statistics and Balances 2004 (ОЭСР/МЭА, «Мировая энергетическая статистика и балансы 2004 г.»).

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

ЕРБ/ВОЗ — и ЕЭК ООН назначены содействующими организациями для достижения этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ЕАОС и ЮНЕП.

Основные источники информации

EEA (2003), *Europe's Environment: the Third Assessment, Copenhagen*, EEA.

WHO (2004), «Health and the Environment in the WHO European Region — Situation and Policy at the Beginning of the 21 st Century», background document for the Fourth Ministerial Conference on Environment and Health, Budapest, Hungary, 23–25 June 2004.

2.2 Управление инфраструктурой водоснабжения и канализации

В странах ВЕКЦА в городских районах существует обширная сеть водоснабжения и канализации, но она изнашивается. Загрязнение водоемов, плохая работа очистных сооружений и плохое состояние систем водоснабжения и канализации — все это сказывается на качестве питьевой воды. Высокая стоимость технического обслуживания систем наряду с низкими тарифами приводит к низкому уровню технического обслуживания, разрушению инфраструктуры, низкому качеству услуг, низкому качеству питьевой воды и, в конечном итоге, высокому уровню заболеваний, передаваемых через воду. Проблемы приемлемости по расходам ограничивают возможности повышения тарифов, делая неизбежным сокращение затрат на эксплуатацию и технического обслуживание (ЭиТО) и связанное с этим снижение уровня услуг. Эти проблемы усугубляются в малых и средних городах, где инфраструктура водного хозяйства находится в худшем состоянии, удельные эксплуатационные затраты выше, доходы домашних хозяйств ниже, а неплатежи случаются чаще. В сельской местности охват сетями водоснабжения и канализации остается низким. Часто сооружения канализации и очистки сточных вод закрываются в первую очередь, в результате чего возрастает воздействие на окружающую среду. Без дальнейшего реформирования ухудшение уровня обслуживания в секторе водного хозяйства и связанные с этим воздействия на здоровье населения, окружающую среду и экономическое развитие в будущем, вероятно, ускорятся, так как инфраструктура продолжает разрушаться. Достижение ЦРТ по водоснабжению и канализации в странах ВЕКЦА означает не только расширение доступа к услугам, но его поддержание и обеспечение безопасности водоснабжения — в этом плане задача достижения ЦРТ в ВЕКЦА носит иной характер, нежели в других регионах.

2.2.1 Водоснабжение и канализация и гигиена окружающей среды

Заболееваемость болезнями, передаваемыми через воду. Болезни, передаваемые через воду, представляют собой серьезную проблему для здоровья населения в регионе ВЕКЦА. Инфекционные кишечные заболевания, часто вызываемые плохим качеством питьевой воды, являются одной из основных причин детской смертности в южных районах Российской Федерации и в Центральной Азии. Это явление не ново. В 1995 году в НПДОС Молдовы отмечалось, что загрязненная питьевая вода является причиной 950-1 850 преждевременных смертей ежегодно, а также 2–4 млн. дней болезни ежегодно, экономическая стоимость чего оценивается в эквивалент 5–10 процентов ВВП. По данным ВОЗ, количество вспышек заболеваний, связанных с водой, и число пострадавших людей растут в странах ВЕКЦА.

Охват сетями водоснабжения и канализации. В большинстве стран ВЕКЦА уровень подключения к сетям водоснабжения и канализации остается высоким. Но проблемы охвата все еще существуют, особенно в сельской местности, где по-прежнему проживает значительная часть населения ВЕКЦА, и использование поверхностных вод представляет серьезную опасность для здоровья. В ряде стран менее 30 процентов сельских домашних хозяйств напрямую подключены к системе водопровода (база данных СРГ ПДОС/ОЭСР). Даже те, кто подключены к сетям, часто получают воду по графику в течение всего нескольких часов в сутки. Например, в Армении водохозяйственные предприятия

предоставляют услуги только шесть часов в сутки, а в Азербайджане — восемь (база данных СРГ ПДООС/ОЭСР).

Качество питьевой воды. В большинстве стран ВЕКЦА качество питьевой воды низкое. В некоторых странах, особенно в Центральной Азии, более одной трети населения использует питьевую воду, не отвечающую санитарным нормам, а в некоторых субрегионах эта доля превышает 50 процентов (СРГ ПДООС/ОЭСР, 2003 г.). Качество питьевой воды в ВЕКЦА в целом ухудшается: например, по данным ВОЗ, качество воды ухудшается в Армении и Кыргызской Республике, хотя отмечается его улучшение в Узбекистане. Особые проблемы существуют в отношении соблюдения безопасных микробиологических стандартов, а нитратное загрязнение, особенно влияющее на детей, также представляет проблему. Микробиологическое загрязнение вызвано в значительной степени недостаточным развитием инфраструктуры и перебоями в системах обеззараживания воды.

Качество необработанной воды. Помимо работы систем водоснабжения, качество питьевой воды также зависит от загрязнения источников воды. В западной части ВЕКЦА и на Кавказе загрязнение воды токсичными и химическими веществами является наиболее острой проблемой, в то время как в Центральной Азии большую проблему представляет микробиологическое загрязнение питьевой воды. В Российской Федерации качество забираемой воды ухудшается главным образом из-за сброса неочищенных канализационных стоков. В Беларуси загрязнение водоемов происходит в основном в результате некачественной работы канализационных очистных сооружений. В некоторых районах, таких как районы Каспийского и Аральского морей в Казахстане, существенную опасность для здоровья представляет соленая питьевая вода. Несмотря на то, что во многих городах региона ВЕКЦА имеются станции очистки сточных вод, большинство из них устарели и неэффективны, а из-за недостатка инвестиционного капитала было построено только ограниченное число новых станций или проведена модернизация старых.

2.2.2 Управление услугами водоснабжения и канализации

Правовая и институциональная основа. Процесс реформирования правовой и институциональной основ в сфере охраны окружающей среды в регионе ВЕКЦА начался в конце 1990-х годов с децентрализации сектора водного хозяйства и преобразования водохозяйственных предприятий в коммунальные предприятия. Однако эти действия проводились в отсутствие соответствующих институциональных и тарифных реформ. Правительство перестало предоставлять прямые субсидии водохозяйственным предприятиям, которые перешли на самофинансирование, но при этом водохозяйственным предприятиям, как правило, пока не разрешается работать на коммерческой основе. Механизмы управления часто чрезмерно сложны, а иногда несогласованны, что затрудняет процесс принятия решений в секторе.

Физическое состояние сетей водоснабжения и канализации. Водохозяйственные системы в странах ВЕКЦА характеризуются (1) ухудшающимся санитарным состоянием водохранилищ; (2) проблемами с очисткой и обеззараживанием воды в системах водоснабжения (включая дефицит химикатов для очистки

и низкое качество лабораторного оборудования), особенно в Кыргызской Республике, Казахстане, Грузии и Армении; и (3) неудовлетворительным состоянием в области ремонта систем водоснабжения и их близостью к канализационным трубам, что ведет к просачиванию канализационных стоков в сети водоснабжения. Во многих странах ВЕКЦА качество услуг снижается. Количество прорывов труб и утечек растет, а продолжительность бесперебойных услуг сокращается, что является главной причиной загрязнения воды.

Экономические и финансовые вопросы. В течение более чем десятилетия внутренние инвестиции в сектор были незначительными. Собственники систем водоснабжения и канализации (центральные правительства и органы государственного управления территориального уровня) в значительной степени прекратили инвестировать средства в них, а частный сектор остается в стороне из-за слабости институциональных основ и неблагоприятного инвестиционного климата. Гранты и займы, предоставляемые международными финансовыми институтами (МФИ) в рамках официальной помощи на цели развития (ОПР), не компенсируют этот дефицит — дефицит слишком велик, а институциональные барьеры препятствуют притоку этих средств в сектор. Согласно данным исследования, недавно проведенного при финансовой поддержке правительства Дании, общие инвестиционные затраты, связанные с достижением ЦРТ в области водоснабжения и канализации, оцениваются в размере от 7 до 21 млрд евро для всего региона ВЕКЦА, при этом средняя оценка на уровне 14,6 млрд евро близка к оценке Всемирного банка, составляющей инвестиции в размере 1,1 млрд долл. США ежегодно в период с 2003 по 2015 годы.

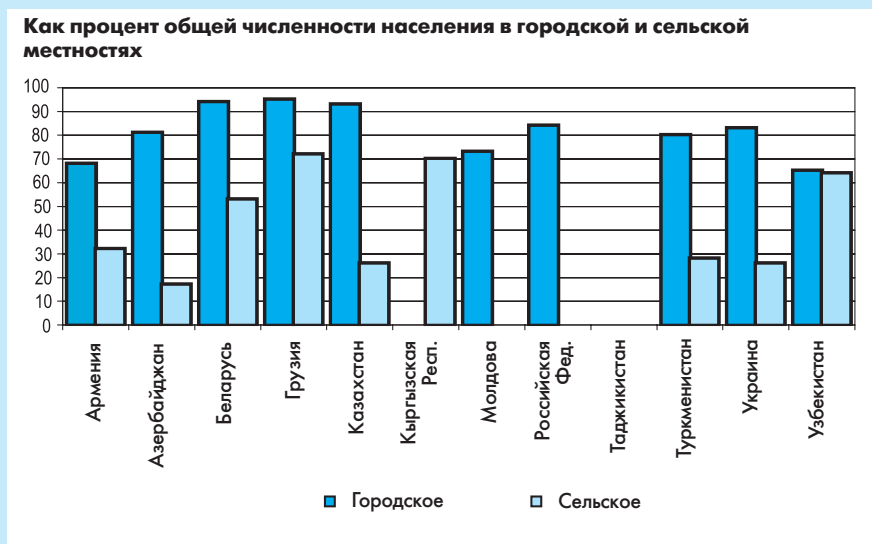
С 1990 года цены на воду существенно выросли, но они еще не покрывают полностью затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание (ЭиТО), не говоря уже о прибыли на инвестиции. В настоящее время в большинстве стран ВЕКЦА тарифы покрывают менее 60 процентов затрат ЭиТО (СРГ ПДООС/ОЭСР, 2003 г.). В Российской Федерации разрыв между эксплуатационными издержками и ожидаемыми поступлениями от потребления, за которое выставляются счета, достигает 30 процентов, при этом проблема усугубляется неплатежами (СРГ ПДООС/ОЭСР, 2003 г.). Многие страны приняли обязательства к 2005 году достичь возмещения затрат, но прогресс в этой области весьма медленный. Достижение полного возмещения затрат, вероятно, потребует как сокращения затрат ЭиТО, так и повышения тарифов.

Социальные вопросы. Ограничения, связанные с приемлемостью по расходам, определяют предел повышения тарифов: значительная часть домашних хозяйств уже платит существенную долю своих доходов за услуги водоснабжения. Значительное повышение тарифов приведет к тому, что многие домашние хозяйства будут платить за услуги водоснабжения более 4 процентов своего дохода (что является международно принятым контрольным показателем приемлемости по расходам). Существуют механизмы защиты малоимущих, но они редко направлены на тех, кто больше всего нуждается. Кроме того, вовлечение общественности в секторе водного хозяйства ограничено.

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

Доступ к безопасному водоснабжению и канализации — это показатели ЦРТ. Первый представленный здесь показатель указывает на существенный дефицит охвата водоснабжением в сельской местности в большинстве стран ВЕКЦА. Но, как объясняется в основном тексте, сети водоснабжения не всегда поставляют безопасную воду — поэтому показатели качества питьевой воды в кране помогут дополнить картину, представляемую показателем охвата. Показатели, характеризующие бесперебойность услуг и прорывы труб, служат косвенными показателями качества воды. В конечном итоге, с точки зрения гигиены окружающей среды важен показатель воздействия отсутствия надежного водоснабжения и канализации на здоровье населения. Второй показатель детально иллюстрирует этот аспект. Более того, снижение уровня смертности в возрасте до 5 лет (от всех причин) является одной из ЦРТ. В 2005 году СРГ ПДООС проведет оценку прогресса в реформировании сектора водного хозяйства в странах ВЕКЦА для обсуждения в ходе следующих Консультаций на уровне министров по вопросам управления и инвестиций в секторе водного хозяйства пять лет спустя после Алматинских консультаций на уровне министров.

Рис. 6. Население, подключенное к сетям водоснабжения



Примечание: Данные за последний имеющийся год (конец 1990-х — начало 2000-х гг.). Показатели следует толковать с осторожностью, так как данные собираются с различной степенью точности в разных странах, особенности по сельской местности.

Источник: База данных СРГ ПДООС/ОЭСР.

Рис. 7. Смертность в возрасте до пяти лет, вызванная диспептическими заболеваниями



Примечания: Данные за 2001 г. Новыми странами-членами ЕС являются Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словацкая Республика, Словения, Чешская Республика и Эстония.

Источник: WHO, European health for all database (ВОЗ, База данных «Здоровье для всех»).

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

СРГ ПДООС/ОЭСР и ЕРБ/ВОЗ назначены содействующими организациями для достижения этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ЕБРР, ЕЭК ООН, ЮНЕП и Всемирный банк.

Основные источники информации

Danish Ministry of Environment/DANCEE (2004), «Financial Needs of Achieving the Millenium Development Goals for Water and Sanitation in the EECCA Region», draft main report, DANCEE ref. no. M 128/000-0051, Copenhagen, Danish Ministry of Environment/DANCEE.

OECD/EAP TF (2003) «Urban Water Sector reform in EECCA Countries — Progress Since the Almaty Ministerial Conference», background document for the Fifth Ministerial Conference «Environment for Europe», Kiev, Ukraine, 21 — 23 May 2003.

WHO (2004), «Health and the Environment in the WHO European Region — Situation and Policy at the Beginning of the 21st Century», background document for the Fourth Ministerial Conference on Environment and Health, Budapest, Hungary, 23—25 June 2004.

World Bank (2003), *Meeting the Environment Millenium Development Goal in Europe and Central Asia*, Washington, D.C., World Bank.

2.3 Совершенствование практики обращения с отходами и химическими веществами

Производство отходов. Имеются некоторые признаки утраты прямой взаимосвязи между экономическим ростом и общим производством отходов в Беларуси и Таджикистане, однако, как представляется, общее производство отходов растет в большинстве стран ВЕКЦА. После периода спада промышленной активности, по имеющимся данным, производство промышленных отходов выросло в большинстве стран региона, при этом основными производителями отходов являются нефтяная промышленность, предприятия, занимающиеся добычей полезных ископаемых, и электростанции. Четкие тенденции в производстве опасных отходов отсутствуют. По данным ЕАОС, в Украине оно сократилось на 38 процентов в период с 1996 по 2000 годы, а в Российской Федерации оно увеличилось на 32 процента с 1995 по 2000 годы. Большая часть опасных отходов в странах ВЕКЦА зачастую производится сравнительно небольшим количеством источников.

Удаление отходов. Согласно данным ЕАОС, доля бытовых отходов, удаляемых на полигоны для отходов, как правило, составляет более 90 процентов. Но пункты удаления бытовых отходов часто перегружены, плохо эксплуатируются и обслуживаются и не отвечают экологическим требованиям и требованиям охраны здоровья. Кроме того, распространена нелегальная свалка бытовых отходов, особенно в сельской местности. На Кавказе известные места хранения опасных отходов перегружены и не изолированы от окружающей среды, создавая тем самым опасность для окружающей среды и здоровья людей. По данным отчета о состоянии окружающей среды в России за 2002 год, 60 процентов отходов перерабатывается и подвергается очистке.

Системы управления отходами. В регионе ВЕКЦА пока не существует устойчивых систем управления отходами. Муниципалитеты не могут позволить себе крупное инвестирование в управление отходами, и в этом отношении существуют препятствия межмуниципальному сотрудничеству. Нормативная основа (в том числе стандарты безопасного окончательного удаления отходов) проработана плохо. Экономические инструменты предотвращения образования отходов используются ограниченно и неэффективно. Уровни переработки отходов составляют 10–12 процентов в Украине, 14–15 процентов в Беларуси (только промышленные отходы) и 6–15 процентов в Узбекистане (ЕАОС/Европейский тематический центр движения отходов и материалов, 2003 г.). Почти нет сооружений для альтернативной обработки отходов. ЮНЕП сообщает, что отсутствие четких систем правоприменения и мониторинга создает риск того, что Кавказ может стать «прибежищем» для международной торговли опасными отходами.

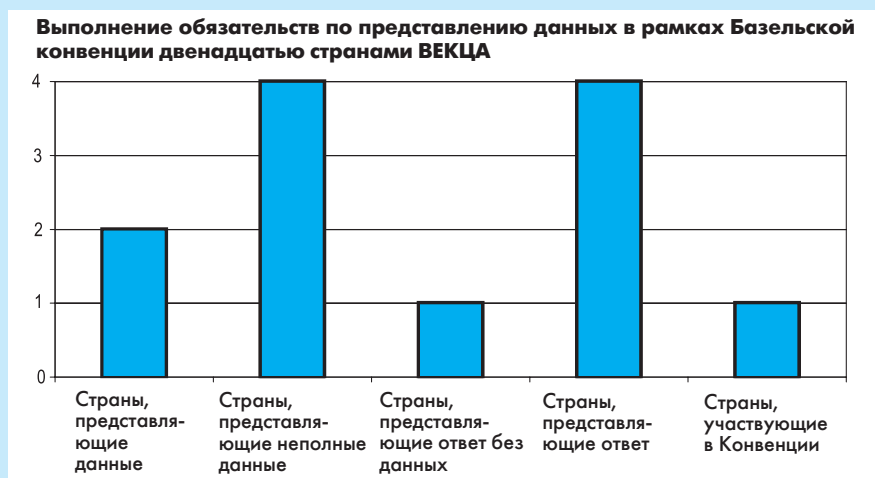
В некоторых странах ВЕКЦА разработаны планы и программы управления отходами. Однако существенным барьером на пути их реализации является общая нехватка средств. Несмотря на то, что все страны ВЕКЦА (кроме Таджикистана) являются участницами Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, во многих из них отсутствует национальный потенциал и финансы для выполнения обязательств, принятых в рамках этой Конвенции. Рост производства отходов наряду со стабилизацией собираемых объемов отходов позволяют сделать вывод о слабом общем прогрессе в управлении отходами.

Химическое загрязнение. Химическое загрязнение также вызывает озабоченность. По имеющимся данным, наибольшую опасность представляет загрязнение почв тяжелыми металлами, главным образом из осадков сточных вод, и бытовыми и промышленными отходами. Как показывает мониторинг остаточного содержания пестицидов, в последние годы загрязнение почв контролируруемыми пестицидами существенно снизилось в результате сокращения их использования в сельском хозяйстве. Но агрохимикаты, хранящиеся несоответствующим образом, во многих случаях продаваемые нелегально, остаются источником загрязнения почв. Во многих странах на промышленных предприятиях скапливается для удаления большое количество опасных токсичных отходов и пестицидов.

