

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

ПРОГРЕСС В СТРАНАХ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ
И В НОВЫХ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВАХ

ЦЕНТР ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ СО СТРАНАМИ-НЕЧЛЕНАМИ

ОЭСР

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА
В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА
К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

*ПРОГРЕСС В СТРАНАХ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ
И В НОВЫХ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВАХ*

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

В соответствии со Статьей 1 Конвенции, подписанной в Париже 14 декабря 1960 г. и вступившей в силу 30 сентября 1961 г., Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) способствует осуществлению политики, направленной на:

- достижение наивысшего устойчивого роста экономики и занятости и повышение уровня жизни в странах-членах ОЭСР при сохранении финансовой стабильности и тем самым на обеспечение вклада в развитие мировой экономики;
- обеспечение вклада в оздоровление экономического роста как в странах-членах ОЭСР, так и в странах, не входящих в ОЭСР в процессе экономического развития; а также
- обеспечение вклада в расширение мировой торговли на многосторонней недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

К числу первоначальных членов ОЭСР относятся Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Турция, Франция, Швейцария и Швеция. Ниже перечисленные страны стали членами ОЭСР позднее, путем присоединения, даты которого указаны в скобках: Япония (28 апреля 1964 г.), Финляндия (28 января 1969 г.), Австралия (7 июня 1971 г.), Новая Зеландия (29 мая 1973 г.), Мексика (18 мая 1994 г.), Республика Чехия (21 декабря 1995 г.), Венгрия (7 мая 1996 г.), Польша (22 ноября 1996 г.) и Корея (12 декабря 1996 г.). Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР (Статья 13 Конвенции ОЭСР).

ЦЕНТР ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ СО СТРАНАМИ-НЕЧЛЕНАМИ

Центр по сотрудничеству со странами-нечленами (ЦССНЧ) был создан в январе 1998 г., при слиянии Центра по сотрудничеству со странами с переходной экономикой (ЦССПЭ) и Отдела связей и координации. Объединяя в своей работе функции этих двух отделов, ЦССНЧ служит своеобразным координационным центром по развитию и поддержке сотрудничества со странами-нечленами.

ЦССНЧ руководит программами по отдельным темам для отдельных стран. Тематические программы, многонациональные по своему фокусу, находятся в тесной связи с основными направлениями работы Организации (такими как торговля и инвестиции, налогообложение, рынок труда и социальная политика, окружающая среда). Форум Стран с Нарождающейся Рыночной Экономикой (ФНРЭ) и Программа для Стран с Переходной Экономикой (ПСПЭ) представляют собой структуру для работы в рамках тематических программ. ФНРЭ является гибким форумом, на который в зависимости от обсуждаемой темы приглашаются для участия страны-нечлены. Внимание программы ПСПЭ сфокусировано исключительно на странах с переходной экономикой. Программы для отдельных стран, обеспечивающие более целенаправленный диалог и помощь, осуществляются в настоящее время для Болгарии, Китая, Румынии, России, Словацкой Республики (являющейся кандидатом на вступление в ОЭСР) и Словении.

Издано на английском и французском языках под названиями:

ENVIRONMENT IN THE TRANSITION TO A MARKET ECONOMY:

Progress in Central and Eastern Europe and the New Independent States

LES ÉCONOMIES EN TRANSITION FACE A L'ENVIRONNEMENT:

Progrès en Europe centrale et orientale et dans les nouveaux États indépendants

© OECD 1999

Заявки на разрешение воспроизвести часть данного издания с некоммерческими или учебными целями следует направлять по адресу: Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006, Paris, France, тел. (33-1) 44 07 47 70, факс (33-1) 46 34 67 19 - для всех стран, кроме США. В США следует обращаться в Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA или CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Все остальные заявки на перевод или воспроизведение издания или его части направлять по адресу: OECD Publications, 2, rue André Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В этой книге рассматриваются тенденции в области окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и в Новых Независимых Государствах бывшего Советского Союза (ННГ) за последние восемь - десять лет. Это не доклад о состоянии окружающей среды, а скорее анализ взаимосвязи между переходом к демократическому обществу с рыночной экономикой, состоянием окружающей среды и политикой в области охраны окружающей среды.

