



**ENVIRONMENT DIRECTORATE  
ENVIRONMENT POLICY COMMITTEE  
TASK FORCE FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL ACTION  
PROGRAMME FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA**

**ОЦЕНКА И ОБЗОР МАСШТАБА ЗАДАЧ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И СРЕДНЕЙ АЗИИ**

**Совещание министров охраны окружающей среды стран ВЕКЦА и их партнеров**

**21-22 октября 2004  
Тбилиси, Грузия**

*Данный документ предлагает предварительную оценку экологической ситуации и задач по управлению природоохранной деятельностью в рамках реализации Экологической Стратегии ВЕКЦА. Документ будет использован в качестве базисной линии, относительно которой можно будет проводить оценку прогресса по Целям Стратегии. Он предоставляет дополнительную информацию по 3 пункту Повестки дня.*

**НЕОБХОДИМЫЕ ДЕЙСТВИЯ:** Для информации

Контактное лицо: г-н Роберто Мартин-Хуртадо, ОЭСР по окружающей среде  
Тел: +33 1 45 24 14 27; Факс: +33 1 44 30 61 83; E-mail: Roberto.martin-hurtado@oecd.org

## СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ.....	2
КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ .....	4
ЧАСТЬ I. ВВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ .....	8
1.1 Экологическая Стратегия стран ВЕКЦА .....	8
1.2 Цели и пределы настоящего отчета .....	8
1.3 Окружающая среда и управление природоохранной деятельностью в ВЕКЦА: контекст .....	10
1.3.1 Разнообразие в ВЕКЦА.....	10
1.3.2 Наследие советской системы и переходный период.....	12
1.3.3 Текущие тенденции.....	13
1.3.4 ВЕКЦА в международном контексте.....	14
ЧАСТЬ II. ОЦЕНКА И ОБЗОР МАСШТАБА ЗАДАЧ ПО ЦЕЛЯМ СТРАТЕГИИ .....	16
2.1 Цель 1. Совершенствование экологического законодательства, политики и институциональной базы .....	16
2.1.1 Разработка законодательной базы и природоохранной политики .....	16
2.1.2 Реализация природоохранной политики.....	17
2.1.3 Природоохранные ведомства.....	18
2.2 Цель 2. Сокращение рисков для здоровья людей посредством предотвращения и контроля загрязнения .....	22
2.2.1 Уменьшение загрязнения воздуха в городах.....	22
2.2.2 Совершенствование управления инфраструктурой водоснабжения и канализации.....	25
2.2.2.1 Водоснабжение и канализация и состояние здоровья в связи с состоянием окружающей среды.....	25
2.2.2.2 Управление службами водоснабжения и канализации.....	26
2.2.3 Совершенствование управления отходами и химическими веществами .....	29
2.3 Цель 3. Устойчивое управление природными ресурсами .....	32
2.3.1 Комплексное управление водными ресурсами, включая трансграничные речные бассейны и региональные моря .....	32
2.3.1.1 Проблемы водных ресурсов.....	32
2.3.1.2 Управление водными ресурсами.....	33
2.3.2 Сохранение биоразнообразия и охрана экосистем.....	35
2.3.2.1 Проблемы биоразнообразия.....	35
2.3.2.2 Управление биоразнообразием.....	35
2.4 Цель 4. Интеграция природоохранных соображений в развитие ключевых секторов экономики .....	39
2.4.1 Общие вопросы секторальной интеграции .....	39
2.4.2 Сектор Энергетики .....	41
2.4.3 Транспортный сектор .....	43
2.4.4 Сельское и лесное хозяйство .....	45
2.5 Цель 5. Создание и укрепление механизмов для мобилизации и выделения финансовых средств для достижения природоохранных целей .....	49
2.5.1 Природоохранные расходы.....	49
2.5.2 Управление государственными природоохранными расходами.....	50

2.6	Цель 6. Предоставление информации для принятия решений в природоохранной политике, содействие участию общественности и экологическое образование .....	56
2.6.1	Укрепление экологического мониторинга и управления информацией .....	56
2.6.2	Участие общественности в принятии природоохранных решений .....	58
2.6.3	Экологическое образование .....	61
2.7	Цель 7. Определение и решение трансграничных проблем и укрепление сотрудничества . со структурой международных конвенций.....	64
2.7.1	Участие во многосторонних соглашениях по охране окружающей среды.....	64
2.7.2	Трансграничные проблемы: Вода .....	65

## ОЦЕНКА И ОБЗОР МАСШТАБА ЗАДАЧ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И СРЕДНЕЙ АЗИИ

### КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

1. В мае 2003 года Министры окружающей среды региона ЕЭК ООН приняли Экологическую стратегию для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и решили дать оценку прогрессу в деле достижения Целей Экологической стратегии ВЕКЦА в ходе своей следующей встречи в 2007 году. Задачей данного отчета является представление первоначальной оценки текущего состояния дел в области достижения семи Целей Экологической стратегии ВЕКЦА. Основным намерением этого отчета является не проведение сравнительного анализа стран или их деятельности по достижению Целей Стратегии, а, скорее, подведение итогов для оценки прогресса для каждой из стран и региона в целом в 2007 году.

2. Регион ВЕКЦА весьма неоднороден. Страны различаются по величине естественного капитала, степени урбанизации, экономической структуре и потенциалу в области реагирования на определенные изменения. В более урбанизированных странах западной части ВЕКЦА наиболее актуальны проблемы загрязнения окружающей среды, в то время как в относительно более бедных странах Центральной Азии на первом месте стоят проблемы управления природными ресурсами, связанными с продуктивностью сельского хозяйства. Каждой из стран приходится определять свои собственные задачи для различных Целей Стратегии.

3. В регионе ВЕКЦА существуют также серьезные различия в размерах дохода на душу населения. В Российской Федерации этот показатель составляет 2 130 долларов США, а в Таджикистане - 180 долларов США, в то время как средняя величина этого показателя для стран с высоким уровнем дохода составляет 26 053 доллара США на душу населения. Семь из двенадцати стран ВЕКЦА являются странами АМР<sup>1</sup>, и их низкие уровни дохода серьезно снижают их возможности финансировать мероприятия по улучшению состояния окружающей среды. При изучении отчета следует учитывать эти различия.

4. В то же время, для стран ВЕКЦА свойственны определенные сходные проблемы и характерные особенности, включая: стойкость неэффективных производственных структур, наличие относительно разветвленной, но нарушенной и экономически неэффективной природоохранной инфраструктуры, отсутствие механизмов для соблюдения законодательства и нормативов, культура природоохранного управления «сверху - вниз», ограниченность доступа к международному опыту в области управления природоохранной деятельностью за пределами региона, а также низкую приоритетность природоохранных проблем в политической повестке дня самих стран. Переходный период привел к снижению ряда видов нагрузки на окружающую среду, но также вызвал финансовый кризис, который повлиял на возможности поддержания природоохранной инфраструктуры и вынудил природоохранные ведомства сконцентрировать усилия скорее на поиске прибыли и средств, чем на изменении подходов к управлению. Природоохранным властям следует в корне пересмотреть свои задачи и перейти от

---

1 . Ассоциации международного развития при Всемирном Банке

стимулирования правоприменения и соблюдения требований к достижению четко определенных целевых показателей в области охраны здоровья населения и окружающей среды.

5. В недалеком будущем состояние окружающей среды и управление ею в странах ВЕКЦА будет в различной степени подвержено влиянию экономического развития, появления возможностей для сотрудничества с “новыми соседями” для ряда стран, связанного расширением ЕС, а также формирования новой международной повестки дня в области развития, более ориентированной на результаты. В то время как осуществляется переход к рыночной экономике и развивается демократия, 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 результатов природоохранных показателей деятельности частного сектора.

6. Несмотря на то, что разработка действенного набора заглавных показателей частично сдерживается ограниченностью имеющихся данных, существующие источники предоставляют достаточного количество исходной информации для того, чтобы проанализировать текущую ситуацию в странах ВЕКЦА в тех ключевых областях, на которые нацелена Стратегия. Тем не менее, для того чтобы дать оценку прогрессу в деле достижения Целей Стратегии, потребуются осуществление дополнительной работы для обеспечения доступа к национальным базам данных, связанных с состоянием окружающей среды, а также с разработкой показателей управления природоохранной деятельностью.

7. Общая картина, которую рисует данное исследование, является весьма удручающей: задачи являются крупномасштабными, имеющиеся средства ограничены, а многочисленные используемые подходы не приводят к должным результатам. Тем не менее, это не должно принижать значение тех громадных усилий, которые предприняли и предпринимают страны ВЕКЦА в области улучшения состояния окружающей среды и развития экологической политики. Высокий уровень технического потенциала и приверженность идеям развития и совершенствования природоохранной деятельности многих профессионалов и граждан вселяют надежды и определенный оптимизм. Ключевой задачей в этом смысле является более эффективная увязка этих навыков и усилий для решения насущных экологических проблем.

### **Оценка и обзор масштаба задач по Целям**

8. **Законодательство, политика и институциональная структура.** Законодательство является всесторонним, но противоречивым и не имеет механизмов для обеспечения его соблюдения. Используемая политика одновременно и неэффективна и экономически невыгодна с точки зрения стимулирования улучшений в области природоохранной деятельности – используется широкий спектр инструментов природоохранного управления, однако используемые наборы политических инструментов не направлены на достижение конкретных целевых показателей. Оценка воздействия на окружающую среду все еще не соответствует международным примерам лучшей практики; выдача природоохранных разрешений, там, где они существуют, не носит комплексного характера; применение экономических инструментов направлено, скорее, на поиск средств и прибыли, чем на изменение стиля поведения; природоохранные инспекции чаще концентрируют свои усилия на количестве действий по правоприменению, чем на достижении природоохранных целевых показателей. Слабые и слабеющие ведомства и организации неспособны и не имеют стимулов или средств для достижения природоохранных целевых показателей. Они страдают от слабости полномочий, устаревших методов управления и системы принятия решений, распыленности средств, высокого уровня текучести профессиональных кадров и частых реорганизаций.

9. **Окружающая среда и здоровье населения.** Продолжает сохраняться серьезная нагрузка, связанная с заболеваниями, вызванными неадекватным состоянием окружающей среды

– разрушаются и без того слабые системы инфраструктуры водоснабжения, возрастает загрязнение атмосферного воздуха, вызванное быстрым ростом количества автомобилей, а обращение с отходами и химическими веществами и управление ими остается на низком уровне.

- *Загрязнение воздуха в городах.* Основными видами загрязнителей являются мелкодисперсные аэрозоли и свинец. Более 70% выбросов приходится на долю транспорта. Мониторинг мелкодисперсных аэрозолей не ведется. Этилированный бензин уже выведен из употребления в шести странах.
- *Водоснабжение и канализация.* Растет число вспышек заболеваний, вызванных качеством питьевой воды. Во многих странах более трети населения пользуется питьевой водой, которая не соответствует гигиеническим стандартам, и менее 30% населения в сельских районах обслуживаются водопроводными сетями. Цены на водные ресурсы растут, но зачастую они покрывают менее 60% расходов на функционирование и поддержания состояния сетей. Управление системой водоснабжения и канализации остается сложным, противоречивым и подвержено частым переменам.
- *Отходы и химические вещества.* Составлены программы и планы управления твердыми отходами, однако система нормативов и регулирования развита плохо. Муниципалитеты не могут позволить себе привлечение инвестиций и имеются препятствия для сотрудничества между муниципалитетами. В ряде стран продолжает иметь место сохраняющиеся с прошлых времен загрязнение почвы тяжелыми металлами и запасы пестицидов и опасных отходов.

10. **Управление природными ресурсами.** Ряд стран закладывает основы комплексного управления водными ресурсами (КУВР). Серьезно сократился потенциал управления биоразнообразием.

- *Комплексное управление водными ресурсами.* Серьезной проблемой является качество водных ресурсов, включая их засоление. Имеются смешанные тенденции в водоотведении, но оно сохраняется на очень высоком уровне. КУВР все еще находится в зачаточном состоянии, а соответствующие планы разработаны лишь в двух странах. Очистка сточных вод находится на достаточно высоком уровне – 60% стоков собирается, из них 80% очищается. Региональные моря страдают от сниженного стока; загрязнения из сельскохозяйственных, городских и промышленных источников; нерационального рыболовства; а также от присутствия видов-вторженцев. Сотрудничество по Аральскому и Каспийскому морям сопряжено с определенными трудностями.
- *Управление биоразнообразием.* Регион ВЕКЦА имеет экосистемы глобального значения, включая Кавказ, комплекс вечнозеленых лесов Черного моря и горы Центральной Азии. Усилия в области сохранения биоразнообразия на охраняемых территориях осложнены незавершенным переходом от похода с использованием правоприменения к подходу, основанному на вовлечении всех заинтересованных сторон, а вне охраняемых зон – низкой степенью интеграции проблем биоразнообразия в управление природными ресурсами. Во многих случаях сократилась или прекратилась финансовая поддержка в целях сохранения биоразнообразия.

11. **Интеграция экологической политики.** Природоохранные министерства были в числе первых, кто инициировал секторальную интеграцию, но она все еще находится на ранней стадии развития и носит разрозненный характер. Экономический кризис снизил нагрузку на окружающую среду, вызванную ключевыми секторами экономики (энергетикой, транспортом, сельским хозяйством), однако методы политики для интеграции природоохранных соображений не были реформированы соответствующим образом. Ограниченные организационные и административные ресурсы, слабые традиции межведомственной координации и относительная слабость природоохранных министерств и ведомств ограничивают масштабы интеграции.

- *Энергетика и транспорт.* Сохраняющийся высокий уровень энергопотребления на единицу ВВП связан с медленными темпами проведения политических реформ. Цены на энергоносители и топливо остаются низкими. Сформулированы стратегии в области энергоэффективности, но они слишком зависят от иностранного финансирования. Постепенно выводится из употребления этилированный бензин. Вводятся ограничения на возраст и техническое состояние импортируемых автомобилей.
- *Сельское и лесное хозяйство.* Развитие агро-экологической политики находится на ранней стадии. Определенные позитивные разработки в области политики связаны с выполнением международных проектов. Помимо влияния нагрузки от прочих секторов, влияние на лесные ресурсы оказывают переруб леса, нелегальные вырубki и лесные пожары, связанные с деятельностью по вырубке леса.

12. **Мобилизация и привлечение финансовых ресурсов.** Недостаточность средств для достижения природоохранных целей сосуществует с серьезными усилиями ряда стран ВЕКЦА по мобилизации финансовых средств, в значительной степени сконцентрированных на водном секторе. Имеющиеся государственные средства могут привести к получению более действенных результатов – государственные средства расходуются без четкой программной основы и расплывлены между слишком большим числом программ, которые не выполняются, включая те, которые могли бы быть выполнены без привлечения государственного финансирования. Существующая система экологической политики не предоставляет необходимых стимулов для частных инвестиций в охрану окружающей среды, несмотря на то, что в ряде стран ВЕКЦА предприятия могли бы сделать гораздо больше в этом плане. Увеличилась донорская поддержка, но она остается на более низком уровне, чем поддержка, выделенная для других регионов. Она не всегда является эффективной, скоординированной и не всегда отвечает реальным потребностям.

### 13. **Управление информацией, экологическое образование и участие общественности.**

- *Управление информацией.* Системы управления экологической информацией не соответствуют потребностям в области политики и деятельности. Мониторинг не основывается на потребностях, а потенциал в области информационных ресурсов в регионах Кавказа и Центральной Азии катастрофически сократился. Слабая институциональная координация приводит к дублированию, сбору несовместимых данных и обмену данными, основанному на плате за информацию. Половина стран публикует регулярные Обзоры состояния окружающей среды, но качество их различно, а использование показателей, связанных с политикой ограничено.
- *Участие общественности в принятии решений.* Уровень осведомленности общественности низок, что часто связано с экономической ситуацией. Большинство стран ВЕКЦА ратифицировало Орхусскую конвенцию, а ряд стран разрабатывает механизмы для участия общественности. Однако, многие правительства не приветствуют участие общественности в принятии решений.
- *Экологическое образование* и, в более широком плане, образование и просвещение в области устойчивого развития получили большее распространение. Тем не менее, необходимы дальнейшие усилия для их интеграции в учебные планы всех уровней. Создана правовая и нормативная база для этого, однако, сохраняются концептуальные и ресурсные ограничения.

14. **Трансграничные вопросы.** Регулярно подписываются международные конвенции, но продолжает страдать их выполнение. Отмечается значительный прогресс в сотрудничестве в области трансграничных водных ресурсов, хотя во многих случаях не разрешены противоречия и конкуренция между странами, расположенными выше или ниже по течению рек.

## ЧАСТЬ I. ВВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ

### 1.1 Экологическая Стратегия стран ВЕКЦА

1. В мае 2003 года Министры охраны окружающей среды региона ЕЭК ООН провели свою 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)<sup>2</sup>.

2. Общая задача Стратегии заключается в содействии улучшению состояния окружающей среды и осуществлению Плана действий для стран ВЕКЦА, принятого на Всемирном саммите по устойчивому развитию<sup>3</sup>. Стратегия предусматривает стратегическую основу для активизации усилий стран ВЕКЦА в обеспечении охраны окружающей среды и для содействия партнерствам и сотрудничеству между странами ВЕКЦА и другими государствами региона ЕЭК ООН, включая всех заинтересованных сторон.

3. Виденье, заложенное в Стратегии состоит в том, что одна из компетентных организации, в сотрудничестве со своими партнерами, занимается решением природоохранных проблем, связанных со здоровьем людей и управлением природными ресурсами, способствуя углублению интеграции экологических соображений в ключевые секторы экономики, инвестиционной деятельности в области охраны окружающей среды, и максимально привлекая общественность к усилиям по управлению природоохранной деятельностью, а также когда вопросы трансграничного характера решаются в рамках системы многосторонних или двухсторонних соглашений об охране окружающей среды.

### 1.2 Цели и пределы настоящего отчета

4. Настоящий Отчет преследует цель сделать предварительную оценку текущего состояния дел в разрезе семи Целей Экологической Стратегии ВЕКЦА. Предполагается, что при этом Отчет будет содержать сжатую, но нужную информацию, что позволит разным партнерам по Стратегии прийти к соглашению об исходных, базисных параметрах – обязательный первый этап, без которого невозможно будет провести оценку прогресса в реализации Стратегии. Ожидается, что после данного отчета в 2007 году будет разработан Отчет по оценке прогресса, который будет предложен для рассмотрения Белградской конференции Министров в рамках процесса «Окружающая среда для Европы». Сама по себе Стратегия не содержит каких-либо

---

2. К странам ВЕКЦА относятся Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Украина, Узбекистан.

3. Всемирный саммит по устойчивому развитию состоялся в Йоханнесбурге в 2002 г.



конкретных целевых показателей, но степень прогресса в ее выполнении можно оценивать путем сопоставления с базисными параметрами и с целевыми показателями в международном масштабе.

5. Подход, на котором основывается настоящий отчет, состоит не в том, чтобы наработать новый массив данных – накануне Киевской конференции был подготовлен весьма внушительный объем информации; скорее, речь идет об оптимальной мобилизации имеющейся информации. В отчете представлены сведения из общедоступных информационных источников, как, например, Третья оценка, подготовленная Европейским агентством охраны окружающей среды (ЕАООС), а также информация, распространявшаяся более узкому кругу получателей, заложенная в базах данных, или ранее не публиковавшаяся, но, тем не менее, известная экспертам, с которыми велись консультации. Особая ценность настоящего отчета состоит том, что при внешней краткости, он, однако, охватывает весьма обширный спектр вопросов. Это – первый отчет, комплексно объединивший в себе семь Целей Экологической Стратегии ВЕКЦА. Под сжатостью информации имеется в виду то, что несмотря на стремление строить этот отчет именно на индикаторах, за основу берется ограниченное количество заглавных индикаторов.

6. По своей структуре этот Отчет, в принципе, опирается на саму структуру Экологической Стратегии ВЕКЦА. В Части I делается введение и объясняется контекст, в котором осуществляется управление природоохранной деятельностью в странах ВЕКЦА. Часть II разделена на семь подразделов и содержит обобщенный анализ состояния региона относительно семи Целей Стратегии. Приводится также сокращенный перечень основных индикаторов, чтобы количественно проиллюстрировать состояние в различных направлениях работы по каждой из Целей Стратегии. Кратко упоминаются организации, определенные Министрами для содействия реализации разных Целей, а также сделана ссылка на источники информации.

7. Отчет не лишен некоторых недостатков. Освещение разных разделов не всегда пропорционально и равномерно – не все темы одинаково глубоко освещены в проработанных источниках. Наличие данных в странах ВЕКЦА, на основе которых можно было бы построить надежный и всеобъемлющий набор заглавных индикаторов, довольно ограничен, и более подробно об этом говорится в разных разделах, а особенно в разделе, посвященном управлению информацией. В некоторых случаях имеющиеся индикаторы оказываются слишком обобщенными, поэтому, для того чтобы засвидетельствовать прогресс в краткосрочной перспективе 3 – 5 лет, для каждой из определенных целей было бы полезно иметь более детализированные параметры.

8. Необходимо также сделать важную оговорку, касающуюся анализа содержащейся в индикаторах информации. Замысел и намерение авторов Отчета состоит не в том, чтобы сравнивать условия в разных странах, а в том, чтобы заложить базисную линию, относительно которой в 2007 году можно будет проводить оценку прогресса в каждой из стран региона. Условия в регионе ВЕКЦА далеко не однородны, поэтому каждая из стран должна самостоятельно разработать свои целевые ориентиры по различным направлениям работы, предусмотренным Стратегией. Представленные индикаторы основаны на последних имеющихся данных, и не на ретроспективной их оценке, потому что задача данного Отчета состоит в определении базовых ориентиров, а не в анализе тенденций.

9. Представленный в данном отчете анализ не является оценкой деятельности стран ВЕКЦА. Кроме того, его выводы следует рассматривать 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 эмиссий парниковых газов или при разделении экологических воздействий в результате экономического роста, о чем говорилось на недавнем совещании министров окружающей среды стран ОЭСР. Для того, чтобы привести выводы данного отчета в соответствие с необходимым контекстом, наряду с индикаторами

ВЕКЦА представлены имеющиеся сравнительные показатели оценки деятельности по другим регионам и группам стран.

10. Отчет подготовлен Секретариатом Специальной Рабочей Группы (СРГ) по реализации ПДООС в ОЭСР. Однако, в нем не отражены точки зрения и подходы ОЭСР или ее отдельных членов. Конкретный вклад обеспечили и другие международные организации, предоставив свои экспертные ресурсы для консультаций, в том числе ЕАООС, Европейская Экономическая комиссия при ООН (ЕЭК ООН), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирный Банк, Российский региональный экологический центр (Российский РЭЦ), Центрально-Азиатский Региональный экологический центр (РЭЦ ЦА) и ЭКО-Форум. Весьма полезные и конструктивные комментарии по первоначальному плану и предварительному проекту были высказаны участниками семинара по природоохранным приоритетам, который прошел в июне 2004 года в Алматы и на Втором заседании по подготовке Министерской конференции в Тбилиси, состоявшемся в сентябре 2004 г. в Кишиневе.

### **1.3 Окружающая среда и управление природоохранной деятельностью в ВЕКЦА: контекст**

11. В данном разделе ситуация, в которой находятся страны ВЕКЦА на начальном этапе реализации Стратегии, представлена в более широком контексте. Современное состояние экологических условий и управления природоохранной деятельностью нельзя отделять от социально-экономической деятельности в этих странах, осуществлявшейся в последнее время. В то же время, наблюдаются некоторые тенденции, как на национальном, так и на международном уровнях, которые, вероятно, окажут сильное влияние на экологическую ситуацию и управление природоохранной деятельностью в ближайшее время. В начале раздела говорится о разнообразии региона, далее изучается воздействие советского наследия в переходный период, выделяются современные национальные тенденции, а завершается раздел сравнением в международном контексте.

#### **1.3.1 Разнообразие в ВЕКЦА**

12. Крайне важно учесть, что данный регион далеко не однороден: страны ВЕКЦА различны по своим условиям природного капитала, степени урбанизации, экономической структуре и, соответственно, степени воздействия на окружающую среду. В более урбанизированных странах западной части ВЕКЦА вопросы загрязнения окружающей среды более актуальны, в то время как в целом в менее экономически богатых странах Центральной Азии больше внимания уделяется управлению природными ресурсами, поскольку оно непосредственно привязано к производительности в сельском хозяйстве. Кавказ характеризуется более высокой степенью биоразнообразия в сравнении с другими субрегионами. Некоторые Центрально-азиатские республики располагают крупными водными ресурсами, а в других воды залегают преимущественно под землей. Различия прослеживаются также и на уровне потенциала реагирования – в Казахстане и Беларуси, например, природоохранные ведомства и программы более развиты, чем, скажем, в Туркменистане или Таджикистане. В Таблице 1 приведены индикаторы, иллюстрирующие вышеописанные различия.