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

Хотя доля отходов, вывозимых на полигоны для отходов, отвечающие санитарным нормам, и концентрация химических веществ в водоемах могли бы быть надлежащими показателями для данной цели, эти данные по странам ВЕКЦА пока отсутствуют. Показатель, представленный здесь, касается выполнения обязательств по представлению данных в соответствии с Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. Совершенствование представления данных будет означать, что либо собирается больше данных, либо информация лучше обрабатывается, либо и то и другое. Хотя эта связь условна, совершенствование представления данных будет означать совершенствование работы систем управления.

Рис. 8. Представление данных по производству опасных отходов



Примечание: Сведения за январь 2004 г.

Источник: UNEP Basel Convention on-line database (База данных ЮНЕП по Базельской конвенции в режиме «онлайн»).

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

ЮНЕП-СБК (Секретариат Базельской Конвенции) была назначена организацией, содействующей достижению этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ОЭСР и ЕЭК ООН.

Основные источники информации

EEA/European Topic Centre on Waste and Material Flows (2004), *Waste and Material Flows 2004 – Current Situation for Europe, Caucasus and Central Asia*, Copenhagen, EEA/European Topic Centre on Waste and Material Flows.

UNEP/Secretariat of the Basel Convention (2004), *Basel Convention Country Fact Sheets*, Geneva, UNEP/Secretariat of the Basel Convention.

3. УСТОЙЧИВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

3.1 Интегрированное управление водными ресурсами

3.1.1 Проблемы водных ресурсов

Большие территории региона (Российская Федерация, Беларусь, Украина) располагают крупными запасами воды, и во многих случаях вода относительно чистая. Но на водные ресурсы оказывается все большее воздействие во многих странах ВЕКЦА. В различных странах региона в управлении водными ресурсами присутствует важный трансграничный — часто конфликтный — аспект, который рассматривается в разделе 7.

Качество воды. Загрязнение поверхностных и подземных вод — серьезная проблема во многих странах ВЕКЦА. Качество воды из поверхностных источников низкое из-за сброса недостаточно очищенных и неочищенных стоков населенных пунктов и промышленных предприятий, а также из-за промышленных аварий. В регионе ВЕКЦА в среднем только 60 процентов населения подключены к канализации, при этом 18 процентов канализационных стоков сбрасывается неочищенными. Эти показатели выглядят относительно надлежащими при сравнении с другими регионами с низкими и средними доходами и некоторыми странами ОЭСР: показатели для Греции близки к средним показателям по ВЕКЦА, а 50 процентов собираемых сточных вод в Бельгии не подвергается очистке. Кроме того, орошение и использование удобрений, навоза и пестицидов в сельском хозяйстве ведут к росту засоления и загрязнения поверхностных и подземных вод нитратами, фосфором и пестицидами.

Дефицит воды. Как представляется, водозабор в некоторых странах региона снижается. Однако он существенно возрос в Центральной Азии. Ограниченный доступ к воде для хозяйственно-питьевого водоснабжения и сельского хозяйства представляет проблему в некоторых частях региона, особенно в некоторых районах Центральной Азии, на юге Украины и на юге европейской части Российской Федерации. Чрезмерная эксплуатация водных ресурсов, особенно растущее использование подземных вод для общественного водоснабжения и чрезмерное использование поверхностных вод для орошения приводит к таким серьезным последствиям, как высыхание рек, питающихся из источников, засоление (близко залегающих) подземных вод, разрушение природных водноболотных угодий и проникновение соленой воды в прибрежные водоносные слои. Исчезающее Аральское море вызывает особую озабоченность. Более того, отсутствие стимулов к охране воды приводит к ее растрате.

Регулирование уровня воды. Наводнения также вызывают серьезную озабоченность во многих странах ВЕКЦА. Например, только в Российской Федерации более 150 тыс. км² (включая примерно 300 крупных городов и 7 млн га сельскохозяйственных угодий) страдают от наводнений, происходящих с периодичностью от 20 до 100 лет, при этом средний ежегодный ущерб составляет примерно 1,45 млрд долл. США (ЕЭК ООН и Глобальное водное партнерство, 2002 г.).

Региональные моря. Помимо того, что высыхает значительная часть Аральского моря, Каспийскому морю угрожает загрязнение, которое несут Волга и другие реки, загрязнение и аварийные разливы нефти в нефтяной промышленности, неконтролируемый браконьерский лов осетра; кроме того, озабоченность вызывает воздействие чужеродных видов. Все еще затруднено подписание региональных соглашений по управлению Каспийским и Аральским морями. В Черном море за последние тридцать лет произошло катастрофическое снижение качества воды и продуктивности экосистемы, особенно в отношении его популяций рыб. Это вызвано главным образом увеличением объемов сельскохозяйственного стока питательных веществ и сбросом неочищенных канализационных стоков и твердых отходов из городов, загрязнением тяжелыми металлами и нефтью. Несмотря на долговременные серьезные усилия доноров, направленные на улучшение состояния региональных морей в регионе ВЕКЦА, прогресс весьма ограничен.

3.1.2 Управление водными ресурсами

В странах ВЕКЦА, как и во многих других странах, интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР) все еще находится в зачаточном состоянии. Однако в регионе подобный целостный подход к управлению речными бассейнами (и его связь с прибрежными/морскими водами) уже имеет основу для развития — это административная система управления речными бассейнами, разработанная в 1980-е годы в Советском Союзе. Российская Федерация продолжает использовать эту концепцию, и многие другие страны признали преимущества подхода на основе речных бассейнов. Целевым показателем Всемирного саммита по устойчивому развитию в области ИУВР является разработка к 2005 году во всех странах планов интегрированного управления водными ресурсами и эффективного использования водных ресурсов. Маловероятно, что все страны смогут выполнить этот целевой показатель: в десяти странах ВЕКЦА еще нет плана ИУВР, в Армении и Украине он уже разработан, а Казахстан нашел средства на это.

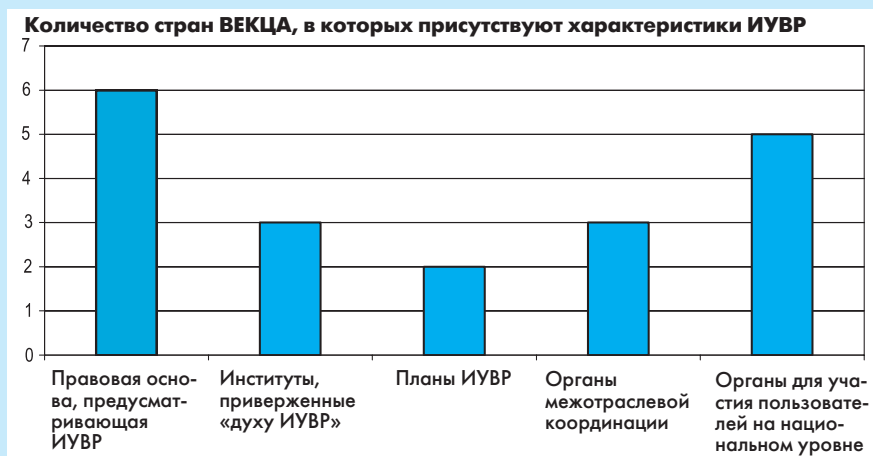
Институциональные аспекты. Помимо разработки планов, для ИУВР необходимы институты с четкими полномочиями и доступом к информации и финансовым ресурсам. В странах ВЕКЦА уже существуют институты, отвечающие за управление водными ресурсами, но иногда их обязанности сформулированы нечетко. Это, в сочетании с отсутствием информационного взаимодействия и координации между органами, зачастую ведет к пробелам и дублированию решений и деятельности. Вместе с тем, современные знания и информация для принятия решений по вопросам водных и земельных ресурсов и сопряженным социально-экономическим факторам, не являются достаточными, надежными и последовательными. Кроме того, недостаточно хорошо организовано представление данных как для планирования и принятия решений, так и для информирования общественности.

Финансовые аспекты. Финансовые ресурсы, выделяемые на управление водными ресурсами ниже даже минимальных стоимостных оценок. В большинстве стран ВЕКЦА — несмотря на введение разрешений на сбросы и водозабор и механизмов ценообразования в области водопользования — отсутствуют полностью функционирующие системы самофинансирования предоставляемых услуг, таких как хозяйственно-питьевое водоснабжение и очистка сточных вод. Более того, из-за отсутствия четких приоритетов незначительные имеющиеся ресурсы часто делятся между планируемыми мерами, в результате чего ни одна мера не осуществляется в полном объеме. Разработка планов ИУВР — это только первый, но реша-

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

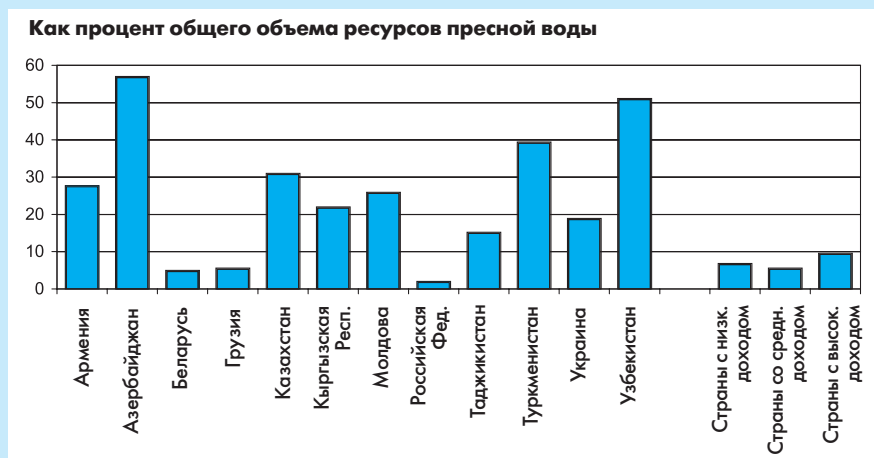
В первом представленном здесь показателе делается попытка охватить аспект управления водными ресурсами, и он тесно связан с целевым показателем ВСУР, упоминаемым в тексте. Во втором показателе упор делается на водозабор. Общепринятый контрольный показатель заключается в том, что коэффициент водозабора выше 10 процентов указывает на то, что ситуация с водой в стране критическая. Хотя снижение со временем коэффициента водозабора свидетельствует о совершенствовании управления водными ресурсами, сокращение водозабора в 1990-е годы во многих странах ВЕКЦА не имело ничего общего с совершенствованием управления водными ресурсами, а было вызвано разрушением ирригационной инфраструктуры и засолением почв, что служит еще одним примером необходимости сочетания выборочных количественных показателей с более обширной качественной информацией для понимания общей картины. Ссылка на водозабор не обязательно исключает качество воды, так как вопросы количества и качества воды неразрывно связаны: например, более высокий базовый расход приведет к снижению концентраций загрязняющих веществ. К другим потенциальным показателям относятся «население, охваченное очисткой сточных вод» и «ценообразование на воду».

Рис. 9. Интегрированное управление водными ресурсами



Примечание: Данные на начало 2004 г.

Источник: Status and plans of EECOA countries in fulfilling the WSSD target on IWRM-plans by 2005. Report commissioned by DHI Water and Environment (Состояние и планы выполнения стратегии ВЕКЦА целевого показателя ВСУР по разработке планов ИУВР к 2005 г. Доклад, подготовленный по поручению DHI Water and Environment).

Рис. 10. Забор пресной воды

Примечание: Данные за разные годы. Группы по доходам приводятся в соответствии с классификацией Всемирного банка.

Источник: World Bank, World Development Indicators 2004 (Всемирный банк, «Показатели мирового развития 2004 г.»).

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

ЕЭК ООН и ЮНЕП назначены содействующими организациями для достижения этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ЕАОС, ГЭФ, ПРООН и Всемирный банк.

ющий шаг; и, согласно последним оценкам, на выполнение определенного в Йоханнесбурге целевого показателя для региона ВЕКЦА потребуется менее 20 млн долл. США.

Основные источники информации

Danish Ministry of Environment/DANCEE (2004), «Financing IWRM in the EECCA region», Draft report, DANCEE ref. no. M 128/000-0051, Copenhagen, Danish Ministry of Environment/DANCEE.

Demydenko, A. (2004), «Status and plans of EECCA countries in fulfilling the WSSD target on IWRM plans by 2005», study commissioned in preparation for the High-Level Meeting on the EECCA component of the EU Water Initiative, DHI, Copenhagen.

UNECE and Global Water Partnership (2002) «Integrated Water Resources Management (IWRM) including Transboundary River Basin Issues», background paper for the Environmental Strategy of the 12 countries in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Geneva.

World Bank (2003), «Environmental Activities in Europe and Central Asia». Washington, D.C., World Bank.

3.2 Сохранение биоразнообразия и охрана экосистем

3.2.1 Проблемы биоразнообразия

Сохранение биоразнообразия в регионе ВЕКЦА важно с глобальной точки зрения. Кавказ, расположенный на перекрестке трех биогеографических областей, рассматривается как горячая точка глобального биоразнообразия. В южной части западного региона ВЕКЦА находится крупнейший комплекс экосистем Европы, связанных с Черным морем и его главными реками. Три основные горные системы Центральной Азии (Алтайско-Саянская, Тянь-Шань и Памир) располагают биоразнообразием, имеющим мировое значение, включающим популяции овец, коз и снежного барса, находящиеся под угрозой исчезновения. Алтай Шан, в частности, является одним из мировых центров разнообразия растений, включающим более 800 видов лесной растительности и свыше 200 видов редких и эндемичных растений.

Тенденции биоразнообразия варьируются в разных частях региона, равно как и угрозы биоразнообразию. Например, в то время как в Российской Федерации наблюдаются процессы деградации ландшафтов, состояние лесов в Украине, как представляется, улучшается. Структура экономической деятельности в значительной степени определяет относительную значимость различных угроз. По имеющимся данным, в Казахстане и Российской Федерации добыча подземных ресурсов оказывает существенное воздействие на биоразнообразие. В беднейших странах главным детерминантом потери биоразнообразия является сельское хозяйство. К особым угрозам относится интенсивное землепользование, посевная специализация и использование химикатов в Молдове и ущерб от разведения скота и осушения водно-болотных угодий в Армении и Кыргызской Республике. Сама бедность стала существенным фактором: например, экономический спад привел к незаконной вырубке деревьев на дрова в Армении, Грузии, Молдове и Таджикистане.

3.2.2 Управление биоразнообразием

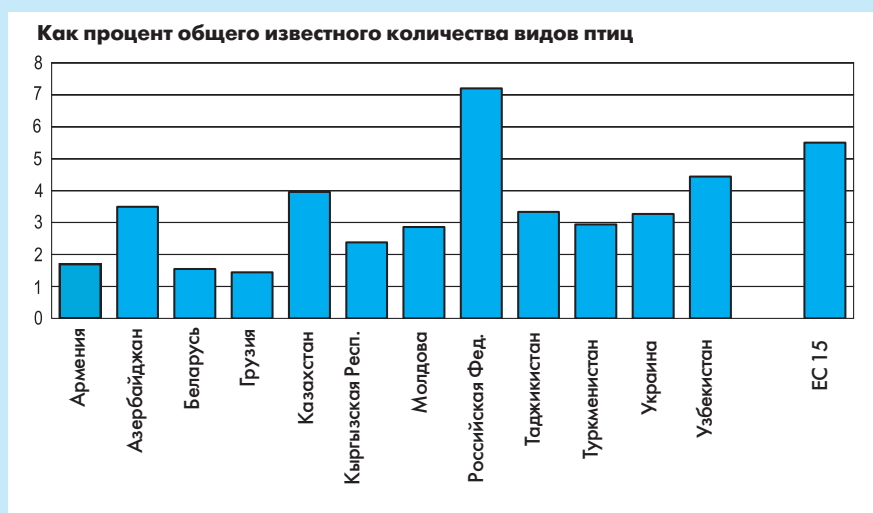
Проблемы сохранения биоразнообразия и управления им в странах ВЕКЦА носят специфический характер, так как они связаны с переходным периодом и поэтому отличаются от проблем сохранения биоразнообразия, стоящих во многих других частях мира. В странах ВЕКЦА имеются сильные традиции в области управления охраняемыми территориями и доступа общественности в пригородные районы, но во многих сельскохозяйственных районах соображениям биоразнообразия уделялось мало внимания. В первые годы переходного периода наблюдалось разрушение институтов и финансовых механизмов в области сохранения биоразнообразия, в отношении как ландшафтов охраняемых территорий, так и территорий, используемых в производстве. Рост бедности в сочетании с кризисом законодательства и правопорядка привели к росту воздействия на природные ресурсы во многих странах ВЕКЦА, например, браконьерства и незаконного сбора природных продуктов.

Подходы к сохранению биоразнообразия. «Правоприменительный» подход к управлению охраняемыми территориями ослаб, но еще не заменен подходами, основанными на общем согласии заинтересованных сторон. В советский период упор в режиме охраняемых территорий делался на строгую охрану, при этом мало внимания уделялось разработке механизмов устойчивого природопользования и

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

К 2008 году в панъевропейском регионе будет действовать согласованная европейская программа мониторинга биоразнообразия и представления данных при содействии Европейской системы мониторинга и показателей биоразнообразия. Она призвана оказывать поддержку политике охраны природы и сохранения биоразнообразия, в том числе, к 2006 году, согласованному набору показателей биоразнообразия, разработанному при активном участии соответствующих заинтересованных сторон. Первый показатель, отобранный для настоящего доклада, относится к видам птиц, находящимся под угрозой исчезновения — птицы считаются лучшим показателем, чем другие виды. Второй показатель относится к охраняемым территориям: международным контрольным показателем является охрана, по меньшей мере, 10 процентов территории. Однако оба показателя не лишены проблем. Существуют, например, проблемы «парков на бумаге» (следует ли относить к охраняемым территориям только активно управляемые территории, которые не только обозначены на бумаге) и того, насколько охраняемые среды обитания типичны для национальных сред обитания.

Рис. 11. Виды птиц, находящиеся под угрозой исчезновения



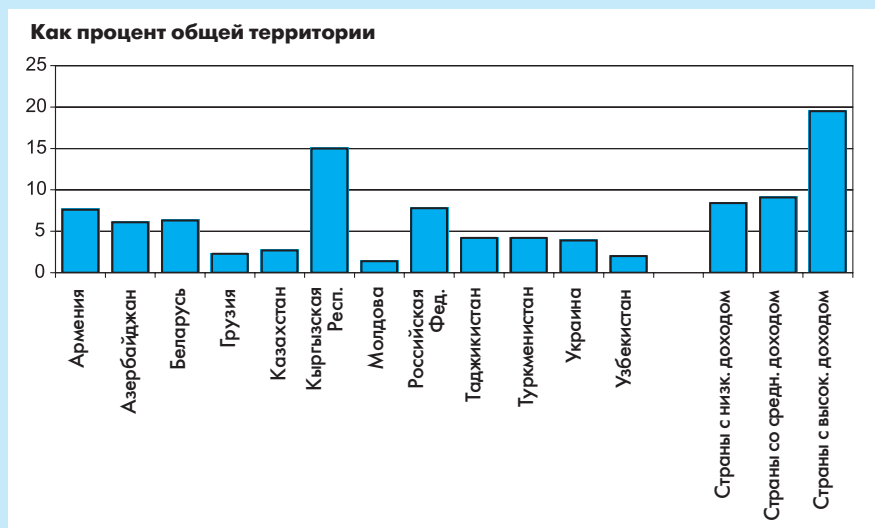
Примечание: Данные за 2002 г.