Структурной основой для книги является Программа действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ПДООС). ПДООС была принята министрами охраны окружающей среды на второй конференции на уровне министров "Окружающая среда для Европы", которая проходила в Люцерне (Швейцария) в апреле 1993 г. Целью ПДООС была интеграция охраны окружающей среды и процесса реформ, которые проводились в бывших странах с централизованной экономикой. В Люцерне министрами была также создана и рабочая группа - Специальная рабочая группа по реализации ПДООС - для содействия реализации ПДООС. Основные политические выводы и рекомендации книги отражают выводы и рекомендации четвертой конференции на уровне министров "Окружающая среда для Европы", которая проходила в Орхусе (Дания) в июне 1998 г. Ключевым является вывод о том, что хотя экономические реформы создали основные стимулы для улучшения качества окружающей среды и привели к сокращению высоких уровней загрязнения, многие серьезные проблемы остаются нерешенными, а ряд проблем усугубился в течение переходного периода. Для того, чтобы добиться дальнейших улучшений на базе уже достигнутого, необходимо усилить деятельность по охране окружающей среды в рамках партнерства с широким кругом сторон.

В книге используется опыт, накопленный членами СРГ по реализации ПДООС: правительствами стран ЦВЕ и ННГ, правительствами стран-доноров ОЭСР, международными финансовыми институтами и организациями, а также партнерами из экологических НПО, частного сектора и профсоюзов. Эта ориентация на партнерство отражается в наличии у Специальной рабочей группы двух сопредседателей - один сопредседатель от стран региона и один - от Комиссии Европейских Сообществ. Мы выражаем свою глубокую признательность за руководство Алану Громову (Эстония), Лешеку Банашаку (Польша), Аркадию Капчеле (Молдова), а также Тью Ростеду, Тому Гарви и Жану-Франсуа Верстринге (Комиссия Европейских Сообществ).

Эта книга подготовлена отделом стран-нечленов ОЭСР Директората по охране окружающей среды ОЭСР, который выполнял обязанности Секретариата СРГ по реализации ПДООС. Эта деятельность была составной частью рабочей программы Центра сотрудничества со странами-нечленами ОЭСР. Основным автором был Тони Зампарутти, а Брендан Гиллеспи выполнял обязанности общего руководителя проекта. Им помогало немало других, особенно значительный вклад внесли Гленн Андерсон, Карла Бертуцци, Лори Мандерино, Кшиштоф Михалак, Азиза Насырова, Дорте Педерсен, Гжегош Пешко, Ольга Савран и другие члены секретариата СРГ по реализации ПДООС. Магда Лovej и Гордон Хьюз (Всемирный банк) работали над главой 2, в этой работе активно участвовали также и многие их коллеги из Всемирного банка, в

частности, Кристалина Георгиева. Магда Тоть Наги из Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ) и Ольга Понизова из организации «Эко-Согласие» написали информационные доклады для главы 4, а Йерни Стритих (в настоящее время являющийся исполнительным директором РЭЦ) внес значительный вклад, действуя в нескольких ролях. Грехем Дрюкер из Европейского центра охраны природы (ЕЦОП) и Агнешка Коц, работающая на ЕЦОП и на Всемирный союз охраны природы (ВСОП), предоставили информационные материалы для главы 8. В книге используются также результаты работы Комитета по подготовке проектов и его Секретариата в ЕБРР. Многие другие также предоставили информацию и ценные замечания. Подготовку доклада финансировала Швейцария.