13. В более широком контексте различия между странами ВЕКЦА следует рассматривать в плане разных стадий перехода к рыночной экономике. Эти процессы имеют ряд последствий для управления охраной окружающей среды. Например, по мере консолидации переходных процессов, более благоприятный эффект будут оказывать такие факторы как ценообразование на

электроэнергию, воду и другие ресурсы, и следовательно, появятся возможности для внедрения эффективных рыночных (экономических) инструментов.

14. Несмотря на разные фазы развития стран ВЕКЦА в их процессе перехода к демократии и рынку на основе верховенства права, в среднем этот уровень остается довольно низким, а в некоторых странах наблюдаются даже их приостановление или даже полный разворот курса. В этих условиях вовлечение общественности в принятие экологических решений становится крайне затруднительным, равно как и контроль за соблюдением природоохранного законодательства и внедрение инструментов экологического менеджмента, основанных на уважении прав собственности, что является обязательным условием для обеспечения более устойчивой эволюции экологической политики в странах региона ВЕКЦА.

**Таблица 1. Обзор ситуации в ВЕКЦА: Отдельные индикаторы и группа международных сравнительных механизмов доходов населения**

	Население	Городское население	ВВП	ВВП на душу нас.	Территория	Смертность в возрасте до 5 лет	Пассажирских автомобилей
	(млн.)	(%)	(млрд. USD)	(USD)	(1 000 км <sup>2</sup> )	(на 1 000 рожденных)	(на 1 000 человек)
Армения	3.1	67	2	790	28	35	Д.о.
Азербайджан	8.2	52	6	710	87	96	42
Беларусь	9.9	70	14	1 360	207	20	145
Грузия	5.2	57	3	650	69	29	55
Казахстан	14.9	56	25	1 520	2 700	99	67
Кыргызская Республика	5	34	2	290	192	61	38
Молдова	4.3	42	2	460	33	32	64
Российская Федерация	144	73	347	2 130	16 889	21	132
Таджикистан	6.3	28	1	180	141	116	Д.о.
Туркменистан	4.8	45	8	1 090	470	86	Д.о.
Украина	48.7	68	41	780	579	20	104
Узбекистан	25.3	37	8	310	414	65	Д.о.
Малообеспеч. страны	2 494	31	1 124	430	32 424	121	6
Среднеобесп. страны	2 738	53	5 139	1 850	66 725	37	40
Высокообесп. страны	966	78	26 053	26 490	30 996	7	436

Примечание: Разбивка по группам стран в соответствии с уровнем доходов дана согласно классификации Всемирного банка. Д.о = данные отсутствуют.

Источник: Всемирный Банк, Показатели мирового развития 2004.

### 1.3.2 *Наследие советской системы и переходный период*

15. Нынешние условия окружающей среды и состояние природоохранных усилий в странах ВЕКЦА имеют свои корни в наследии советской системы. Из особо характерных признаков наличия этих воздействий следует выделить:

- чрезмерное давление на природные условия и на окружающую среду в связи с неэффективной производственной структурой;
- экстенсивная, но дорогостоящая эксплуатация природоохранной инфраструктуры в отдельных секторах;
- подход к управлению природоохранной деятельностью на основе нулевого риска, характеризующийся нереальными для выполнения стандартами и мониторингом, не ориентированным на политику и на уравнивание рисков, затрат и выгод;
- культура управления природоохранной деятельностью «сверху-вниз», неприятие рисков на среднем уровне управленческой цепи и минимальное право голоса как в местных общинах, так и у населения в целом;
- недостаточный доступ к международному опыту в области управления природоохранной деятельностью вне пределов региона; и
- определенная склонность к наследованию практик Российской Федерации: несмотря на то, что в некоторых случаях такие практики действительно представляют собой эффективный подход к преодолению институциональных недостатков, они не всегда безусловно и безупречно подходят к тем или иным особенностям других стран.

16. Переходный период довольно ощутимо сказался на условиях окружающей среды и на состоянии управления природоохранной деятельностью. За счет существенного сокращения уровня экономической деятельности, кризисные явления 90-х годов помогли снять некоторую напряженность в природоохранной сфере. Сокращение объемов промышленного производства привело к уменьшению выбросов загрязняющих веществ предприятиями в воздух и в воду. Сельхозпроизводители утратили возможность применять химикаты в прежних объемах. Сократилась нагрузка и на леса в связи с уменьшением объемов вырубки.

17. На фоне этих явлений, однако, усугубились иные экологические проблемы. Во-первых, бюджетный кризис центральных правительств привел к дальнейшей неспособности поддерживать природоохранную инфраструктуру в рамках преобладающей модели управления – особо наглядным в этом смысле является пример с водной инфраструктурой. Во-вторых, углубление процессов обеднения населения повысило значимость вопросов взаимосвязи между бедностью и состоянием окружающей среды – например, снижение производительности почв или ухудшение качества воздуха в помещениях из-за возвращения к дровяному отоплению. В-третьих, распад СССР и необходимость выработки новых подходов к использованию общих экоресурсов – особенно заметно в контексте воды в Центральной Азии – привнес в совокупность аспектов управления природоохранной деятельностью еще и фактор безопасности.

18. Ведомства, отвечающие за охрану окружающей среды, далеко не всегда и не во всем продемонстрировали способность справляться с новыми условиями перемен. Экономический кризис обусловил снижение политической роли и влияния природоохранных ведомств, а по мере уменьшения государственных бюджетов вообще сокращались и финансовые ресурсы, выделяемые новообразованным министерствам охраны окружающей среды. В результате этого, отчаянно нуждавшиеся в финансировании министерства стали сосредоточивать внимание на видах деятельности, способных приносить доход, а не на тех, которые могли бы обусловить изменение отношения и поведения регулируемых субъектов, и продолжали поддерживать

нереальные и невыполнимые нормативы. Это не привело к какому-либо улучшению экологической ситуации, или к существенному изменению на практике роли государственных органов и должностных лиц в сфере охраны окружающей среды, и способствовало укоренению культуры несоблюдения природоохранного законодательства.

19. В общем и целом, природоохранное сообщество оказалось неспособным включить приоритеты охраны окружающей среды в национальную повестку дня развития – о чем свидетельствует минимум внимания, уделенного природоохранным вопросам в Документе по стратегии сокращения уровня бедности (ССУБ), подготовленного в регионе. Многие связи между качеством окружающей среды и качеством жизни (посредством доходогенерирующих возможностей и эффектов для здоровья) и экономическим ростом (через ключевые ресурсы, такие как вода и почва) остаются до сих пор не выявленными и принятыми во внимание.

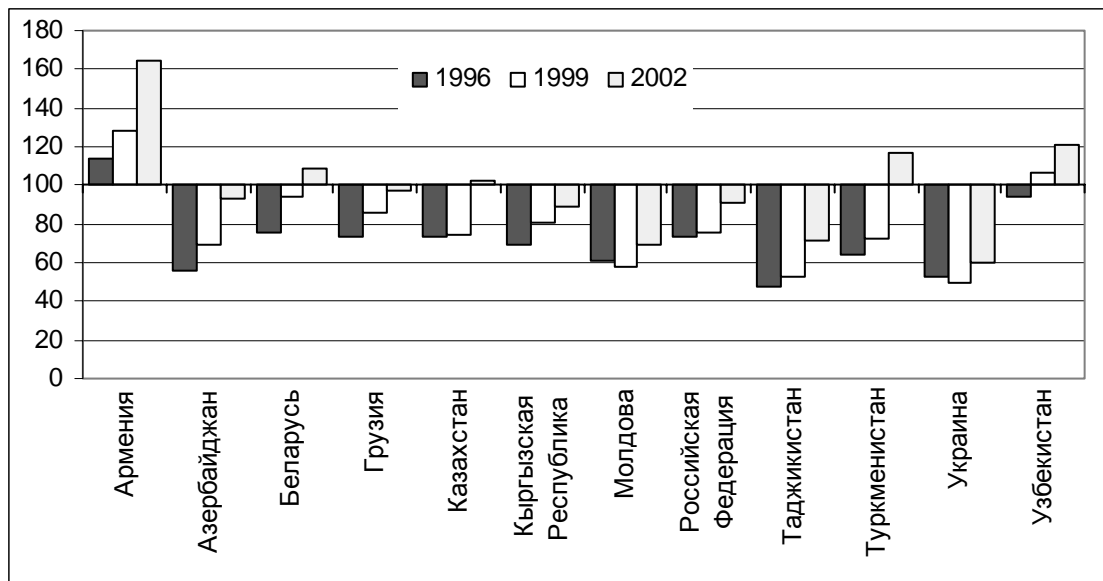
### *1.3.3. Текущие тенденции*

20. Восстановление экономики несет с собой новые задачи. Возобновление экономического роста усиливает давление на окружающую среду. За годы переходного периода страны ВЕКЦА в основном не сумели понизить ресурсоемкость и интенсивность загрязнения окружающей среды. В то же время, потенциал реагирования на эти проблемы у соответствующих ведомств продолжает уменьшаться. Например, увеличение разницы в уровне зарплат в государственном и частном секторах привел к тому, что многие одаренные и деятельные работники ведомств вынуждены были оставить свои должности, что не только ослабило их потенциал, но и создало возможности для коррупции.

21. Текущее осуществление рыночных реформ и серьезные бюджетные ограничения должны стимулировать эффективное поведение предприятий, служб и государственных организаций. В свою очередь, это должно способствовать принятию бесприкрытых методов (таких как более чистое производство) и расширению возможностей применения инструментов экологической политики в плане создания стимулов.

22. Теоретически, экономический рост должен обеспечивать дополнительные ресурсы для укрепления возможностей природоохранных ведомств. Примером тому служит Казахстан, где бюджет Министерства увеличивается весьма динамично. Но низкий уровень общественной сознательности и осведомленности в регионе не позволяет рассчитывать на выделение дополнительных ресурсов на управление природоохранной деятельностью. На самом деле, большинство стран ВЕКЦА находятся на таком уровне доходности, на котором охрана окружающей среды редко занимает ведущие места в списке приоритетов для среднестатистического гражданина. Даже в странах с наилучшими показателями нет уверенности в том, что природоохранным соображениям будет уделено должное внимание при рассмотрении крупных проектов экономического развития – как в случае с разработками нефтегазовых месторождений в Казахстане.

**Рисунок 1. Тенденции роста ВВП**  
Неизменные цены, индекс 1992=100



Источник: Всемирный Банк, «Индикаторы мирового развития 2004 г.».

#### 1.3.4 ВЕКЦА в международном контексте

23. Задача достижения Целей развития на пороге тысячелетия (ЦРТ), глобальный характер некоторых проблем охраны окружающей среды и аспект безопасности в контексте управления природоохранной деятельностью создают серьезные предпосылки для более глубокого межрегионального сотрудничества. Недавнее расширение Европейского Союза (ЕС) может оказать положительный эффект на улучшение экологической ситуации в ВЕКЦА, но этот эффект не соизмерим с эффектом, произведенным на новоприсоединившиеся государства – которым, в свою очередь, потребуется длительное время, чтобы обеспечить выполнение директив ЕС. В некоторых странах ВЕКЦА продолжает господствовать отчаянная бедность, поэтому им крайне необходимо помощь в процессе достижения ЦРТ, в том числе Целей, относящихся к охране окружающей среды.

24. Регион ВЕКЦА играет значительную роль в развитии мирового сообщества. Высокий уровень энергоемкости производства в регионе обуславливает серьезное воздействие на изменение климата – но, в то же время, создает обширные возможности для совместной деятельности по уменьшению выбросов. Многие страны региона характеризуются огромным биоразнообразием, но при том, что от сохранения этого биоразнообразия выиграют все страны, сами государства ВЕКЦА не могут в достаточной мере инвестировать в эту деятельность.

25. Кроме того, неправильное управление природоохранной деятельностью может усугубить проблемы безопасности, что может иметь серьезные последствия для стран за пределами этого региона. Хотя деградация окружающей среды и дефицит ресурсов не могут непосредственно сдетонировать конфликт, они, тем не менее, могут поспособствовать эскалации уже существующей политической, социальной нестабильности и кризисам. В то же время, сотрудничество в области охраны окружающей среды может стать весомым орудием в деле предотвращения конфликтов, построения взаимного доверия, укрепления добрососедских отношений, включая модели сотрудничества, которые в дальнейшем могут распространены на другие сферы деятельности. Сама тема охраны окружающей среды как объединяющей силы в пан-Европейском контексте в значительной степени связана с процессом «Окружающая среда для Европы» с самого момента его инициирования.

26. Усиленное сотрудничество должно будет осуществляться в контексте актуализации международной повестки дня развития. Эта повестка дня все более сосредоточивает внимание на уменьшении бедности, на достижении ЦРТ и ответственности стран. Поэтому финансовая помощь все более заметно будет направляться на бюджетную поддержку, а не на секторные проекты. Охрана окружающей среды всегда была привлекательным объектом для доноров, о чем, в частности, свидетельствует тот факт, что в целом ряде стран Министерства охраны окружающей среды, получающих минимум внимания и средств от правительства, в значительной степени зависят именно от донорских средств. Но в нарождающемся новом контексте доступ к ресурсам, не относящимся к уменьшению бедности и общегосударственных программ, как, например, Стратегия сокращения уровня бедности, будет более трудным в большинстве – если не во всех странах ВЕКЦА. Убедительным подтверждением этого является новая стратегия донорской помощи Департамента международного развития Великобритании (DFID).

## **ЧАСТЬ II. ОЦЕНКА И ОБЗОР МАСШТАБА ЗАДАЧ ПО ЦЕЛЯМ СТРАТЕГИИ**

### **2.1 Цель 1. Совершенствование экологического законодательства, политики и институциональной базы**

27. За последние 10 лет в странах ВЕКЦА предприняты серьезные шаги в направлении реформирования природоохранной политики, законодательства и ведомств. Во всех этих странах законодательная база в данной сфере довольно хорошо развита. Однако, разработке политике часто не хватает правильной приоритизации, реалистичности и системности подхода. Политика не ориентирована на результаты, так как природоохранные министерства, как правило, рассматриваются как «органы контроля за выполнением природоохранного законодательства», а не как организации, отвечающие за выполнение задач по улучшению природоохранной деятельности. Как будет показано в данном Отчете, реализация политики существенно отстает от законодательства, что неудивительно, принимая во внимание институциональную слабость природоохранных ведомств и основной фокус внимания на краткосрочном экономическом восстановлении. Регулирующие инструменты развиты намного лучше, чем экономические, но их несовершенная разработка и слабое, хотя и улучшающееся выполнение делает их неэффективными. В общем, исходя из оценочной базы, приведенной в разделе «Мониторинг прогресса» ниже (OECD/EAP TF, 2004), можно проследить четкие разграничения между более развитыми странами (Западная часть ВЕКЦА, Армения, Грузия, Казахстан) и прочими.

#### **2.1.1 Разработка законодательной базы и природоохранной политики**

28. Страны ВЕКЦА унаследовали хорошо развитую законодательную базу. В рамках процесса реформирования природоохранной политики, во многих странах региона подготовлены или отредактированы рамочные законы по охране окружающей среды, или законодательные акты, регулирующие отдельные среды, а также ряд соответствующих актов. Однако, считать реформу завершенной еще преждевременно. Амбициозный процесс законотворчества во многом является бессистемным, что обуславливает массу недостатков и несогласованностей между новыми и старыми законами, указами и регламентами. Разработка подзаконных актов продвигается более медленными темпами и является еще более непоследовательной. Многие советские нормативные акты продолжают действовать, и не всегда понятно, какой именно нормативный акт является применимым в той или иной ситуации, что приводит к непоследовательной реализации природоохранных стратегий и ограничивает их эффективность.

29. Правительства стран ВЕКЦА разработали серию политических документов, преимущественно в ходе консультаций с различными заинтересованными сторонами процесса, приняв их на высшем государственном уровне. Но разработка политики, как правило, привязывается к конкретным задачам и во многом зависит от внешней технической помощи. Большое количество различных стратегий и планов, которые определяют широкие сферы деятельности, часто не могут определить четкие приоритеты и действия для их реализации. Эти, часто противоречащие друг другу документы, иногда представляют собой «список заветных желаний», не опирающийся на реалистичные планы финансирования и не включающие положений о мониторинге и оценке. Национальные планы действий по охране окружающей



среды (НПДООС) остаются важным директивным документом для ряда стран, даже несмотря на некоторую устарелость; все страны, за исключением Украины и Таджикистана, разработали свои НПДООС главным образом во второй половине 90-х годов.

### **2.1.2 Реализация природоохранной политики**

30. Страны ВЕКЦА обладают и оперируют довольно внушительным арсеналом инструментов экологической политики. Однако, почти все они нацелены в первую очередь на генерирование доходов и не могут стимулировать сокращение загрязнений и более эффективное использование природных ресурсов. Отчасти это результат исторического развития – многие инструменты и подходы к охране окружающей среды, разработанные еще в Советском Союзе, были концептуально слишком усложненными и нецелесообразными как с экономической, так и с технической точек зрения.

31. **Стандарты качества окружающей среды.** Система стандартов экологического качества (качества атмосферного воздуха) претерпела очень мало изменений со времен Советского Союза. Она более широкомасштабна и амбициозна, чем в Западной Европе и Северной Америке, и охватывает сотни загрязняющих веществ, предписывая крайне низкие концентрации загрязняющих веществ. Современный подход рассматривает стандарты качества окружающей среды не как цели политики, а скорее как нормативные требования. Система не учитывает затратно-прибыльных аспектов соблюдения этих стандартов, и выходит за рамки возможностей компетентных ведомств по контролю регулируемых веществ. Невыполнимые стандарты (загрязнение во многих городах продолжает превышать стандарты в несколько и более раз) приводят к несоблюдению и постоянному нарушению законодательства. Автоматическая привязка стандартов качества окружающей среды к разрешениям на базе предельных величин выбросов (ПВВ) может препятствовать созданию альтернативных экономически эффективных инструментов.

32. **Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС).** В 1992 г. страны ВЕКЦА унаследовали систему оценки воздействия на окружающую среду, осуществляемую в рамках Государственного обзора состояния окружающей среды (“экологическая экспертиза”, внутренняя правительственная экспертиза, не предусматривающая участия общественности и прозрачности действий). В 90-х годах эта система несколько обогатилась подходами из международной практики, но в разных странах – в разных масштабах. В настоящее время, во всех странах ВЕКЦА имеются законы требующие выполнения ОВОС в том или ином виде, хотя не во всех странах эти законы одинаково последовательны и всеобъемлющи. В некоторых случаях прозрачность и участие общественности были выдвинуты в качестве основных принципов, например, в Российской Федерации. Сегодняшняя практика ОВОС даже более разнообразна, чем законодательство, предписывающее ее проведение, хотя в большинстве случаев она все-таки более приближена к старой советской системе, нежели к международным практикам.

33. **Система выдачи разрешений.** Процедуры получения разрешений весьма обременительны и неэффективны. Предельно допустимые нормы выбросов – основной критерий для выдачи разрешения – устанавливаются главным образом на основе норматива качества атмосферного воздуха и отражают все недостатки этого параметра. В связи с огромным количеством регулируемых загрязняющих веществ сфера действия разрешительной системы чрезмерно широка, что особенно заметно на фоне дефицитных ресурсов, имеющихся в распоряжении как промышленных разрешений, так и органов, выдающих их. Разрешения, как правило, выдаются обособленно для каждой из сред, при том, что для разных сред созданы специальные ведомства. Координация деятельности этих ведомств оставляет желать много лучшего. Система выдачи разрешений ориентирована на негибкие и дорогостоящие решения на финише процесса, а не на предотвращение загрязнений.

34. **Экономические инструменты.** Платежи за загрязнения (взимаемые со многих веществ, загрязняющих воздух и воду, а также со многих твердых отходов) представляют собой основной и наиболее распространенной формой экономического инструментария в регионе. Система довольно сложна, не ориентирована на решение конкретных экологических проблем и выполняет преимущественно функцию генерирования доходов – ее стимулирующий эффект для предприятий промышленности практически равен нулю – отчасти ввиду крайне низких ставок платежей, не включения выбросов в отчеты и низкого уровня собираемости этих платежей. Было осуществлено несколько экспериментов по применению альтернативных экономических инструментов, но сборы, например, с отдельных видов продукции и дифференциация налогов характеризуются слишком низким уровнем собираемости, чтобы реально повлиять на модели потребления. Попытки ввести налоги на конкретные виды отходов встретились с мощным сопротивлением со стороны промышленности и не дали результата. Продолжают действовать некоторые элементы старой советской системы сбора и утилизации вторсырья (макулатура, стеклотара и т.д.). Концепция экологической ответственности заложена во всех рамочных экологических законах в странах ВЕКЦА, но иски по поводу возмещения экологического ущерба применяются крайне редко в связи с неадекватной системой оценки ущерба и в общем низким уровнем привлечения судов.

35. **Вопросы правоприменения и контроля за соблюдением природоохранного законодательства.** Нарушения требований природоохранных законов и нормативных актов, бесспорно, является наиболее серьезной проблемой управления природоохранной деятельностью в странах ВЕКЦА, но это является частью системной проблемы, вызванной нереалистичными стандартами. Контрольно-надзорные органы не разрабатывают программ, приспособленных к индивидуальным особенностям регулируемых общин и сочетающих как контрольно-надзорные механизмы, так и средства стимулирования соблюдения природоохранного законодательства. В большинстве стран инспекции сталкиваются с ограничением доступа на территорию объектов в их компетенции. В то же время, инспекции и инспекторы часто сталкиваются с системой ложных стимулов. Доходы инспекций могут ставиться в зависимость от собираемых выплат и штрафов, тогда как коррупция среди инспекторов представляет проблему. В такой ситуации может развиваться непреднамеренное институциональное сопротивление реформированию стандартов, так как более низкие стандарты приведут к уменьшению размеров выплат и штрафов, собираемых для инспекций. В более широком плане это объясняет концентрацию усилий на правоприменительном аспекте, а не на достижении целевых показателей качества окружающей среды.

36. Помимо инспекций, мониторинг состояния атмосферного воздуха производственный экологический самоконтроль выбросов является обязательным условием для проверки состояния соблюдения природоохранного законодательства – в Разделе 6.1 описаны недостатки системы мониторинга качества атмосферного воздуха в странах ВЕКЦА. Производственный экологический самоконтроль и отчетность сегодня осуществляются только на крупных промышленных предприятиях. Использование прочих инструментов, стимулирующих соблюдение природоохранного законодательства, таких как информационная поддержка регулируемым общинам, инструменты, основанные на информации и программы более чистого производства) также довольно редки и ограничены.

### **2.1.3 *Природоохранные ведомства***

37. За немногими исключениями, природоохранные ведомства сегодня более сильны, чем десять лет тому назад, как с точки зрения их правового мандата, так и в плане потенциала. Но проблема низкого авторитета в правительстве, несовершенного администрирования и процесса принятия решений, и коррупции в некоторых случаях по-прежнему мешает их нормальному функционированию. Процесс укрепления институционального потенциала в некоторых странах приостановлен, а иногда даже обращен в противоположном направлении. Особенно тревожит

высокая текучесть природоохранных специалистов в министерствах и смежных ведомствах. Сказывается и высокий спрос на эту категорию специалистов в частном секторе (что само по себе можно приветствовать) на фоне низких зарплат и общей политической нестабильности в госструктурах усугубляют ситуацию. Подрывает потенциал этих ведомств и частая реорганизация. Процессы «административного дерегулирования», направленные на содействие экономическому развитию путем сокращения бюрократической волокиты и издержек, связанных с осуществлением бизнеса, являются основными факторами, влияющими на ослабление положения природоохранных органов в некоторых странах ВЕКЦА.

38. Полномочия, унаследованные природоохранными органами от советского времени, были очень ограниченными и заключались в основном в обеспечении соблюдения существующих законов и инструкций через инспектораты. Большинство природоохранных органов региона в процессе своего развития не достигли того, чтобы выполнять задачи улучшения экологической ситуации. В результате редко устанавливаются целевые показатели по улучшению природоохранной деятельности. Показатели производственной деятельности как правило выражаются в таких величинах, как количество введенных в действие законов, проведенных проверок или объем собранных штрафов, а не в том, какие улучшения в области природоохранной деятельности были достигнуты.

39. Как правило, природоохранные органы располагают очень ограниченными финансовыми ресурсами для выполнения своих функций. Во многих случаях бюджетов едва хватает на то, чтобы покрыть издержки на содержание персонала – например, 70% бюджета природоохранных органов Армении идет на выплату зарплаты персоналу, в Кыргызской Республике эта цифра составляет 95%. В такой ситуации средств на оперативные расходы почти не остается, и часто ничего не остается на инвестиции. В некоторых странах ситуация не такая плачевная – в Казахстане на выплату зарплат уходит только 12% бюджета, а общий объем бюджета, как ожидается, в 2005 г. увеличится втрое. В Молдове на содержание персонала уходит около 60% бюджета.