Источник: World Bank, World Development Indicators 2004 (Всемирный банк, «Показатели мирового развития 2004 г.»).

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

Организацией, назначенной для содействия достижению этой цели, является Объединенный секретариат панъевропейской стратегии в области биоразнообразия и разнообразия ландшафтов (PEBLDS) при ЮНЕП и Совете Европы. К числу сотрудничающих организаций относятся ЕАОС, РЭЦы и ПРООН.

Рис. 12. Территории, охраняемые на национальном уровне



Примечания: Данные за 2002 г.

Источник: World Bank, World Development Indicators 2004 (Всемирный банк, «Показатели мирового развития 2004 г.»).

вовлечению местных сообществ. Такой подход обеспечивал сохранение биоразнообразия, но он оказался неустойчивым в новых независимых государствах. Российская система охраняемых территорий на включает в себя ландшафтные подходы, в которых устойчивое природопользование сочетается с сохранением биоразнообразия, особенно в лесных экосистемах: действующее управление лесными ресурсами нацелено на сохранение биоразнообразия. Как показывает опыт Всемирного банка на Кавказе и в Центральной Азии, подходы, базирующиеся на интересах сообщества, сочетающие в себе усовершенствованное управление экосистемой с деятельностью, направленной на получение местного дохода, имеют максимальные шансы на успех в укреплении сохранения биоразнообразия.

Интеграция вопросов биоразнообразия в политику управления природными ресурсами (УПР). Соображения биоразнообразия недостаточно интегрированы в политику управления природными ресурсами, что отчасти обусловлено институциональными недостатками. Однако этот вопрос надо рассматривать в более широком контексте — вряд ли в мире найдутся примеры того, как вопросы сохранения биоразнообразия действительно учитываются, например, в практике земледелия. В странах ВЕКЦА поспешно осуществленная приватизация земли, раздробленность земли и отсутствие доступа к финансам и технологиям препятствуют устойчивому управлению земельными ресурсами. Во многих странах региона пастбищные угодья и бывшие коллективные леса находятся в управленческом вакууме. Разрушение инфраструктуры управления водными ресурсами имеет такие последствия, как деградация водно-болотных угодий, загрязнение водоемов, утрата дикой природы и снижение доходов от туризма. В Украине и Беларуси сохранение водно-болотных угодий и лесов получает скромную поддержку, но в Украине этот аспект еще

не включен в основные задачи управления лесными и водными ресурсами в более широком плане. В Молдове, характеризующейся высокой плотностью населения, сельскохозяйственной ориентацией и высокой степенью деградации земель, сохранение биоразнообразия пока не учитывается в практике земледелия.

Финансирование сохранения биоразнообразия. По данным Всемирного банка, государственная поддержка управления природными ресурсами и сохранения биоразнообразия существенно сократилась в регионе ВЕКЦА, а в некоторых случаях полностью прекратилась. Это особенно затронуло сеть природных заповедников и коллекции растений (такие как ботанические сады), а также влияет на противопожарную деятельность и борьбу с вредителями. Но это воздействие неодинаково в разных странах ВЕКЦА: в Казахстане, стране со средним уровнем доходов и более сильными государственными институтами, государство в большей мере привержено охране окружающей среды и выделяет больше финансовых средств на эти цели, чем в большинстве стран ВЕКЦА.

Основные источники информации

UNEP (2004), «Country biodiversity profiles», input prepared for this report, using information available on United Nations and UNEP-GRID Arendal websites, Geneva, UNEP.

World Bank (2003) *Biodiversity Strategy for the Europe and Central Asia Region*. Washington, D.C., World Bank.

4. ИНТЕГРАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СООБРАЖЕНИЙ

4.1 Общие вопросы отраслевой интеграции

Интеграция экологической политики (ИЭП) в странах ВЕКЦА все еще находится на относительно ранней стадии и осуществляется раздроблено. Однако это так и во многих странах ОЭСР. В советский период разработка политики в странах ВЕКЦА осуществлялась комплексно во всех отраслях экономики в рамках системы централизованного планирования, но не включала в себя экологических соображений. Создание и становление природоохранных министерств в регионе — одно из первых достижений экологической политики в переходном процессе — потребовало много энергии, оставив мало времени и ресурсов для развития межведомственного взаимодействия, которое по-прежнему находится на низком уровне. Скудные организационные и административные ресурсы, несомненно, ограничивают возможности для интеграции, но еще более важной причиной можно считать слабые традиции межведомственного сотрудничества.

Стратегическое планирование. Природоохранные министерства были одними из первых, кто начал применять отраслевую интеграцию. Они попытались делать это путем разработки экологических стратегий, планов действий, стратегий устойчивого развития, физических планов и других политических инициатив. К участию в этих инициативах привлекались другие министерства и заинтересованные стороны, однако уровень их участия и сотрудничества, а также участия общественности был ограниченным. Результатом этого стало распространение отраслевых стратегий, цели которых зачастую не скоординированы между собой и даже противоречат друг другу.

Межведомственная координация. Механизмы координации и сотрудничества для межминистерской ИЭП остаются слабыми. В состав ряда отраслевых министерств входят управления охраны окружающей среды, однако эти управления не имеют достаточно власти и не несут достаточной ответственности для выполнения своих обязанностей в полном объеме, а их штаты зачастую, полностью не укомплектованы. Возможны и другие формы сотрудничества: официально через совет министров, межминистерские рабочие группы, а также неформальные контакты между отдельными специалистами. Например, в Беларуси создана Национальная комиссия по устойчивому развитию, полномочия которой включают разработку национальной стратегии устойчивого развития и координацию межведомственной политики.

Инструменты интеграции. В регионе имеется ряд инструментов, способствующих ИЭП, однако их эффективность все еще ограничена. Например, налоги и

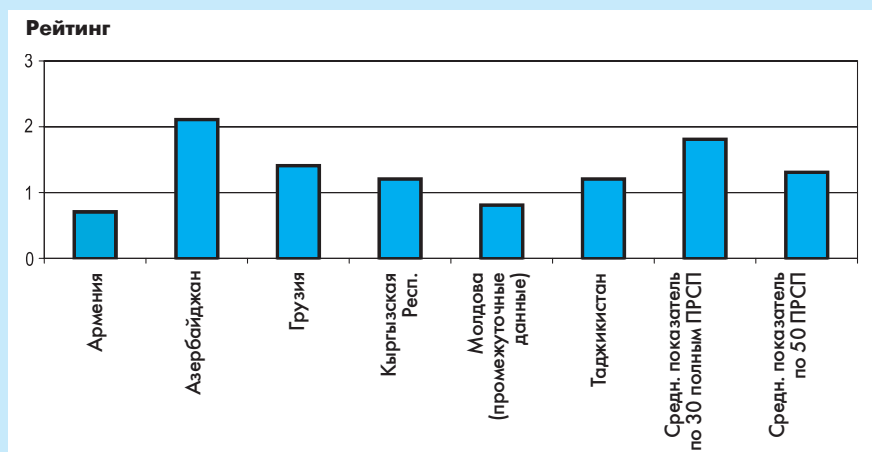
платежи за энергоносители остаются на весьма низком уровне и, хотя платежи за загрязнение распространены весьма широко, ни одна из стран не начала широко-масштабной налоговой реформы в природоохранной сфере. Существующая ситуация в области экологической оценки и экономических инструментов-основных инструментов ИЭП-далее описывается в разделе 1.

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

Потенциальным показателем для отслеживания прогресса в данной области является рассмотрение экологических вопросов в национальных стратегиях развития. В беднейших странах ВЕКЦА рассмотрение экологических проблем в документах о стратегии сокращения бедности (ПРСП) и других национальных планах социально-экономического развития служит надлежащим показателем общей интеграции экологических соображений в различных секторах экономики.

Экологический департамент Всемирного банка проводит оценку рассмотрения экологических вопросов в ПРСП следующим образом: персонал Всемирного банка оценивает ПРСП по системе 17 переменных, с тем чтобы определить степень, в которой в документе (1) определяются природоохранные задачи; (2) анализируются связи между бедностью и окружающей средой; (3) определяются политические и программные ответные меры для решения этих задач; и (4) описывается процесс вовлечения и участия всех заинтересованных сторон. Двумя недостатками этой оценки как показателя для Стратегии ВЕКЦА является то, что не все страны ВЕКЦА разрабатывают ПРСП и что в ней учитывается только отражение экологических вопросов в документах ПРСП, а не реализация этих стратегий. Максимально возможным баллом является 3. В этом отношении регион ВЕКЦА отстает от среднемирового уровня — что само по себе не слишком воодушевляет. Однако существуют и положительные примеры, такие, как пример Азербайджана.

Рис. 13. Рассмотрение экологических вопросов в ПРСП



Источник: Персонал Всемирного банка.

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

ОЭСР и ПРООН назначены организациями, содействующими достижению этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ЕАОС, РЭЦы, ЕЭК ООН, ЮНЕП и Всемирный банк.

Основные источники информации

Bojo, J. and R.C. Reddy (2003), *Status and Evolution of Environmental Priorities in the Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C., World Bank.

European ECO-Forum (2003), *Environmental Policy Integration: Theory and Practice in the UNECE Region*, Brussels, European Environmental Bureau.

UNECE/Committee on Environmental Policy (2003), «Report on Environmental Policy in Transition: Lessons Learned from Ten Years of UNECE Environmental Performance Reviews», background document for the Fifth Ministerial Conference «Environment for Europe», Kiev, Ukraine, 21–23 May 2003.

4.2 Энергетика

В странах ВЕКЦА энергопотребление на единицу ВВП значительно выше, чем в остальном мире. Отчасти это объясняется климатическими особенностями – страны ВЕКЦА расположены в холодных широтах. Однако принимаемые политические решения также являются крайне важным детерминантом. Многие страны ВЕКЦА богаты энергоресурсами, в том числе углем, нефтью, природным газом и гидроэнергией. Советский Союз отреагировал на нефтяной кризис 1970-х годов увеличением внутреннего снабжения энергоресурсами, а не повышением эффективности использования энергии. В начале переходного периода страны ВЕКЦА характеризовались крупным сектором энергетики, значительно загрязнявшим окружающую среду, и энергоемкой тяжелой промышленностью, которая была источником серьезных проблем, таких как деградация лесов и широкое распространение респираторных заболеваний.

Выработка энергетической политики. В энергетической политике, вырабатываемой в странах ВЕКЦА, не учитываются экологические соображения. Во время переходного периода потребление энергии и связанное с ним загрязнение окружающей среды снизились, но это объяснялось по большей части сокращением промышленного производства, а не реформой энергетической политики. Энергетическая политика определялась противоречивыми соображениями повышения эффективности посредством либерализации рынка и поддержки уровня цен из соображений социальной справедливости. Таким образом, по социальным и промышленным причинам продолжают существовать прямые и косвенные субсидии.

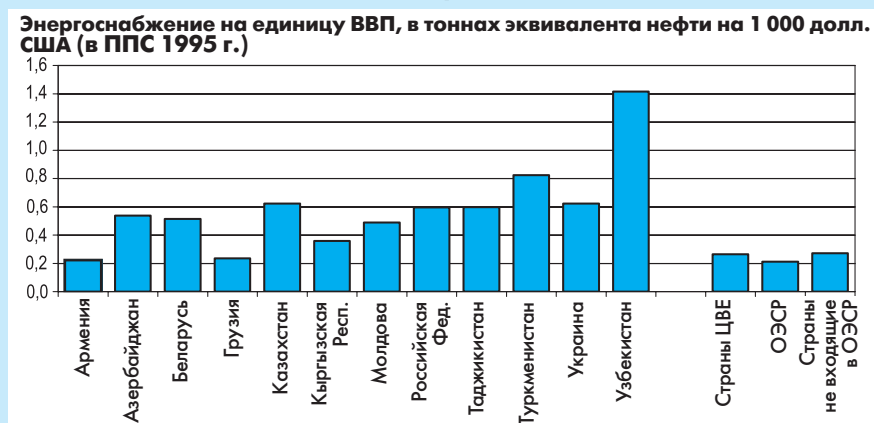
Стимулирование эффективности использования энергии. В большинстве стран ВЕКЦА выработаны четкие стратегии по эффективному использованию энергии – исключение составляют Таджикистан и Туркменистан. В целом, достигнут значительный прогресс в их разработке и осуществлении, хотя многие страны не выделяют достаточное количество внутренних ресурсов, полагаясь вместо этого на помощь международного сообщества. Многие страны, которые не имели своих информационных программ/программ информирования в области эффективности использования энергии, в 1998 году начали их разработку: примерами служат Армения и Кыргызская Республика. Однако в большинстве стран взаимосвязь между стратегией эффективности использования энергии и экологическими проблемами явно не прослеживается. Отчасти это связано с тем, что большинство стран ВЕКЦА не обеспокоены выполнением обязательств по Киотскому протоколу, особенно потому что Протокол не предусматривает дополнительных обязательств, которые они должны выполнять. В результате регион не реализует возможности, предоставляемые как в рамках Глобального экологического фонда (ГЭФ), так и гибких механизмов Киотского протокола.

Ценообразование на энергоносители. Тарифы и цены на энергоносители в большинстве стран ВЕКЦА значительно ниже фактической стоимости производства и распределения энергии, что ведет к искажению структуры экономики, снижению эффективности экономики, потере энергоресурсов и чрезмерному загрязнению окружающей среды. Имеется определенный прогресс в реформировании систем ценообразования, хотя его темпы в большинстве стран ВЕКЦА невысоки. В Армении, Казахстане, Молдове, Украине и Таджикистане недавно созданы комиссии в области ценообразования и регулирующие органы; аналогичный орган уже был создан в середине 1990-х годов в Российской Федерации.

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

Интеграция экологических соображений в сектор энергетики требует создания механизмов межведомственной координации между министерствами, занимающимися вопросами охраны окружающей среды и энергетики, создания действенного потенциала в этих министерствах и применения соответствующих инструментов политики, в том числе инструментов, способствующих регулированию спроса на энергоресурсы. В странах ВЕКЦА отсутствует оценка существования подобных элементов на уровне стран. Два показателя, приводимые здесь, используются Организацией Объединенных Наций, наряду с пятью другими показателями, для оценки прогресса в достижении целевого показателя ЦРТ по интеграции принципов устойчивого развития в политику и программы стран и борьбе с утратой природных ресурсов. Два основных недостатка показателя этого типа связаны с временным лагом в получении данных и сравнительно медленной реакцией на изменения в области политики. Имеются возможности для разработки более целесообразных показателей для оценки прогресса в интеграции экологических соображений в отраслевую политику и программы. (Что касается первого показателя, энергоемкость является лишь замещающим параметром повышения эффективности использования энергии.)

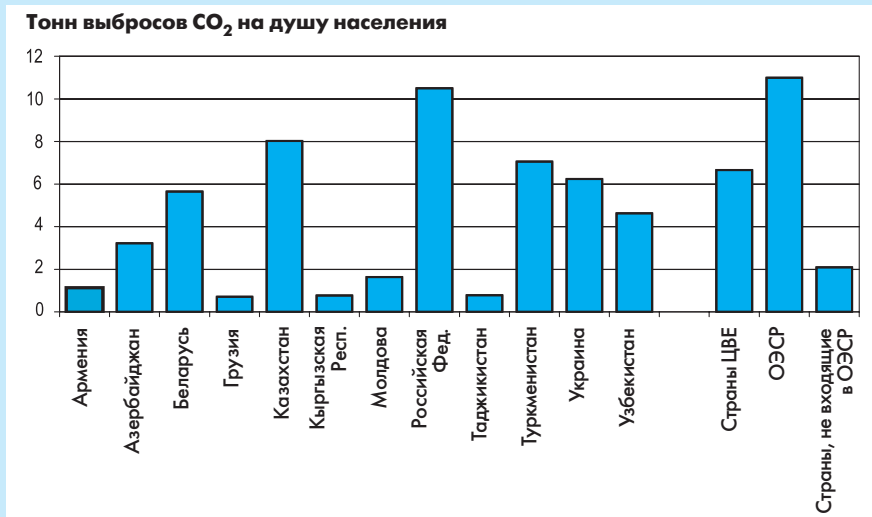
Рис. 14. Энергоемкость



Примечания: Данные за 2002 г. Страны ЦВЕ обозначают страны Центральной и Восточной Европы: Болгария, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словацкая Республика и Словения. Паритет покупательной способности (ППС) — это курс конверсии валюты, выравнивающий покупательную способность различных валют путем устранения различий в уровне цен между странами.

Источник: OECD/IEA, World Energy Statistics and Balances 2004 (ОЭСР/МЭА, «Мировая энергетическая статистика и балансы 2004 г.»).

Рис. 15. Изменение климата



Примечания: Данные за 2001 г. Страны ЦВЕ обозначают страны Центральной и Восточной Европы: Болгария, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словацкая Республика и Словения.

Источник: OECD/IEA, CO₂ Emissions from Fuel Combustion 2003 (ОЭСР/МЭА, «Выбросы CO₂ в результате сжигания топлива в 2003 г.»).

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

ЕЭК ООН назначена организацией, содействующей достижению этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ОЭСР, ПРООН и Всемирный банк.

Основные источники информации

Energy Charter (2003), «The Road Towards an Energy Efficient Future», background document for the Fifth Ministerial Conference «Environment for Europe», Kiev, Ukraine, 21–23 May 2003.

European ECO-Forum (2003), *Environmental Policy Integration: Theory and Practice in the UNECE Region*, Brussels, European Environmental Bureau.

4.3 Транспорт

После 1989 года в странах ВЕКЦА отмечалось резкое падение объемов транспортных перевозок, вызванное экономической рецессией. Данные не очень высокого качества свидетельствуют о том, что грузовые и пассажирские

перевозки находятся на уровне середины 1970-х годов и по-прежнему значительно ниже уровня 1980-х годов. Однако, судя по стабильному росту числа легковых автомобилей в личном пользовании в регионе, спрос на использование легковых автомобилей, вероятно, также быстро вырос. Ожидается, что по мере восстановления экономики и роста спроса на транспорт энергопотребление и сопряженные с этим выбросы возрастут в странах ВЕКЦА. В настоящее время важнейшими краткосрочными задачами являются постепенный вывод из употребления этилированного бензина в тех странах, где это еще не сделано, упразднение топливных субсидий, перевод транспортной системы на самофинансирование за счет налогов на топливо и движение в направлении использования более чистых автомобилей и внедрение более строгих режимов осмотра и технического обслуживания транспортных средств.

Этилированный бензин. Многие страны ВЕКЦА ввели запрет на использование этилированного бензина или планируют сделать это. Этилированный бензин больше не используется в Украине, Армении, Российской Федерации, Азербайджане, Беларуси и Грузии. В Молдове его доля составляет менее 1 процента рынка. В Узбекистане, где доля этилированного бензина на рынке все еще составляет 59 процентов, правительство обязалось постепенно вывести его из употребления к 2008 году, а в Казахстане, где этот показатель составляет 15 процентов, этилированный бензин будет постепенно выведен из употребления к 2005 году (Министерство окружающей среды Дании, 2003 г.).