В конечном итоге, отраженные в этой книге достижения, стали возможны благодаря настойчивости и приверженности делу охраны окружающей среды граждан стран ЦВЕ и ННГ, которые боролись за охрану и улучшение окружающей среды, часто в весьма трудных условиях. Мы надеемся, что книга адекватно отражает эти усилия. Книга публикуется по решению Генерального секретаря ОЭСР, но она не обязательно отражает точку зрения ОЭСР, членов организации или представителей Специальной рабочей группы.

Дональд Дж. Джонстон
Генеральный секретарь ОЭСР

СОДЕРЖАНИЕ

Сокращения и группы стран

Страны ОЭСР.....	15
Страны Центральной и Восточной Европы.....	15
Новые Независимые Государства бывшего Советского Союза (ННГ).....	15
Страны Вышеградской группы.....	15
Страны Балтии.....	15
Республики Центральной Азии.....	15
Кавказские Республики.....	15
Карта ЦВЕ.....	16
Карта ННГ.....	17

Резюме

Экономические реформы и реформы охраны окружающей среды.....	18
Государственное управление и окружающая среда.....	19
Политика, гражданское общество и окружающая среда.....	20
Финансирование охраны окружающей среды.....	21
Предприятия.....	21
Сохранение биологического и ландшафтного разнообразия.....	21
Международное сотрудничество.....	22
Будущее.....	23

Глава 1

Введение

1. Задачи переходного периода.....	26
2. Основа для действий по охране окружающей среды.....	28
3. Обзор реализации ПДООС.....	34
Примечания.....	35
Литература.....	36

Глава 2

Экономические реформы и окружающая среда

1. Окружающая среда в период перехода к рыночной экономике.....	37
2. Загрязнение воздуха.....	50
3. Загрязнение воды и обеспеченность безопасной питьевой водой.....	58
4. Влияние проблем окружающей среды на здоровье населения.....	64
Примечания.....	68
Литература.....	70

Глава 3

Реформирование правительственных институтов и политики

1.	Введение.....	72
2.	Укрепление институтов.....	73
3.	Реформа природоохранной политики.....	84
4.	Интеграция политики.....	91
	Примечания.....	96
	Литература.....	97

Глава 4

Участие общественности и НПО

1.	Введение.....	100
2.	Общественное мнение и окружающая среда.....	101
3.	Средства массовой информации и окружающая среда.....	103
4.	Экологические НПО.....	104
5.	Доступ общественности к экологической информации.....	111
6.	Доступ общественности к участию в принятии решений.....	116
7.	Доступ к правовой защите.....	123
	Примечания.....	126
	Литература.....	127

Глава 5

Инструменты природоохранной политики

	Введение.....	129
1.	Стандарты качества окружающей среды.....	131
2.	Экономические инструменты.....	136
3.	Оценка воздействия на окружающую среду.....	144
4.	Экологические информационные системы.....	147
5.	Улучшение контроля за соблюдением природоохранного законодательства.....	150
6.	Роль информации и участия общественности в управлении загрязнения.....	154
	Примечания.....	157
	Литература.....	158

Глава 6

Финансирование охраны окружающей среды

1.	Введение.....	162
2.	Тенденции финансирования охраны окружающей среды.....	166
3.	Механизмы финансирования охраны окружающей среды.....	176
4.	Муниципальное финансирование охраны окружающей среды.....	187
	Примечания.....	195
	Литература.....	196

Глава 7

Управление охраной окружающей среды на предприятиях

1.	Введение.....	199
2.	Экономическая реформа, структурная перестройка промышленности и корпоративное управление.....	202
3.	Прямые иностранные капиталовложения (ПИК).....	207
4.	Содействие более чистому производству и системам управления охраной окружающей среды (СУООС).....	213
5.	Природоохранные показатели промышленности: тенденции.....	217
6.	Усиление управления охраной окружающей среды на предприятиях.....	224
	Примечания.....	228
	Литература.....	229