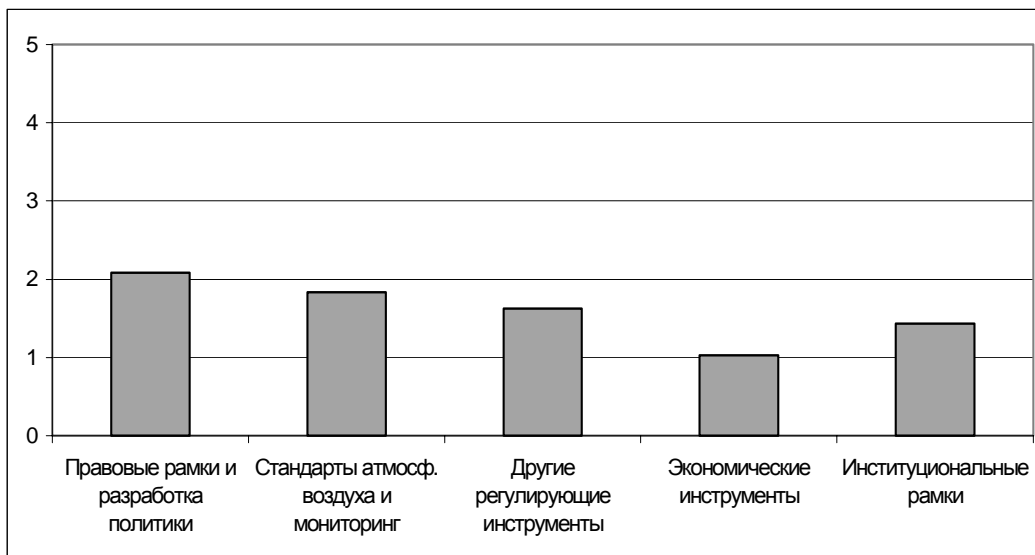
40. Децентрализация управления природоохранной деятельностью является составной частью процесса реформы и институциональной реорганизации, но эта работа далеко не всегда опирается на достаточную ресурсную базу. Тем не менее, растущее количество местных и региональных органов управления заняты разработкой собственных экологических политик для решения особо актуальных проблем. В некоторых более крупных странах наблюдаются некоторые инновационные тенденции на субнациональном уровне, но этот опыт распространяется очень слабо. Число специалистов, работающих в территориальных органах (таких как региональные или местные агентства по охране окружающей среды или представительства инспекторатов или метеорологические службы) в разных странах различное – в Армении – 33%, в Молдове – 46%, в Кыргызской Республике – 71%, а в Казахстане – 88%.

### ***Мониторинг прогресса***

Индикаторы оценки прогресса по институциональным аспектам управления природоохранной деятельностью почти неизбежно полагаются на ту или иную форму экспертного мнения. Примеры этого включают Индикаторы переходных процессов развития Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР) и Анализ национальной политики и институциональной структуры Всемирного банка. В двух видах представленных здесь индикаторов объединяют в себе информацию, наработанную сотрудниками ОЭСР для оценки текущего состояния природоохранного законодательства, политики и институциональной структуры в ВЕКЦА. Рейтинги основываются на общеизвестных данных и на отчетах, исследующих состояние природоохранного законодательства, политик и институциональной структуры. Для составления этих рейтингов работники ОЭСР разработали специальную рейтинговую схему, проанализировав 20 различных аспектов (3 относящихся к разработке законодательства и политики, 11 относящихся к реализации политики и 6 относящихся к институциональной структуре) по шкале от 0 до 5, в которой 5 означает максимально высокий рейтинг. Рейтинги строятся не на оценочной (плохой – хороший) основе, а отражают степень достижения конкретных задач и целей. Это значит, что данные рейтинги нельзя сопоставлять по одним и тем же аспектам.

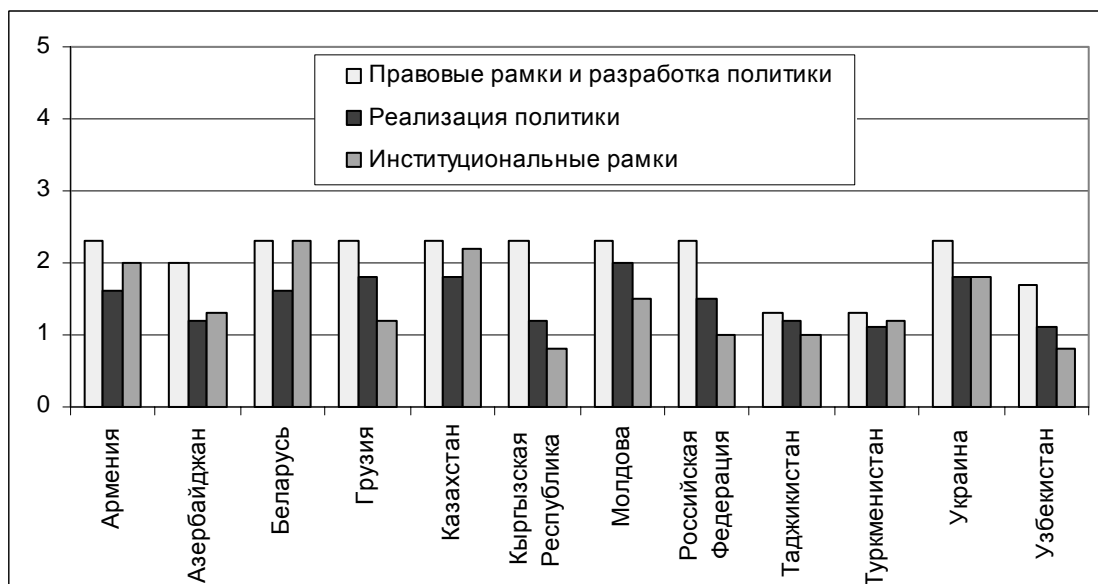
Тем не менее, такая модель оценки позволяет анализировать степень прогресса по каждой индивидуальной цели, достигнутого в разных аспектах, сохраняя при этом простоту отображения данных.

**Рисунок 2. Региональная Базисная линия по разработке природоохранного законодательства, политики и институциональной структуры**  
Рейтинг



Источник: сотрудники ОЭСР.

**Рисунок 3. Базисная линия на уровне стран по природоохранному законодательству, политике и институциональной структуре**  
Рейтинг



Источник: сотрудники ОЭСР.

---

**Содействие прогрессу**

---

Организации, которым поручено содействовать этой цели - СРГ ПДООС ОЭСР и ЕЭК ООН. Сотрудничающие организации включают ПРООН, ЮНЕП, Всемирный банк и РЭЦы.

---

**Основные источники информации**

---

ОЭСР/СРГ ПДООС. 2003. Разработка эффективных пакетов инструментов реализации экологической политики в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА): накопленный опыт и направления реформы.

ОЭСР/СРГ ПДООС. 2003. Взаимосвязь между системами экологической оценки и природоохранных разрешений в контексте реформы системы природоохранного регулирования в странах ВЕКЦА.

ОЭСР/СРГ ПДООС. 2004. OECD/EAP TF. 2004. Оценка экологического законодательства, политики и институтов управления в странах ВЕКЦА - система ранжирования. *Промежуточный вариант документа.*

UNECE. 2003. Report on Environmental Policy in Transition: Lessons Learned from Ten Years of UNECE Environmental Performance Reviews.

## 2.2 Цель 2. Сокращение рисков для здоровья людей посредством предотвращения и контроля загрязнения

41. Основные риски, связанные с состоянием окружающей среды, для здоровья человека в странах ВЕКЦА представляют небезопасное качество воды, плохие санитарно-гигиенические условия, определенные профессиональные риски, загрязнение городского воздуха, дым от сжигания твердого топлива в помещениях, подверженность воздействию свинца. Точная оценка экологических воздействий на здоровье людей невозможна в ВЕКЦА, так как отсутствие или неполный мониторинг препятствует оценке уровней воздействия экологических рисков, а данные о заболеваемости стали менее надежными. Тем не менее, по данным ВОЗ, существенный прогресс в улучшении состояния окружающей среды в регионе отсутствует.

42. Больше других подвержены заболеваниям, связанным с состоянием окружающей среды, бедные и непривилегированные слои населения. В то время как в советский период общество было более или менее однородным, крупные различия между социальными группами отсутствовали, современный процесс социального расслоения приводит к неравной подверженности экологическим опасностям.

43. В национальном планировании и законодательстве все больше внимания уделяется проблемам здоровья, связанным с состоянием окружающей среды. Хотя Национальные планы действий в области охраны окружающей среды (НПДООС) главным образом сосредоточены на проблемах загрязнения окружающей среды и ее охраны, многие из них включают действия, непосредственно направленные на снижение уровня воздействия на население опасных экологических факторов. Одновременно во всех странах ВЕКЦА есть утвержденные правительством Национальные планы действий по гигиене и охране окружающей среды (НПДГОС) – кроме Азербайджана и Туркменистана. НПДГОС создают основу для действий в области здравоохранения в связи с состоянием окружающей среды; по данным ВОЗ, значительные успехи в осуществлении этих планов были достигнуты в Беларуси и Узбекистане. В соответствии с возникновением новых обстоятельств законодательная база деятельности в данной области была изучена во всех странах. В настоящее время изучаются стандарты, касающиеся здоровья и ведется работа по включению их в технические нормы.

### 2.2.1 Уменьшение загрязнения воздуха в городах

44. **Уровни загрязнения воздуха.** В 1990-х годах во многих странах ВЕКЦА концентрации загрязняющих веществ снизились в результате экономической перестройки, перед тем как вновь вырасти вследствие экономического роста и соответствующего развития дорожного транспорта. В ряде городов наблюдались концентрации, в несколько раз превышающие предельные нормы – к ним относятся Тбилиси и Душанбе (диоксид серы и твердые частицы – ТЧ), Бишкек (окислы азота и ТЧ), Киев и Кишинев (окислы азота), Ереван (окислы азота, окислы серы, окись углерода, ТЧ), Алматы (формальдегид) и Ашхабад (формальдегид и ТЧ). В Российской Федерации до 30 млн. чел. подвержены воздействию повышенных (по российским стандартам) концентраций загрязняющих веществ, из которых 15 млн. испытывают воздействие повышенных концентраций твердых частиц (ВОЗ, 2004 г.). В Украине более 40% городов, где осуществляется мониторинг, характеризовались превышением норм содержания твердых частиц в 2000 г. (ЕАОС, 2003 г.). Однако, здесь следует учитывать строгость предельных норм в странах ВЕКЦА, о чем говорилось в разделе 1.

45. **Загрязнение воздуха и здоровье населения.** С точки зрения воздействия на здоровье наиболее важными загрязняющими веществами в регионе являются твердые частицы и свинец. Несмотря на то, что общий объем эмиссий в атмосферу снижается, похоже, что в некоторых городах концентрации твердых частиц растут – например, в Бишкеке в течение нескольких лет

эти концентрации выросли в два раза. На национальном уровне не было установлено никаких пределов эмиссий для твердых частиц. В некоторых странах региона концентрации свинца все еще представляют серьезную проблему – например, измерения, проведенные в Кыргызской Республике, показывают, что концентрации свинца существенно превышают рекомендации ВОЗ. В шести странах содержащий свинец бензин уже выведен из обращения, ряд стран готов сделать это в ближайшие несколько лет – более подробно см. раздел по цели 4.

46. **Источники атмосферного загрязнения.** Быстро растущий частный транспорт – главный враг чистого воздуха в городах стран ВЕКЦА. Например, в Кыргызском докладе о состоянии окружающей среды говорится, что на его долю приходится 70% атмосферного загрязнения в стране. Сектор городского транспорта в регионе характеризуется парком стареющих и плохо обслуживаемых автомобилей, низким качеством используемого топлива и спадом в развитии общественного транспорта. Значение промышленных источников атмосферного загрязнения снизилось, но оно осталось, и решить эту проблему трудно. Опыт Армении показывает, что экономическое развитие и повышение производственного потенциала часто сопровождаются повторным запуском устаревших технологий без осуществления мер по предотвращению загрязнения. Центральное отопление, характеризующееся размещением в городских центрах, низким качеством топлива, низкой эффективностью и отсутствием фильтрующего оборудования, также является важным фактором атмосферного загрязнения, особенно в зимний период. Особой проблемой в Центральной Азии является большое количество солевой пыли с высохших участков Аральского моря.

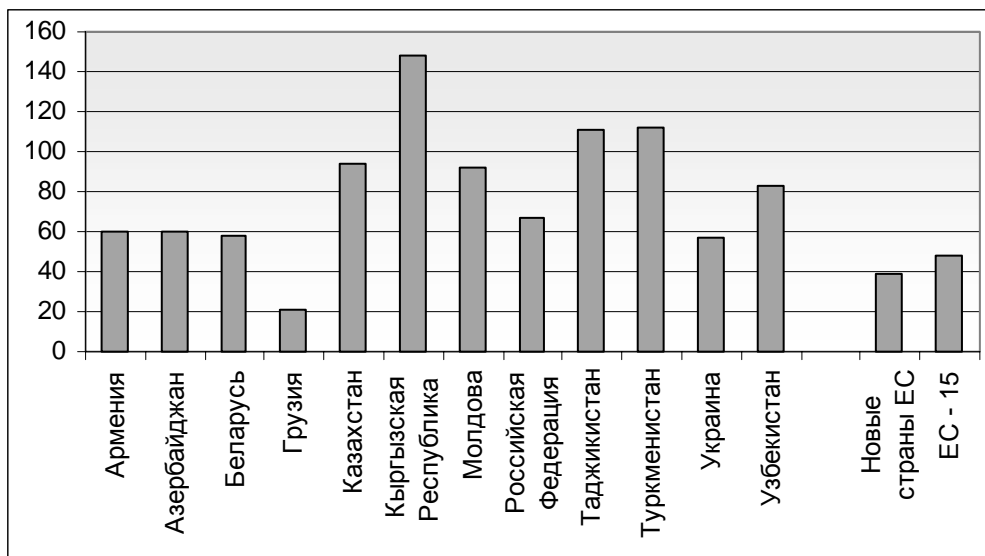
---

### **Мониторинг прогресса**

---

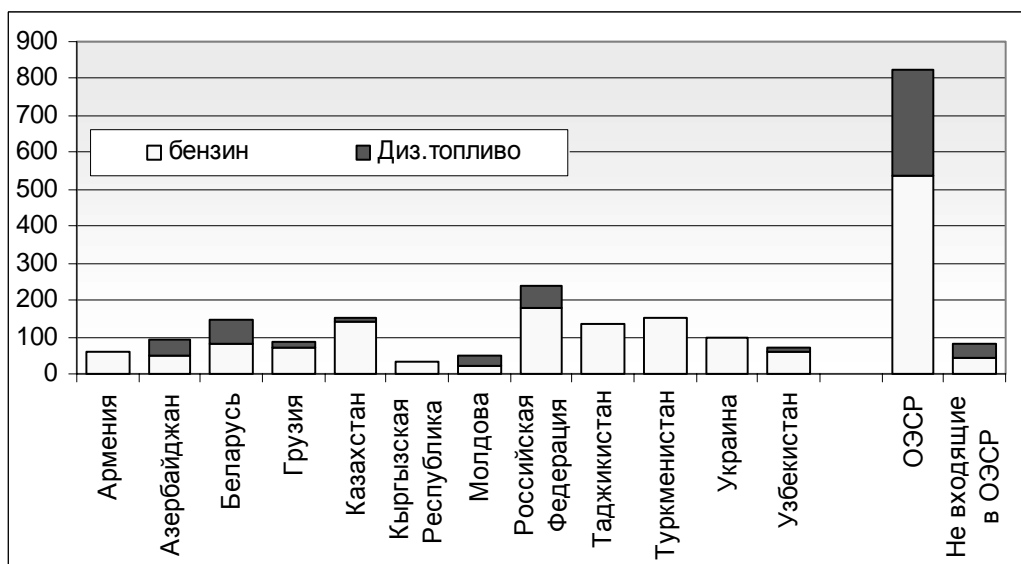
В настоящее время в ВЕКЦА отсутствует ряд переменных величин, которые могли бы стать основными индикаторами, включая ‘население, испытывающее воздействие концентраций твердых частиц, превышающих определенный стандарт’, ‘население, страдающее острыми респираторными заболеваниями’, или наиболее проработанные ‘количество лет жизни в состоянии нетрудоспособности из-за атмосферного загрязнения’ и ‘экономическая стоимость воздействий атмосферного загрязнения’. В результате деятельности Рабочей группы по экологическому мониторингу и оценке будет обеспечена соответствующая информация по ряду результатов воздействия на окружающую среду, в том числе загрязнения воздуха. Во всяком случае, городские системы мониторинга состояния воздуха часто плохо оборудованы – одним из примеров является Ереван. Первый индикатор, представленный ниже, относится ко всем респираторным заболеваниям, поэтому он имеет слабую связь с загрязнением воздуха. Второй представленный индикатор – потребление топлива в секторе автотранспорта – также связан с концентрациями атмосферного загрязнения и связанными с ним воздействиями на здоровье очень слабо. Например, один и тот же объем расхода топлива может быть причиной разных уровней эмиссий 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, сокращение расхода топлива послужит повышению уровня здоровья населения.

**Рисунок 4. Уровень респираторных заболеваний**  
Кол-во на 100,000 населения, стандарт



Примечания: данные за 2002 г. Новыми государствами-членами ЕС являются Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словацкая Республика, Словения, Чешская Республика и Эстония.  
Источник: ВОЗ, база данных «Европейское здравоохранение для всех».

**Рисунок 5. Потребление бензина и дизельного топлива в секторе автотранспорта**  
Кг. на душу населения



Примечания: данные за 2002 г. Данные по потреблению дизельного топлива по некоторым странам отсутствуют.  
Источник: ОЭСР/МЭА, «Мировая энергетическая статистика и балансы 2004 г.».



### Содействие прогрессу

Организации, определенные как содействующие по данной цели, - Европейское бюро ВОЗ и ЭЭК ООН.

К сотрудничающим организациям относятся ЕАООС и ЮНЕП.

### Основные источники информации

ЕАООС. 2003. Окружающая среда Европы: Третья оценка. Копенгаген: Европейское Агентство по охране окружающей среды.

ВОЗ. 2004. Здоровье и окружающая среда в Европейском регионе ВОЗ – Ситуация и политика в начале 21-го века.

#### **2.2.2 Совершенствование управления инфраструктурой водоснабжения и канализации**

47. В ВЕКЦА в городских районах существует обширная сеть водоснабжения и канализации, но она интенсивно изнашивается. Загрязнение водных объектов, плохая работа очистных сооружений, плохое состояние систем снабжения и канализации, все это сказывается на качестве питьевой воды. Дороговизна обслуживания систем наряду с низкими тарифами приводят к низкому уровню техобслуживания, разрушению инфраструктуры, низкому качеству обслуживания, низкому качеству питьевой воды и, в конечном итоге, к учащению случаев возникновения заболеваний, передаваемых через воду. Проблемы финансовой доступности ограничивают возможности повышения тарифов, делая неизбежным сокращение эксплуатационных затрат и связанное с этим снижение уровня обслуживания. Проблемы усугубляются в малых и средних городах, где ухудшение состояния водной инфраструктуры происходит быстрее, удельные эксплуатационные издержки выше, доходы семейных хозяйств ниже, а невыплаты случаются чаще. В сельских районах покрытие все еще низкое. Часто очистные канализационные сооружения оказываются первыми кандидатами на закрытие, в результате чего возрастает воздействие на окружающую среду. Без дальнейшего реформирования ухудшение уровня обслуживания в водном секторе и связанные с этим воздействия на здоровье населения, окружающую среду и экономическое развитие будут возрастать по мере продолжения разрушения инфраструктуры. В ВЕКЦА достижение Целей развития тысячелетия в секторе водоснабжения и канализации означает не только расширение доступа, но и касается техобслуживания и обеспечения безопасности водоснабжения. В этом плане задача ЦРТ иного рода, нежели в других регионах.

##### *2.2.2.1 Водоснабжение и канализация и состояние здоровья в связи с состоянием окружающей среды*

48. **Уровень заболеваемости передаваемыми через воду болезнями.** Болезни, переносимые через воду, представляют большую проблему здоровью 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 г. НПДОС Молдовы указывалось, что загрязненная питьевая вода является причиной 950-1850 преждевременных смертей ежегодно, а также 2-4 млн. дней болезни ежегодно, экономическая стоимость этого оценивается в 5-10% ВВП. Но согласно данным ВОЗ, количество вспышек связанных с водой заболеваний и число пострадавших людей растут.

49. **Охват системами водоснабжения и канализации.** В большинстве стран ВЕКЦА уровень подключения к системе водоснабжения и канализации остается высоким. Но проблемы

охвата все еще существуют, особенно в сельских районах, где все еще живет большая часть населения ВЕКЦА, и использование поверхностных вод представляет серьезную опасность для здоровья – в ряде стран менее 30% сельских хозяйств напрямую подключены к системе водопровода (база данных ОЭСР/СРГ ПДОС). Даже те, кто подключены к системе водопровода, часто пользуются водой по графику в течение нескольких часов в день. Например, в Армении предприятия водоснабжения предоставляют обслуживание только шесть часов в день, в Азербайджане – восемь (база данных ОЭСР/СРГ ПДОС).

50. **Качество питьевой воды.** В большинстве стран 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 может превышать 50% (база данных ОЭСР/СРГ ПДОС, 2003). 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, нитратное загрязнение, влияющее главным образом на детей, также представляет проблему. Микробиологическое загрязнение вызывается в значительной степени из-за недостаточного развития инфраструктуры и нарушения схем дезинфекции.

51. **Качество необработанной воды.** Помимо работы систем водоснабжения, качество питьевой воды также зависит от загрязнения источников воды. В западном районе 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 добываемой воды ухудшается главным образом из-за сброса неочищенных канализационных стоков. В Беларуси загрязнение водоемов происходит 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 есть водоочистные сооружения, большинство из них устарели и неэффективны, а из-за недостатка инвестиционного капитала только ограниченное число новых предприятий было построено, или проведена модернизация старых.

#### 2.2.2.2 *Управление службами водоснабжения и канализации*

52. **Правовая и институциональная структура.** Процесс реформирования правовой и институциональной структур в регионе ВЕКЦА начался в конце 1990-х годов с децентрализации сектора 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 стали компаниями, осуществляющими собственное финансирование, но при этом водохозяйственным предприятиям еще не всегда позволяют работать на коммерческой основе. Мероприятия по управлению часто чрезмерно сложны, иногда несогласованны, затрудняя тем самым принятие решений в секторе.

53. **Физическое состояние систем водоснабжения и канализации.** Водохозяйственные системы в ВЕКЦА характеризуются: (1) ухудшающимся санитарным состоянием резервуаров; (2) проблемами с очисткой и дезинфекцией 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 близостью к канализационным трубам, что ведет к проникновению канализационных стоков в системы водоснабжения. Реальное качество обслуживания снижается. Во многих странах ВЕКЦА число случаев прорыва и протечки труб

растет, продолжительность обслуживания сокращается. Перерывы в работе систем, главная причина загрязнения воды, являются общей характеристикой.

54. **Экономические и финансовые проблемы.** В течение десятилетия инвестиции в бытовой сектор были незначительными. Собственники систем водоснабжения и канализации (центральные или суб-национальные правительства) в значительной степени прекратили инвестировать средства в них, а частный сектор остается в стороне из-за слабости институциональных структур и неблагоприятного инвестиционного климата. Официальное содействие развитию, гранты и займы, предоставляемые международными финансовыми учреждениями (МФУ), не компенсируют этот дефицит – он слишком велик, а институциональные барьеры препятствуют попаданию этих средств в сектор. Согласно данным недавно проведенного исследования при финансовой поддержке Датского правительства общие инвестиционные затраты, связанные с ЦРТ в области водоснабжения и канализации, оцениваются в размере от 7 до 21 млрд. Евро для всего региона ВЕКЦА в целом – средний предварительный показатель в 14,6 млрд. Евро близок к предварительной оценке Всемирного Банка – ежегодные инвестиции в размере 1,1 млрд. долл. США. В период 2003-2015 г.г.

55. С 1990 г. **цены на воду** существенно выросли, но они еще не покрывают полностью эксплуатационные издержки, не говоря уже о доходах от инвестиций. В настоящее время в большинстве стран тарифы покрывают менее 60% эксплуатационных издержек (база данных ОЭСР/СРГ ПДООС, 2003). В Российской Федерации разрыв между эксплуатационными издержками и ожидаемыми поступлениями от оплаченного по счетам потребления достигает 30%, при этом проблема усугубляется неплатежами (база данных ОЭСР/СРГ ПДООС, 2003). Многие страны приняли обязательства достичь возмещения издержек к 2005 г., но прогресс в этой области очень медленный. Достижение полного возмещения издержек, по видимому, потребует как сокращения эксплуатационных издержек, так и повышения тарифов.

56. **Социальные проблемы.** Ограничения в плане финансовой доступности ограничивают возможности повышения тарифов – значительная часть хозяйств уже платит существенную долю своих доходов за услуги по водоснабжению, а высокие тарифы приведут к тому, что многие хозяйства будут платить за эти услуги более 4% своего дохода (принятый на международном уровне порог финансовой доступности). Существуют механизмы защиты бедных, но они редко направлены на тех, кто больше всего нуждается. Кроме того, участие общественности в водохозяйственном секторе очень невелико.