Ценообразование на топливо. Хотя в некоторых странах ВЕКЦА действуют значительные акцизы, в нескольких из них практически не взимаются налоги на бензин и дизельное топливо. Более того, в некоторых странах субсидируется транспортное топливо в том смысле, что топливо продается по ценам ниже мировых рыночных цен с учетом распределения.

Автомобильная технология. Большинство стран ввели у себя ограничения на импорт автомобилей в отношении возраста машины и ее технических характеристик, наряду с налоговыми стимулами для автомобилей с каталитическими нейтрализаторами, работающими на неэтилированном бензине.

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

Задачи в области определения и выбора показателей для мониторинга прогресса в интеграции экологических соображений в секторе транспорта аналогичны задачам, описанным выше в отношении энергетики. Кроме того, система мониторинга ЦРТ не включает в себя показателей для транспорта.

Первый показатель, приведенный здесь (количество автомобилей), помогает определить воздействие на окружающую среду, а также (хотя и в весьма ограниченной степени) интеграцию природоохранных соображений, например, если проводится политика активного стимулирования развития общественного транспорта. Второй показатель (розничные цены на транспортное топливо) более тесно связан с политическими решениями, с помощью которых делается попытка интернализации внешних экологических факторов, например, влияя на поведение водителей.

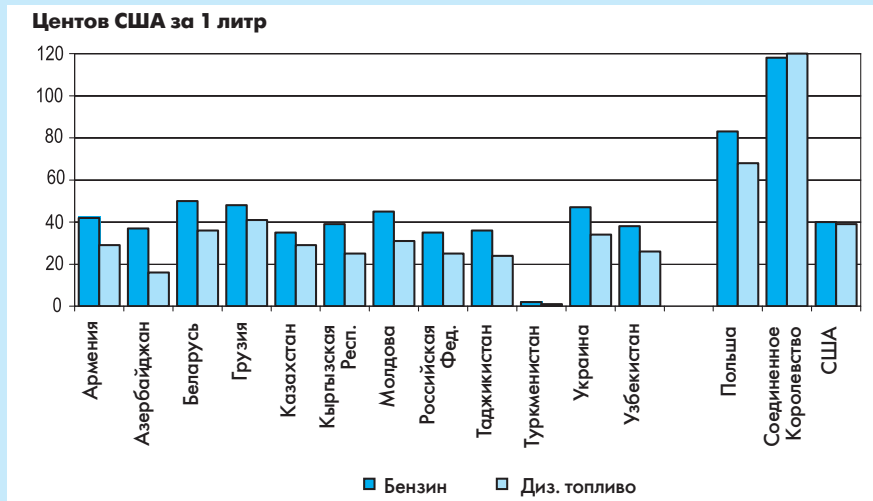
Рис. 16. Легковые автомобили



Примечание: Данные за 2002 г. Данные по Армении, Таджикистану, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

Источник: International Road Federation, World Road Statistics (Международная федерация дорог, Всемирная статистика по дорогам).

Рис. 17. Розничные цены на транспортное топливо



Примечание: Данные за 2002 г.

Источник: German Technical Cooperation (GTZ), Fuel Prices and Vehicle Taxation (Германское техническое сотрудничество (GTZ), Цены на топливо и налогообложение транспортных средств).

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

ЕЭК ООН была назначена организацией, содействующей достижению этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ЮНЕП, ОЭСР и Европейская конференция министров транспорта.

Основные источники информации

Danish Ministry of Environment (2003), «Progress Report on the Implementation of the Pan-European Strategy to Phase Out Leaded Petrol», background document for the Fifth Ministerial Conference «Environment for Europe», Kiev, Ukraine, 21 – 23 May 2003.

EEA (2003), *Europe's Environment: the Third Assessment*, Copenhagen, EEA.

4.4 Сельское хозяйство и лесное хозяйство

Воздействие сельского хозяйства на окружающую среду. В странах ВЕКЦА имеется наследие серьезного экологического ущерба, связанного с сельским хозяйством, что зачастую сопряжено с наличием уникальных экосистем. В советскую эпоху государственное планирование мало соотносило сельскохозяйственное производство и производство продуктов питания с эффективностью и влиянием методов производства на окружающую среду. Площади пахотных угодий расширялись за счет лесов и лугов, что усиливало также нагрузку на оставшиеся пастбища. Развитие крупномасштабных ирригационных и дренажных систем, специализация хозяйств и инвестиции в животноводство вели к большей зависимости от несельскохозяйственных ресурсов, в том числе агрохимикатов. Плохой контроль за использованием навоза или его полное отсутствие вели к возникновению «горячих точек» скопления питательных веществ в регионах, специализировавшихся на животноводстве.

В переходный период резкое сокращение использования ресурсов в регионе — по большей части в связи с реструктуризацией экономики, а не политическими изменениями, развитием технологий и потребительской сферы — привело к снижению многих видов воздействия на окружающую среду. Однако некоторые серьезные проблемы сохраняются, наиболее острая из них — воздействие в связи с ирригацией в бассейне Аральского моря. Вместе с тем, появился ряд новых видов воздействия на окружающую среду. Отсутствие капитала для технического обслуживания и совершенствования инфраструктуры ферм создает нагрузку на ресурсы пресной воды, а не соответствующее требованиям хранение и удаление пестицидов ведет к возникновению локальных очагов загрязнения. В существующей системе значительный неиспользованный сельскохозяйственный потенциал региона может привести к интенсивному использованию удобрений и пестицидов по мере укрепления экономики стран ВЕКЦА.

Интеграция природоохранных соображений в сельскохозяйственном секторе. Во всем регионе ВЕКЦА очевиден рост информированности и признания сложности социально-экономических проблем в сельской местности. Однако развитие агроэкологической политики все еще находится на ранней стадии, консультативные услуги в области сельского хозяйства слабы (например, предоставление агроэкологических консалтинговых услуг и учебных материалов ограничено), а проблема хранения отходов животноводства не решается. Ряд позитивных сдвигов связан с грантами и займами, предоставляемыми МФИ для разработки стратегий и действий по смягчению воздействия сельского хозяйства на окружающую среду. В странах ВЕКЦА действует ряд программ первоначальной подготовки персонала в поддержку внедрения практики интегрированного управления земледелием. Что касается органического земледелия, несмотря на высокую долю систем, требующих

малого объема вводимых ресурсов, которые могли бы способствовать переходу к органическому земледелию в регионе, оно все еще развито минимально.

Воздействие лесного хозяйства на окружающую среду. Леса в странах ВЕКЦА претерпевают значительные изменения, связанные с открытием новых экспортных рынков, институциональной реструктуризацией и новыми системами собственности. В Российской Федерации массивы девственных лесов сокращаются в западных областях, западной Сибири, южных частях восточной Сибири и на российском Дальнем Востоке. Сообщается о неустойчивом использовании лесных ресурсов, связанном с перерубом лесов и нелегальными вырубками. Финансовый кризис 1998 года привел к самым высоким уровням использования лесных ресурсов за десятилетие, так как стало выгоднее заготавливать и экспортировать сырье, что привело к реальной угрозе для оставшихся еще не тронутых лесных массивов. Промышленная заготовка леса и лесные пожары как следствие лесозаготовок, равно как и использование земель для сельскохозяйственных нужд и строительство дорог являются основными причинами еще одного негативного эффекта — раздробленности лесов.

Устойчивое управление лесными ресурсами. Возможности превращения территорий лесозаготовок в облесенные территории, которые могут удовлетворять различные потребности (в том числе в сфере рекреации, образования, охраны природы и играть роль буферных зон между застроенными территориями) зависят от степени важности лесного хозяйства для национальной экономики. По сравнению с другими регионами в странах ВЕКЦА доля сектора лесного хозяйства в ВВП относительно велика — 4 процента по сравнению со средним показателем в 1 процент в ЕС. Однако за средними показателями по региону ВЕКЦА скрываются значительные различия: доля лесного сектора составляет около 4,5 процента ВВП в западной части ВЕКЦА и менее 0,1 процента в Центральной Азии и на Кавказе (ЕАОС, 2003 г.). Рост частной собственности на леса может привести к росту лесозаготовок и вырубок, так как владельцы все больше рассматривают леса в качестве потенциального источника доходов. Однако также выражается озабоченность тем, что в тех странах, где приватизация и восстановление прав собственности приведут к возникновению множества собственников лесов, многие получают весьма маленькие наделы, и их заинтересованность в управлении ими будет ограничена.

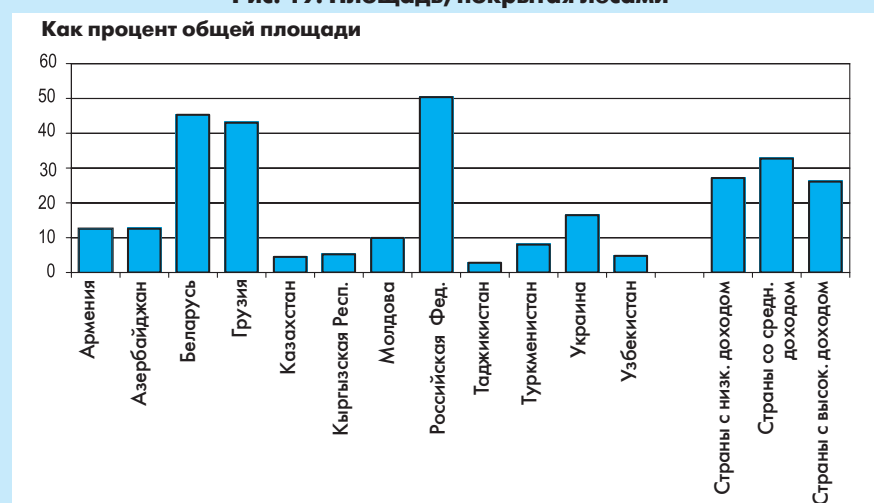
МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

Задачи определения и отбора показателей для мониторинга прогресса в интеграции природоохранных соображений в секторах сельского хозяйства и лесного хозяйства аналогичны задачам, описанным выше для секторов энергетики и транспорта. В первом показателе, приведенном здесь, упор делается на вклад сельского хозяйства в спрос на воду — этот показатель тесно связан с показателем, представленным выше на рисунке 10. Сельское хозяйство является доминирующим водопользователем в Центральной Азии, на долю которого приходится более 90 процентов общего водопользования. Осуществление политики, направленной на решение проблем неэффективной практики орошения, неэффективного управления водными ресурсами и отсутствия стимулов к экономии водных ресурсов — то есть на интеграцию соображений, связанных с водными ресурсами, в принятии решений по водопользованию — позволит снизить уровень водозабора, но применятся также предостережение, изложенное в разделе 3. Второй представленный здесь показатель относится к набору показателей, выдвинутых в рамках системы мониторинга ЦРТ. Недостатком этого показателя является то, что он не отражает конкретных проблем управления лесами в регионе ВЕКЦА, которые больше связаны с качеством лесов, а не с общим охватом.

Рис. 18. Водозабор для сельского хозяйства

Примечание: Данные за разные годы.

Источник: World Bank, World Development Indicators 2004 (Всемирный банк, «Показатели мирового развития 2004 г.»).

Рис. 19. Площадь, покрытая лесами

Примечание: Данные за 2000 г.

Источник: FAO, FAOSTAT database (FAO, База данных ФАОСТАТ).

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

На Тбилисском совещании министров Всемирный банк был назначен организацией, содействующей достижению этих целей.

Основные источники информации

EEA (2003), *Europe's Environment: the Third Assessment*, Copenhagen, EEA.

5. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ ДЛЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

5.1 Природоохранные расходы

Что касается финансовых усилий, регион ВЕКЦА серьезно привержен повышению качества окружающей среды. Большинство стран ВЕКЦА выделяют на природоохранные расходы почти такую же долю национального дохода, что и страны Центральной и Восточной Европы и 15 стран-членов ЕС¹. Однако за средним показателем скрываются существенные различия между странами ВЕКЦА. В 2000 году эта доля варьировалась от 0,4 процента ВВП в Азербайджана до 2,4 процента в Молдове.

Существует разительный контраст между серьезными усилиями и неудовлетворенными потребностями. В других разделах настоящего доклада последовательно отмечается недостаток финансовых средств для решения ключевых экологических проблем. Низкая доля инвестирования в природоохранные расходы — только около 25 процентов — также свидетельствует о недостаточности выделяемого финансирования.

Чем объясняется подобное несоответствие? Одним из объяснений служит тот факт, что основной объем природоохранных расходов идет на финансирование работы природоохранной инфраструктуры: как правило, 50–85 процентов природоохранных расходов приходится на водоснабжение и канализацию. Эксплуатационные издержки природоохранной инфраструктуры высоки, и поскольку ВВП резко снизился в начале 1990-х годов, природоохранные расходы как доля ВВП повысились и достигли уровня ЕС. Однако расходы в абсолютном выражении не могли полностью покрыть затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание природоохранной инфраструктуры, и решение многих других экологических проблем осталось недофинансированным.

Внутренние источники финансирования. Улучшение состояния окружающей среды в странах ВЕКЦА зависит от мобилизации внутренних финансовых ресурсов. В настоящее время внутренние — а не международные — источники финансирования составляют наибольшую долю в общих природоохранных расходах в странах ВЕКЦА. В 1996–2001 годы на внутренние источники приходилось почти (и свыше) 90 процентов природоохранных расходов в Казахстане, Молдове, Украине, Туркменистане и Российской Федерации. Внешние ресурсы имеют большее значение в ряде более бедных стран ВЕКЦА: на внутренние источники финансирования приходилось менее половины общих природоохранных расходов в Киргизской Республике, Армении и Грузии.

Однако природоохранные расходы не всегда поспевают за экономическим ростом, и абсолютные уровни природоохранных расходов в странах ВЕКЦА не имеют четких тенденций во времени. В период с 1996 по 2001 годы они выросли в одних странах (Армении, Казахстане и Кыргызской Республике) и сократились в других (Азербайджане, Российской Федерации, Украине и Узбекистане). В целом, как процент ВВП, природоохранные расходы в регионе остаются постоянными или сократились в период с 1996 по 2001 годы.

В большинстве стран ВЕКЦА размеры природоохранных расходов, финансируемых из частного сектора, не определены. Для решения экологических проблем не обязательно требуется государственное финансирование, как демонстрирует принцип «платит загрязнитель». Но применение этого принципа требует эффективного внедрения политических инструментов и создания стимулов, которые заставят предприятия-загрязнители бороться с загрязнением за собственный счет.

Внешние источники финансирования. В ряде стран ВЕКЦА возможна дальнейшая мобилизация внутренних ресурсов, но имеются возможности и для увеличения помощи доноров. Несмотря на то, что доноры увеличили поддержку для повышения качества окружающей среды в регионе — как в абсолютном выражении, так и как долю ОПР/ОП — помощь в природоохранной сфере составляет значительно меньшую долю общей помощи в странах ВЕКЦА, чем в других регионах с аналогичными уровнями дохода. Более того, помощь в природоохранной сфере поступает в этот регион от небольшого числа доноров. В 1996–2001 годы три донора (Европейская комиссия, Соединенные Штаты и Дания) предоставили 48 процентов всей помощи на природоохранную деятельность, что привело к тому, что общие размеры помощи стали во многом зависеть от изменений в приоритетах ключевых доноров. Значительно больше можно сделать для повышения эффективности международного сотрудничества и обеспечения его более полного соответствия нуждам партнеров в ВЕКЦА.

Как представляется, в финансировании улучшения состояния окружающей среды в регионе ВЕКЦА существует «разделение труда» между донорами и международными финансовыми институтами (МФИ). Помощь доноров на природоохранную деятельность распределяется по всему региону, но концентрируется в беднейших странах. Несмотря на то, что Российская Федерация является крупнейшим получателем помощи на природоохранную деятельность в абсолютном выражении, ее анализ как доли ВВП страны-получателя показывает, что наиболее высокие уровни помощи приходятся на шесть из семи стран ВЕКЦА с низкими доходами. Эти показатели варьируются от 0,33 процента ВВП в Армении до 0,01 процента ВВП в Беларуси и Туркменистане. Вместе с тем, МФИ делают упор на более крупные страны с относительно более высокими доходами. На долю Российской Федерации, Украины и Казахстана приходилось более двух третей природоохранных займов, тогда как займы для стран ВЕКЦА с низкими доходами были гораздо меньше относительно их потенциала заимствования.

Низкая приоритетность проблем устойчивости состояния окружающей среды в программах национального развития является препятствием для увеличения помощи на природоохранную деятельность. В контексте современного международного развития донорская помощь и льготное кредитование все больше осуществляются в рамках национальных планов развития, таких как стратегия сокращения бедности. В регионе ВЕКЦА только Казахстан включил

вопросы охраны окружающей среды в качестве приоритетных в программу ЕС/ТАСИС.

5.2 Управление государственными природоохранными расходами

Управление государственными природоохранными расходами в регионе ВЕКЦА является весьма слабым. Информационная база для управления государственными расходами в целом недостаточна, поэтому калькуляция стоимости экологических программ представляет особую проблему. Ожидаемые инвестиционные и эксплуатационные затраты на достижение экологических целей редко рассчитываются заранее и правильным образом, поэтому они не используются в качестве информации при выработке политики. Осуществление политики также осложняется проблемами финансового управления: большая часть государственных ресурсов в природоохранном секторе расходуется без четкой программной основы, определяющей цели, которые должны быть достигнуты.

Не соответствующие требованиям структуры расходов мешают повышению результативности природоохранной деятельности. Среди существующих программ не определяются приоритеты, и они не ориентированы на конечный результат; в них отсутствует анализ эффективности затрат, инструменты реализации и реалистичные финансовые планы; и хотя они зачастую включают инвестиции, которые должны осуществляться частным сектором и муниципалитетами, они не обеспечивают эффективных стимулов к осуществлению инвестиций этими партнерами. В результате, скудные ресурсы распределяются слишком распыленно между многочисленными проектами и программами, и, как правило, программы недофинансируются и не выполняются. Осознание этой проблемы растет: например, в 2002 году в Российской Федерации 15 федеральных целевых экологических программ были объединены в одну.

Кроме того, неэффективное управление природоохранными расходами лишает природоохранный сектор большего объема ресурсов. Природоохранные органы в странах ВЕКЦА обычно финансируются по остаточному принципу в рамках бюджетного процесса и государственных инвестиционных программ. Зачастую это является результатом непонимания остальной частью правительства реальной экономической ценности улучшения состояния окружающей среды и, следовательно, его обязанности обеспечивать экологическими товарами, услугами и инфраструктурой. Однако природоохранные ведомства могут повысить эффективность привлечения большего объема государственных средств и иностранного финансирования, если они будут работать в соответствии с общепринятыми стандартами надлежащего управления и надежного государственного финансирования. В настоящее время институциональная основа управления государственными ресурсами является слабой, если оценивать ее с точки зрения эффективности природоохранной деятельности, финансового благоразумия и эффективности управления.