Глава 8

Сохранение биоразнообразия

1.	Введение.....	232
2.	Переход к рыночной экономике и сохранение биоразнообразия.....	233
3.	Политика сохранения биологического и ландшафтного разнообразия.....	241
4.	Международная помощь и финансирование.....	245
5.	Интеграция политики сохранения биоразнообразия и отраслевой политики.....	247
	Примечания.....	250
	Литература.....	251

Глава 9

Международное сотрудничество

1.	Введение.....	254
2.	Международное сотрудничество в реализации ПДООС.....	254
3.	ПДООС и другие международные инициативы по охране окружающей среды.....	258
4.	Развитие международной помощи и финансирования.....	264
	Литература.....	270

Приложение I. Международная помощь и финансирование..... 272

1.	Уровни помощи и финансирования.....	273
2.	Страны-доноры и ЕС.....	274
3.	Международные финансовые институты.....	274
4.	Страны-реципиенты.....	274
	Примечания.....	276

<i>Приложение II.</i>	Сравнительная оценка влияния загрязнения воздуха и питьевой воды на здоровье населения.....	277
1.	Загрязнение воздуха.....	277
2.	Загрязнение воды.....	279
	Примечания.....	284
<i>Приложение III.</i>	Задача присоединения к ЕС.....	285
1.	Принятие природоохранного законодательства ЕС.....	286
2.	Контроль загрязнения: задача сближения с законодательством ЕС.....	287
3.	Разработка национальных стратегий.....	288
4.	Первоначальный прогресс стран-кандидатов.....	289
5.	Процесс присоединения и политическая интеграция.....	290
	Литература.....	291
<i>Приложение IV.</i>	Обязательства по конвенции об изменении климата и механизмы протокола Киото.....	292
	Примечания.....	295
	Литература.....	295
<i>Приложение V.</i>	Индикаторы прогресса экономических реформ в странах ЦВЕ/ННГ..	296
<i>Приложение VI.</i>	Политические инициативы стран ЦВЕ/ННГ в области охраны окружающей среды.....	298
<i>Приложение VII.</i>	Обзор некоторых экономических инструментов, которые используются в странах Центральной и Восточной Европы.....	300
<i>Приложение VIII.</i>	Обзор некоторых экологических фондов стран ЦВЕ и ННГ.....	303
<i>Приложение IX.</i>	Рост национальной индустрии экологических товаров и услуг в странах ЦВЕ/ННГ.....	308
<i>Приложение X.</i>	Участие отдельных стран ЦВЕ/ННГ в многосторонних соглашениях по охране окружающей среды (по состоянию на начало 1999 г.).....	309
<i>Приложение XI.</i>	Ядерная безопасность.....	312
1.	Атомные электростанции стран ЦВЕ/ННГ.....	312
2.	Обращение с радиоактивными отходами.....	316
3.	Военные проблемы.....	316
	Примечания.....	317
	Литература.....	318