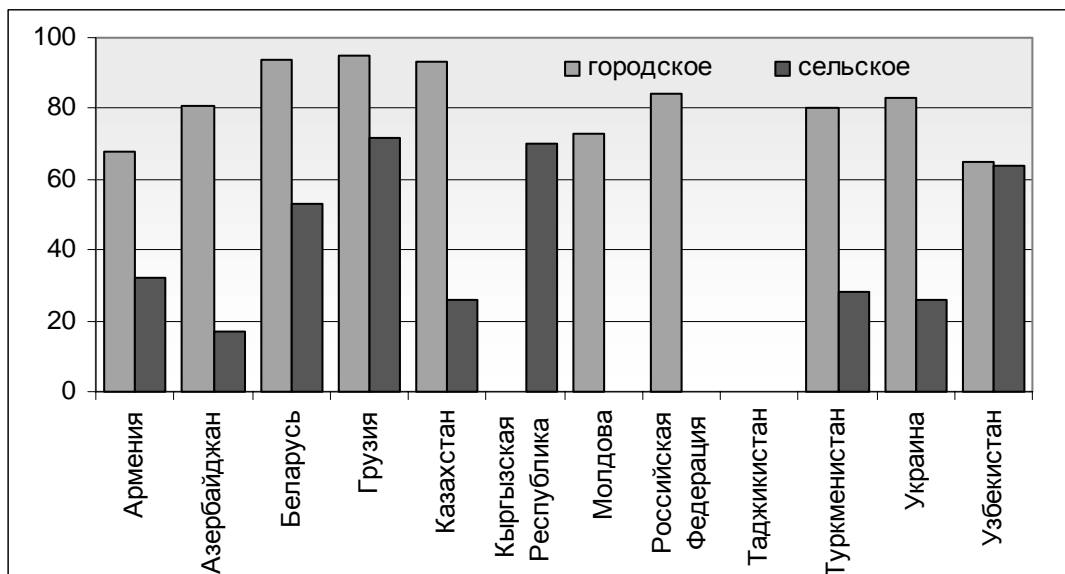
---

### **Мониторинг прогресса**

---

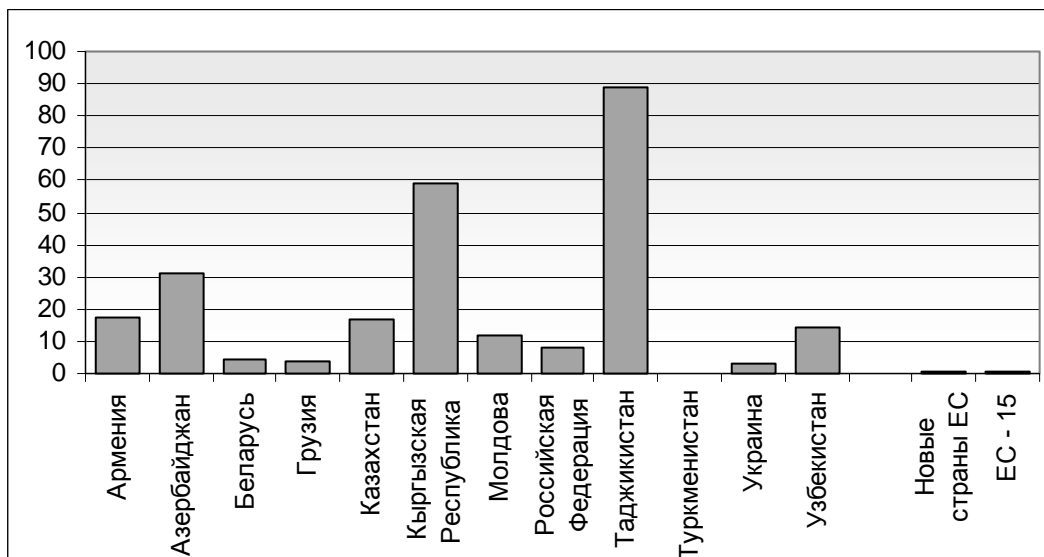
Доступ к системе безопасного водоснабжения и канализации относится к индикаторам ЦРТ. Первый представленный здесь индикатор показывает существенный дефицит в охвате водоснабжением сельских районов в большинстве стран. Но, как говорится в основном тексте, системы водоснабжения не всегда обеспечивают безопасность воды – поэтому индикаторы качества питьевой воды из крана помогут завершить картину, даваемую индикатором охвата. Индикаторы, характеризующие продолжительность обслуживания и прорывы труб, могут служить косвенными показателями качества воды. В конечном итоге, с точки зрения здоровья в связи с состоянием окружающей среды важен показатель уровня безопасности водоснабжения и канализации. Второй индикатор, представленный ниже, иллюстрирует это направление. Более того, снижение уровня смертности в возрасте менее 5 лет (от всех причин) является одной из ЦРТ. В 2005 г. СРГ ПДООС проведет оценку достижений в области реформирования водохозяйственного сектора в ВЕКЦА к новым министерским консультациям по вопросам управления и инвестиций в водном секторе, через пять лет после Алмаатинских консультаций.

**Рисунок 6. Население, подключенное к системе водоснабжения**  
 Процент, общее число населения в городской и сельской зоне



Примечание: данные за 2002 г.  
 Источник: база данных СРГ ПДООС/ОЭСР.

**Рисунок 7. Уровень смертности в возрасте до пяти лет от диареи**  
 Число смертей на 100,000 населения в возрасте до пяти лет



Примечания: данные за 2001 г. Новыми государствами-членами ЕС являются Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словацкая Республика, Словения, Чешская Республика и Эстония.  
 Источник: ВОЗ, база данных «Европейское здравоохранение для всех».

### Мониторинг прогресса

Организации, определенные как содействующие по данной цели, - ОЭСР/СРГ ПДООС и Европейское бюро ВОЗ.

Сотрудничающие организации – ЕБРР, ЕЭК ООН, ЮНЕП и Всемирный Банк.

### Основные источники информации

ВОЗ. 2004. Здоровье и окружающая среда в Европейском регионе ВОЗ – Ситуация и политика в начале 21-го века.

ОЭСР/СРГ ПДООС. 2003. Реформирование водохозяйственного сектора в странах ВЕКЦА – достижения со времени проведения Министерской Конференции в Алматы.

DANCEE, 2004. Потребности в финансовых ресурсах для достижения целей развития тысячелетия в области водоснабжения и канализации в регионе ВЕКЦА, проект основного отчета.

Всемирный Банк, 2003. Достижение цели развития тысячелетия в области окружающей среды в Европе и Центральной Азии.

#### **2.2.3 Совершенствование управления отходами и химическими веществами**

57. **Производство отходов.** Есть некоторые признаки двукратного сокращения производства отходов в Беларуси и Таджикистане, но общее производство отходов растет в большинстве стран. После периода спада промышленной активности зарегистрированное производство промышленных отходов выросло в большинстве стран – основные производители - нефтяная промышленность, добыча полезных ископаемых, производство энергии. В производстве опасных отходов нет четких тенденций – в Украине оно сократилось на 38% в период с 1996 по 2000 г.г., в то время как в Российской Федерации с 1996 по 1999 г.г. оно снизилось на 32%. Большая часть опасных отходов в ВЕКЦА часто производится относительно небольшим количеством источников.

58. **Удаление отходов.** Согласно данным ЕАООС, доля удаляемых на свалки муниципальных отходов в целом более 90%. Но муниципальные свалки отходов часто перегружены, плохо эксплуатируются и обслуживаются, не отвечают экологическим требованиям и требованиям охраны здоровья. Осуществляется также нелегальное захоронение муниципальных отходов, особенно в сельских районах. На Кавказе известные места удаления опасных отходов перегружены и не изолированы от окружающей среды, создавая тем самым опасность для окружающей среды и здоровья людей. По данным Российского государственного доклада о состоянии окружающей среды за 2002 г., перерабатывается и подвергается очистке 60% отходов.

59. **Система управления отходами.** В регионе ВЕКЦА в настоящее время еще нет устойчивых систем управления отходами. Муниципалитеты не могут позволить крупное инвестирование в управления отходами, и в этом отношении существуют препятствия межмуниципальному сотрудничеству. Плохо проработана регулятивная структура (включая стандарты безопасного окончательного удаления). Ограниченно и неэффективно использование экономических инструментов предотвращения удаления отходов. Уровни переработки низки – 10-12% в Украине, 14-15% в Беларуси (только промышленные отходы) и 6-15% в Узбекистане. Почти нет сооружений для альтернативной обработки отходов. ЮНЕП сообщает, что отсутствие

четких систем правоприменения и мониторинга создает риск того, что Кавказ может стать «раем» для международной торговли опасными отходами.

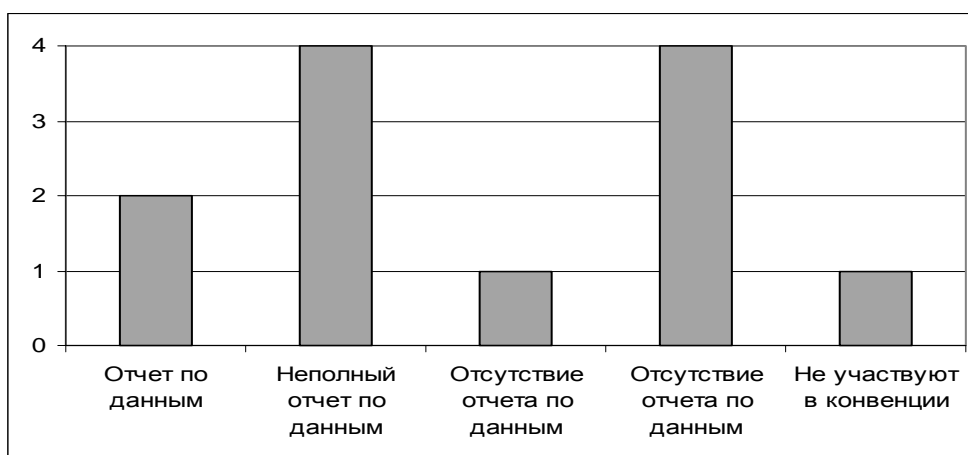
60. Некоторые страны ВЕКЦА сформулировали планы и программы управления отходами. Однако, существенным барьером на пути их реализации является общая нехватка средств. Несмотря на то, что все страны ВЕКЦА (кроме Таджикистана) являются участниками Базельской Конвенции по контролю трансграничного перемещения опасных отходов и их удаления, во многих из них отсутствует национальный потенциал и финансы для выполнения обязательств, взятых в соответствии с этой Конвенцией. Рост производства отходов наряду со стабилизацией собираемых объемов предполагает слабый общий прогресс в управлении отходами.

61. **Химическое загрязнение.** Химическое загрязнение также представляет проблему. Согласно отчетным данным, наибольшую опасность представляет загрязнение почв тяжелыми металлами – главным образом из необработанных осадков и муниципальных и промышленных отходов. Мониторинг остаточного содержания пестицидов показывает, что 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 нелегально продаваемые, остаются источником почвенного загрязнения. Во многих странах на промышленных предприятиях скапливается для удаления большое количество опасных токсичных отходов и пестицидов.

### **Мониторинг прогресса**

Хотя доля отходов, размещенных на свалках, отвечающих санитарным нормам, и концентрация загрязняющих веществ в водоемах могут быть хорошими индикаторами для данной подцели, эти данные пока еще отсутствуют в ВЕКЦА. Представленный здесь индикатор относится к выполнению обязательств по отчетности в отношении Базельской Конвенции по управлению опасными отходами. Улучшение отчетности будет означать, что, либо собирается больше данных, либо информация лучше обрабатывается, либо и то и другое. Хотя связь условна, но улучшение отчетности может предполагать совершенствование работы систем управления.

**Рисунок 8. Отчет по производству опасных отходов**  
Число стран ВЕКЦА, выполняющих обязанности отчетности по Базельской Конвенции



Примечание: сведения за январь 2004 г.

Источник: база данных в режиме «онлайн» по Базельской конвенции ЮНЕП

**Содействие прогрессу**

Организация, определенная как содействующая по данной цели, - ЮНЕП - Секретариат Базельской Конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.

Сотрудничающие организации – ОЭСР и ЕЭК ООН

**Основные источники информации**

ЕАОС. 2003. Потоки отходов и материалов в 2004 г. – Современная ситуация в Европе, на Кавказе и в Центральной Азии.

Страновые таблицы данных Базельской Конвенции ЮНЕП

## 2.3 Цель 3. Устойчивое управление природными ресурсами

### 2.3.1 *Комплексное управление водными ресурсами, включая трансграничные речные бассейны и региональные моря*

#### 2.3.1.1 *Проблемы водных ресурсов*

62. Большие территории региона (Российская Федерация, Беларусь, Украина) располагают большими количествами воды, и во многих случаях вода относительно чистая. Но нагрузка на водные ресурсы растет во многих странах ВЕКЦА. Для многих стран региона в управлении водными ресурсами присутствует важный трансграничный, часто конфликтный, аспект – как это характеризуется в разделе по Цели 7.

63. **Качество воды.** Загрязнение поверхностных и подземных вод – серьезная проблема во многих странах. 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% населения подключены к канализации, при этом 18% канализационных стоков сбрасывается неочищенными. Эти цифры относительно высоки при сравнении с другими регионами, характеризующимися низкими и средними доходами, и даже с некоторыми странами ОЭСР – показатели для Греции близки к средним показателям по ВЕКЦА, а 50% собираемых сточных вод в Бельгии не подвергается очистке. Иригация и использование удобрений, навоз и пестициды в сельском хозяйстве ведут к засолению и загрязнению поверхностных и подземных вод нитратами, фосфором и пестицидами.

64. **Дефицит воды.** Водозабор в некоторых странах региона, похоже, снижается. Однако, в Центральной Азии он существенно возрос. Ограниченный доступ к водным ресурсам для домашнего пользования 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. Чрезмерное расходование воды, особенно растущее использование подземных вод для общественного водоснабжения, чрезмерное использование поверхностных вод для иригации приводит к таким серьезным последствиям, как высыхание рек, питающихся из источников, засоление (близко залегающих) подземных вод, разрушение природных водно-болотных угодий и проникновение соленой воды в прибрежные водоносные горизонты. Исчезающее Аральское море – особая проблема. Отсутствие стимулов для экономии воды приводит к ее растрате.

65. **Регулирование уровня воды.** Проблема наводнений имеет большое значение во многих странах ВЕКЦА. Например, только в Российской Федерации более 150 тыс. км<sup>2</sup> (включая примерно 300 крупных городов и 7 млн. га сельхозугодий) страдают от наводнений с периодичностью от 20 до 100 лет, при этом средний ежегодный ущерб составляет примерно 1,45 млрд. долл. США.

66. **Региональные моря.** Помимо высыхания значительной части Аральского моря, Каспийскому морю угрожает загрязнение, которое несет Волга и другие реки, загрязнение и аварийные разливы нефти в нефтяной промышленности, неконтролируемый браконьерский лов осетров и проблемы, связанные с влиянием занесенных видов. Все еще затруднено принятие региональных соглашений по управлению Каспийским и Аральским морями. В Черном море за последние тридцать лет произошло катастрофическое снижение качества воды и продуктивности экосистемы, особенно рыбных популяций, в результате повышения нагрузки



сельскохозяйственного стока питательных веществ и сброса неочищенных канализационных стоков и твердых отходов из городов, загрязнения тяжелыми металлами и нефтью. Несмотря на долговременные усилия доноров, прогресс весьма ограничен.

### 2.3.1.2 Управление водными ресурсами

67. В ВЕКЦА, как и во многих других странах, Комплексное управление водными ресурсами (КУВР) как непреложный подход к управлению речными бассейнами (и его связь с прибрежными/морскими водами) все еще находится в зачаточном состоянии. КУВР имеет некоторую основу для построения – в 1980-х годах в Советском Союзе была разработана административная система управления речным бассейном. Российская Федерация продолжает использовать эту концепцию, и многие другие страны признали преимущества такого подхода в управлении речными бассейнами. Задачей Всемирного саммита по устойчивому развитию для КУВР является разработка к 2005 г. планов комплексного управления водными ресурсами и эффективного использования водных ресурсов. Маловероятно, что все страны смогут выполнить эту задачу – в девяти странах еще нет плана КУВР. В Армении и Украине они уже разработаны, а Казахстан нашел средства для этих целей.

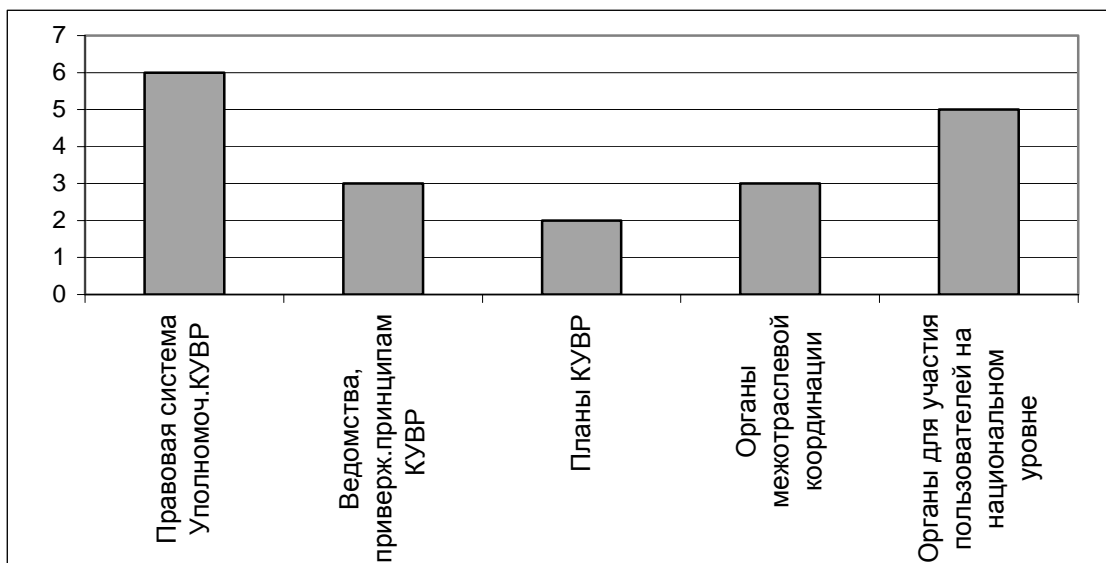
68. **Институциональные аспекты.** Помимо подготовки планов, для КУВР необходимы учреждения с четкими полномочиями и доступом к информации и финансовым ресурсам. В ВЕКЦА уже есть ведомства, отвечающие за управление водными ресурсами, но иногда их обязанности сформулированы не четко. Это, в сочетании с отсутствием взаимосвязи и координации между органами власти, зачастую ведет к пробелам и дублированию решений и деятельности. В то же время, современные знания и информация для принятия решений по водным и земельным ресурсам, а также связанные с этим социо-экономические факторы недостаточно надежны и последовательны. Кроме того, недостаточно хорошо организована отчетность как для планирования и принятия решений, так и для обеспечения общественности информацией.

69. **Финансовые аспекты.** Финансовые ресурсы, выделяемые на управление водными ресурсами ниже, чем минимальные производственные издержки. Большинство стран, несмотря на введение разрешений на сбросы и водозабор, ценовые механизмы использования воды не имеют в полном объеме функционирующих систем собственного финансирования предоставляемых услуг, таких как снабжение питьевой водой и очистка сточных вод. Более того, из-за отсутствия четких приоритетов незначительные имеющиеся ресурсы часто делятся между планируемыми мерами, что может привести к тому, что ни одна мера не будет осуществлена в полном объеме. Разработка планов КУВР – это только первый, но решающий шаг – согласно последним оценкам, на достижение целевых показателей, поставленной в Йоханнесбурге, потребуется менее 20 млн. долл. США.

## Мониторинг прогресса

Первый представленный здесь индикатор характеризует аспект управления и тесно связан с задачей, поставленной ВСУР, о которой уже говорилось. Второй сконцентрирован на водозаборе – часто используемый сравнительный показатель заключается в том, что коэффициент забора воды выше 10% означает, что в стране нет водного кризиса. И хотя снижение со временем коэффициента забора воды может означать улучшение управления водными ресурсами, сокращение водозабора в 1990-х годах во многих странах не имело ничего общего с совершенствованием управления водными ресурсами, а было вызвано ухудшением ирригационной инфраструктуры или засолением почв – еще один пример необходимости сочетания выборочных количественных индикаторов с более обширной качественной информацией для понимания общей картины. Ссылка на водозабор не обязательно исключает качество воды, т.к. проблемы количества и качества воды неразрывно связаны – например, более высокий базовый расход приведет к снижению концентраций загрязняющих веществ. К другим потенциальным индикаторам можно отнести индикатор ‘население, охваченное очисткой сточных вод’ или ‘введение цен на воду’.

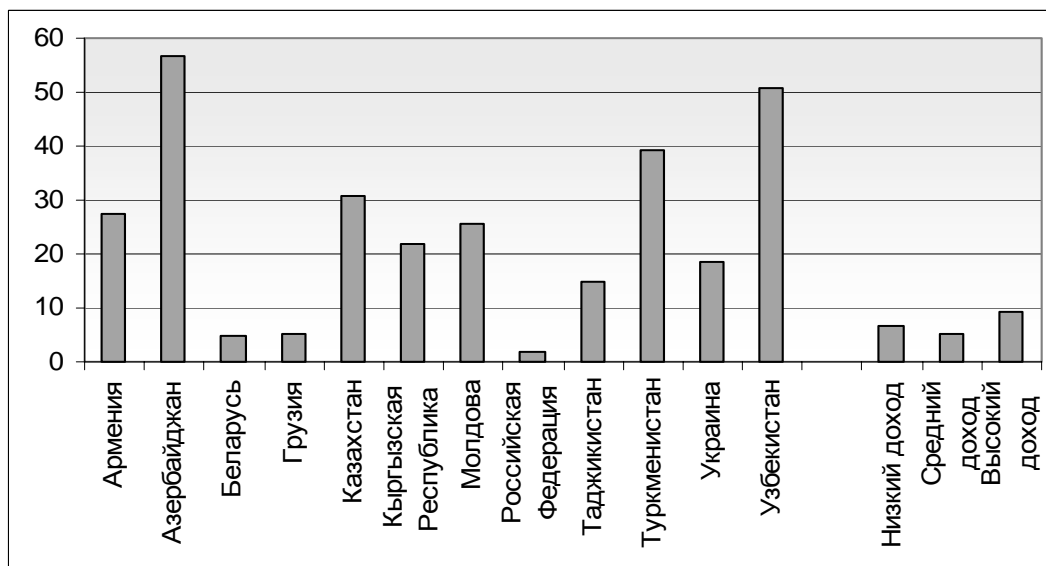
**Рисунок 9. Комплексное управление водными ресурсами**  
Число стран



Примечание: данные на начало 2004 г.

Источник: «Работа, проделанная странами ВЕКЦА, и их планы по реализации цели ВСУР, касающейся планов по КУВР, до 2005 г.» Доклад, подготовленный по поручению ДНІ.

**Рисунок 10. Забор пресной воды**  
Процент от общего объема ресурсов пресной воды



Примечания: Данные за разные годы. Группы по доходам в соответствии с классификацией Всемирного банка. Источник: Всемирный Банк, «Индикаторы мирового развития 2004 г.».

### **Содействие прогрессу**

Организации, определенные как содействующие по данной цели, - ЕЭК ООН и ЮНЕП.  
Сотрудничающие организации – ЕАООС, ГЭФ, ПРООН и Всемирный Банк.

### **Основные источники информации**

DANCEE, 2004. Финансирование КУВР в регионе ВЕКЦА.

Демиденко А. 2004. Состояние и планы стран ВЕКЦА по выполнению поставленной ВСУДР по разработке планов КУВР к 2005 г. ЕЭК ООН и ГВП. 2003. Комплексное управление водными ресурсами (КУВР), включая проблемы трансграничных речных бассейнов.

Всемирный Банк. 2003. Природоохранная деятельность в Европе и Центральной Азии.

## **2.3.2 Сохранение биоразнообразия и охрана экосистем**

### *2.3.2.1 Проблемы биоразнообразия*

70. Сохранение биоразнообразия в регионе ВЕКЦА важно с глобальной точки зрения. Кавказ, расположенный на перекрестке трех биогеографических областей, рассматривается как горячая точка для глобального биоразнообразия. В южной части западного региона ВЕКЦА находится крупнейший комплекс экосистем, связанных с Черным морем и его главными реками. Три основные горные системы Центральной Азии (Алтайско-Саянская, Тянь-Шань и Памир) отличаются существенным биоразнообразием, включающим исчезающие популяции баранов, коз и снежного барса. Алтай и Саяны, в частности, являются одним из мировых центров разнообразия растений, включающим более 800 видов деревьев и более 200 видов редких и эндемичных растений.

71. Тенденции и угрозы биоразнообразию меняются в разных частях региона. Например, в то время, как в Российской Федерации наблюдаются процессы деградации ландшафтов, состояние лесов в Украине улучшается. В значительной степени структура экономической деятельности определяет относительную значимость различных угроз. Согласно данным, в Казахстане и Российской Федерации добыча подземных ресурсов оказывает существенное воздействие. В беднейших странах главным фактором потери биоразнообразия является сельское хозяйство. К особым угрозам относится интенсивное использование земель, специализация земледелия и использование химикатов в Молдове; ущерб от разведения скота и осушение водно-болотных угодий в Армении и Кыргызской Республике. Существенным фактором стала сама по себе бедность – например, спад в развитии привел к незаконной вырубке деревьев на топливо в Армении, Грузии, Молдове и Таджикистане.