Экологические фонды, и в особенности системы платежей за загрязнение, в регионе ВЕКЦА работают плохо. За исключением Беларуси, Молдовы и Украины, специальные целевые экологические фонды не являются ни важными, ни необходимыми элементами в системах природоохранного финансирования для включения вопросов охраны окружающей среды в программы государственных

расходов. Вместе с тем, системы экологических платежей, существующие в странах ВЕКЦА, не эффективны в плане получения доходов и препятствования загрязнению — для этого необходимо меньшее количество платежей, более простые и прозрачные процедуры и более высокие ставки (индексируемые по инфляции). Кроме того, имеются возможности для проведения более амбициозной и нейтральной в плане доходов налоговой реформы в природоохранной сфере, включающей новые экологические налоги и другие виды платежей за пользование экологическими услугами.

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

Шесть показателей, представленных на следующих страницах, охватывают вопрос мобилизации дополнительных финансовых ресурсов на управление природоохранной деятельностью. Первые три показателя сосредоточены на внутреннем финансировании, а остальные — на международной помощи. В настоящее время СРГ ПДООС/ОЭСР работает над оценкой качества управления природоохранными расходами, но охват стран в настоящее время все еще недостаточен для представления данных на этом этапе. Показатель, отражающий относительное распределение государственных и частных расходов, в частности, следует толковать с осторожностью, так как вызывает беспокойство достоверность данных. Следует рассмотреть возможность повышения качества данных по природоохранным расходам (что также требуется в отношении данных по состоянию окружающей среды), поскольку эти данные являются ключевыми исходными данными процессов стратегического планирования.

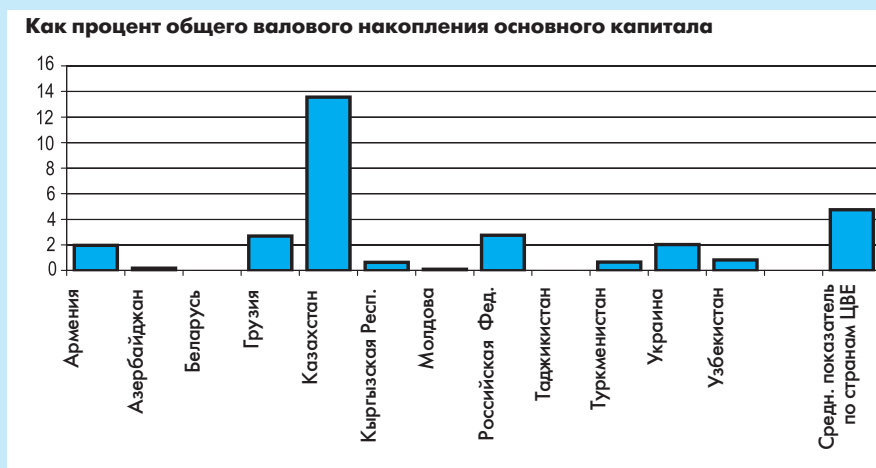
Рис. 20. Природоохранные расходы государственного сектора



Примечания: Средние значения за 2000–01 гг. Данные следует сопоставлять с осторожностью, так как определения и охват секторов в разных странах неодинаковы.

Источник: ЕБРР, МВФ, ОЭСР на основе национальных данных.

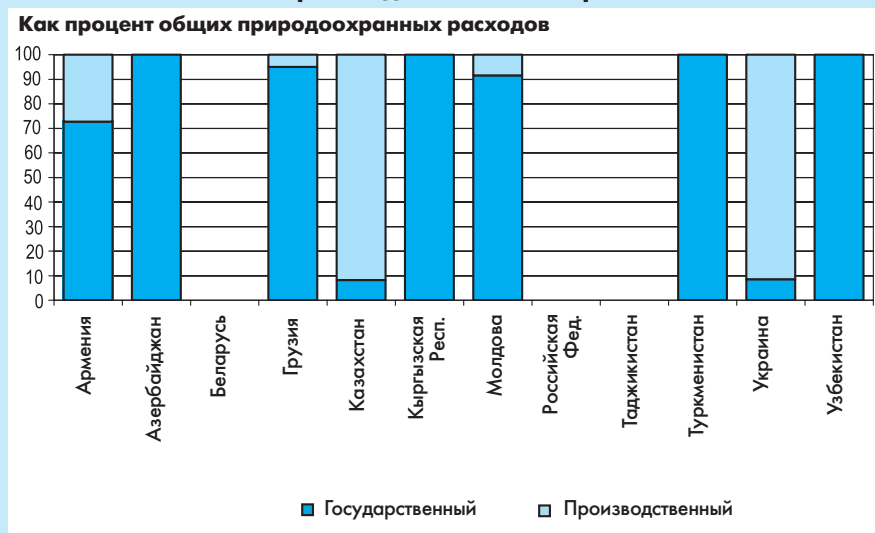
Рис. 21. Инвестиции в природоохранную деятельность



Примечания: Данные за 2000 г. или последний год, за который имеются данные. Страны ЦВЕ обозначают страны Центральной и Восточной Европы и включает в себя средние данные по Болгарии, Чешской Республике, Венгрии, Литве, Польше и Румынии.

Источник: ЕБРР, МВФ, ОЭСР на основе национальных данных.

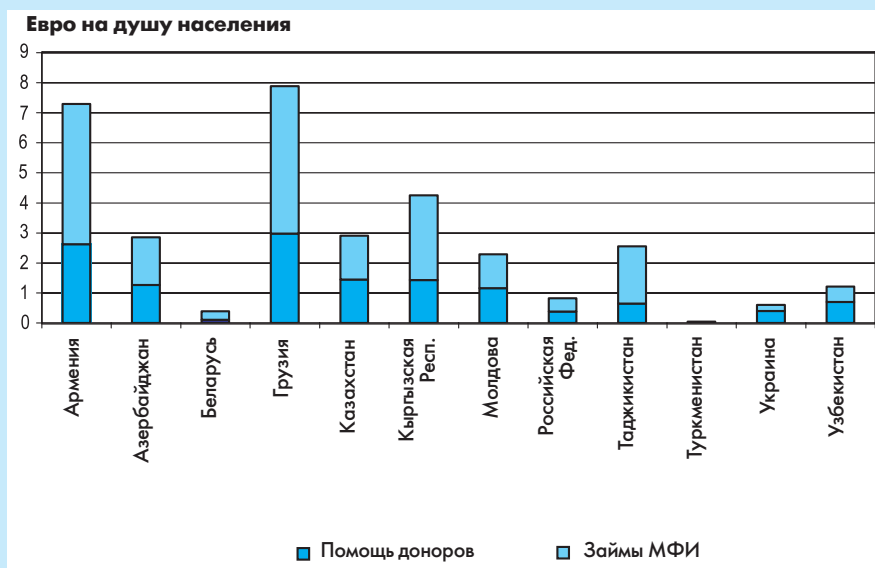
Рис. 22. Природоохранные расходы в государственном и производственном секторах



Примечание: Данные за 2001 г. и 2000 г. по Армении, Кыргызской Республике и Узбекистану.

Источник: ОЭСР на основе национальных данных.

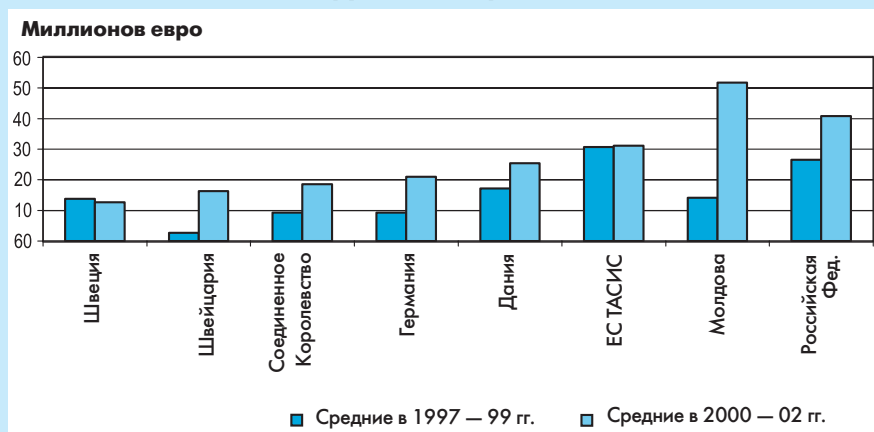
Рис. 23. Помощь и финансирование в сфере охраны окружающей среды, предоставляемые странам ВЕКЦА



Примечания: Средние значения за 2000—02 гг. Данные по обязательствам в рамках официальной помощи на цели развития (ОПР) и официальной помощи (ОП).

Источник: OECD DAC/CRS Aid Activity Database, donors and IFIs reporting (База данных по помощи DAC/CRS ОЭСР, данные доноров и МФИ).

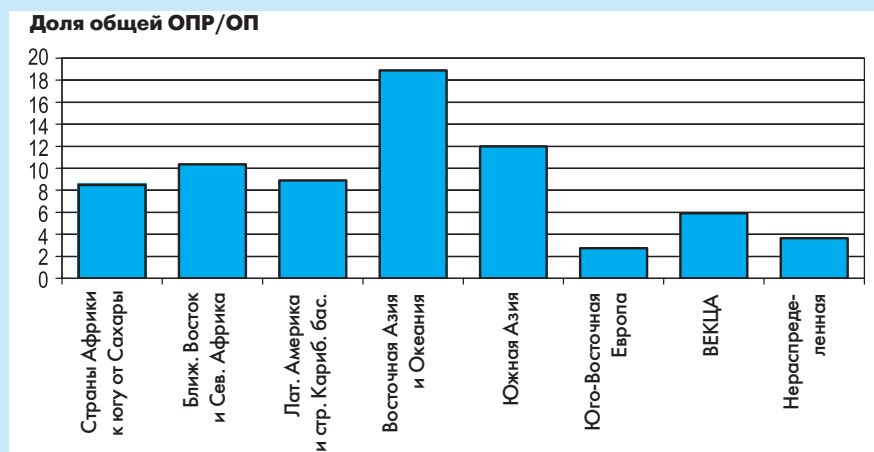
Рис. 24. Обязательства доноров по оказанию помощи в сфере охраны окружающей среды



Примечания: Данные по обязательствам в рамках официальной помощи на цели развития (ОПР) и официальной помощи (ОП). Средние значения рассчитаны только на основе имеющихся данных.

Источник: OECD DAC/CRS Aid Activity Database, donor's reporting (База данных по помощи DAC/CRS ОЭСР, данные доноров).

Рис. 25. Сопоставление ОПР/ОП на природоохранные цели по регионам



Примечание: Данные за 2002 г. по общему чистому потоку двусторонней и многосторонней ОПР/ОП.

Источник: OECD DAC/CRS Aid Activity Database (База данных по помощи DAC/CRS ОЭСР).

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

СРГ ПДООС/ОЭСР назначена организацией, содействующей достижению этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ПРООН, КПП, ЮНЕП, Всемирный банк, ЕБРР, ЕЭК ООН и РЭЦы.

Основные источники информации

OECD/EAP TF (2003) «Financing Environmental Protection in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia», background document for the Fifth Ministerial Conference «Environment for Europe», Kiev, Ukraine, 21 – 23 May 2003.

OECD/EAP TF (2003) Trends in Environmental Expenditure and International Commitments for the Environment in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, 1996 – 2001, Paris, OECD/EAP TF.

Примечания:

¹ 15 стран-членов ЕС — это пятнадцать стран, входивших в Европейский союз до его расширения в 2004 году.

² Данные, которые позволили провести анализ природоохранных расходов в строгом смысле, отсутствуют. В настоящем докладе используется термин «природоохранные расходы», который является сокращенным вариантом более широкого понятия «расходы, связанных с окружающей средой», включающих в себя «природоохранные» расходы (по определению Методологии ОЭСР по борьбе с загрязнением и его сокращению) плюс расходы на питьевое водоснабжение и управление некоторыми природными ресурсами.

6. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ИНФОРМИРОВАННОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

6.1 Мониторинг окружающей среды и управление информацией

В сравнении с другими регионами с аналогичными уровнями доходов, в странах ВЕКЦА имеются относительно хорошо развитые системы экологической информации. Тем не менее, они не лишены некоторых недостатков, что мешает им удовлетворять все политические потребности. Часто они характеризуются низким уровнем мониторинга (особенно воздуха в городах, качества поверхностных вод и отходов), несовершенством измерений и систем обработки информации, недостаточно развитыми базами данных (особенно электронными), неудовлетворительной оценкой экологических рисков и низким качеством экологических данных, представляемых нерегулярно.

Сильные и слабые стороны, присущие существующим системам экологической информации, уходят корнями в недавнее прошлое. В Советском Союзе собирались большие объемы данных, связанных с состоянием и тенденциям окружающей среды. Однако качество данных было неоднородным, ряды данных зачастую были несовместимыми непосредственно, а ведомства не обменивались данными. Вместе с тем, систематические оценки состояния окружающей среды осложнялись проблемами сбора и сопоставления данных; работа по анализу, интеграции и обобщению данных для выработки политики была недостаточной; а экологическая информация редко представлялась общественности.

Правовые и институциональные вопросы. Правовая основа управления экологической информацией по большей части целесообразна: как правило, она охватывает экологический мониторинг, представление данных и доступ общественности к экологической информации. Однако в связи с институциональной основой существуют проблемы координации. Несколько стран ВЕКЦА попытались консолидировать ведомства, занимающиеся мониторингом, но, учитывая большое количество органов, осуществляющих мониторинг, большинство стран сосредоточили свои усилия на совершенствовании координации и сотрудничества между этими органами. Успехов на этом поприще достигли Беларусь, Украина и Российская Федерация, но в большинстве стран региона функции по национальному мониторингу по-прежнему сформулированы нечетко, что ведет к низкой результативности, в том числе дублированию и обмену данными на платной основе. Нерешенной задачей остается и улучшение координации деятельности между центральными и местными органами.

Экологический мониторинг. Потенциал в сфере мониторинга существенно варьируется в странах ВЕКЦА. Первая группа стран (включающая Украину, Беларусь и Российскую Федерацию) сохранила потенциал и сферу охвата мониторинга за последние десять лет или допустила лишь незначительное их сокращение, но методика не всегда хорошо разработана, оборудование устаревает, а ведомства с трудом нанимают и удерживают специалистов в сфере мониторинга. В условиях сложной экономической конъюнктуры, а в некоторых случаях — политических конфликтов во второй группе стран (особенно на Кавказе и в большинстве республик Центральной Азии) резко сократилось количество компонентов окружающей среды, являющихся объектом мониторинга.

Вместе с тем, экологический мониторинг осуществляется без учета потребностей. Во многих странах ВЕКЦА спад мониторинговой деятельности означает, что данные по ключевым направлениям экологической политики являются неполными или просто отсутствуют. Более того, в некоторых странах сохраняется разрыв между большим объемом данных, получаемых по определенным темам, и сложностью использования этих данных в принятии решений.

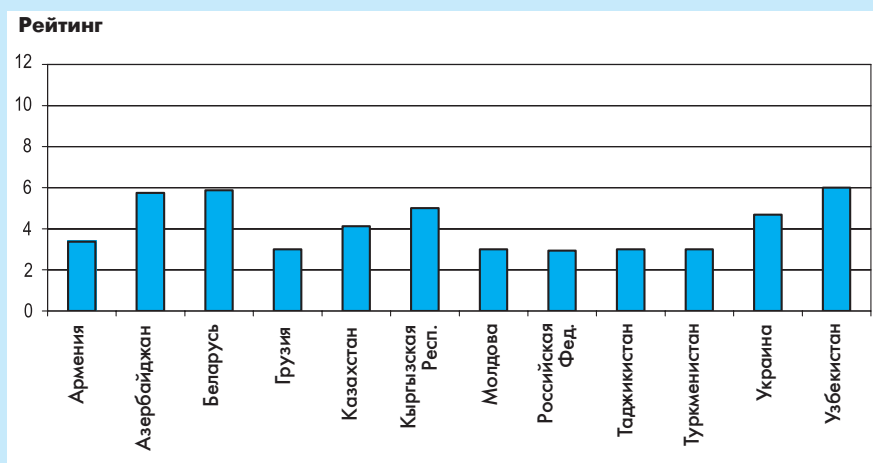
Представление экологических данных. Качество представляемых экологических данных также неоднородно в странах. В половине стран ВЕКЦА регулярно составляются и публикуются государственные доклады о состоянии окружающей среды (СОС), иногда с участием широкого круга ведомств: более 40 министерств и ведомств в случае России. Хотя в этих докладах освещаются вопросы, относящиеся к национальным приоритетам, в немногих из них содержится информация о политических усилиях, направленных на решение этих приоритетных задач. В большинстве докладов использование показателей, привязанных к политическим целевым показателям, ограничено, и в немногих докладах содержатся обширные временные ряды, обсуждаются зарождающиеся тенденции и делаются выводы, которые могут использоваться лицами, занимающимися разработкой политики.

Доступ общественности к государственным докладам о СОС ограничен. Главное препятствие не стоимость докладов, а их весьма малые тиражи: только 300 экземпляров в Кыргызской Республике и 1 000 в Российской Федерации. В некоторых странах, например, Грузии, составляются их краткие версии, которые представляются общественности через прессу. Кроме того, малые бюджеты, выделяемые на подготовку, написание и публикацию докладов о СОС, ведут к тому, что использование цветного, удобного для пользователя графического оформления в них ограничено. В некоторых странах ВЕКЦА создаются версии докладов, доступные через сеть, но немногие жители региона имеют регулярный доступ к интернету.

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

В показателе, представленном здесь, сочетается два вида ранжирования: (1) ранжирование осуществленное ЕАОС для оценки полноты и оперативности представления страной ответов на вопросы анкет для сбора данных по почве, воде и отходам для Третьего оценочного отчета; и (2) ранжирование, проведенное персоналом ОЭСР для оценки полноты ответов стран в соответствии с обязательствами по представлению данных по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния по восьми загрязнителям воздуха в 2001 и 2002 годах. Малое количество баллов свидетельствует о наличии проблем либо на уровне мониторинга, либо на уровне управления информацией. Максимально возможное количество баллов — 12, по 3 балла за каждое направление: воздух, вода, почва и отходы. Однако для Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана максимальное количество баллов — 9, так как они не являются участниками Конвенции о Трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

Рис. 26. Экологический мониторинг и управление информацией



Источник: ЕАОС, персонал ОЭСР.

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

ЕЭК ООН назначена организацией, содействующей достижению этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ЮНЕП, ЭКО-Форум, ЕАОС и РЭЦы.

Основные источники информации

EEA and UNECE/Committee on Environmental Policy (2003), «Lessons Learned from Data Collection for the Kiev Report», background document for the Fifth Ministerial Conference «Environment for Europe», Kiev, Ukraine, 21–23 May 2003.

UNECE (2003), *Environmental Monitoring and Reporting — Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia*, New York and Geneva, United Nations.