Список вставок

1.1	Международные встречи, которые внесли свой вклад в ПДООС.....	31
1.2	Основные рекомендации ПДООС.....	33
2.1	Природоохранный эффект экономических реформ.....	38
2.2	Окружающая среда Европы: вторая оценка.....	39
2.3	Неденежная экономика России.....	42
2.4	Факторы, влияющие на тенденции изменения качества воздуха.....	52
2.5	Промышленное производство и качество воздуха в двух «горячих точках».....	55
2.6	Общеввропейская стратегия по постепенному прекращению использования этилированного бензина.....	58
2.7	Свердловск: производство сокращается, но качество воды не улучшается.....	63
2.8	Нитратное загрязнение колодезной воды в сельской местности.....	64
2.9	Социальные проблемы переходного периода.....	65
3.1	Основные элементы надлежащего управления.....	74
3.2	Укрепление государственных институтов для присоединения к ЕС.....	75
3.3	Развитие природоохранных институтов Словении.....	78
3.4	Национальные природоохранные институты ННГ.....	79
3.5	Децентрализация управления охраной окружающей среды в России.....	82
3.6	Местные программы действий по охране окружающей среды в Болгарии.....	83
3.7	Основные типы природоохранных стратегий стран ЦВЕ/ННГ.....	85
3.8	Сеть координаторов НПДООС.....	86
3.9	Казахстан: НПДООС для устойчивого развития.....	87
3.10	Природоохранные стратегии Болгарии.....	89
3.11	Разработка НПДООС: рекомендации СРГ по реализации ПДООС.....	90
3.12	Интеграция политики.....	92
3.13	Транспортная и природоохранная политика: трудная интеграция.....	95
4.1	Развитие демократии и гражданского общества.....	101
4.2	Экологические движения конца 1980-х гг.....	102
4.3	Проект программы ТАСИС в ННГ: «Повышение информированности населения по проблемам окружающей среды».....	104
4.4	РЭЦ и НПО стран Центральной и Восточной Европы.....	108
4.5	Центр сохранения биологического разнообразия (ЦБР).....	110
4.6	Доступ к информации и участие общественности в Венгрии.....	113
4.7	Орхусская конвенция.....	114
4.8	Референдумы и законодательные инициативы в Центральной и Восточной Европе.....	117
4.9	Вовлечение парламентов в природоохранную политику.....	118
4.10	Участие НПО ННГ в разработке НПДООС.....	122
4.11	Референдум по АЭС в Костромской области.....	123
4.12	Экологические судебные процессы в ННГ.....	124
5.1	Качество воды в Литве.....	132
5.2	Использование оценки и управления риском для определения приоритетов охраны окружающей среды.....	133
5.3	Предельно допустимые выбросы в России.....	134
5.4	Освобождение от платежей за загрязнение.....	135
5.5	Экономические и другие инструменты для контроля загрязнения.....	137
5.6	Реформирование инструментов для контроля загрязнения воздуха в России.....	141
5.7	Схемы торговли разрешениями на выбросы.....	142
5.8	Поддержка ОВОС в странах ЦВЕ донорами и МФИ.....	145

5.9	Развитие болгарской системы экологического мониторинга.....	149
5.10	Инструменты для контроля за исполнением законодательства.....	151
5.11	Международное сотрудничество по укреплению природоохранного контроля.....	153
5.12	Регистры выброса и перемещения загрязнителей.....	155
6.1	Эволюция обсуждения вопросов финансирования охраны окружающей среды в рамках процесса «Окружающая среда для Европы».....	163
6.2	Принцип «загрязнитель платит».....	165
6.3	Финансирование экспортных кредитов.....	172
6.4	Проекты КПП.....	173
6.5	Механизмы Протокола Киото к Конвенции по изменению климата.....	175
6.6	Финансирование на цели развития.....	176
6.7	Основные выводы Санкт-Петербургского руководства по экологическим фондам.....	183
6.8	Польский Экофонд.....	185
6.9	Проект Агенства международного развития США (USAID) «Поддержка ПДООС» - поддержка подготовки проектов.....	187
6.10	Управление спросом и потреблением воды в Польше.....	190
6.11	Управление бассейнами рек.....	191
6.12	Муниципальные службы водоснабжения и канализации в Нижнем Новгороде.....	192
6.13	Муниципальные облигации.....	193
7.1	Управление охраной окружающей среды на предприятиях: три основных подхода.....	200
7.2	Сильно загрязняющие отрасли промышленности в странах ЦВЕ/ННГ, определенные в ПДООС.....	201
7.3	Социальные последствия структурной перестройки промышленности.....	204
7.4	Принципы корпоративного управления ОЭСР.....	205
7.5	Эволюция управления охраной окружающей среды в Голландии.....	206
7.6	Экологические факторы, сдерживающие иностранные инвестиции.....	209
7.7	Основные международные программы для распространения более чистого производства.....	213
7.8	Управление охраной окружающей среды и доступ к рынкам.....	214
7.9	Программы более чистого производства в странах ЦВЕ/ННГ.....	216
7.10	Усиление участия рабочих и профсоюзов в более чистом производстве.....	217
7.11	Экологические проблемы «Норильского Никеля».....	221
7.12	Международная инициатива для производителей стали России и Украины.....	224
7.13	Орхусское политическое заявление по управлению охраной окружающей среды на предприятиях.....	225
7.14	Развитие сотрудничества и диалога между предприятиями и правительственными структурами в странах ЦВЕ.....	226
8.1	Сохранение биологического и ландшафтного разнообразия: ключевые термины.....	234
8.2	Интеграция сельскохозяйственной политики и политики охраны окружающей среды в странах ЦВЕ.....	238
8.3	Приватизация и управление лесным хозяйством в странах ЦВЕ.....	239
8.4	Общеввропейская стратегия сохранения биоразнообразия и ландшафтов.....	242
8.5	Швейцарская поддержка для сохранения биоразнообразия и ландшафтов в Болгарии..	247
8.6	Софийская инициатива по биоразнообразию.....	247
8.7	Примеры лучшей практики планирования охраны природы в сельской местности.....	249
9.1	Софийские инициативы.....	257
9.2	План действий по гигиене окружающей среды в Европе.....	262
9.3	Основные программы по региональным морям и смежные инициативы в странах ЦВЕ/ННГ.....	264
9.4	Сотрудничество в области охраны окружающей среды в регионе Балтийского моря...	265