### *2.3.2.2 Управление биоразнообразием*

72. Проблемы сохранения биоразнообразия и управления в этой области в регионе ВЕКЦА связаны с переживанием переходного периода, и поэтому они отличаются от проблем, характерных для многих других частей мира. В странах ВЕКЦА имеются сильные традиции в области управления охраняемыми территориями и доступа общественности в пригородные

районы, но во многих сельскохозяйственных районах вопросам биоразнообразия уделялось мало внимания. В первые годы переходного периода наблюдалось разрушение институтов и финансовых механизмов управления охраной окружающей среды, как в отношении производства, так и в отношении ландшафтов охраняемых территорий. Рост бедности в сочетании с кризисом законодательства и правопорядка привели к росту нагрузки на природные ресурсы во многих странах из-за браконьерства и незаконного сбора природных продуктов.

73. **Подходы к сохранению биоразнообразия.** “Правоприменительный” подход в управлении охраняемыми территориями ослаб, но еще не заменен подходами, основанными на общем согласии заинтересованных сторон. В советский период в основе режима для охраняемых территорий лежала строгая охрана, при этом мало внимания обращалось на разработку механизмов устойчивого использования и привлечение местных сообществ. Такой подход обеспечивал сохранение биоразнообразия, но оказался неустойчивым в новых независимых государствах. Российские системы охраняемых территорий на включают ландшафтные подходы, при которых сочетается устойчивое использование и сохранение, особенно в лесных экосистемах – современное управление лесными ресурсами нацелено на сохранение биоразнообразия. На Кавказе и в Центральной Азии Всемирный Банк, исходя из своего опыта, считает, что подходы, базирующиеся на интересах сообщества, сочетающие усовершенствованное управление экосистемой с обеспечивающей местный доход деятельностью имеют максимальные шансы достичь успеха в укреплении сохранения биоразнообразия.

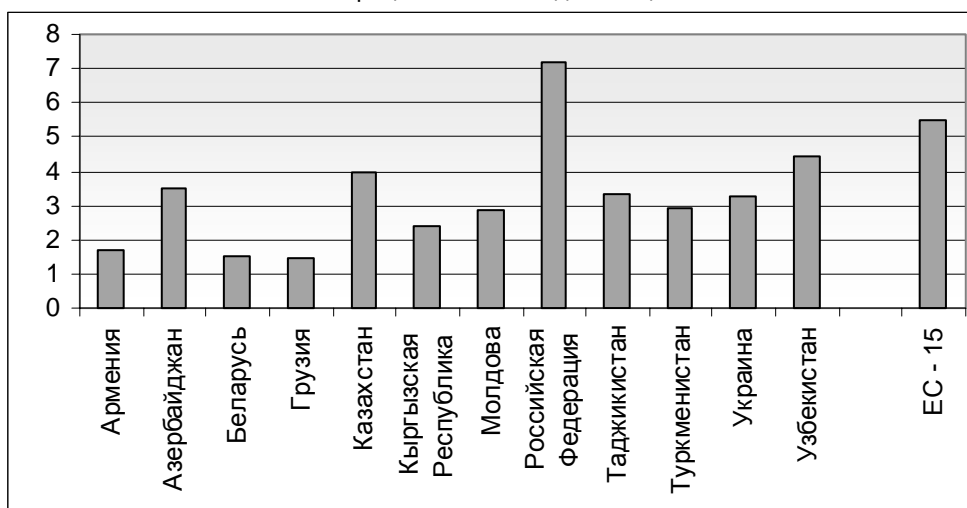
74. **Интеграция вопросов биоразнообразия в методы управления природными ресурсами (УПР).** Проблемы биоразнообразия не учтены должным образом в методах управления природными ресурсами, частично, из-за институциональных недостатков. Однако, этот вопрос надо рассматривать в более широком контексте – вряд ли в мире найдутся примеры того, как вопросы сохранения биоразнообразия действительно учитываются в методах земледелия. В ВЕКЦА торопливо осуществленная приватизация земли, раздробленность земли и отсутствие доступа к финансам или технологиям препятствуют устойчивому управлению земельными ресурсами. Во многих странах региона пастбищные угодья и бывшие коллективные леса находятся в управленческом вакууме. Разрушение инфраструктур управления водными ресурсами сказалось на деградации водно-болотных угодий, загрязнении водоемов, утрате диких животных и снижении доходов от туризма. В Украине и Беларуси до сих пор сохранение водно-болотных угодий и лесов получало 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 не учтено в методах земледелия.

75. **Финансирование сохранения биоразнообразия.** По данным Всемирного Банка, государственная поддержка управления природными ресурсами и сохранения биоразнообразия существенно сократилась, а в некоторых случаях полностью прекратилась. Это в особенности затрагивает сеть строгих природных заповедников и коллекции растений (такие как ботанические сады), но также влияет и на управление противопожарной деятельностью и борьбу с вредителями. Но это воздействие неодинаково во всех странах – в Казахстане, стране со средним уровнем доходов, более сильными государственными институтами государство берет больше обязательств и предоставляет больше средств на охрану окружающей среды, чем в большинстве стран ВЕКЦА.

### Мониторинг прогресса

Объективное измерение тенденций в области биоразнообразия затруднено, отчасти из-за множества видов и экосистем, отчасти из-за научных противоречий в отношении показателя измерения здоровья экосистемы (трудно) в сравнении с тенденциями в изменениях индикаторов видов (менее трудно, но и менее строго в научном плане). К 2008 г. в пан-Европейском регионе будет действовать согласованная программа мониторинга биоразнообразия и отчетности при содействии Европейской системы мониторинга биоразнообразия и индикаторов, призванная оказывать поддержку методов, учитывающих природную среду и биоразнообразие, включающая разработку к 2006 г. согласованного набора индикаторов биоразнообразия при активном участии соответствующих заинтересованных сторон. Первый индикатор, отобранный для данного доклада, относится к исчезающим видам птиц – птицы считаются лучшим индикатором, чем другие виды. Второй индикатор относится к охраняемым территориям – международным стандартом является охрана по меньшей мере 10% площади земельных ресурсов. Как и во многих других областях, оба индикатора не лишены проблем. Например, существуют проблемы 'парков на бумаге' (осуществляется ли действительно управление охраняемой территорией, или она существует только на бумаге), а также проблема, заключающаяся в том, насколько охраняемые среды обитания репрезентативны для национальных сред обитания.

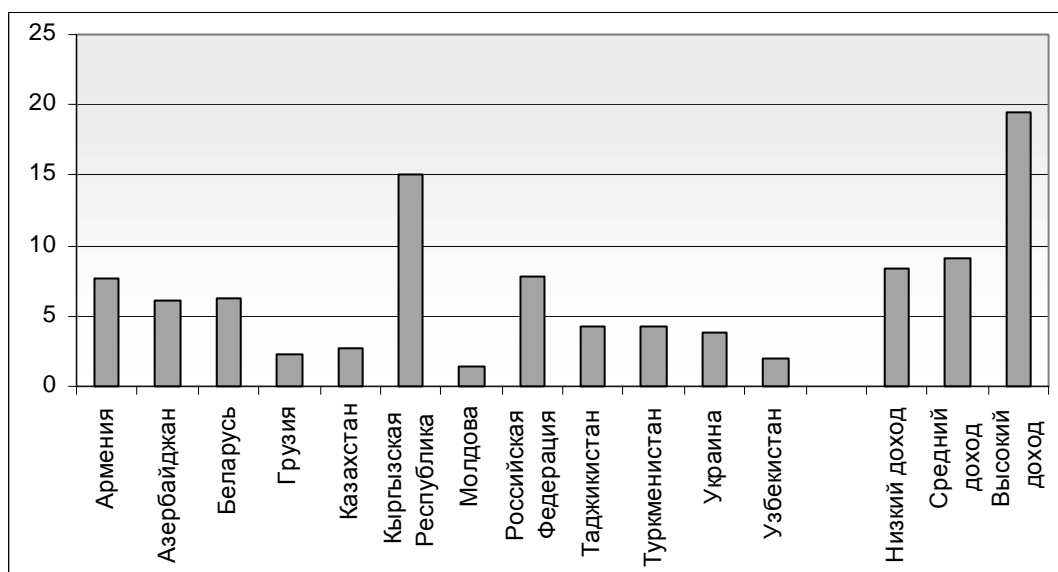
**Рисунок 11. Виды птиц под угрозой**  
Процент от всех видов птиц



Примечание: данные за 2002 г.

Источник: Всемирный банк, «Индикаторы мирового развития 2004 г.».

**Рисунок 12. Национально-охраняемые территории**  
Процент от всей территории



Примечания: данные, сообщенные в 2002 г. Группы по доходам в соответствии с классификацией Всемирного банка.

Источник: Всемирный банк, «Индикаторы мирового развития 2004 г.».

### ***Содействие прогрессу***

Организация, определенная как содействующая по данной цели – Объединенный Секретариат Пан-Европейской стратегии в области биоразнообразия и ландшафтов (PEBLDS) при ЮНЕП и Совете Европы.

Сотрудничающие организации – ЕАООС, РЭЦы и ПРООН.

### ***Основные источники информации***

Всемирный Банк. 2003. Стратегия в области биоразнообразия для Европы и региона Центральной Азии – проект для обсуждения. Вашингтон, ОК: Всемирный Банк

Неофициальные страновые обзоры по биоразнообразию, подготовленные ЮНЕП для данного доклада с использованием информации, имеющейся на веб-сайтах ООН и ЮНЕП-ГРИД-Арендал.

## 2.4 Цель 4. Интеграция природоохранных соображений в развитие ключевых секторов экономики

### 2.4.1 Общие вопросы секторальной интеграции

76. Решение вопросов интеграции экологической политики (ИЭП) в странах ВЕКЦА находится все еще на относительно ранней стадии и ведется фрагментарно. Однако, подобную картину можно наблюдать и в ряде стран ОЭСР. В советский период разработка политики шла путем интеграции во всех секторах экономики посредством централизованного планирования, но не включала экологических соображений. Создание и становление природоохранных министерств и ведомств в регионе – одно из первых достижений экологической политики в переходный период – потребовало огромных усилий, оставив мало времени и ресурсов для разработки межведомственного взаимодействия, которое все еще находится на низком уровне. Скучные организационные и административные ресурсы ограничивают масштабы интеграции, но еще более важной причиной можно считать слабые традиции межведомственного сотрудничества.

77. **Стратегическое планирование.** Природоохранные министерства были одними из первых среди тех, кто начал применять секторальную интеграцию. Они опробовали ее путем разработки экологических стратегий, планов действий, стратегий устойчивого развития, комплексных планов и других политических инициатив. К участию в этих инициативах привлекались другие министерства и заинтересованные стороны, однако уровень вовлеченности и сотрудничества, а также участие общественности были ограниченными. Результатом этого стало распространение отраслевых стратегий, часто нескоординированных между собой и даже имеющих конфликтные цели.

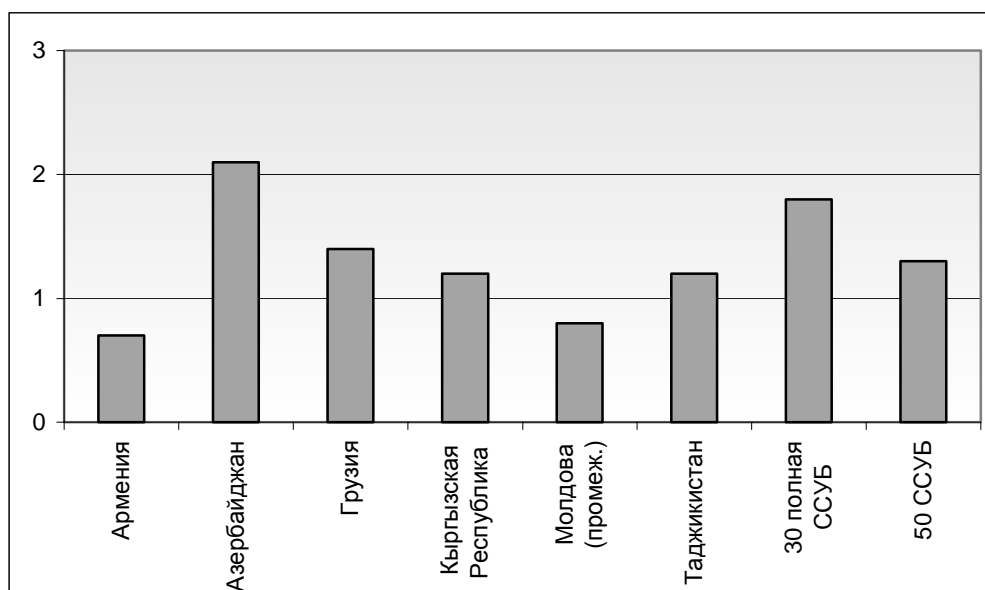
78. **Межведомственная координация.** Механизмы координации и сотрудничества для ИЭП остаются слабыми. Ряд отраслевых министерств имеют департаменты окружающей среды, однако эти департаменты не имеют достаточно власти и сил для выполнения своих обязанностей в полном объеме, а зачастую они не имеют и достаточной численности необходимого персонала. Имеются и другие формы сотрудничества, от наиболее формальных, путем участия в кабинете министров, до межведомственных рабочих групп, а также неформальных контактов между отдельными специалистами. Например, Беларусь создала Национальную комиссию по устойчивому развитию, в обязанности которой входит разработка национальной стратегии устойчивого развития и координация межведомственной политики.

79. **Инструменты интеграции.** В регионе имеется ряд инструментов, способствующих ИЭП, однако, эффективность этих инструментов все еще ограничена. Например, налоги и плата за энергоносители остаются на весьма низком уровне и, хотя плата за загрязнение распространена весьма широко, ни одна из стран не начала пока широкомасштабной реформы экологического налогообложения. Текущая ситуация с экологической оценкой и экономическими инструментами – основными инструментами для ИЭП – описана разделе, посвященном Цели 1.

### **Мониторинг прогресса**

Потенциальным индикатором для оценки прогресса в данной области деятельности является характер рассмотрения экологических вопросов в рамках национальных стратегий развития. Для беднейших стран ВЕКЦА рассмотрение экологических проблем в рамках стратегии документов по снижению уровня бедности (ССУБ) или других национальных социально-экономических планов развития может служить хорошим индикатором общего учета природоохранных соображений в различных секторах экономики. Экологический департамент Всемирного банка выпускает оценку учета экологических соображений в ССУБ – персонал Всемирного банка оценивает ССУБ по системе с 17 переменными для того, чтобы определить степень, в которой документ (i) определяет природоохранные задачи, (ii) анализирует связи между бедностью и окружающей средой, (iii) определяет политические и программные ответные меры для решения этих задач, и (iv) описывает процесс вовлечения и участия. Двумя недостатками этой оценки в качестве индикатора для экологической Стратегии ВЕКЦА можно считать то, что не все страны ВЕКЦА являются странами ССУБ, и что они учитывают лишь включение этих вопросов в ССУБ, но не само осуществление стратегий. Максимально возможным баллом является 3. В этом отношении регион ВЕКЦА отстает от среднемировой величины – которая сама по себе не слишком обнадеживает. Однако существуют и положительные примеры, такие как пример Азербайджана.

**Рисунок 13. Отношение к экологическим проблемам в ССУБ**  
Ранжирование



Источник: персонал Всемирного банка.

### **Содействие прогрессу**

Организациями, которые были определены в качестве содействующих достижению данной цели, являются ОЭСР и ПРООН. Сотрудничающие организации включают ЕАООС, РЭЦы, ЕЭК ООН, ЮНЕП и Всемирный банк.



### **Основные источники информации**

Европейский ЭКО-Форум. 2003. Интеграция экологической политики: теория и практика в регионе ЕЭК ООН.

ЕЭК ООН. 2003. Отчет об экологической политике в переходный период: Уроки, извлеченные за 10 лет подготовки Обзоров в области природоохранной деятельности ЕЭК ООН.

Дж. Боджо и Р.С. Рэдди. 2003. Состояние и эволюция экологических приоритетов в Стратегиях по борьбе с бедностью. Вашингтон: Всемирный банк.

#### **2.4.2 Сектор Энергетики**

80. В странах ВЕКЦА использование энергии в пересчете на душевой показатель ВВП гораздо выше, чем во всем остальном мире. Отчасти это можно объяснить климатическими особенностями – страны ВЕКЦА расположены в холодных широтах. Однако, основной причиной являются принимаемые политические решения. Многие страны ВЕКЦА богаты энергоресурсами и источниками энергии, включая уголь, нефть и природный газ, а также гидроресурсы. Советский Союз отреагировал на энергетический кризис 1970-х годов скорее увеличением внутреннего снабжения энергоресурсами, чем ростом энергоэффективности. К началу переходного периода страны ВЕКЦА характеризовались крупным сектором энергетики производившим значительное загрязнение окружающей среды и тяжелой промышленностью, потреблявшей значительное количество энергоресурсов, которая была источником серьезных проблем, таких как деградация лесов и широкое распространение заболеваний органов дыхания.

81. **Формулирование энергетической политики.** Формулирование энергетической политики не включает экологические соображения. Во время переходного периода потребление энергии и связанное с ним загрязнение окружающей среды снизились, во многом в связи с падением уровня промышленного производства, в не как следствие реформы энергетической политики. Энергетическая политика определялась конфликтными соображениями, связанными с ростом эффективности в связи с либерализацией рыночных цен и вопросами социальной справедливости. Таким образом, по социальным и промышленным причинам продолжают существовать прямые и косвенные субсидии.

82. **Стимулирование энергоэффективности.** Большинство стран были сформулированы четкие стратегии в области энергоэффективности – исключением являются Таджикистан и Туркменистан. В целом, можно констатировать серьезный прогресс в области их разработки и осуществления, хотя многие страны и не выделяют достаточное количество внутренних ресурсов, полагаясь, в основном, на помощь международного сообщества. Многие страны, которые не имели своих программ в области информирования общественности по энергоэффективности, в 1998 году начали их разработку – примерами могут служить Армения и Киргизской Республики. Однако, в большинстве стран взаимосвязь между стратегиями энергоэффективности и экологическими проблемами явно не прослеживается – частично это связано с отсутствием непосредственной озабоченности по поводу соблюдения обязательств в рамках Киотского протокола, поскольку Протокол не предусматривает дополнительных обязательств для большинства стран ВЕКЦА – и, таким образом, региону не удастся реализовать возможности. Предоставляемые в рамках Глобального экологического фонда (ГЭФ) и гибких механизмов Киото.

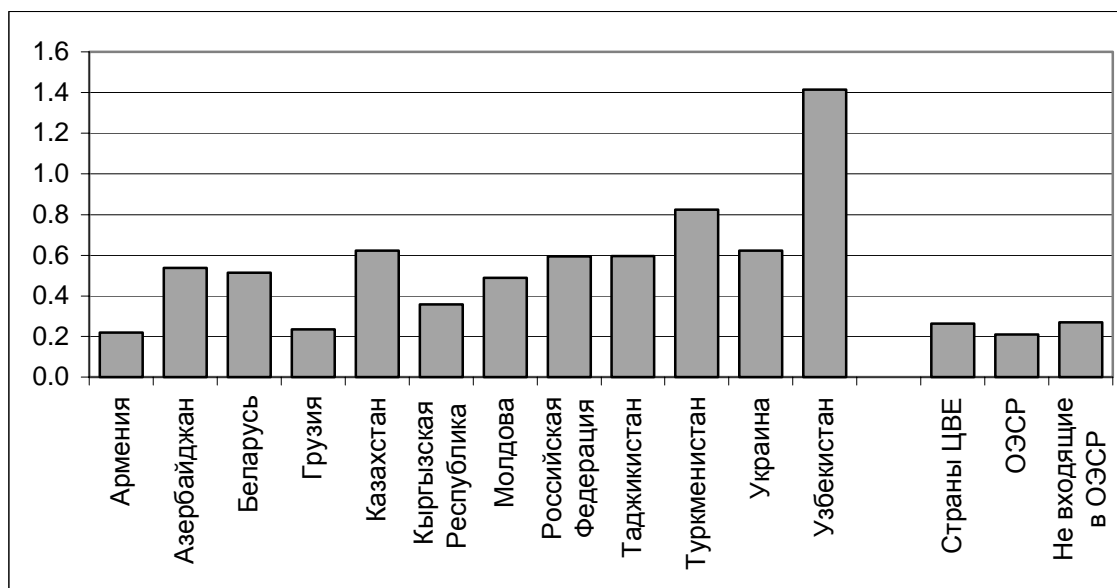
83. **Ценообразование.** Тарифы и цены на энергоносители в большинстве стран ВЕКЦА в значительной степени ниже, чем реальная стоимость производства и распределения энергии, что приводит к нарушению структуры экономики, потере эффективности экономики, чрезмерному расходованию энергоресурсов и росту загрязнения. Имеется определенный прогресс в реформировании систем ценообразования, хотя его темпы в большинстве стран невысоки.

Армения. Казахстан, Молдова, Украина и Таджикистан недавно создали комиссии в области ценообразования или регулирующие органы; подобный орган уже был создан в Российской Федерации в середине 1990-х годов.

### Мониторинг прогресса

Интеграция природоохранных 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 ведомствах, а также применения соответствующих инструментов политики, включая такие, которые способствуют управлению потребностями в энергоресурсах. В странах ВЕКЦА отсутствует оценка существования подобных элементов на уровне стран. Два индикатора, приводимые здесь, используются ООН наряду с пятью другими индикаторами для оценки прогресса в достижении Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в области интеграции принципов устойчивого развития в политику стран и в программы и для обращения вспять процесса утраты экологических ресурсов. Первый индикатор, интенсивность энергетики является лишь замещением показателя развития в сфере энергоэффективности. Два основных недостатка этого типа индикаторов связаны с временной задержкой в получении данных и относительно низким откликом на изменения в области политики. Имеются возможности для разработки более подходящих индикаторов для оценки в целом прогресса подцелей в области интеграции, а также в области энергетики в частности.

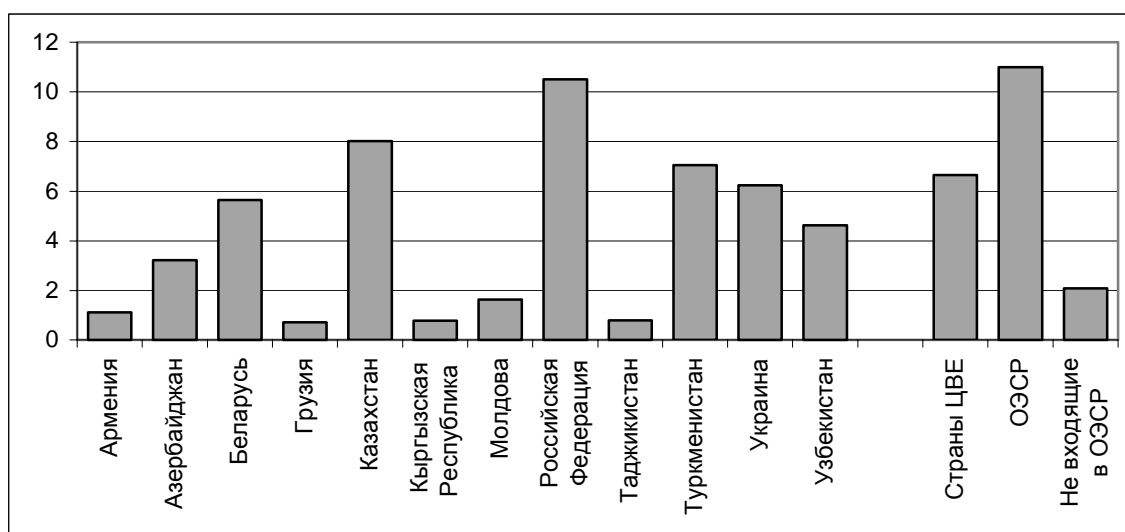
**Рисунок 14. Интенсивность энергетики**  
ВВП на кило эквивалента нефти в 1995 г. (Паритет покупательной силы в долларах США)



Примечания: данные за 2002 г. СЦВЕ обозначает страны Центральной и Восточной Европы: Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словацкая Республика, Словения, Чешская Республика и Эстония.

Источник: ОЭСР/МЭА, «Мировая энергетическая статистика и балансы 2004 г.».

**Рисунок 15. Изменения климата**  
Количество выбросов CO<sub>2</sub> на душу населения



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

Источник: ОЭСР/МЭА, «Выбросы CO<sub>2</sub> в результате сжигания топлива в 2003 г.».

### **Содействие прогрессу**

Организацией, которая была определена в качестве содействующей достижению данной цели, является ЕЭК ООН. Сотрудничающие организации включают ОЭСР, ПРООН и Всемирный банк.

### **Основные источники информации**

Секретариат Энергетической хартии. 2003. Путь к энергоэффективному будущему.