6.2 Участие общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды

После распада Советского Союза в странах ВЕКЦА были приняты многие демократические принципы, в том числе принципы доступа к информации и участия общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды. Зарождаются новые тенденции демократии с участием заинтересованных сторон, появилась новая демократическая практика, такая как референдумы, общественные слушания, первые судебные дела и процессы по природоохранным вопросам, связанные с защитой прав граждан. Тем не менее, уровень общественного экологического сознания и информированности остается довольно низким, главным образом из-за озабоченности экономическими проблемами, отсутствия традиций участия общественности в принятии решений и недоверия к государственным органам управления и особенно судебной системе.

Детальная информация об участии общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА пока не доступна на систематической основе. В 2005 году Секретариат Орхусской конвенции подготовит оценку выполнения Конвенции на основе национальных отчетов о выполнении Конвенции. Конвенция по вопросам доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию по природоохранным вопросам ратифицирована всеми странами ВЕКЦА, кроме двух — Российской Федерации и Узбекистана.

Доступ к информации. В странах ВЕКЦА Орхусская конвенция рассматривается, прежде всего, как инструмент содействия дальнейшей демократизации, укрепления региональных соглашений о сотрудничестве и адекватного решения наиболее актуальных задач охраны окружающей среды. Доступ к информации часто выделяется в отдельную статью в перечне национальных приоритетов, так как многие страны региона считают это направление важным для создания надежной основы участия общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды.

Участие общественности. Вместе с тем, многие правительства неохотно разрешают участие общественности, полагая, что общественность не может внести конструктивного вклада из-за недостаточной информированности. Тем не менее, в ряде стран ВЕКЦА положения об участии общественности вводятся в законодательство, а в некоторых странах также разрабатываются механизмы проведения регулярных общественных слушаний по новым законам и государственным программам, влияющим на состояние окружающей среды. Например, в Украине, Грузии, Казахстане и Узбекистане прогрессивное законодательство и практика в настоящее время разрешают участие общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды, даже по вопросам политики и законодательства.

Однако лишь законодательные нормы, которыми регулируется такое участие, не гарантируют должного вовлечения общественности в принятие решений. В странах Центральной Азии большинство норм законов о доступе к информации и участии общественности носят декларативный характер и не опираются на механизмы практической реализации. Общественные консультации часто организуются только на начальных этапах программ или деятельности, и в большинстве стран отсутствуют механизмы и процедуры, предусматривающие постоянное вовлечение общественности. Вместе с тем, экономические трудности часто сопро-

воздаются сильной апатией общественности, что не способствует активному и конструктивному участию общественности в процессах принятия решений по охране окружающей среды.

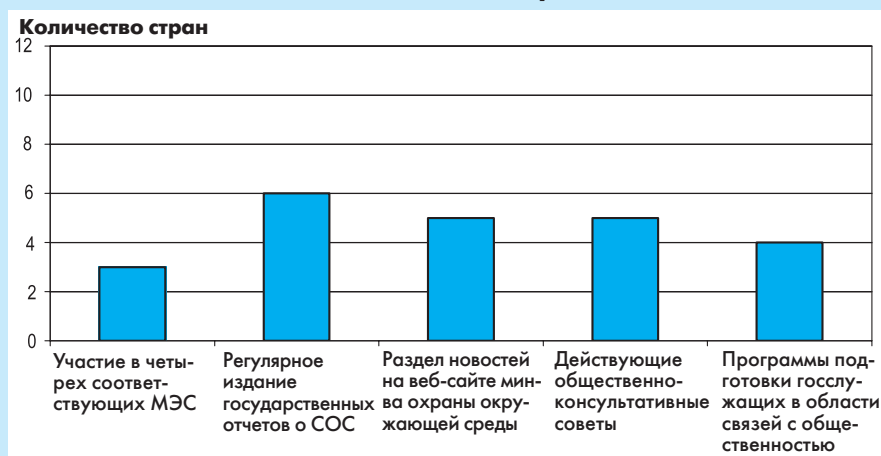
Доступ к правосудию. Доступ к правосудию — третья составляющая Орхусской Конвенции — представляет собой самое проблемное направление с точки зрения его реализации в странах ВЕКЦА, потому что во многих странах отсутствует соответствующее законодательство.

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

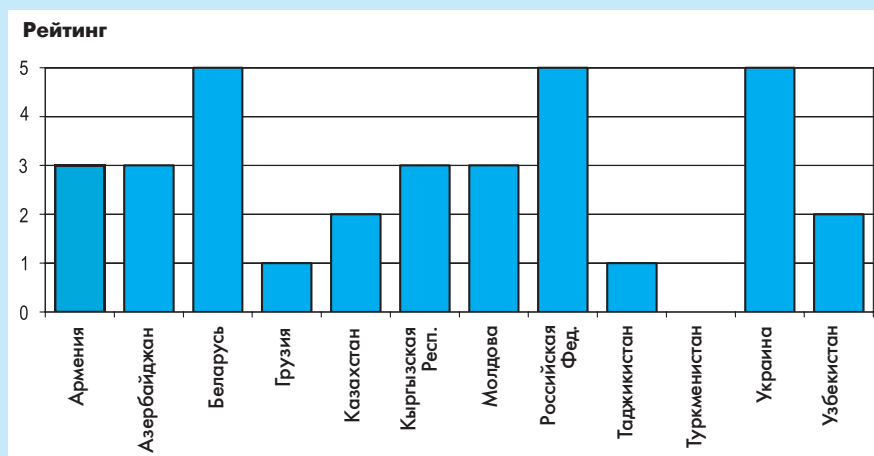
В первом показателе, представленном здесь, делается попытка отразить меры, предпринимаемые правительствами для содействия участию общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды. К числу этих мер относится подписание многосторонних экологических соглашений (МЭС), включающих в себя значительный компонент участия общественности: Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам охраны окружающей среды; Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенции Эспо); Протокола о регистрах выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ к Орхусской конвенции и Протокола о стратегической оценке состояния окружающей среды к Конвенции Эспо. Во-вторых, эти меры включают в себя деятельность по информированию общественности, такую как регулярное издание национальных докладов о состоянии окружающей среды и организация раздела новостей на веб-сайте министерства. В-третьих, они включают создание каналов участия общественности в принятии решений (работающие общественно-консультативные советы) и, в-четвертых, деятельность по повышению оперативности реагирования правительства на участие общественности (подготовка государственных служащих в области связей с общественностью).

Второй показатель, представленный на следующей странице — это рейтинг, в основе которого лежит недавно проведенная сотрудниками ЕЭК ООН оценка качества веб-сайтов министерств охраны окружающей среды (с учетом содержания, недействующих ссылок и скорости соединения), максимальное количество баллов в котором — 5. Оба показателя в значительной степени опираются на публичную информацию, отчасти из-за отсутствия более подробной информации об участии общественности, а отчасти ввиду того, что публичная информация может быть относительно действенным средством стимулирования активных форм участия общественности в управлении природоохранной деятельностью.

Рис. 27. Региональная базисная линия участия общественности



Источник: ЭКО-Форум.

Рис. 28. Оценка официальных экологических веб-сайтов

Примечание: В Туркменистане отсутствует официальный экологический веб-сайт.

Источник: Персонал ЕЭК ООН, персонал ОЭСР.

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

ЕЭК ООН, ПРООН и РЭЦы были назначены организациями, содействующими достижению этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ЮНЕП, ЭКО-Форум и ОБСЕ.

Основные источники информации

European ECO-Forum (2004), «Indicators of Public Participation in Environmental Decision-Making in the EECCA Countries – Analytical Survey», input prepared for this report, European ECO-Forum, Moscow.

Secretariat of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (2003), «Progress Report on Status of Ratification and Implementation of the Aarhus Convention», background document for the Fifth Ministerial Conference «Environment for Europe», Kiev, Ukraine, 21–23 May 2003.

6.3 Экологическое образование

В последнее время экологическое образование становится все более заметным в странах ВЕКЦА. Это связано с возникновением концепции «образования в интересах устойчивого развития» (ОУР) и новым импульсом, который придал ей Всемирный саммит по устойчивому развитию. Этот импульс получил поддержку на Киевской конференции на уровне министров, на которой было принято Заявление об образовании в интересах устойчивого развития. В регионе ЕЭК ООН разрабатывается Стратегия образования для устойчивого развития, которая послужит вкладом в провозглашенное ООН Десятилетие образования в интересах устойчивого развития, начинающееся в 2005 году. Хотя Экологическая стратегия для стран ВЕКЦА включает в себя экологическое образование, образование для

устойчивого развития — это более широкое понятие. Когда начнется реализация Стратегии образования в интересах устойчивого развития ЕЭК ООН, появится больше информации по ОУР в регионе ВЕКЦА. Приведенная ниже информация относится только к экологическому образованию.

Нормативно-правовая база для экологического образования в целом уже создана во всем регионе ВЕКЦА. Например, во всех странах Центральной Азии приняты программы и концепции непрерывного экологического образования в различных формах.

Однако практическая реализация по-прежнему представляет собой серьезную проблему в связи с недостатками разработки концепции и дефицитом ресурсов. У государственных должностных лиц экологическое образование по-прежнему сильно ассоциируется с экологией, что подрывает возможность разработки всесторонних программ экологического образования. Формальное экологическое образование в регионе по-прежнему в большой мере характеризуется устаревшими учебными программами, плохими учебными материалами и отсутствием квалифицированных преподавателей.

Формальное экологическое образование. Дошкольному экологическому образованию уделяется недостаточно внимания. Даже в Казахстане, где все учебные программы содержат компонент «экологическое образование», реальная просветительская работа по вопросам охраны окружающей среды ведется только в нескольких дошкольных учреждениях. В курсах начальной и средней школы предусмотрены элементы экологического образования, как правило, в рамках курсов природоведения в младших классах и общей биологии в старших, но эти элементы пока не образуют комплексного экологического образования. В ВУЗах некоторых стран ВЕКЦА экологические курсы являются обязательными для многих дисциплин. Но отсутствие единых концептуальных и методических подходов ведет к их разобщенности, непоследовательности и обособленности от основных университетских курсов. Кроме того, процесс надлежащего профессионального обучения управлению природоохранной деятельностью идет медленно.

Отсутствие базовых ресурсов затрудняет реализацию программ формального экологического образования в странах ВЕКЦА. Учебники и прочие пособия зачастую оказываются устаревшими и не всегда отражают конкретные экологические проблемы каждой из стран. Кроме того, они зачастую не приемлемы по расходам. Например, в Казахстане образовательная программа «Экология и диалектика», сравнительно широко распространенная в 1990-е годы, сейчас практически не используется в силу высокой стоимости соответствующих учебников. Тем не менее, имеются и положительные сдвиги. В некоторых странах уже начался процесс замены программ и учебников: например, в Таджикистане созданы учебники под названием «Экология» и «Экономика и окружающая среда», а в Узбекистане планируется выпустить учебники и учебные пособия по теме «Человек и окружающая среда». Кроме того, идет подготовка преподавателей по экологическим вопросам, хотя, как ни парадоксально, им не всегда удается найти работу.

Неформальное экологическое образование. НПО вносят большой вклад в развитие экологического образования в регионе. Многие НПО имеют связи с международными программами, пользуясь благодаря этому более широким доступом к

международному опыту в области экологического образования, чем представители государственной системы образования. Разрабатывая собственные программы и публикации, НПО играют особую роль центров экологического образования в странах ВЕКЦА. Помимо этого, внеклассная деятельность в некоторых школах помогает повышать уровень экологической грамотности.

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

В показателе делается упор на экологическое образование, а не более широкую концепцию образования для устойчивого развития. Как и первый показатель, отражающий участие общественности (представленный в предыдущем разделе), показатель экологического образования был разработан совместными усилиями персонала СРГ ПДООС/ОЭСР и ЭКО-Форума, коалиции экологических НПО. Эти показатели представляют собой первую попытку мониторинга ответных мер политики в этих двух областях. В разных регионах мира ключевые индикаторы, отражающие ответные меры политики, проработаны хуже, чем показатели, отражающие воздействие на окружающую среду и экологические условия. Для точного представления оценки усилий стран ВЕКЦА по достижению целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА потребуется проведение дальнейшей работы над показателями ответных мер политики (именуемыми также показателями управления природоохранной деятельностью).

Рис. 29. Экологическое образование



Источник: ЭКО-Форум.

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

ЕЭК ООН назначена организацией, содействующей достижению этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ЮНЕП, ПРООН, ЮНЕСКО, РЭЦы и ЭКО-Форум.

Основные источники информации

CAREC (2003), Environmental Education in Central Asia, Almaty, CAREC.

European ECO-Forum (2004), «Indicators of Environmental Education in the EECCA Countries — Analytical Survey», input prepared for this report, European ECO-Forum, Moscow.

7. СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ПРОБЛЕМАМ

Некоторые ключевые экологические проблемы в регионе ВЕКЦА носят трансграничный характер, поэтому их решение требует международного сотрудничества. Для сотрудничества между странами существуют широкие возможности: например, в области альтернативных методов переработки отходов, поскольку в ряде стран некоторые виды отходов не производятся в достаточном количестве для того, чтобы эффективно перерабатывать их. Во многих случаях надлежащей основой для решения этих вопросов являются многосторонние экологические соглашения. Географическая близость ВЕКЦА к расширенному ЕС означает, что оба региона заинтересованы в сотрудничестве, направленном на устранение угроз трансграничного характера, в том числе экологических. В настоящем разделе также более подробно рассматриваются вопросы водных ресурсов: страны Кавказа и Центральной Азии испытывают серьезные трудности, связанные с управлением общими реками. Можно утверждать, что сдвиги на этом тернистом пути могут стать хорошим показателем общего прогресса в многосторонних усилиях по решению экологических проблем.

7.1 Участие в многосторонних экологических соглашениях

Один из подходов к оценке прогресса в достижении этой цели — через многосторонние экологические соглашения (МЭС). Значительная часть работы по выработке политики в странах ВЕКЦА осуществляется на международном уровне — посредством глобальных, региональных и субрегиональных конвенций.

Ратификация МЭС в регионе происходит неравномерно. Например, из 15 проанализированных МЭС Молдова ратифицировала 10, а Таджикистан — только одно. Вместе с тем, в настоящее время часто выражается обеспокоенность тем, что подписание и ратификация многосторонних экологических соглашений не обязательно означает их эффективное выполнение. Целесообразно больше знать о потенциале стран в плане выполнения МЭС, так как не имеет смысла ратифицировать соглашения, которые не выполняются.

7.2 Трансграничные проблемы: вода

Наблюдается существенная взаимозависимость стран ВЕКЦА в плане водных ресурсов, так как многие проблемы распределения и загрязнения вод, имевшие

общенациональный характер в Советском Союзе, в настоящее время являются трансграничными проблемами. В частности, в Центральной Азии сотрудничество между странами, через территории которых протекают реки Амударья и Сырдарья, имеет определяющее значение для жизни, экономики и политической стабильности. К числу других примеров относится зависимость питьевого водоснабжения Азербайджана от трансграничной реки Куры и споры между Молдовой и Украиной по поводу использования и загрязнения реки Днестр. Для решения этих проблем требуется новая согласованная нормативно-правовая основа, регулирующая управление водными ресурсами между суверенными государствами, на создание которой потребуется определенное время. Кроме того, для стран ВЕКЦА, непосредственно граничащих с расширенным Европейским союзом, откроются новые возможности сотрудничества в области трансграничного управления водными ресурсами.

В целом, наблюдается положительное отношение к установлению надлежащего сотрудничества по вопросам трансграничных вод в регионе ВЕКЦА, и сотрудничество по вопросам многих трансграничных речных бассейнов продвигается хорошо. Заключен ряд новых соглашений, и созданы совместные комиссии. Однако есть ряд примеров, когда в установлении надлежащего сотрудничества наблюдаются трудности. В некоторых случаях соглашения между странами пока отсутствуют. Когда есть соглашения, они не всегда выполняются в полном объеме или не служат эффективным инструментом решения соответствующих проблем, в том числе их социальных, экономических и экологических аспектов.

Сотрудничество осуществляется главным образом в рамках соответствующей международной конвенции — Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. На эту Конвенцию делается прямая ссылка в преамбулах нескольких соглашений, подписанных недавно, а ее положения отражены в статьях их резолютивной части. Однако имеются возможности для дальнейшей работы. Несколько стран ВЕКЦА еще не присоединились к этой Конвенции.

Разногласия между пользователями воды по поводу использования международных водотоков странами, расположенными в верховьях и низовьях рек, во многих случаях не устранены. Например, в Центральной Азии страны, расположенные в верховьях рек, в приоритетном порядке используют водные ресурсы для производства гидроэлектроэнергии в зимний период, в то время как страны, находящиеся в низовьях рек, используют воду главным образом для орошения летом. На Кавказе, как представляется, не могут достичь согласия по вопросу разумного и справедливого использования водных ресурсов в бассейнах рек Кура, Псоу и Самур (две последние протекают также по территории Российской Федерации).

Серьезным препятствием укреплению сотрудничества является отсутствие нормативно-правовой основы для двустороннего и многостороннего сотрудничества. У международного сотрудничества по вопросам трансграничных вод в странах ВЕКЦА также имеется много недостатков, характерных для управления водными ресурсами на национальном уровне: слабые институты и неэффективные программы мониторинга (см. раздел о цели 3). На самом деле, сотрудничество в этой области нельзя рассматривать как задачу, обособленную от

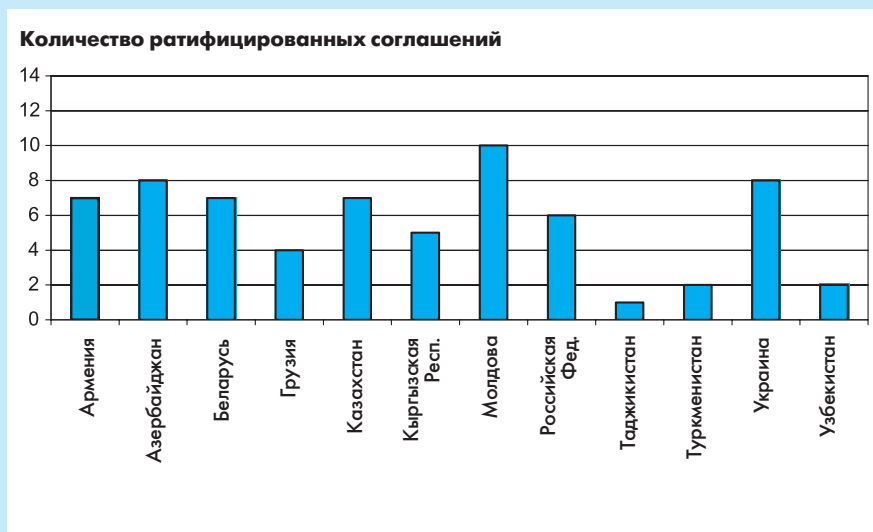
других национальных и международных задач, стоящих перед ведомствами, ответственными за управление водными ресурсами.