9.5	Эффективная поддержка со стороны доноров для укрепления институтов и разработки политики.....	267
9.6	Указания КСР по технической помощи.....	268

Приложения

III.1	Ключевые области природоохранного законодательства ЕС.....	286
III.2	Рекомендации ПДООС и законодательство ЕС.....	289

Список таблиц

1.	Реализация основных рекомендаций ПДООС.....	24
2.1	Рост ВВП и ВВП на душу населения.....	40
2.2	Уровни безработицы и инфляции в странах ЦВЕ и ННГ.....	44
2.3	Тенденции потребление энергии в странах ЦВЕ/ННГ (1989-1996 гг.).....	48
2.4	Использование автотранспорта в странах ЦВЕ/ННГ.....	51
2.5	Среднегодовые изменения качества воздуха в городах в некоторых городах стран ЦВЕ/ННГ (1989-1996 гг.).....	54
2.6	Тенденции загрязнения воздуха в некоторых «горячих точках» стран ЦВЕ/ННГ (1990 - 1996 гг.).....	54
2.7	Общие выбросы свинца в отдельных странах с переходной экономикой, 1990 и 1996 гг.....	57
2.8	Косвенные показатели сброса загрязнителей воды (1990 и 1996 гг.).....	59
2.9	Тенденции загрязнения воды в некоторых «горячих точках»: уровни БПК, период с 1990 по 1996 гг.....	62
2.10	Показатели младенческой смертности в странах ЦВЕ/ННГ.....	64
4.1	Экологические НПО в Центральной и Восточной Европе.....	105
5.1	Избранные стандарты качества воздуха в Молдове, по сравнению с директивными рекомендациями ВОЗ.....	131
5.2	Индикативные ставки платежей для некоторых стран ЦВЕ/ННГ, 1997 г.....	138
6.1	Национальные инвестиции в КСЗ (на душу населения и в процентах от ВВП, 1996 г.).....	168
6.2	Номинальные процентные ставки и инфляция в отдельных странах ЦВЕ/ННГ.....	178
6.3	Средний возраст предприятий Российской Федерации, 1990-95 гг.....	178
7.1	Прямые иностранные капиталовложения в основные страны-реципиенты региона ЦВЕ/ННГ, в сравнении с отдельными развивающимися странами.....	208
7.2	Базовый уровень потенциала (БУП) для более чистого производства.....	215
7.3	Производственный сектор: объем производства и нагрузка на окружающую среду (Польша).....	219
7.4	Расходы на инвестиции в КСЗ в производственной сфере для отдельных стран.....	219
7.5	Выбросы в атмосферу сталелитейных предприятий Польши, 1992-1996 гг.....	222
7.6	Выбросы загрязнителей воздуха предприятиями черной металлургии России.....	223
8.1	Площадь охраняемых территорий в странах ЦВЕ/ННГ, 1997 г.....	243
8.2	Источники финансирования заповедников России.....	245
8.3	Источники поступлений Ростошанского национального парка, Польша.....	245
8.4	Глубинные причины угрозы для биоразнообразия и предлагаемые меры политического реагирования.....	248