Европейский ЭКО-Форум. 2003. Интеграция экологической политики: теория и практика в регионе ЕЭК ООН.

#### **2.4.3 Транспортный сектор**

84. После 1989 года в странах ВЕКЦА отмечалось резкое падение объемов транспортных перевозок, вызванное экономической рецессией. Данные ограниченного качества предполагают грузоперевозки и пассажирский транспорт находятся на уровне середины 1970-х годов и значительно ниже уровня середины 1980-х. Тем не менее, судя по стабильному росту числа пассажирских автомобилей, находящихся в личном пользовании в регионе, потребности в использовании пассажирских автомобилей также вероятно быстро росли. По мере восстановления экономики и роста транспортных потребностей энергопотребление и связанные с ним эмиссии вероятно возрастут. В настоящее время важнейшими краткосрочными задачами являются постепенный отказ от использования этилированного бензина в тех странах, где это еще не сделано, отказ от топливных субсидий, внедрение самофинансирования транспортных систем путем налогов на топливо и движение в направлении к использованию более чистых автомобилей и внедрение более строгих режимов контроля за состоянием транспортных средств.

85. **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 в Грузии. В Молдове доля этилированного бензина составляет менее 1% рынка. В Узбекистане доля этилированного бензина на рынке все еще составляет 59%. Правительство приняло обязательство постепенно отказаться от его использования к 2008 году. Казахстан, где доля этилированного бензина составляет 15 %, поэтапный отказ от его использования произойдет к 2005 году.

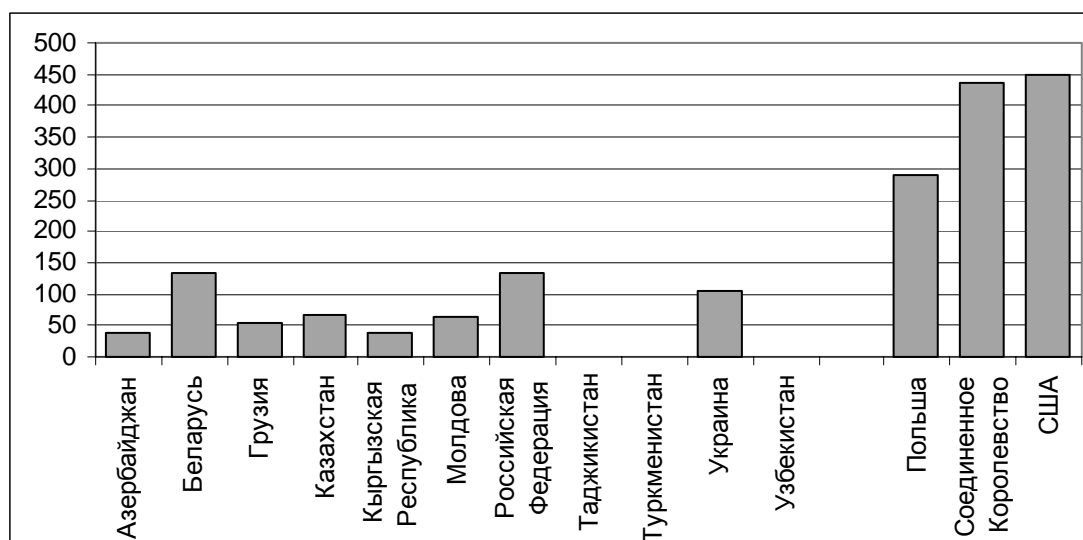
86. **Ценообразование на топливо.** Хотя в ряде стран ВЕКЦА действуют значительные акцизные налоги, несколько стран ВЕКЦА практически не вводит налогов на бензин или дизельное топливо. Более того, ряд стран на деле субсидирует у себя транспортное топливо, что выражается в том, что топливо продается по ценам ниже среднемировых с учетом доставки.

87. **Автомобильная технология.** Большинство стран ввели у себя ограничения на импорт автомобилей в отношении возраста и технических характеристик, наряду с налоговыми стимулами для автомобилей с каталитическими нейтрализаторами и использующими неэтилированный бензин.

### **Мониторинг прогресса**

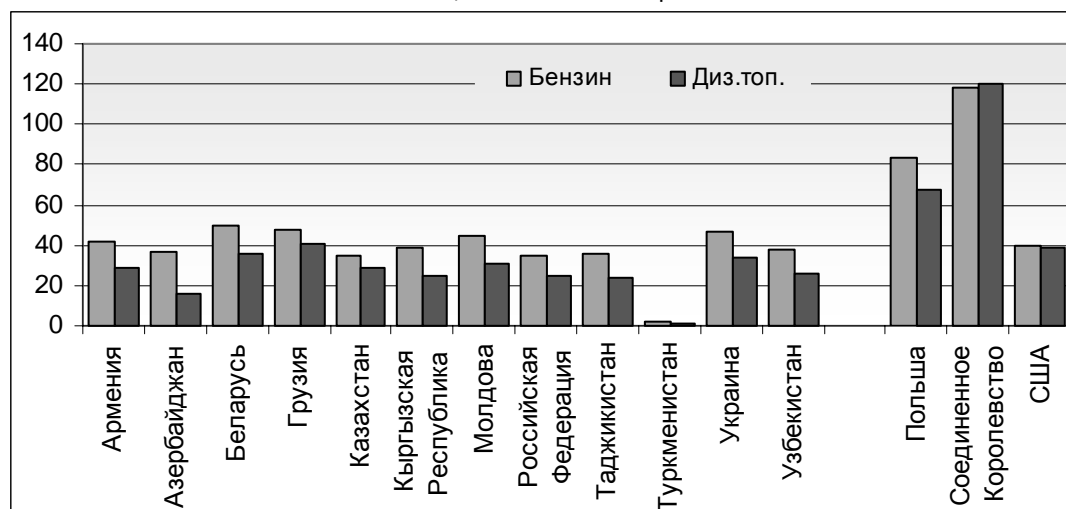
Задачи в области определения и выбора индикаторов для оценки прогресса в области интеграции природоохранных соображений в секторе транспорта те же, что и описанные выше в разделе, посвященном сектору энергетики. Кроме того, система оценки ЦРТ не включает индикаторов для транспорта. Первый из приведенных здесь индикаторов, число автомобилей, помогает определить нагрузку на окружающую среду, а также, хотя и в очень ограниченной степени, учет природоохранных соображений – например, если проводится политика активного стимулирования развития общественного транспорта. Второй индикатор, розничная цена топлива, продаваемого на бензоколонках, более тесно связана с политическими решениями, чем попытка закрепить экологические внешние факторы в поведении водителей.

**Рисунок 16. Пассажирские автомобили**  
Автомобили на 1000 жителей



Примечание: данные за 2002 г. Данные по Армении, Таджикистану, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.  
Источник: Международная федерация дорог, «Всемирная статистика по дорогам».

**Рисунок 17. Розничная цена топлива**  
В центах США за литр



Примечание: данные за 2002 г.

Источник: Германское техническое сотрудничество (GTZ), «Цены на топливо и налогообложение транспортных средств».

### Содействие прогрессу

Организацией, которая была определена в качестве содействующей достижению данной цели, является ЕЭК ООН. Сотрудничающие организации включают ЮНЕП, ОЭСР и Европейскую конференцию министров транспорта.

### Основные источники информации

DANCEE. 2003. Отчет о ходу выполнения Пан-Европейской стратегии поэтапного вывода из употребления этилированного бензина.

ЕАООС. 2003. Окружающая среда Европы: Третья оценка. Копенгаген, Дания: Европейское экологическое агентство.

#### **2.4.4 Сельское и лесное хозяйство**

88. **Сельскохозяйственная нагрузка на окружающую среду.** В странах ВЕКЦА имеется наследие серьезного отрицательного воздействия сельского хозяйства на окружающую среду, часто связанного с наличием уникальных экосистем. В советскую эпоху государственное планирование мало соотносило эффективность сельскохозяйственного производства и производства продуктов питания с безопасностью для окружающей среды. Площади пахотных земель расширялись за счет лесов и лугов, что усиливало также нагрузку на оставшиеся пастбища. Создание крупномасштабных ирригационных и дренажных систем, специализация ферм и инвестиции в животноводство приводили к большей зависимости от несельскохозяйственных ресурсов, включая агрохимикаты. Плохой контроль за использованием удобрений или его полное отсутствие привело к возникновению «горячих точек» скопления питательных веществ в регионах, специализировавшихся на животноводстве.

89. В переходный период резкое сокращение использования ресурсов в регионе, во многом объяснявшееся скорее реструктуризацией экономики, чем политическими изменениями, а также развитием технологий и потребительской сферы, сократили нагрузку на окружающую

среду по многим аспектам. Ряд основных проблем сохранился поныне – наиболее остро стоит проблема нагрузка в связи с ирригацией в бассейне Аральского моря. В то же время появился ряд новых видов нагрузки на окружающую среду – недостаток капитала для поддержания или развития инфраструктуры ферм накладывает нагрузку на водные ресурсы пресной воды, а неадекватное хранение и обращение с пестицидами приводит к возникновению горячих точек загрязнения. В существующей ситуации значительный нетронутый сельскохозяйственный потенциал в регионе может привести к интенсивному использованию пестицидов и удобрений по мере укрепления экономики стран ВЕКЦА.

90. **Учет природоохранных соображений в сельскохозяйственном секторе.** По всему региону ВЕКЦА четко прослеживается рост озабоченности и признания сложности социально-экономических проблем в сельской местности. Вместе с тем, развитие агро-экологической политики все еще находится на самой ранней стадии, консультативные услуги в области сельского хозяйства весьма слабы (что в полной мере относится к предоставлению агро-экологических консалтинговых услуг и учебных материалов), а обращение с отходами животноводства не находится на должном уровне. Ряд положительных сдвигов связан с грантами и займами, предоставляемыми МФУ для разработки стратегий и планов действий для смягчения последствий воздействия сельского хозяйства на окружающую среду. В странах ВЕКЦА действует ряд первоначальных программ обучения для оказания поддержки внедрению практики комплексного управления земледелием. Что касается органического земледелия, несмотря на высокую долю систем с малым объемом производства, которые могут способствовать переходу к органическому земледелию, развитие этих методов находится на самом начальном этапе.

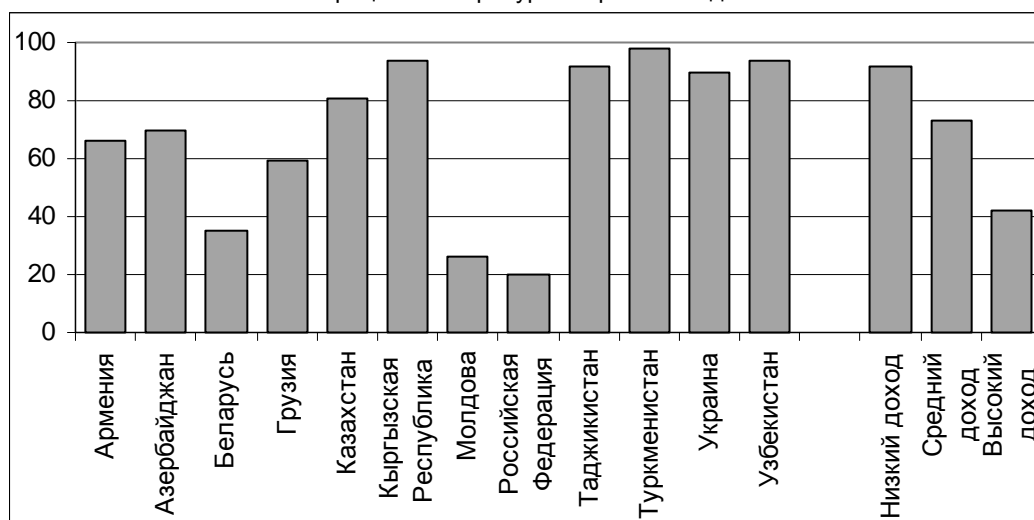
91. **Нагрузка лесного хозяйства на окружающую среду.** Леса в странах ВЕКЦА претерпевают значительные изменения, связанные с открытием новых экспортных рынков, институциональной реструктуризацией, изменениями условий и систем собственности. В Российской Федерации массивы девственных лесов сокращаются в западных областях, в Западной Сибири, южной части Восточной Сибири и на российском Дальнем Востоке. Отмечается нерациональное использование лесных ресурсов, связанное с перерубом лесов и нелегальными вырубками. Финансовый кризис 1998 года привел к максимальным уровням использования лесных ресурсов в течение десятилетия, поскольку стало гораздо выгоднее заготавливать и экспортировать сырье, что в свою очередь привело к реальной угрозе для еще нетронутых массивов лесов. Промышленная заготовка леса и лесные пожары, являющиеся результатом лесозаготовки, использование земель для сельскохозяйственных нужд и строительство дорог являются основными причинами еще одного негативного эффекта – фрагментации лесов.

92. **Рациональное управление лесными ресурсами.** Возможности для превращения делового леса в лесные территории, способные иметь различные функции и удовлетворять различные потребности (включая рекреацию, образование, охрану природы, роль буферных зон между застроенными территориями) зависят от степени важности лесного хозяйства для национальной экономики. По сравнению с другими регионами в странах ВЕКЦА доля вклада сектора лесного хозяйства в ВВП относительно велика – 4% по сравнению со средней величиной в 1% для стран ЕС. Средние цифры для стран ВЕКЦА маскируют существующие значительные различия между западными странами ВЕКЦА, где доля лесного сектора составляет до 4.5% ВВП, в то время как в странах Кавказа и Центральной Азии она составляет менее 0.1% ВВП. Дальнейший рост частного владения лесами может привести к росту лесозаготовок и вырубок, так как владельцы продолжают рассматривать леса в качестве потенциального источника доходов. Однако, растет также озабоченность по поводу того, что в тех странах, где приватизация и компенсационные меры могут привести к возникновению множества собственников лесов. Многие получают лишь очень маленькие наделы, что приведет к ограниченной заинтересованности в управлении ими.

### Мониторинг прогресса

Задачи в области определения и отбора индикаторов для оценки прогресса в учете природоохранных соображений в сельскохозяйственном и лесном секторах экономики аналогичны тем, что описаны выше для секторов энергетики и транспорта. Первый из приведенных здесь индикаторов сконцентрирован на вкладе сельского хозяйства в потребности в водных ресурсах – этот индикатор тесно связан с тем, что представлен выше на рисунке 8. Сельское хозяйство является доминирующим водопользователем в Центральной Азии, на долю которого приходится более 90 % общего использования воды. Осуществление политики и методов, направленных на приостановку и отказ от использования неэффективных методов ирригации, неадекватное управление водными ресурсами и отсутствие побудительных стимулов для сохранения водных ресурсов – иными словами, направленная на учет ключевых аспектов в области водных ресурсов в процессе принятия соответствующих решений – позволит снизить масштабы водоотведения и потерь, однако здесь применимо и предостережение, описанное в разделе, посвященном Цели 3. Второй из приведенных здесь индикаторов относится к набору, сформированному в рамках системы оценки ЦРТ. Слабой стороной данного показателя является то, что он не отражает конкретных проблем управления лесами в регионе ВЕКЦА, которые больше связаны с качеством лесов, чем с общим охватом территории.

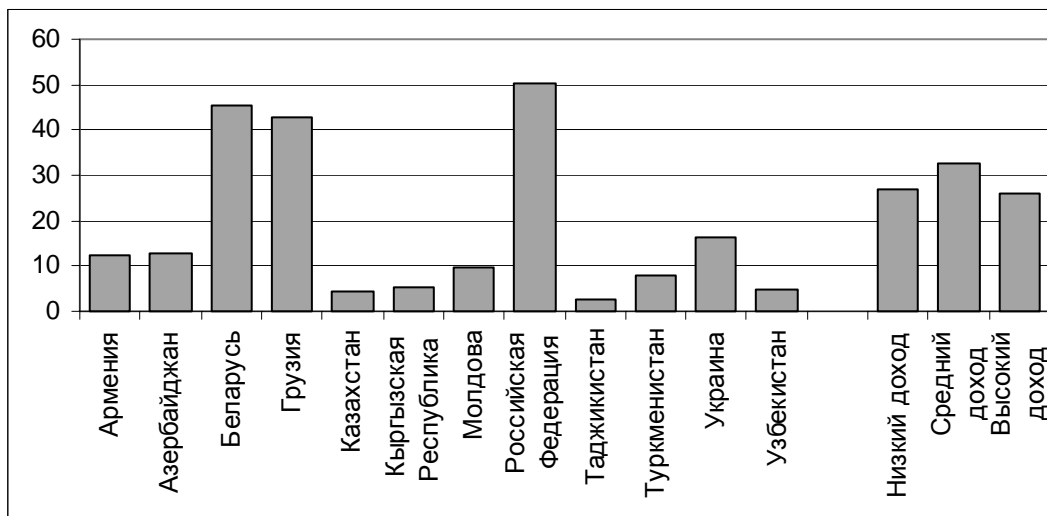
**Рисунок 18. Водоотведение для селско-хозяйственных нужд**  
Процент всех ресурсов пресной воды



Примечания: данные за разные годы.

Источник: Всемирный банк, «Индикаторы мирового развития 2004 г.».

**Рисунок 19. Площадь, покрытая лесом**  
Процент общей площади



Примечание: данные за 2000 г.  
Источник: ФАО, база данных ФАОСТАТ.

### ***Содействие прогрессу***

Организация, оказывающая содействие этой цели не определена.

### ***Основные источники информации***

ЕАООС. 2003. Окружающая среда Европы: Третья оценка. Копенгаген, Дания: Европейское экологическое агентство.



## 2.5 Цель 5. Создание и укрепление механизмов для мобилизации и выделения финансовых средств для достижения природоохранных целей

### 2.5.1 Природоохранные расходы

93. Что касается финансовых усилий, то регион ВЕКЦА характеризуется серьезными обязательствами и намерениями в области улучшения состояние окружающей среды. Большинство стран ВЕКЦА готовы выделить на природоохранные расходы практически такую же часть национального дохода, что и страны Центральной и Восточной Европы и 15 стран-членов ЕС<sup>4</sup>. Средняя величина, тем не менее, скрывает существенную разницу, существующую между странами. В 2000 г. диапазон составлял от 0,4% ВВП для Азербайджана – до 2,4% для Молдовы.

94. Существует разительный контраст между серьезными усилиями и неудовлетворенными потребностями. В других разделах данного отчета последовательно отмечается недостаток финансовых средств для решения ключевых экологических проблем. Низкая доля инвестиций в природоохранную сферу – лишь около 25% – также свидетельствует о недостаточности выделяемых средств.

95. Как объяснить подобное несоответствие? Одним из объяснений может служить тот факт, что основной объем природоохранных расходов идет на финансирование работы природоохранной инфраструктуры – как правило, 50-85% природоохранных расходов приходится на долю водоснабжения и канализации. Текущие расходы природоохранной инфраструктуры весьма высоки, и поскольку ВВП резко снизился в начале 1990-х годов, природоохранные расходы в качестве доли ВВП повысились и достигли уровня ЕС, в то время как расходы в абсолютном выражении не могли полностью покрыть затраты на содержание и работу природоохранной инфраструктуры, и решение многих других экологических проблем осталось недофинансированным.

96. **Внутренние источники финансирования.** Улучшение состояния окружающей среды в странах ВЕКЦА зависят от мобилизации внутренних финансовых ресурсов. В настоящее время внутренние, а не международные источники финансирования составляют наибольшую долю общих природоохранных расходов в странах ВЕКЦА. В 1996-2001 гг. внутренние источники финансирования составляли почти или свыше 90% природоохранных расходов Казахстана, Молдовы, Украины, Туркменистана и России. Внешние ресурсы имеют большее значение в ряде беднейших стран – так, внутренние источники финансирования составляли менее половины общих природоохранных расходов в Киргизской Республике, Армении и Грузии.

97. Тем не менее, природоохранные расходы не всегда растут одновременно с экономическим ростом<sup>5</sup>. Абсолютные уровни природоохранных расходов не имеют четких трендов во времени. В период 1996-2001 гг. в ряде стран они росли (Армения, Казахстан и Киргизская республика) и сокращались в других (Азербайджан, Россия, Украина и Узбекистан).

<sup>4</sup> 15 стран-членов ЕС – это 15 стран, которые сформировали Европейский Союз до его расширения в 2004 году.

<sup>5</sup> В наличии нет данных, которые позволяли бы четко проанализировать природоохранные расходы. Данный отчет использует термин 'природоохранные расходы' для краткости, подразумевая более широкое понятие 'расходов, связанных с окружающей средой'. 'Расходы, связанные с окружающей средой' включают 'природоохранные' расходы (как это определено в Методологии ОЭСР по контролю загрязнения и его снижению) плюс расходы на питьевое водоснабжение и на управление некоторыми природными ресурсами.

Однако, в качестве доли ВВП, природоохранные расходы оставались неизменными или сокращались за период 1996-2001 гг.

98. В большинстве стран ВЕКЦА размеры расходов на природоохранную деятельность в частном секторе неопределенны. Решение экологических проблем не обязательно требует государственного финансирования, что соответствует принципу «платит тот, кто загрязняет». Применение этого принципа потребует эффективного использования политических инструментов, направленных на создание системы стимулирования, которая заставит тех, кто загрязняет окружающую среду, бороться с загрязнением за счет собственных средств.

99. **Внешние источники финансирования.** В ряде стран ВЕКЦА возможна дальнейшая мобилизация внутренних ресурсов, однако, имеются возможности и для увеличения помощи доноров. Несмотря на то, что доноры увеличили свою поддержку для повышения качества окружающей среды в регионе – и в абсолютном выражении, и в качестве доли прямой помощи во всей помощи – оказание помощи в природоохранном аспекте представляет собой гораздо меньшую долю общей помощи, чем в других регионах с сопоставимыми уровнями дохода. Более того, экологическая помощь в данный регион поступает от ограниченного числа доноров – в 1996-2001 гг., три донора (Европейская комиссия, Соединенные Штаты Америки и Дания) предоставили 48% всей экологической помощи – что привело к тому, что общие размеры помощи стали во многом зависеть от изменений приоритетов ключевых доноров. Гораздо больше может быть сделано для повышения эффективности международного сотрудничества и для обеспечения его лучшего соответствия нуждам партнеров в странах ВЕКЦА.

100. При финансировании улучшения состояния окружающей среды в регионе ВЕКЦА существует определенное 'разделение труда' между донорами и международными финансовыми учреждениями (МФУ). Экологическая помощь доноров распределяется по всему региону, но больше она направлена на беднейшие страны. Несмотря на то, что Российская Федерация являлась крупнейшим получателем экологической помощи в абсолютном выражении, при анализе доли ВВП страны-получателя оказалось, что наибольшие уровни помощи приходятся на шесть или семь стран ВЕКЦА с низким уровнем дохода – цифры варьируют от 0.33% для ВВП экономики Армении до 0.01% для экономики Беларуси или Туркменистана. Вместе с тем, МФУ концентрируют свои усилия на более крупных странах с относительно более высоким уровнем дохода – Российской Федерации, Украине и Казахстане, на долю которых приходится свыше двух третей природоохранных займов. Займы для стран ВЕКЦА с более низкими уровнями дохода гораздо меньше в пропорции к их заемному потенциалу.

101. Низкая приоритетность проблем устойчивости состояния окружающей среды в национальных повестках дня в области развития являются определенным препятствием к росту экологической помощи. В контексте текущего международного развития, донорская помощь и предоставление концессионных займов все больше осуществляются в рамках национальных планов развития – таких, как Стратегии по борьбе с бедностью. В регионе ВЕКЦА лишь Казахстан включил вопросы окружающей среды в приоритеты программы ЕС/ТАСИС.

### **2.5.2 Управление государственными природоохранными расходами**

102. Управление государственными природоохранными расходами в регионе ВЕКЦА является весьма слабым. При достаточно слабой общей информационной базе для осуществления управления государственными расходами особую проблему представляет собой финансовая оценка экологических программ. Инвестиции и текущие расходы для достижения экологических целей редко рассчитываются объективно и правильно, таким образом, они не используются в качестве получения информации о развитии политики. Осуществление политики также осложняется проблемами управления финансами – большая часть государственных средств в

природоохранном секторе расходуется без четкой программной основы и вне зависимости от поставленных целей.

103. Неадекватные методы расходования средств мешают прогрессу в достижении экологических преимуществ. Существующие программы не имеют ни приоритизации, ни ориентации на результаты; они не имеют анализа эффективности затрат, инструментов осуществления и реалистичных финансовых планов; и хотя они зачастую включают инвестиции, которые должен осуществить частный сектор и муниципалитеты, они не могут предоставить эффективные побудительные стимулы для тех партнеров, которые должны осуществить инвестиции. В результате этого скудные ресурсы распределяются слишком расплывчатым образом между многочисленными проектами и программами, а программы недофинансируются и не выполняются. Осознание этой проблемы растет – например, в Российской Федерации 15 федеральных целевых программ в 2002 г. были объединены в одну.