МОНИТОРИНГ ПРОГРЕССА

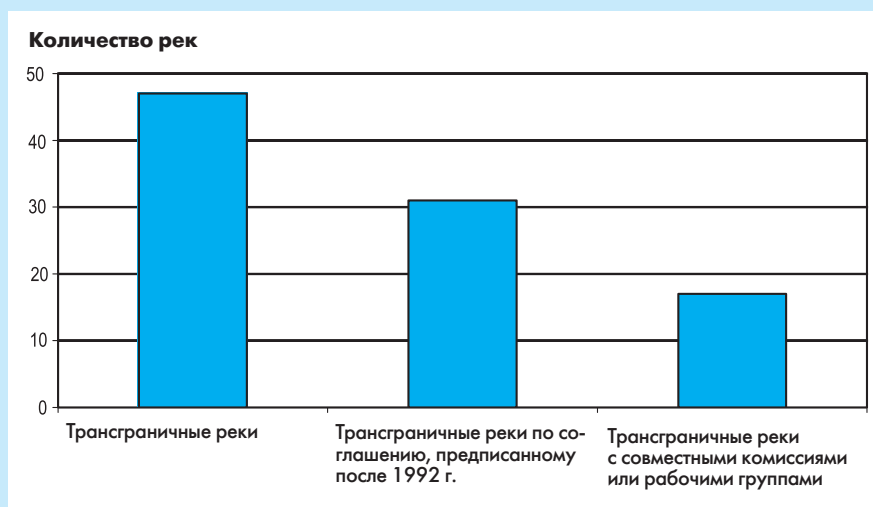
Первый показатель отражает количество МЭС, ратифицированных каждой из стран ВЕКЦА. К рассматриваемым соглашениям относятся следующие: Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и ее Протокол по проблемам воды и здоровья; Конвенция о Трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и четыре сопряженных с ней протокола, подписанных после 1992 года; Конвенция Эспо; Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий; Орхусская конвенция; Базельская конвенция; Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения; Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле и Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях.

Простой способ оценки прогресса в области сотрудничества по трансграничным водам -определение количества рек, являющихся объектом согласованного совместного управления в той или иной форме. Показатель, приведенный ниже, основывается на соглашениях, подписанных после 1992 года. Для того, чтобы учесть усилия по практическому выполнению этих соглашений, также показано количество рек с постоянно действующими совместными органами.

Рис. 30. Ратификация экологических конвенций и протоколов



Источник: Веб-сайты конвенций.

Рис. 31. Сотрудничество по трансграничным рекам

Источник: ЕЭК ООН, ЮНЕП/РОЕ.

СОДЕЙСТВИЕ ПРОГРЕССУ

ЕЭК ООН и ЮНЕП назначены организациями, содействующими достижению этой цели. К числу сотрудничающих организаций относятся ПРООН, РЭЦы и Секретариаты КБР ООН и РКИК ООН.

Основные источники информации

UNECE, UNEP/Regional Office for Europe, Ministry for Natural Resources of the Russian Federation, Swedish Environmental Protection Agency and Agency for Environmental Assessments «Ecoterra» (2003), «Transboundary Water Cooperation in the Newly Independent States». Available at UNECE's web site: www.unece.org.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Краткое изложение итогов председателем Конференции министров охраны окружающей среды стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и их партнеров

**Г-жа Тамара Лебанидзе,
министр охраны окружающей среды и природных ресурсов Грузии**

Для правительства Грузии было честью принимать эту встречу министров охраны окружающей среды стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и их партнеров 21–22 октября 2004 года в Тбилиси. По решению министров охраны окружающей среды, принятому на Конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы» в Киеве, мы встретились, чтобы обсудить, как активизировать усилия по достижению целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА. Во встрече приняли участие более 150 представителей всех заинтересованных сторон.

Упор на получение результатов

Я полагаю, что наша встреча придала новый импульс реализации программ действий и налаживанию партнерских связей с целью улучшения состояния окружающей среды и повышения качества жизни граждан стран ВЕКЦА. Партнеры признают, что предстоит сделать еще многое, но мы подтвердили нашу приверженность достижению целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА — стратегии, инициаторами разработки которой были страны ВЕКЦА и за реализацию которой мы несем основную ответственность. Этого требует нынешняя экологическая ситуация в регионе.

Премьер-министр Грузии, г-н Жвания, открыл встречу, обратив внимание на те сложные задачи, которые стоят перед такими странами с переходной экономикой, как Грузия: мы должны восстановить экономику, включая систему государственных финансов, установить принцип господства права, бороться с коррупцией и основательно реформировать наши институты. В этой связи правительства должны признать, что нашим народам придется понести значительные затраты, если мы не решим должным образом экологические проблемы, и мобилизовать общественность в поддержку этой цели. Он также подчеркнул, что охрана окружающей среды — это не только дело министерств охраны окружающей среды, но и правительств в целом. Представитель Всемирного банка подчеркнул важность интеграции природоохранных соображений в процесс принятия решений на национальном уровне.

Для получения результатов странам ВЕКЦА необходимо устранять существующие барьеры и использовать новые возможности. С момента принятия Стратегии прошел только один год, поэтому влияние Стратегии оценить сложно, но ясно, что нашим странам необходимо активизировать усилия для того, чтобы достигнуть цели Стратегии.

На перепутье

Деградация окружающей среды в нашем регионе достигла серьезных масштабов, а ее последствия не ограничиваются нашим сектором: деградация окружающей среды оказывает серьезное воздействие на здоровье человека, бедность, экономический рост и сохранение нашего природного наследия. Хотя разные страны сталкиваются с разными проблемами, во всем регионе проблемы становятся все острее ввиду ухудшения природоохранной инфраструктуры и воздействия, связанного с возобновлением экономического роста. Аналитическая работа, проведенная ОЭСР и другими организациями, дает ясную картину тревожной ситуации. Охрана окружающей среды не получает того первостепенного внимания, которого она заслуживает, в процессе принятия решений на национальном уровне, и министры охраны окружающей среды стран ВЕКЦА должны представлять более убедительные доводы для отстаивания своих позиций.

Появляется ряд новых возможностей. Возобновление экономического роста создает возможности для осуществления странами дополнительных инвестиций в охрану окружающей среды. Расширение ЕС может оказать благотворное влияние на новых соседей, в том числе путем передачи знаний из стран, которые имеют общие исторические корни с нашим регионом: примером служит поддержка со стороны ТАСИС работы по сближению с экологическими стандартами ЕС. Новая повестка дня международного развития (в том числе Цели в области развития на пороге тысячелетия, ЦРТ) в потенциале обещает стать важным рычагом содействия интеграции политики: Дания дала ряд ценных рекомендаций касательно того, как эффективнее работать над достижением ЦРТ, связанных с водой, в рамках Водной инициативы ЕС, а Европейская комиссия подчеркнула важность активного участия стран ВЕКЦА в реализации следующей фазы инициативы. Кроме того, экология дает возможность сотрудничать странам, в чьих отношениях сохраняются трения. Я также надеюсь, что расширятся возможности для сотрудничества в рамках Киотского протокола.

Я полагаю, что сама Экологическая стратегия для стран ВЕКЦА дает нашим странам важную возможность. С 2002 года создано более 300 партнерств, связанных с этой инициативой. Мы услышали об опыте многих партнеров, но нам необходимо проанализировать его и извлечь из него уроки, чтобы понять, что работает хорошо, а что — хуже. Кроме того, нам необходимо выявить пробелы, требующие дальнейших усилий. Сельское хозяйство и лесное хозяйство и, на более общем уровне, отраслевая интеграция — области, требующие дополнительного внимания.

Некоторые из наших стран приняли серьезные меры по реформированию экологической политики и мобилизации финансовых ресурсов для решения экологических проблем, в некоторых странах сопоставимые с мерами, принимаемыми в странах ОЭСР, как процент ВВП. Однако основная часть этих средств выделяется из государственных бюджетов. Необходимо усилить меры по обеспечению соблюдения экологических нормативных актов, чтобы стимулировать увеличение расходов частного сектора на эти цели. Кроме того, необходимы более инновационные подходы к мобилизации финансов, и мы услышали об усилиях Грузии и Кыргызской Республики, направленных на разработку схем зачета природоохранных расходов в счет погашения внешнего долга. Представитель США подчеркнул важность задействования местных рынков капитала и финансовых рынков.

Вместе с тем, страны ВЕКЦА признали, что выделение дополнительного финансирования, не подкрепленное реформой политики и институтов, вероятно, приведет к растрате ресурсов. Министры охраны окружающей среды стран ВЕКЦА признали, что мы должны укреплять институциональный потенциал, с тем чтобы самостоятельно решать наши проблемы. Необходимость определения меньшего числа более четких приоритетов и определения реалистичных целевых показателей для собственных потребностей и выявления возможностей для создания партнерств красной нитью проходила через выступления участников Совещания. В этой связи министр охраны окружающей среды Молдовы и некоторые из его коллег предложили следующую иерархию приоритетов: (1) смягчение рисков глобального характера, оказывающих воздействие на все страны ВЕКЦА, в том числе изменение климата; (2) снижение воздействия на здоровье человека и окружающую среду; (3) сохранение биоразнообразия; (4) реформирование правовой основы; и (5) содействие экологическому образованию.

Действуя совместными усилиями

Общую ответственность за устойчивое развитие несут все члены общества — не только правительства. Тем не менее, министры охраны окружающей среды стран ВЕКЦА признали, что мы должны в большей степени брать на себя роль лидеров в этом отношении. Мы также должны прилагать больше усилий по выполнению решений Всемирного саммита по устойчивому развитию, состоявшегося в 2002 году в Йоханнесбурге, в которых содержался призыв решать критические проблемы на основе партнерских связей с участием различных заинтересованных сторон. США привели нам ряд примеров пользы, которую приносит осуществление данного подхода в регионе ВЕКЦА. Однако представитель Азербайджана напомнил нам, что партнерства не панацея и они не заменяют правительственных действий.

В этой связи мы приветствуем возросшую активность сообщества НПО в регионе. Они сыграли важную роль в разработке Экологической стратегии для стран ВЕКЦА. НПО участвовали в 25 процентах экологических партнерств, реализованных с 2002 года. Они представили на наше обсуждение смелый и стимулирующий мысль документ. Министры охраны окружающей среды стран ВЕКЦА признают их потенциал и уважают ту роль, которую они играют. Мы разделяем их обеспокоенность в связи с неоправданными ограничениями их деятельности. Мы должны и впредь совершенствовать пути нашего сотрудничества с ними. Мы надеемся, что мы сможем совместными усилиями добиться внимания других заинтересованных лиц, в том числе отраслевых министерств, неэкологических НПО и частного сектора. В то же время было указано, что для достижения устойчивости НПО в долгосрочной перспективе им следует укрепить поддержку их деятельности со стороны общества и быть менее зависимыми от финансовой поддержки со стороны правительств и доноров.

Кроме того, министры охраны окружающей среды стран ВЕКЦА признали, что участие частного сектора в управлении природоохранной деятельностью слишком ограничено. Наши отношения зачастую являются слишком конфронтационными. Вместе с тем, мы услышали примеры того, как частные компании пользуются слабым контролем за правоприменением в области охраны окружающей среды вместо того, чтобы действовать по международным стандартам. Страны ВЕКЦА должны развивать новые пути работы и новые партнерства с част-

ным сектором, с тем чтобы обеспечить соответствие экологическим стандартам. Принятие четких и обоснованных экологических стандартов важно как для охраны окружающей среды, так и для коммерческой деятельности. Важным первым шагом в этом направлении стало участие представителей частного сектора в нашей встрече — первый пример конструктивного диалога между министрами охраны окружающей среды стран ВЕКЦА и частным сектором.

Участники признали важную роль, которую играют региональные экологические центры в содействии сотрудничеству между различными заинтересованными сторонами, укреплении потенциала и передаче знаний. Страны ВЕКЦА и страны-партнеры призвали РЭЦы играть более активную роль в поддержке достижения целей Экологической стратегии ВЕКЦА странами ВЕКЦА. Европейская комиссия настоятельно рекомендовала обеим группам стран и впредь оказывать политическую поддержку РЭЦам в этом отношении.

Преодолевая барьеры на пути расширения сотрудничества между Востоком и Западом

Страны ВЕКЦА весьма благодарны странам-партнерам за участие в Совещании. Мы особенно обязаны г-ну Ван Гилу, представителю Нидерландов, который в настоящее время является Председателем Совета министров охраны окружающей среды ЕС. В своем вступительном слове он напомнил нам о ценности процесса «Окружающая среда для Европы», который является уникальным начинанием ввиду панъевропейских масштабов участия в нем. Страны ВЕКЦА с нетерпением ждут возможности более тесного сотрудничества со странами-членами ЕС на основе новых инструментов сотрудничества, разрабатываемых ЕС, а также в рамках передачи ноу-хау и опыта, особенно новыми членами ЕС, которых роднит с нами определенный исторический опыт. Страны ВЕКЦА также тепло приветствовали позитивный опыт сотрудничества со странами-партнерами, не являющимися членами ЕС, в частности, Норвегией, Швейцарией и США.

На нашей встрече особое внимание было уделено укреплению потенциала. Министры подчеркивали, что страны ценят передачу знаний и укрепление институтов выше, чем финансовую помощь. Одним из практических путей совместных действий является «породнение». В этой связи участники приветствовали новую инициативу, объявленную Европейской комиссией, по разработке программы породнения в рамках ТАСИС. Новая программа, осуществление которой намечено на начало 2005 года, предусматривает оказание взаимной поддержки на уровне правительств («от правительства правительству») в целях осуществления институциональной, правовой и административной реформ без привлечения частных консультантов. Такой подход оказался весьма эффективным для новых стран-членов ЕС.

К другим подходам относится участие в международных сетях, разработка и распространение международных руководящих принципов и наилучшей практики. Демонстрационные проекты также играют важную роль в содействии передаче знаний путем «обучения на собственном опыте».

Страны ВЕКЦА должны прилагать больше усилий для преодоления барьеров расширению сотрудничества, к числу которых относится низкая приоритетность экологии в национальных стратегиях в области развития, низкий потенциал в области управления проектами и коррупция. Кроме того, мы услышали,

что доноры могли бы повысить эффективность и усилить координацию своих программ помощи.

Полное использование преимуществ регионального и субрегионального сотрудничества

Поддерживая взаимный процесс «обучения на собственном опыте», сотрудничество между странами ВЕКЦА эффективно и успешно способствует реформированию природоохранных институтов и политики. Страны ВЕКЦА высоко ценят поддержку, оказываемую СРГ ПДООС, КПП, специализированными агентствами ООН (в том числе деятельность, связанную с конвенциями) и другими международными органами в поддержку осуществления конкретных целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА.

Субрегиональное сотрудничество также создает возможности для достижения целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА. В Стратегии подчеркивается важность трансграничных вопросов охраны окружающей среды. Споры между странами в отношении природопользования и рационального использования природных ресурсов могут усилить существующую в регионе напряженность. Вместе с тем, вопросы охраны окружающей среды зачастую служат «удобной» точкой приложения субрегионального сотрудничества, когда другие задачи и вопросы слишком чувствительны с политической точки зрения. Участвуя в целевом субрегиональном сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды, мы способствуем повышению безопасности наших граждан, экономически эффективному достижению совместных природоохранных целей и открываем новые направления, содействующие интеграции политики. Следует развивать более эффективные методы преодоления институциональных и финансовых препятствий на пути субрегионального сотрудничества, вероятно, в том числе создавать региональные фонды. Мы высоко ценим работу региональных экологических центров и международных организаций по поддержке субрегионального сотрудничества, а также Инициативу ЮНЕП/ОБСЕ/ПРООН по экологической безопасности.

Дальнейшая деятельность

Основной вывод заключается в том, что страны ВЕКЦА должны нести основную ответственность за реализацию Экологической стратегии для стран ВЕКЦА и быть причастны к ее осуществлению. Мы должны использовать наши существующие стратегии и программы, однако мы признаем необходимость определения более четких и реалистичных приоритетов и, насколько это возможно, целевых показателей и графиков, с тем чтобы поощрять надлежащее управление в сфере охраны окружающей среды в наших странах и выработать рекомендации для наших партнеров в отношении наиболее полезных направлений развития партнерств. Мы будем теснее работать с другими группами общества, реалистично оценивая возможные результаты и уважая потребности различных партнеров. Мы активизируем усилия по привлечению к работе других министерств в нашем общем стремлении к устойчивому развитию.

Я уверена в том, что у нас имеется основа для достижения значительного прогресса ко времени проведения в 2007 году следующей конференции «Окружающая среда для Европы». Для помощи нам в этой связи мы призываем СРГ ПДООС продолжить свою деятельность, направленную на содействие и поддерж-

ку осуществления целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА, и разработать с этой целью программу работ в свете нашей дискуссии. Кроме того, я приглашаю КПП, содействующие организации и РЭЦы оценить возможности активизации своей деятельности в поддержку достижения конкретных целей Стратегии странами ВЕКЦА.

Наконец, я предлагаю передать мое краткое изложение итогов Тбилисского совещания Рабочей группе ЮНЕП, уполномоченной разработать Межгосударственный стратегический план технологического обеспечения и создания потенциала. В Экологической стратегии для стран ВЕКЦА обозначены ключевые цели и направления деятельности, по которым нам требуется технологическое обеспечение и создание потенциала.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Оценка природоохранного законодательства, политики и институтов в странах ВЕКЦА: ранжирование

Цель и сфера охвата ранжирования

В большинстве стран в настоящее время управление природоохранной деятельностью усложняется, значительно расширяется выбор политических инструментов — они становятся разнообразнее. В результате возникает потребность во всестороннем — и при этом понятном — анализе ситуации, который облегчит оценку прогресса и определение целевых показателей. В частности, высокопоставленные лица, отвечающие за разработку политики, как на международном, так и национальном уровнях проявляют большой интерес к таким подходам.

В рамках Экологической стратегии для стран ВЕКЦА Секретариат СРГ ПДОС разработал систему ранжирования для проведения комплексной оценки прогресса, достигнутого отдельными странами в укреплении управления природоохранной деятельностью и выполнении целевых показателей, установленных в рамках цели 1 Экологической стратегии для стран ВЕКЦА. Критерии оценки сгруппированы таким образом, чтобы охватить три основных элемента цели 1:

- Разработка экологической политики и правовая основа (3 критерия);
- Инструменты экологической политики и соответствующие подзаконные акты об их введении в действие (11 критериев);
- Институциональная основа (6 критериев).

Хотя система ранжирования основывается на экспертном мнении, прозрачность методологии и вспомогательные данные позволяют заинтересованным сторонам проверять результаты ранжирования. Для оценки хода выполнения цели 1 будет определен ограниченный набор дополнительных количественных показателей.

Структура ранжирования и результаты предварительно обсуждались с некоторыми членами Сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN). Ожидается, что в дальнейшем система оценки будет разрабатываться в рамках Сети REPIN.

Преимущества и недостатки

Система ранжирования позволяет комплексно рассматривать вышеупомянутые аспекты управления природоохранной деятельностью, при этом существует возможность получить численное и визуальное представление информации, в противном случае являющейся по большей части описательной. Рейтинг строится не по оценочному принципу (плохо-хорошо), а представляет достижение определенных рубежей, которые со временем покажут развивающиеся тенденции.

Недостатки системы ранжирования связаны в основном с определенной субъективностью экспертных мнений. Этот недостаток можно устранить, привлекая к участию в данной работе нескольких человек и организуя многосторонний процесс оценки, в котором будут учитываться различные мнения. К сожалению, работа с официальными, документально оформленными фактами по структуре и реализации экологической политики в регионе ВЕКЦА осложняется отсутствием информации такого рода и ограниченным доступом к ней. Как правило, при наличии такой информации возникает задержка во времени. Наконец, следует отметить рассеянный характер имеющихся данных и языковые барьеры. В регионе ВЕКЦА говорят на 12 разных государственных языках с использованием четырех алфавитов, и редко самая последняя систематизированная информация имеется на языках, наиболее часто употребляемых на международном уровне.

Хотя система ранжирования была разработана для оценки прогресса в реализации Экологической стратегии для стран ВЕКЦА, она также может быть полезной странам, которые хотят проводить периодическую самооценку и создать внутреннюю систему эталонных показателей результативности деятельности. Кроме того, (адаптированная) система может найти более широкое применение в оценке управления природоохранной деятельностью на территориальном уровне в странах ВЕКЦА и других регионах мира.

Краткая характеристика системы ранжирования

В системе ранжирования используется двадцать индивидуальных и три сложных критерия (см. таблицу Б1). Рейтинг общей результативности может достигать 100 баллов, которые получаются суммированием рейтингов всех индивидуальных качественных критериев. Существуют три индивидуальных критерия разработки политики, одиннадцать критериев инструментов политики, и шесть критериев институциональных аспектов. По каждому критерию может быть получена оценка от 0 до 5 баллов, где 0 означает невыполнение минимального целевого показателя, а 5 отражает максимально высокие результаты по конкретному критерию. Каждый сложный критерий представляет собой среднее арифметическое рейтингов (от 0 до 5) индивидуальных критериев в данной категории.

Таблица Б1
Ранжирование экологической политики стран: критерии
и целевые показатели

Индивидуальные критерии	Описание целевых показателей
(I) Правовая основа и разработка экологической политики	
Правовые основы	1 = Существуют конституционные положения об управлении природоохранной деятельностью и рамочный закон об охране окружающей среды
	2 = Разработан внутренне согласованный комплекс экологических законов об отдельных компонентах окружающей среды и/или горизонтальных законов для решения первоочередных проблем
	3 = Экологические законы обеспечены правовой санкцией
	4 = Затраты на соблюдение правовых требований и администрацию оцениваются заблаговременно и не превышают пользу, приносимую регулированием
	5 = Экологические законы оказывают воздействие на эволюцию отраслевых правовых основ
Планирование экологической политики на национальном уровне	1 = Существует официально утвержденный современный документ, определяющий цели и инструменты национальной экологической политики (Национальный план действий по охране окружающей среды или его эквивалент)
	2 = Политика/план разрабатывались в рамках широкого процесса с участием заинтересованных сторон
	3 = Политика/план устанавливает первоочередные проблемы, реалистичные целевые показатели и ответные меры, а также содержит положения о мониторинге и оценке
	4 = Политика/план обеспечен достаточными финансовыми средствами
	5 = На национальном уровне существуют процедуры обеспечения ориентированного на конечный результат политического цикла, предусматривающего участие общественности и обеспеченного достаточным государственным и частным финансированием для достижения SMART (конкретных, измеримых, достижимых, актуальных и рассчитанных по времени) целевых показателей
Планирование экологической политики на территориальном и местном уровнях	1 = Существуют правовые предпосылки для решения проблем на территориальном уровне
	2 = Планирование мероприятий на территориальном уровне осуществляется от случая к случаю с использованием подходов "сверху-вниз" или "снизу-вверх" при некотором участии общественности
	3 = Местные планы действий по охране окружающей среды отражают внутренний процесс принятия решений в рамках местных органов власти и устанавливают реальные приоритеты и ответные меры
	4 = Планы основываются на многостороннем диалоге между заинтересованными сторонами, содержат SMART (конкретные, измеримые, достижимые, актуальные и рассчитанные по времени) целевые показатели и получают как государственное, так и частное финансирование
	5 = На территориальном уровне существуют процедуры обеспечения ориентированного на конечный результат цикла политического планирования, предусматривающего широкое участие общественности и обеспеченного достаточным государственным и частным финансированием для достижения SMART (конкретных, измеримых, достижимых, актуальных и рассчитанных по времени) целевых показателей

(II) Реализация политики и программ регулирования	
Стандарты качества воздуха и воды	1 = Стандарты качества окружающей среды (СКОС) существуют, но они нереальны или не обеспечены правовой санкцией
	2 = Принято политическое решение установить высокие и экономически целесообразные СКОС
	3 = Ведется техническая работа (например, проекты) по пересмотру СКОС
	4 = Техническая работа по установлению реальных СКОС завершена
	5 = Реальные СКОС опубликованы и применяются
Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)	1 = Правовые нормы о проведении ОВОС существуют, но процедуры недостаточно хорошо проработаны
	2 = Требования ОВОС диверсифицированы, и существует процедура отсеивания для определения применимых требований
	3 = Для полной ОВОС необходимо несколько альтернативных проектов, и она охватывает все виды воздействия на окружающую среду (а не только предельно допустимые выбросы/сбросы)
	4 = Существуют и осуществляются конструктивные процедуры общественной ОВОС
	5 = Заключения ОВОС используются при выдаче природоохранных разрешений
Выдача разрешений	1 = Выдача разрешений существует, но она стимулирует применение технологий "на конце трубы", громоздка в административном плане и не делает различий между крупными промышленными объектами и малыми и средними предприятиями
	2 = Принято политическое решение реформировать систему выдачи разрешений
	3 = Ведется подготовительная работа по правовым, процедурным и техническим аспектам нового метода выдачи разрешений, который позволит эффективно и результативно предупреждать и контролировать загрязнение
	4 = Правовая основа усовершенствованной системы выдачи разрешений полностью создана, и некоторые отрасли промышленности работают в соответствии с новыми условиями выдачи разрешений
	5 = Реформа системы выдачи разрешений осуществлена в полном объеме
Мониторинг качества окружающей среды	1 = Существует сеть точек отбора проб для мониторинга качества воздуха, воды и почвы
	2 = Существуют должным образом оформленные процедуры мониторинга качества окружающей среды
	3 = Установлен реалистичный перечень параметров, подлежащих мониторингу
	4 = Имеется оптимальная сеть точек отбора проб, достаточные лабораторные условия и условия для обработки данных
	5 = Результаты мониторинга достоверны и в полном объеме используются в процессе принятия решений
Производственный экологический самоконтроль и представление данных внутреннего учета	1 = Имеются правовые требования об осуществлении производственного экологического самоконтроля промышленностью
	2 = Установлены сфера применения и порядок осуществления производственного экологического самоконтроля
	3 = Разработаны технические рекомендации по осуществлению производственного экологического самоконтроля
	4 = Более 50 процентов ответственных установок соблюдают процедуры производственного экологического самоконтроля и представляют достоверную информацию

	5 = Более 80 процентов ответственных установок соблюдают процедуры производственного экологического самоконтроля и представляют достоверную информацию
Содействие в обеспечении соблюдения требований и стимулирование их соблюдения	1 = Экологическое законодательство широко доступно через публичные источники
	2 = Определенное содействие в обеспечении соблюдения требований оказывается природоохранными органами непосредственно или через субподрядные организации
	3 = Существуют постоянно действующие программы содействия в обеспечении соблюдения требований (подготовка персонала, распространение образцов надлежащей практики, образование через средства массовой информации и т. д.)
	4 = Содействие в обеспечении соблюдения требований адаптировано к конкретным особенностям различных групп субъектов контроля
	5 = Для стимулирования соблюдения требований применяются инструменты, основанные на информации (системы ранжирования соблюдения требований, регистры выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ (PRTR), экологическая маркировка и т. д.)
Инспектирование	1 = Существуют правовые нормы проведения текущих и реактивных проверок субъектов контроля
	2 = Процедуры проведения текущих и реактивных проверок субъектов контроля существуют и применяются на национальном и территориальном уровнях
	3 = Инспекции (компетентные органы) обладают достаточными полномочиями и базовым потенциалом для проведения текущих и реактивных проверок с необходимой частотой и продолжительностью
	4 = Инспектирование проводится систематически и основывается на четких целях, приоритетах, долгосрочной стратегии и годовых планах
	5 = Инспекции располагают соответствующими ресурсами для обеспечения самого высокого уровня экологической результативности и сдерживания нарушений и используют эти ресурсы эффективно
Реагирование на несоблюдение требований	1 = В законодательстве предусмотрена иерархия санкций за нарушение экологического законодательства (по всем компонентам окружающей среды)
	2 = Политика санкционирования хорошо сформулирована, понятна, соразмерна, справедлива, последовательна и прозрачна
	3 = Суды располагают достаточным потенциалом для рассмотрения природоохранных дел
	4 = Санкции применяются своевременно
	5 = Санкции эффективны с точки зрения сдерживания повторных нарушений и нарушений другими субъектами контроля
Платежи за загрязнение и продукты	1 = Перечень параметров, подлежащих платежам, сокращен на основе четких приоритетов в области уменьшения загрязнения и потенциала мониторинга
	2 = Общая собираемость платежей за загрязнение составляет не менее 80 процентов
	3 = Введены платежи за основные вредные продукты (включая топливо)
	4 = Платежи взимаются одинаково со всех ответственных установок без освобождений и зачетов
	5 = Ставки платежей за загрязнение и вредные продукты подняты до уровня, стимулирующего сокращение загрязнения
Налоги и субсидии в области природных ресурсов	1 = Налоги взимаются одинаково со всех соответствующих видов деятельности без освобождений и зачетов

	<p>2 = Общая собираемость налогов на природные ресурсы составляет не менее 80 процентов</p> <p>3 = Ставки налогов на природные ресурсы подняты до уровня, создающего необходимые стимулы</p> <p>4 = Принято политическое решение упразднить экологически вредные субсидии (в горнодобывающей промышленности, лесном хозяйстве, водном хозяйстве)</p> <p>5 = Экологически вредные субсидии упразднены</p>
Возмещение ущерба, нанесенного окружающей среде	<p>1 = Существуют правовые нормы возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде</p> <p>2 = Принята обоснованная методология оценки ущерба (на основе фактических затрат)</p> <p>3 = Существуют соответствующие требованиям административные и судебные процедуры подачи исков о возмещении ущерба</p> <p>4 = Создан рынок услуг экологического страхования</p> <p>5 = Системы ответственности и страхования в области охраны окружающей среды эффективны</p>
(III) Институциональная основа	
Полномочия природоохранных органов	<p>1 = Природоохранные органы имеют законодательно определенные и документально оформленные обязанности, с тем чтобы они достигали политических целей</p> <p>2 = Обязанности и полномочия строго согласованы</p> <p>3 = Природоохранные органы обладают достаточной самостоятельностью (уполномочены принимать независимые и объективные решения по проблемам охраны окружающей среды) и характеризуются институциональной стабильностью, позволяющей им эффективно выполнять свои функции</p> <p>4 = Высокая политическая воля к усовершенствованию управления природоохранной деятельностью выражается в высокой приоритетности вопросов охраны окружающей среды в правительственной программе</p> <p>5 = В правительстве существует полная согласованность по всем секторам при принятии решений в области охраны окружающей среды</p>
Организационные условия	<p>1 = Организационная структура (горизонтальная и вертикальная) природоохранных органов соответствует приоритетным направлениям и имеющимся ресурсам</p> <p>2 = Существуют установленные процедуры и условия, стимулирующие добросовестность персонала и высокий профессионализм работников</p> <p>3 = Существует механизм постоянного обучения персонала и периодических проверок желаемого уровня квалификации</p> <p>4 = Существует прозрачная и прочная система оценки и соотношения затрат и деятельности с целевыми показателями экологической политики</p> <p>5 = Существует культура коллективной организации, базирующаяся на обмене информацией, уважении, обратной связи, доверии и коллективной работе</p>
Децентрализация	<p>1 = Местные органы государственной власти и территориальные ветви центрального правительства наделены юридически определенной автономией</p> <p>2 = Четкое вертикальное распределение обязанностей</p> <p>3 = Передача обязанностей на местный уровень сопровождается передачей соответствующих полномочий и обеспечением ресурсами</p> <p>4 = Единство в принятии решений обеспечивается благодаря четким методам принятия решений, созданию потенциала и механизмам контроля качества</p> <p>5 = Полная согласованность действий уровней государственного управления</p>

Организация сотрудничества	<p>1 = Существует координация действий всех подразделений природоохранных органов и надлежащее внутреннее информационное взаимодействие как в горизонтальном, так и в вертикальном разрезах</p> <p>2 = Существует механизм обмена информацией с другими соответствующими организациями</p> <p>3 = Существуют механизмы, позволяющие предупредить дублирование функций, в том числе официальные соглашения о сотрудничестве</p> <p>4 = В случае, если в разработке и реализации экологической политики участвует более одной организации, действия координируются</p> <p>5 = Действия осуществляются совместно с другими органами</p>
Кадровые ресурсы и вспомогательные механизмы	<p>1 = Четкое представление об имеющихся кадровых ресурсах и механизмах и фактическая эффективность их использования</p> <p>2 = Осведомленность о требуемом уровне экспертного потенциала (в плане знаний, навыков и отношения к делу), средствах и операционных затратах в краткосрочной и долгосрочной перспективах</p> <p>3 = Четкая согласованность планов работ и бюджетов со стратегическими целевыми показателями</p> <p>4 = Существуют процедуры корректировки, при необходимости, планов работ и бюджетов, в том числе обратная связь с разработчиками политики для внесения изменений в цели политики</p> <p>5 = Существует предсказуемый и устойчивый механизм полного удовлетворения потребностей в кадровых ресурсах и средствах</p>
Оценка и подотчетность принятия и исполнения решений	<p>1 = Четкое описание внутренних процедур и методов принятия решений, которые персонал может использовать для выполнения своей работы</p> <p>2 = Существует система периодической внутренней проверки соответствия выполняемой работы целевым показателям и установленному порядку</p> <p>3 = Существуют прозрачные и надежные инструменты поддержки системы принятия решений и оценки деятельности</p> <p>4 = Информирование общественности о решениях, достигнутом прогрессе (или отсутствии прогресса) в выполнении экологической политики и законов, а также внешняя оценка и обратная связь</p> <p>5 = Автоматизированная система планирования и мониторинга прогресса</p>

Источники информации

Ранжирование проводилось, главным образом, на основе опубликованной и неопубликованной информации по странам, полученной Секретариатом СРГ ПДООС из предыдущих региональных обзоров, выполненных в рамках СРГ ПДООС, в том числе обзора 2002 года по системам выдачи природоохранных разрешений в странах ВЕКЦА и обзоров 2000 и 2003 годов по практике обеспечения соблюдения природоохранных требований и правоприменения. В обоих случаях собиралась информация по странам. Для обзора по природоохранным разрешениям были подготовлены обзоры по следующим странам: Армении, Грузии, Молдове, Казахстану и Украине. Обзоры по обеспечению соблюдения природоохранных требований и правоприменению были основаны на национальных докладах всех 12 стран ВЕКЦА.

Кроме того, Секретариат использовал данные внешних опубликованных источников. Полезная информация была получена из Обзоров природоохранной деятельности ЕЭК ООН. В ряде случаев использовались отчеты о состоянии окружающей среды и веб-сайты министерств охраны окружающей среды.

Тем не менее, информация, использованная в рейтингах, может не отражать последних изменений. Поэтому Секретариат, вероятно, организует более широкое участие заинтересованных сторон в ходе проведения следующей оценки и будет использовать ранжирование, основанное на самооценке стран, которое затем будет проверяться посредством консультаций с неправительственными организациями и независимыми экспертами.

Результаты ранжирования

В таблице Б2 представлены результаты ранжирования, проведенного Секретариатом СРГ ПДООС. Эти результаты отражены графически на рисунках 2 и 3 в разделе 1 основного текста доклада, на которых показаны средние региональные величины некоторых сложных критериев и рейтинги стран по трем основным аспектам ранжирования.

Таблица Б2
Результаты ранжирования экологического законодательства стран

КРИТЕРИИ	Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Казахстан	Кыргызская Респ.	Молдова	Российская Федерация	Таджикистан	Туркменистан	Украина	Узбекистан
(I) Правовая основа и разработка экологической политики												
1. Правовая основа	2	2	3	2	2	2	2	3	2	2	3	2
2. Экологическое планирование на национальном уровне	3	3	2	3	3	3	2	1	1	1	1	2
3. Экологическое планирование на территориальном и местном уровнях	2	1	2	2	2	2	3	3	1	1	3	1
Средний рейтинг (I)	2,3	2,0	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	1,3	1,3	2,3	1,7
(II) Реализация политики и программ регулирования												
4. Стандарты качества окружающей среды	1	1	1	2	3	1	3	3	1	1	2	1
5. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)	3	1	4	4	2	1	4	3	1	1	3	1
6. Система выдачи разрешений	2	1	3	4	3	2	3	1	1	1	3	1
7. Система мониторинга качества окружающей среды	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
8. Производственный экологический самоконтроль и отчетность	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
9. Стимулирование соблюдения требований	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2	1
10. Инспектирование	2	3	3	2	3	2	3	2	1	1	3	1
11. Реагирование на несоблюдение требований	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
12. Платежи за загрязнение и продукты	3	0	0	1	1	0	2	1	2	1	1	1
13. Налоги на природные ресурсы	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
14. Возмещение ущерба, нанесенного окружающей среде	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Средний рейтинг (II)	1,6	1,2	1,6	1,8	1,8	1,2	2,0	1,5	1,2	1,1	1,8	1,1
(III) Институциональная основа												
15. Полномочия природоохранных органов	2	2	3	2	4	1	2	1	1	1	3	1
16. Организационные условия	2	2	2	1	2	1	2	1	1	1	2	1
17. Децентрализация	1	1	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1
18. Организация сотрудничества	4	1	4	0	1	0	2	0	1	2	2	0
19. Кадровые ресурсы и вспомогательные механизмы	2	1	2	2	2	1	1	2	1	1	2	1
20. Оценка и подотчетность принятия и исполнения решений	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Средний рейтинг (III)	2,0	1,3	2,3	1,2	2,2	0,8	1,5	1,0	1,0	1,2	1,8	0,8
Общий рейтинг	37	27	39	34	40	25	38	30	23	23	38	22

Управление природоохранной деятельностью в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии

Подписано в печать 00.00.2005. Формат 60x90 1/8
Печать офсетная. Бумага типографская. Гарнитура KudrashovC.
Усл.печ.л. 12,5. Тираж
Изд №

ООО Издательство «Весь Мир»
101831, Москва-Центр, Колпачный пер., 9а
Тел.: (095) 923-6839, Факс: 952-4269.
E-mail: info@vesmirbooks.ru; <http://www.vesmirbooks.ru>.

Отпечатано в типографии