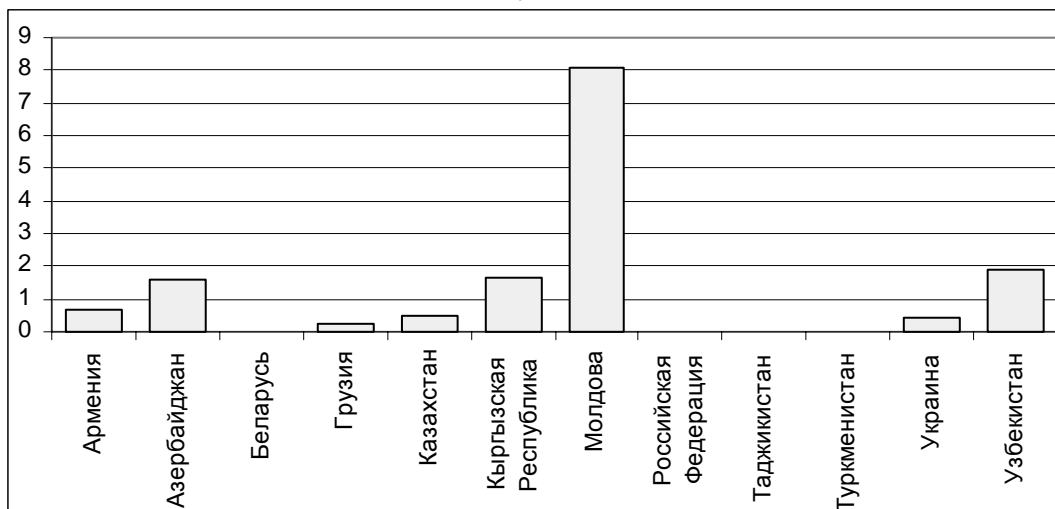
104. Однако, слабое управление природоохранным финансированием также лишает природоохранный сектор гораздо большего объема ресурсов. Природоохранные власти в странах ВЕКЦА обычно ограничены рамками бюджетного процесса и программ государственных инвестиций. Зачастую это также является результатом непонимания остальной частью правительства реальной экономической ценности улучшения состояния окружающей среды, а, вследствие этого, и ответственности за предоставление экологических товаров, услуг и инфраструктуры. Тем не менее, природоохранные ведомства могут повысить эффективность своей работы путем привлечения больших государственных средств и иностранной финансовой помощи, если они будут работать в соответствии с общепринятыми стандартами обоснованного управления и разумного государственного финансирования. В настоящее время институциональная основа для управления государственными средствами является слабой, если оценивать ее с точки зрения трех составляющих - природоохранной эффективности, финансовой практичности и эффективности управления.

105. Экологические фонды, и в особенности системы взимания платы за загрязнение, работают плохо. За исключением Украины и Молдовы специализированные выделенные экологические фонды не являются ни важными, ни необходимыми элементами в системах природоохранного финансирования для включения вопросов охраны окружающей среды в программы государственных расходов. В то же время, существующие в настоящее время системы экологических платежей в странах ВЕКЦА не являются эффективными в плане получения прибыли или ликвидации стимулов для загрязнения – для этого необходимы более редкие платежи, более простые и прозрачные процедуры, а также более высокие ставки (с учетом индекса инфляции). Имеются также возможности и для проведения более амбициозной и нейтральной в плане прибыли реформы природоохранного финансирования – включая новые экологические налоги и другие виды платежей за пользование экологическими услугами.

### **Мониторинг прогресса**

Шесть приведенных здесь показателей охватывают проблемы мобилизации дополнительных финансовых средств. Первые три показателя фокусируются на внутреннем финансировании, в то время как остальные сфокусированы на международной помощи. СРГ ПДОС/ОЭСР в настоящее время работает над оценкой качества управления природоохранными расходами, но охват стран в настоящее время недостаточен для того, чтобы готовить отчетные материалы на данном этапе. Показатель, отражающий относительное распределение государственных и частных расходов, в частности, следует толковать с осторожностью, поскольку достоверность данных проблематична. Как и в случае с данными по экологической обстановке, необходимо учитывать улучшение качества данных по расходам на природоохранную деятельность, поскольку они являются ключевым элементом процессов стратегического планирования.

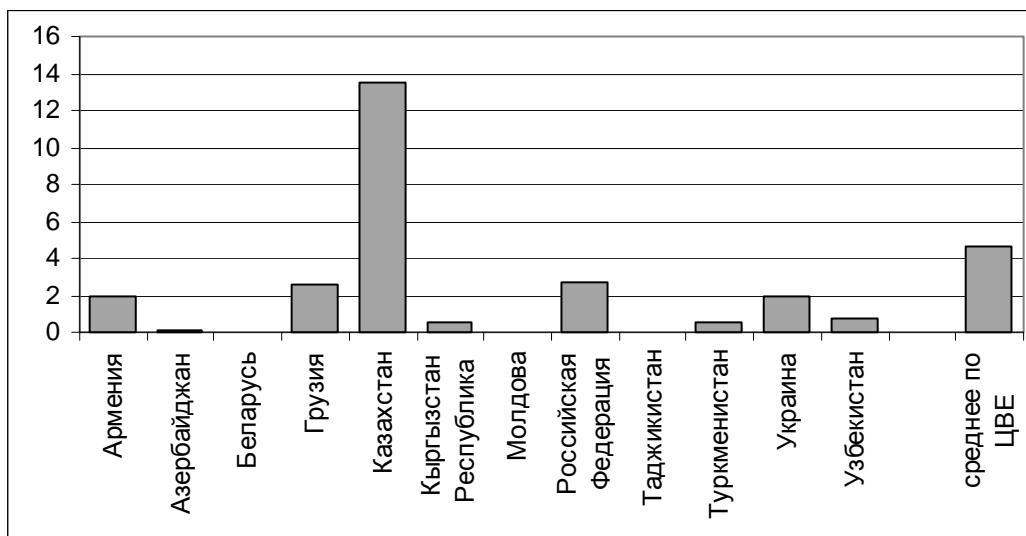
**Рисунок 20. Природоохранные расходы государственного сектора**  
Как часть общих государственных расходов



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.

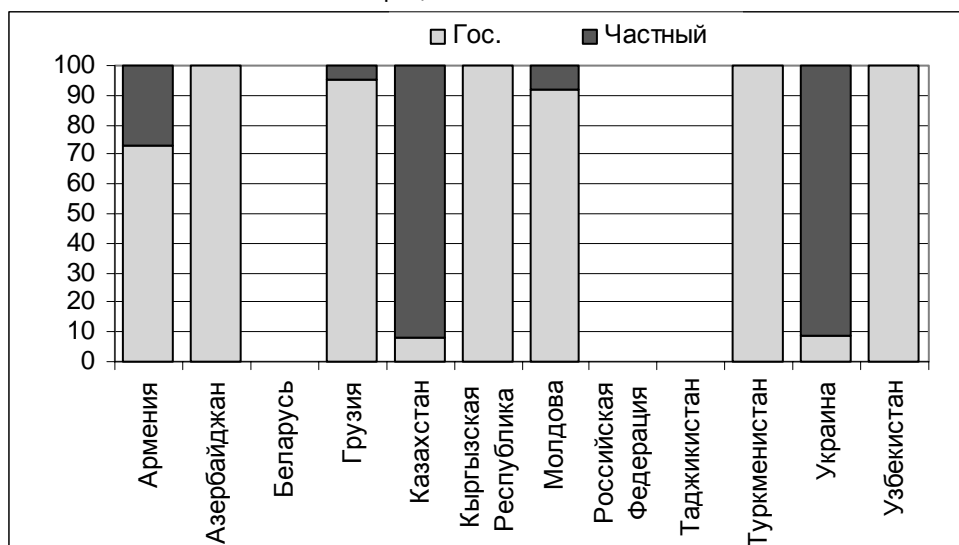
**Рисунок 21. Инвестиции в природоохранную деятельность**  
Как составляющая ВКО



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

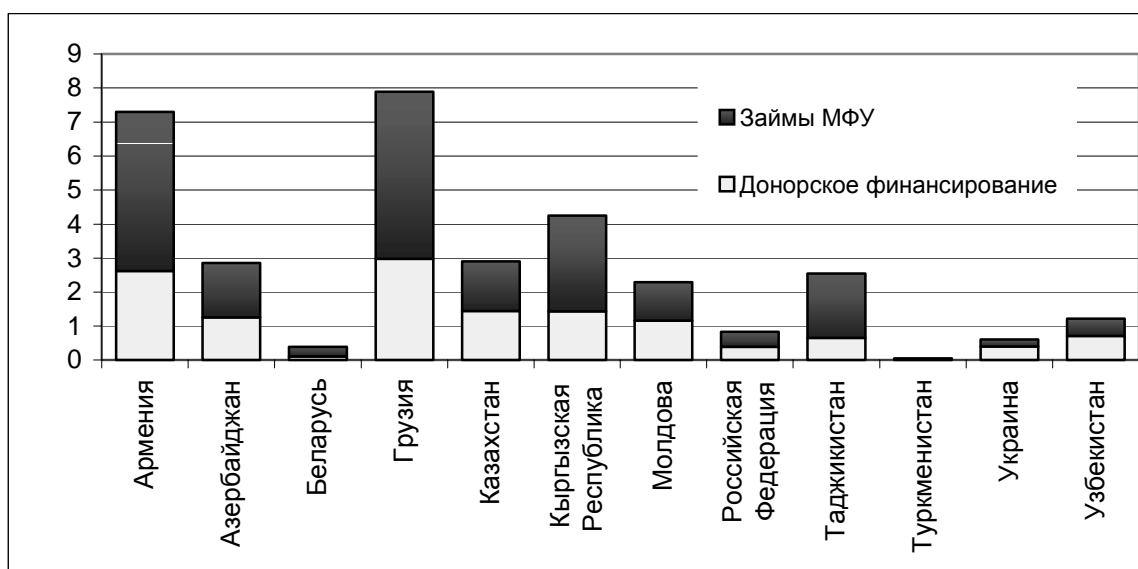
Источник: ЕБРР, МВФ, ОЭСР на основе национальных данных.

**Рисунок 22. Затраты на природоохранную деятельность в частном и государственном секторах**  
процентное соотношение



Примечание: По Армении, Кыргызской Республике и Узбекистану данные за 2001 и 2000 гг.  
Источник: ОЭСР на основе национальных данных.

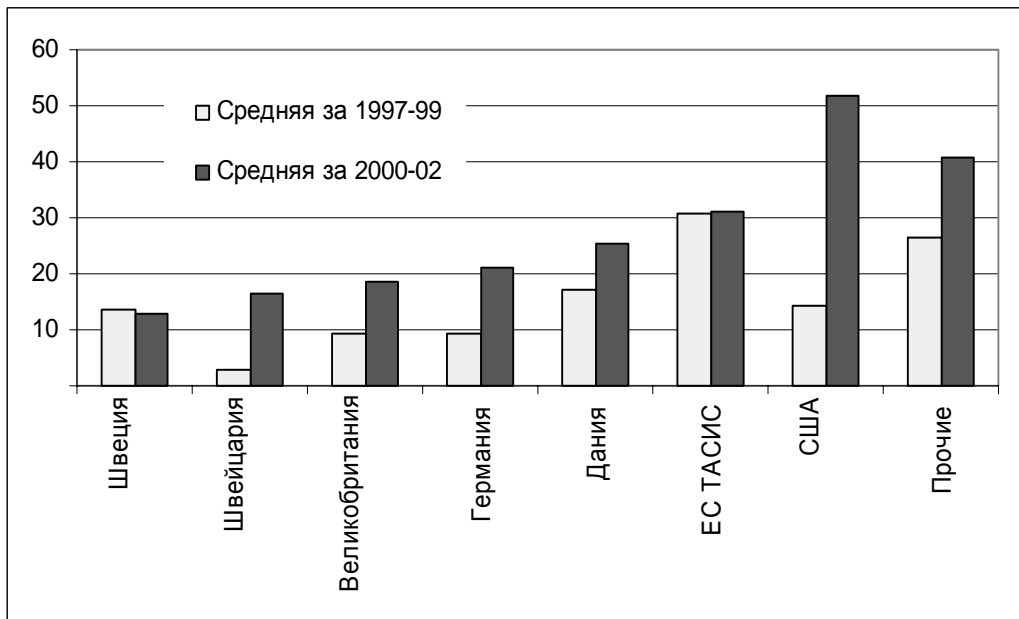
**Рисунок 23. Помощь и финансирование в области охраны окружающей среды в ВЕКЦА**  
€ на душу населения



Примечания: средние значения за 2000-02 гг. Данные по обязательствам на официальную помощь на цели развития (ОПР) и официальную помощь (ОП).

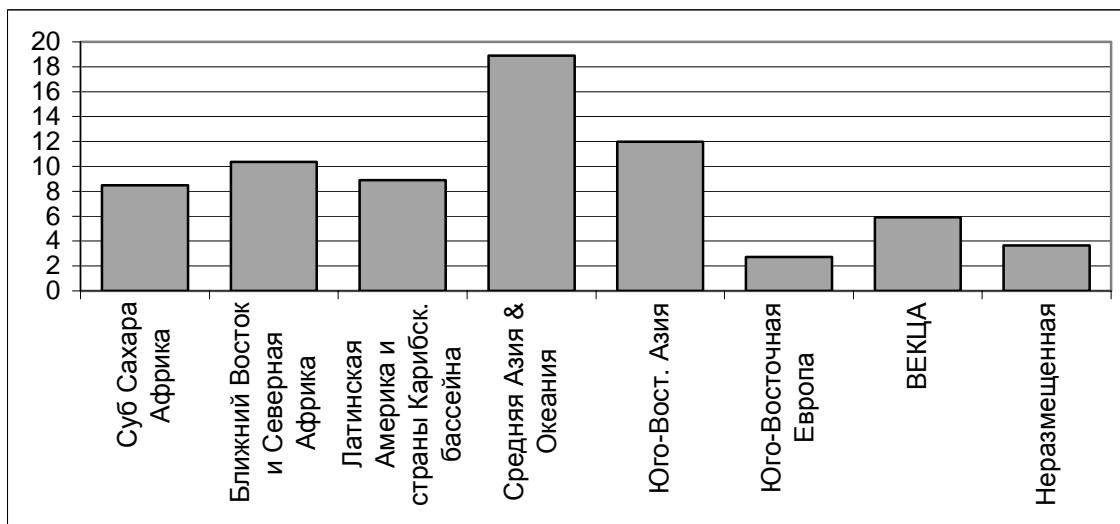
Источник: база данных по помощи ДСР/ССО ОЭСР, отчетность доноров и МФУ.

**Рисунок 24. Обязательства доноров по оказанию помощи в области охраны окружающей среды**  
Миллион Евро



Примечание: данные по обязательствам на официальную помощь на цели развития (ОПР) и официальную помощь (ОП). Средние значения рассчитываются только по имеющимся данным.  
Источник: база данных по помощи ДСР/ССО ОЭСР, отчетность доноров.

**Рисунок 25. Региональная природоохранная ОПР/ОП**  
Как составляющая общей ОПР/ОП



Примечание: данные за 2002 г. по общему чистому потоку двусторонней и многосторонней ОПР/ОП.  
Источник: база данных по помощи ДСР/ССО ОЭСР.

---

***Содействие прогрессу***

---

Организация, оказывающая содействие достижению этой цели - СРГ ПДООС /ОЭСР. Сотрудничающие организации включают ПРООН, КПП, ЮНЕП, Всемирный банк, ЕБРР, ЕЭК ООН и РЭЦы.

---

***Основные источники информации***

---

СРГ ПДООС/ОЭСР. 2003. Финансирование охраны окружающей среды в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии (ВЕКЦА): Аналитический отчет.

СРГ ПДООС/ОЭСР. 2003. Тенденции в расходовании средств на природоохранные нужды и международные обязательства в области окружающей среды в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии, 1996-2001.

## 2.6 Цель 6. Предоставление информации для принятия решений в природоохранной политике, содействие участию общественности и экологическое образование

### 2.6.1 Укрепление экологического мониторинга и управления информацией

106. В сравнении с другими регионами с сопоставимыми уровнями доходов, в странах ВЕКЦА отмечается довольно высокоразвитая система экологической информации. Тем не менее, эти системы не лишены некоторых недостатков, что мешает им достигать поставленных политических целей. Часто они характеризуются несовершенным мониторингом (особенно в части атмосферного воздуха, качества поверхностных вод и отходов); недостаточностью измерений и неадекватностью систем обработки информации; несовершенством баз данных (особенно электронных); неполным анализом экологических рисков и ненадежными неполными данными отчетности.

107. Сильные и слабые стороны, присущие сегодняшним системам управления информацией, уходят корнями в советское прошлое. В СССР собирались большие массивы данных, относящихся к состоянию и тенденциям окружающей среды. Однако, качество данных было неоднородным, часто эти данные были несовместимыми а иногда ведомства просто не соглашались раскрывать свою информацию. В то же время систематические оценки состояния окружающей среды усложнялись проблемами со сбором и сопоставлением данных, а работа по их анализу, консолидации и синтезу для целей выработки политики был недостаточной, не говоря уже о том, что экологическая информация редко становилась достоянием общественности.

108. **Правовые и институциональные вопросы.** Правовая структура, на которой зиждется управление экологической информацией, в основном является адекватной, охватывая экологический мониторинг, отчетность и доступ общественности к экологическим данным. Однако, проблема с координацией возникает на уровне институциональной структуры. Очень немногие страны попытались собрать воедино органы и ведомства, занимающиеся мониторингом, но с учетом большого количества таких ведомств, большинство стран сосредоточили свои усилия на оптимизации их координации и взаимодействия. Особенных успехов на этом поприще достигли Россия, Украина и Беларусь, но в большинстве стран ВЕКЦА функции по национальному мониторингу остаются крайне неоднозначными, что приводит к низкой результативности, в том числе к дублированию и обмену данными на платной основе. Нерешенной задачей продолжает оставаться координация деятельности между центральными и местными органами власти

109. **Экологический мониторинг.** В разных странах мониторинговый потенциал неодинаков. Первая группа стран (включающая Украину, Беларусь и Российскую Федерацию) сохранила объемы мониторинговой деятельности за последние 10 лет, или допустили крайне незначительное сокращение, но методики пока остаются слабо разработанными, оборудование и техника морально и физически устаревают, а компетентным ведомствам все труднее привлекать на работу квалифицированных экспертов. На фоне сложных экономических условий, а в некоторых случаях – политических конфликтов, вторая группа стран (особенно на Кавказе и в Центральной Азии) испытала существенное сокращение спектра сред, являющихся объектом мониторинга.

110. Удовлетворение спроса на результаты управления природоохранной деятельностью не является основной движущей силой. Во многих странах ВЕКЦА спад мониторинговой деятельности означает, что полученные данные не всегда полны или просто недоступны в



главных направлениях экологической политики. Однако, в некоторых странах продолжает наблюдаться значительный контраст между наработанными данными по определенным тематикам и сложностью в использовании этих данных для целей принятия решений.

111. **Экологическая отчетность.** Качество экологической отчетности также весьма неоднородно в странах ВЕКЦА. В половине этих стран регулярно выходят отчеты по состоянию окружающей среды (СОС), в составлении которых участвует большое количество организаций – в России – более 40 министерств и ведомств. Хотя в этих отчетах охватываются вопросы, относящиеся к национальным приоритетам, очень немногие из них действительно содержат информацию о политических усилиях, направленных на достижение этих приоритетных задач. В большинстве отчетов использование индикаторов, привязанных к политическим целям, весьма ограничено, и уж совсем в немногих осуждаются новые тенденции и делаются выводы, на которые могут опираться решения должностных лиц

112. Доступ общественности к отчетам СОС довольно ограничен. И главное препятствие – не стоимость опубликованных отчетов, а их ничтожные тиражи: например, в Кыргызской Республике такой отчет публикуется в 300 экземплярах, а в Российской Федерации – в 1000. В некоторых странах (Грузия, например) выпускается аннотированная версия отчета, которая распространяется через Средства Массовой Информации (СМИ). Малые бюджеты, выделяемые на подготовку и публикацию отчетов СОС, не позволяют делать их многоцветными и внешне привлекательными. В некоторых странах отчет помещается и в Интернете, но регулярный доступ к веб-ресурсам имеет очень немного людей.

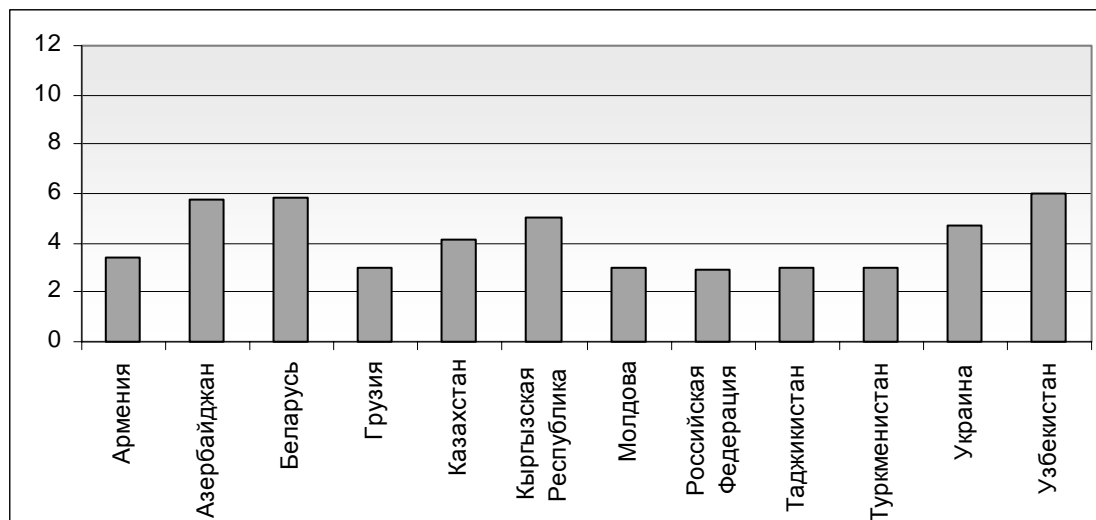
---

### **Мониторинг прогресса**

---

В индикаторе, представленном здесь, сочетается система подсчета, используемая Европейским агентством по охране окружающей среды для оценки полноты и своевременности предоставления страной ответов на вопросы анкеты для сбора данных по почве, воде и отходам для Отчета по третьей оценке, и система подсчета, используемая сотрудниками ОЭСР для оценки полноты ответов стран на требование об отчетности, вытекающее из Конвенции о долгосрочном трансграничном загрязнении воздуха (LRTAP) по восьми загрязнителям воздуха в 2001 и 2002 годах. Малое количество баллов свидетельствует о том, что проблемы существуют либо на уровне мониторинга, либо на уровне управления информацией. Максимальное количество очков – 12, по 3 очка на каждое направление: воздух, вода, почка и отходы. Однако, для Таджикистана, Узбекистана и Туркменистана максимальная сумма баллов будет 9, поскольку эти страны не являются сторонами Конвенции.

Рисунок 26. Экологический мониторинг и информационный менеджмент  
Рейтинг



Источник: ЕАООС, сотрудники ОЭСР.

### ***Содействие прогрессу***

Организация, которой поручено содействовать достижению этой цели - ЕЭК ООН. Сотрудничество велось с ЮНЕП, ЭКО-ФОРУМом, ЕАООС и РЭЦами.

### ***Основные источники информации***

UNECE. 2003. Environmental Monitoring and Reporting – Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia. New York and Geneva: United Nations.

EEA and UNECE. 2003. Lessons Learned from Data Collection for the Kiev Report.

#### ***2.6.2 Участие общественности в принятии природоохранных решений***

113. После распада СССР в странах ВЕКЦА стали укореняться многие демократические принципы, в т.ч. доступ общественности к информации и ее участие в принятии природоохранных решений. Стали зарождаться и развиваться новые тенденции и формы демократии, на практике реализующиеся в референдумах, общественных слушаниях, и судебных процессах по природоохранным вопросам, связанные с защитой прав граждан. Тем не менее, уровень общественного экологического сознания по-прежнему остается довольно низким из-за преобладания экономических проблем, отсутствия традиций общественного участия в принятии решений и недоверия к государственным органам управления и особенно к судам.

114. Более подробная информация об общественном участии в принятии природоохранных решений в странах ВЕКЦА доступна отнюдь не регулярно. Секретариат Орхусской Конвенции подготовит оценку состояния ее выполнения на основе национальных отчетов о прогрессе выполнения положений Конвенции в начале 2005 года. В Конвенции большое внимание уделяется вопросам доступа к информации, участию общественности и доступу к правосудию по природоохранным вопросам. Конвенцию ратифицировали все страны ВЕКЦА, за исключением Узбекистана и Российской Федерации.

115. **Доступ к информации.** В странах ВЕКЦА Орхусская Конвенция рассматривается преимущественно как орудие стимулирования 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 списке национальных приоритетов, поскольку многие страны считают это направление одной из предпосылок закладывания надежного фундамента для участия общественности в принятии природоохранных решений.

116. **Участие общественности.** В то же время, многие правительства пока не очень склонны расширять участие общественности, полагая, что население в своей массе не может сделать какой-либо весомый вклад в силу недостаточности информации. Тем не менее, в ряде стран положения об участии общественности закладываются в законодательные акты, а в некоторых разрабатываются механизмы проведения регулярных общественных слушаний по новым законам и государственным программам, сказывающимся на состоянии окружающей среды. Например, подобные подвиги в законодательстве и практике допуска общественности к участию в решении природоохранных вопросов наблюдаются в Украине, Грузии, Казахстане и Узбекистане.

117. Законодательные нормы, которыми регулируется такое участие, не гарантирует полного вовлечения населения в принятие решений. В странах Центральной Азии большинство норм законов, касающихся доступа к информации и участия общественности, носят декларативный характер и не опираются на механизмы практической реализации. Общественные консультации организовываются, как правило, только на начальных этапах программ, и в большинстве стран отсутствуют какие-либо рычаги или процедуры, предусматривающие постоянное вовлечение населения. Плюс к этому, экономические трудности часто сопровождаются высоким уровнем общественной апатии, что отнюдь не способствует активному и конструктивному участию общественности в принятии решений в области охраны окружающей среды.

118. **Доступ к правосудию.** Доступ к правосудию, являющийся третьей фундаментальной оставляющей Орхусской Конвенции, представляет собой самый трудный участок практической работы, потому что в большинстве стран отсутствуют законы, четко расписывающие права и обязанности сторон судебных процессов.

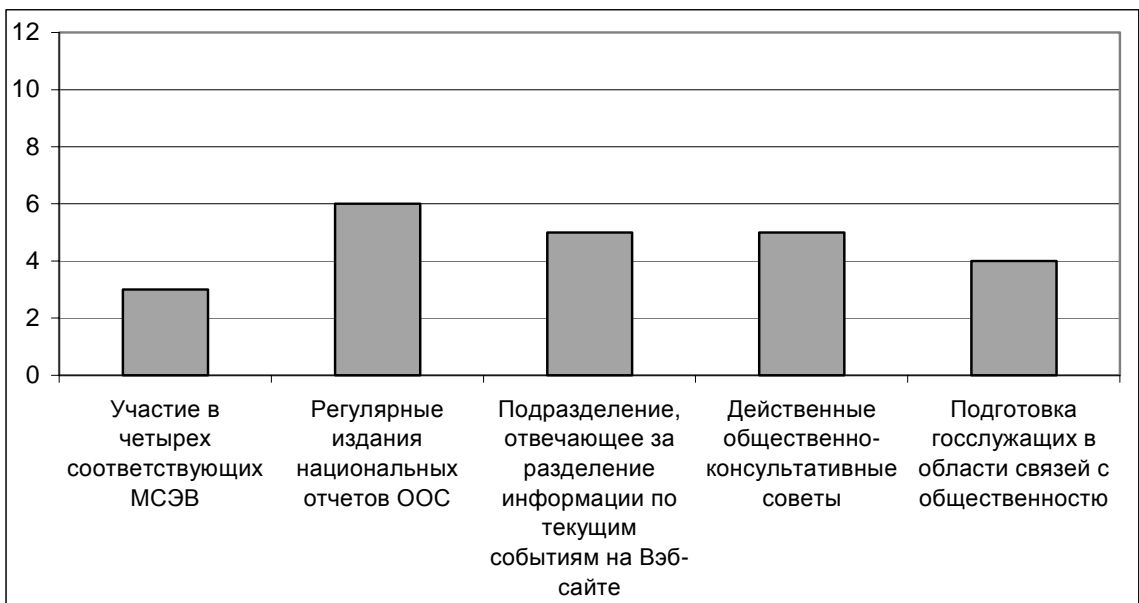
---

### **Мониторинг прогресса**

---

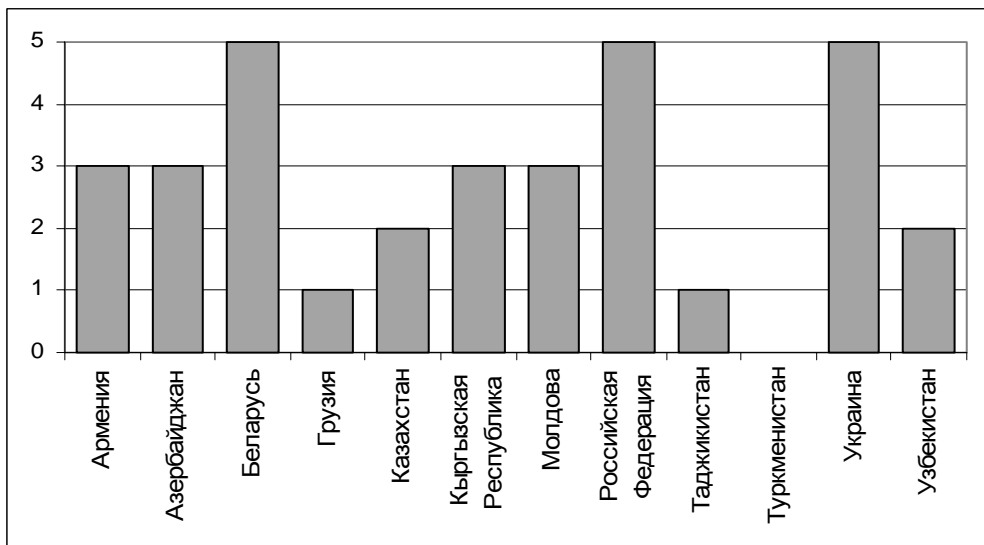
В первом индикаторе, приведенном здесь, делается попытка отразить меры, предпринимаемые правительством для обеспечения более широкого общественного участия в природоохранных делах. Эти меры включают: (i) подписание многосторонних соглашений по охране окружающей среды (МСООС) с мощной составляющей в виде участия общественности (как, например, Орхусская Конвенция о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам охраны окружающей среды, Эспооская Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте; Протокол о реестрах выбросов и переносов загрязняющих веществ к Орхусской Конвенции; Протокол о стратегической оценке состояния окружающей среды к Эспооской Конвенции), (ii) усилия, направленные на информирование общественности (регулярное издание национальных отчетов о состоянии окружающей среды, организация подразделения, отвечающего за размещение информации по текущим событиям на веб-сайте министерства), (iii) создание каналов общественного участия в процессе принятия решений (действенные общественно-консультативные советы) и (iv) усилия в направлении повышения оперативности реагирования со стороны правительства на предложения и замечания от населения (подготовка госслужащих в области связей с общественностью). Второй индикатор, приведенный здесь, отражает результаты анализа, недавно проведенного ЕЭК ООН по качеству веб-сайтов природоохранных министерств (с учетом содержания, перекрестных ссылок и скорости соединения) с максимальным количеством 5 баллов. Оба индикатора в значительной степени относятся к сфере общедоступной информации, отчасти в связи с дефицитом информации об участии общественности, а отчасти – ввиду того, что публичная информация может быть относительно действенным средством активизации участия общественности в управлении природоохранными делами.

**Рисунок 27. Региональные базисные параметры по участию общественности**  
Число стран



Источник: ЭКО-форум.

**Рисунок 28. Оценка экологических Вэб-Сайтов**  
Рейтинг



Примечание: в Туркменистане отсутствует официальный веб-сайт по охране окружающей среды.  
Источник: персонал ЕЭК ООН, сотрудники ОЭСР.

### Содействие прогрессу

Организациями, которым поручено содействовать достижению этой под-цели ЕЭК ООН, ПРООН и РЭЦы.

Сотрудничество велось с ЮНЕП, Эко-Форумом и ОБСЕ.

### Основные источники информации

ЕЭК ООН 2003. Текущий отчет о состоянии ратификации и выполнения Орхусской Конвенции.

Эко-Форум. 2004. Индикаторы участия общественности в принятии решений в области охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА – Аналитический обзор.

Неофициальная информация Российского РЭЦ.

#### **2.6.3 Экологическое образование**

119. В последнее время экологическому просвещению уделяется все больше внимания в странах ВЕКЦА. Это является результатом возникновения концепции Образования для устойчивого развития (ОУР) и нового импульса, заданного этому процессу на Втором Всемирном саммите по устойчивому развитию и развитому на Киевской встрече Министров охраны окружающей среды, на котором было принято Заявление об Образовании для устойчивого развития. Стратегия Образования для устойчивого развития находится в стадии разработки в регионе ЕЭК ООН и послужит вкладом в инициативу ООН – Десятилетие Образования для устойчивого развития, которая начинается в 2005 г. Хотя Экологическая Стратегия ВЕКЦА и включает экологическое образование, образование для устойчивого развития – это более широкое понятие. Когда начнется реализация Стратегии устойчивого развития ЕЭК ООН, появится больше информации по ОУР. Приведенная далее информация относится только к природоохранному образованию.

120. Нормативно-законодательная база для экологического просвещения создана практически на всей территории региона. Например, в странах Центральной Азии приняты программы и рамочные документы, предусматривающие непрерывную образовательную деятельность в различных формах.

121. Однако практическая реализация по-прежнему представляет собой серьезную проблему в связи с концептуальными недостатками и дефицитом ресурсов. Среди государственных служащих до сих пор наблюдается устойчивая тенденция к ассоциированию экологического образования с экологией, что подрывает возможность осуществления масштабных образовательных программ. Формальное экологическое просвещение в регионе, как и раньше, в большой мере характеризуется устаревшими учебными программами и курсами, несовершенными материалами и учебными пособиями и отсутствием квалифицированных преподавателей и инструкторов.

122. **Формальное экологическое образование.** Дошкольному образованию по природоохранным вопросам уделяется незаслуженно мало внимания. Даже в Казахстане, где все учебные программы содержат компонент «экологическое просвещение», реально просветительская работа ведется буквально в нескольких дошкольных учреждениях. В курсах начальной и среднеобразовательной школ предусматривают преподавание элементов экологии – преимущественно в рамках курсов природоведения в младших классах и биологии в старших, но эти элементы пока нельзя назвать комплексным экологическим просвещением. В ВУЗах некоторых стран экологические курсы являются обязательными в рамках многих дисциплин. Но

отсутствие единого концептуального и методического подхода приводит к разобщенности, непоследовательности и обособленности от основных университетских курсов. Процесс профессионального обучения управлению природоохранной деятельностью идет медленно.

123. Отсутствие базовых ресурсов наносит ощутимый ущерб способности реализации формальных просветительских программ в области охраны окружающей среды. Часто учебники и прочие пособия оказываются устаревшими и не всегда отражают наиболее актуальные и специфические экологические проблемы каждой из стран. Часто приобретение этих материалов оказывается многим не по карману: например, казахстанская образовательная система «Экология и диалектика», нашедшая большое распространение в 1990-х годах, сейчас практически не используется в силу слишком большой стоимости сопутствующих учебников. Тем не менее, нельзя не отметить ряд положительных сдвигов: процесс замены старых программ и учебников уже начался в некоторых странах, например, в Таджикистане, где созданы новые пособия под названием «Экология» и «Экономика и окружающая среда», а в Узбекистане планируется выпустить учебные пособия по теме «Человек и окружающая среда». Идет подготовка преподавателей, хотя, как ни парадоксально, им не всегда удается найти работу.

124. **Неформальные виды экологического образования.** Большой вклад в развитие экологического образования в регионе делают НПО. Многие неправительственные организации имеют устойчивые связи с международными программами, пользуясь благодаря этому доступом к международному опыту и ресурсам в большей степени, чем это могут позволить себе представители государственной образовательной системы. Разрабатывая собственные программы и публикации, НПО играют особую роль, выполняя функцию центров экологического образования. Помимо этого, внеклассная деятельность в некоторых школах помогают повышать уровень экологической грамотности.

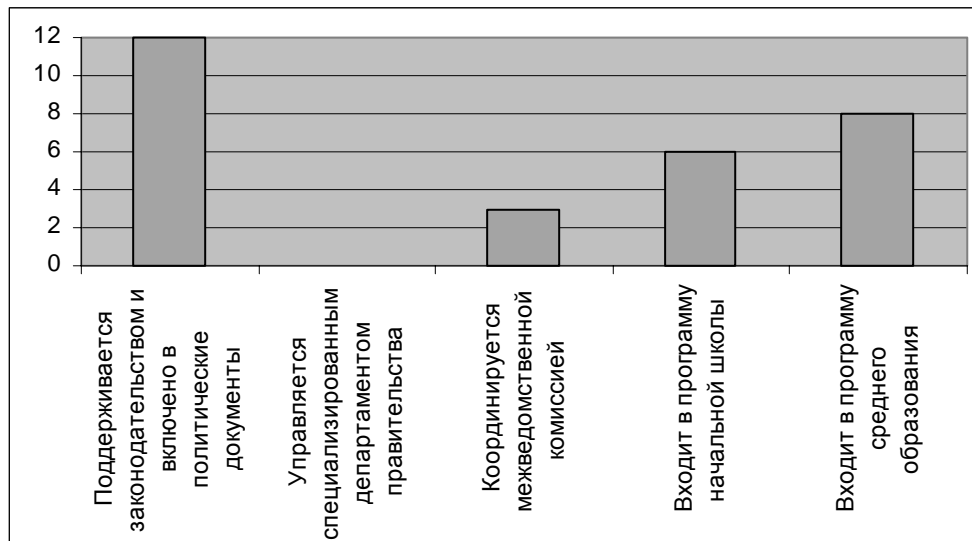
---

### **Мониторинг прогресса**

---

Индикатор сконцентрирован скорее на природоохранном образовании, чем на более широкой концепции образования для устойчивого развития. Как и первый индикатор, относящийся к участию общественности (представленный в предыдущем разделе), индикатор природоохранного образования был разработан совместными усилиями сотрудников СРГ ПДООС/ОЭСР и Эко-Форума – коалиции экологических НПО. Эти индикаторы представляют собой первую попытку в осуществлении мониторинга реакций политики в этих двух областях. Во всем мире ключевые индикаторы, отражающие реагирование политики, разработаны хуже, чем индикаторы, отражающие нагрузку на окружающую среду, или экологические условия. Для представления точной оценки усилий, предпринятых странами ВЕКЦА для достижения Целей Стратегии, потребуется проведение большой работы над индикаторами реагирования политики (называемыми также индикаторами управления природоохранной деятельностью).

**Рисунок 29. Природоохранное образование**  
Число стран



Источник: ЭКО-форум.

### ***Содействие прогрессу***

Организацией, которой поручено содействовать достижению этой под-цели, является ЕЭК ООН. Сотруничающие организации ПРООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО, РЭЦы и Эко-форум.

### ***Основные источники информации***

РЭЦ СА. 2003. Природоохранное образование в Средней Азии.

Информационный вклад ЭКО-форум и Российского РЭЦ

## **2.7 Цель 7. Определение и решение трансграничных проблем и укрепление сотрудничества со структурой международных конвенций**

125. Целый ряд природоохранных задач и проблем в регионе ВЕКЦА имеют трансграничный характер, поэтому подходы к их решению требуют международных усилий. Вообще, для сотрудничества существует весьма широкое поле возможностей – например, в области подходов к управлению альтернативными отходами, поскольку в ряде стран некоторые виды отходов не производятся в достаточном количестве, чтобы обращение с ними было эффективным. Во многих случаях хорошей основой для такого сотрудничества являются многосторонние соглашения в области охраны окружающей среды. Географическая близость ВЕКЦА к расширенному ЕС является еще одним свидетельством того, что оба региона имеют общие интересы в сотрудничестве в направлении минимизации угроз трансграничного характера, в том числе в области охраны окружающей среды. В этой части также более подробно рассматриваются вопросы водных ресурсов – например, страны Закавказья и Центральной Азии испытывают серьезные проблемы, связанные с общими для их территорий реками. Можно сказать, что сдвиги на этом тернистом пути может стать хорошим индикатором всеобщего прогресса в многосторонних усилиях по решению экологических проблем.

### **2.7.1 Участие во многосторонних соглашениях по охране окружающей среды**

126. Подходить к оценке прогресса в контексте этой цели можно, в частности, сквозь призму многосторонних соглашений по охране окружающей среды (МСООС). Значительная часть усилий по выработке политики в странах ВЕКЦА осуществляется именно на международном уровне – через глобальные, региональные и субрегиональные конвенции.

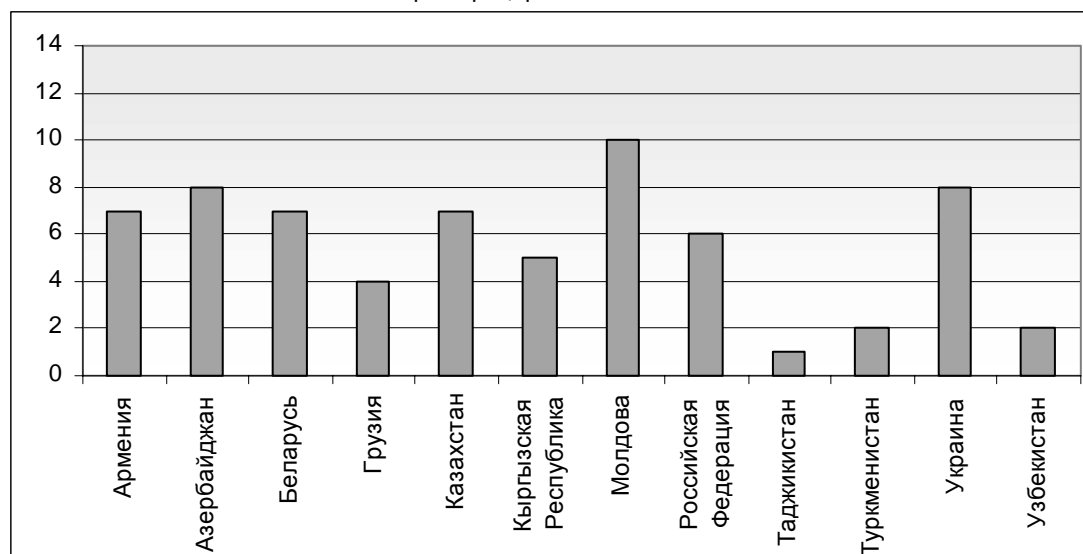
127. Степень ратификации МСООС в регионе довольно неоднородна: например, из 15 анализируемых стран Молдова ратифицировала 10 конвенций, а Таджикистан – всего лишь одну. В то же время, все чаще высказывается обеспокоенность тем, что факт ратификации МСООС не обязательно означает эффективное выполнение такого соглашения. Было бы очень важно узнать поподробнее о способности каждой из стран выполнять требования МСООС, поскольку особой пользы от ратификации невыполняемого соглашения нету.

### ***Мониторинг прогресса***

Для целей настоящего отчета работники ОЭСР собрали сведения об участии стран ВЕКЦА в 15 МСООС в 15 направлениях, соответствующих контексту настоящего Отчета: загрязнение воздуха, отходы и химикаты, вода, биоразнообразие, оценка состояния окружающей среды и участие общественности. Индикатор показывает количество МСООС, ратифицированных всеми странами. К рассматриваемым соглашениям относятся следующие: Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и Протокол по проблемам воды и здоровья к этой Конвенции; Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (LRTAP) и четыре сопутствующих протокола к ней, подписанных после 1992 г.; Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном аспекте (Эспо); Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий; Орхусская Конвенция; Базельская Конвенция; Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС); 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.



**Рисунок 30. Ратификация экологических конвенций и протоколов**  
Число ратифицированных соглашений



Источник: веб-сайты конвенций.

### 2.7.2 Трансграничные проблемы: Вода

128. В странах ВЕКЦА прослеживается существенная взаимозависимость в плане водных ресурсов, поскольку многие проблемы, связанные с распределением и загрязнением вод, имевшие национальный характер в СССР, приобрели трансграничное значение. В частности в Центральной Азии, через территории которых протекают реки Амударья и Сырдарья, сотрудничество по эксплуатации вод этих рек имеет определяющее значение для экономической и политической стабильности. Среди других примеров можно назвать зависимость Азербайджана от трансграничной реки Куры, или споры между Молдовой и Украиной по поводу использования и загрязнения реки Днестр. Для решения этих проблем новая и согласованная правовая основа, регулирующая совместное использование трансграничных вод, но для достижения этой цели может понадобиться немало времени. Помимо этого, для стран ВЕКЦА, непосредственно граничащие с расширенным ЕС, открываются новые возможности сотрудничества в направлении совместного использования общих водотоков.

129. В общем наблюдаются положительные тенденции и настрой на углубление сотрудничества по вопросам трансграничных вод в ВЕКЦА и сотрудничество по вопросам многих трансграничных рек, о чем свидетельствует заключение ряда новых соглашений и создание новых совместных комиссий. Но в то же время, есть еще и ряд направлений, в которых сотрудничество развивается менее безоблачно. Иногда соглашений нет вообще, а иногда существующие договоренности не выполняются, или не являются эффективным средством для решения актуальных проблем, в том числе их социальных, экономических и природоохранных аспектов.

130. Сотрудничество осуществляется главным образом в рамках структуры соответствующих международных конвенций, в т.ч. Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. На эту Конвенцию делается конкретная ссылка в Преамбуле нескольких соглашений, а ее положения отражены в соответствующих статьях. Но потенциал для дальнейшей работы еще весьма велик. Несколько стран до сих пор не присоединились к этой Конвенции.

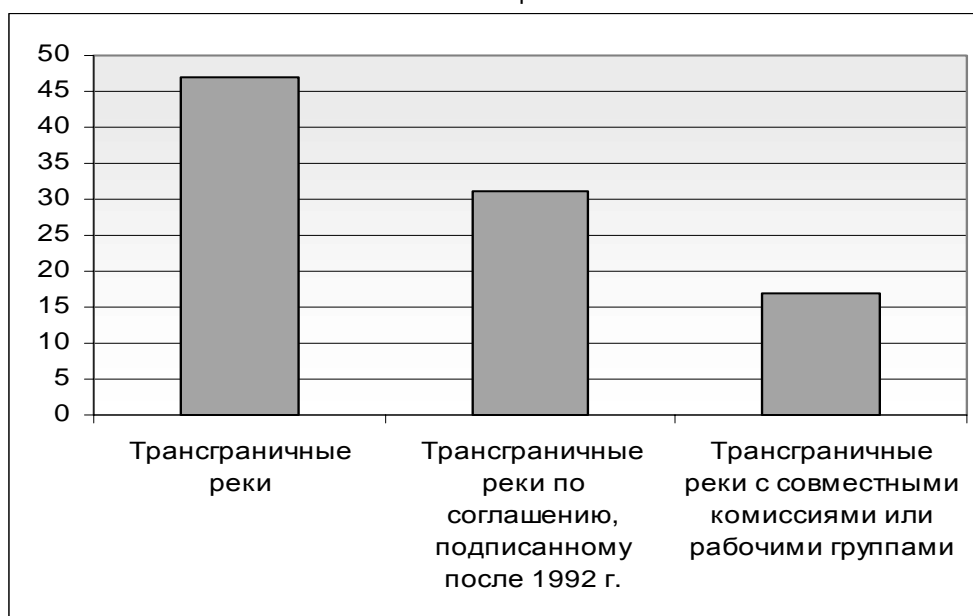
131. Противоречия между пользователями воды по поводу того, как использовать водные ресурсы между странами низовья и верховья рек во многих случаях остаются неразрешенными. Например, в Центральной Азии, расположенные вверх по течению рек, в приоритетном порядке направляют водные ресурсы на производство гидроэлектроэнергии в зимний период, в то время как страны, находящиеся в низовьях, больше заинтересованы в использовании воды для ирригации летом. На Кавказе разумное и равномерное использование воды в бассейнах рек Кура, Псоу и Самур (две последние находятся в границах Российской Федерации) продолжает оставаться несогласованным вопросом.

132. Существенным препятствием для более эффективного сотрудничества остается недостаток и несовершенство правовой нормативной базы для двустороннего и многостороннего сотрудничества. Международное сотрудничество по вопросам трансграничных вод в странах ВЕКЦА часто страдает теми же недугами, что и управление водными ресурсами в национальном масштабе – плохо развитые институты и слабые программы мониторинга (см. Раздел о Цели 3). На самом деле, сотрудничество в этой области нельзя рассматривать как задачу, обособленную от других национальных и международных императивов, стоящих перед ведомствами, ответственными за использование водных ресурсов.

### **Мониторинг прогресса**

В черновом варианте оценить прогресс в области использования трансграничных вод можно было путем рассмотрения списка рек, являющихся объектом согласованного совместного управления. Приведенный здесь индикатор построен на основе соглашений, подписанных до 1992 года. Для того, чтобы учесть и усилия по практическому выполнению этих соглашений, включена также информация о реках, находящихся в компетенции совместных постоянно действующих органов.

**Рисунок 31. Сотрудничество по трансграничным рекам**  
Число рек



Источник: ЕЭК ООН, ЮНЕП/РОЕ.

***Содействие прогрессу***

Организациями, которым поручено содействовать прогрессу в этом направлении, являются ЕЭК ООН и ЮНЕП.

Сотрудничество велось с ПРООН, РЭЦ ами и Секретариатами КБР ООН и РКИК ООН.

***Основные источники информации***

UNECE, UNEP/ROE, Ministry for Natural Resources of the Russian Federation, Swedish EPA and Ecoterra. 2003. Transboundary Water Cooperation in the Newly Independent States.