Приложения

I.1	Тенденции в обязательствах доноров по предоставлению помощи и финансовых ресурсов на цели охраны окружающей среды.....	272
-----	--	-----

I.2	Тенденции в обязательствах МФИ по помощи и финансированию на цели охраны окружающей среды.....	273
I.3	Обязательства доноров по помощи и финансированию на цели охраны окружающей среды для стран ЦВЕ и ННГ, 1994-1997 гг.....	275
IV.1	Обязательства стран ЦВЕ/ННГ, входящих в Приложение 1 по Протоколу Киото.....	293
VIII.1	Основные характеристики отдельных экологических фондов стран ЦВЕ.....	304
VIII.2	Основные характеристики отдельных экологических фондов ННГ.....	306
X.	Некоторые международные соглашения.....	310
X.	Некоторые региональные соглашения.....	311
XI.1	Присоединение стран ЦВЕ/ННГ к международным конвенциям по ядерной безопасности (по состоянию на начало 1999 г.).....	313

Список рисунков

2.1	Тенденции изменения ВВП и объемов промышленного производства.....	45
2.2	Потребление первичной энергии и ВВП, 1990 г.....	46
2.3	«Избыточное» потребление энергии в странах быстрых и медленных реформ (1990 и 1995 гг.).....	47
2.4	Конечное потребление угля в странах быстрых реформ ЦВЕ (1989 -1995 гг.).....	49
2.5	Потребление бензина в странах быстрых и медленных реформ (1990-1995гг.).....	50
2.6	Выбросы загрязнителей воздуха и ВВП (1989 - 1996 гг.).....	51
2.7	Доля неэтилированного бензина на рынках отдельных стран (1997 г.).....	57
2.8	Качество воды в реках стран ЦВЕ и отдельных ННГ.....	60
2.9	Сброс сточных вод из точечных источников в Чешской Республике (1990 по 1996 г.).....	60
2.10	Загрязнение воды в странах Балтии (1992 - 1996 гг.).....	61
2.11	Общий ущерб от смертности и заболеваемости в странах ЦВЕ/ННГ, связанных с факторами окружающей среды, 1995 г.....	66
4.1	НПО в Молдове, России и Украине, по году образования (по состоянию на 1995 г.)....	106
4.2	Годовые бюджеты НПО стран ЦВЕ.....	107
4.3	Финансирование НПО стран Центральной и Восточной Европы.....	109
5.1	Снижение реальной стоимости платежей за загрязнение в России (уровень 1990 г. = 100).....	139
6.1	Тенденции внутренних расходов на инвестиции в контроль и сокращение загрязнения, 1990-96 гг.....	167
6.2	Инвестиции в КСЗ в процентах от ВВП и ВВП на душу населения (1995 г.).....	168
6.3	Инвестиции в охрану окружающей среды: доля экологических фондов во внутреннем финансировании, 1990-1996 гг.....	170
6.4	Тенденции в помощи и финансировании для целей охраны окружающей среды в странах ЦВЕ и ННГ.....	171
7.1	Доля промышленности в структуре ВВП отдельных стран.....	218
7.2	Тенденции изменения объемов продукции производственного сектора и уровней загрязнения в России в период 1991 - 1997 гг.....	220
8.1	Применение удобрений и пестицидов в некоторых странах ЦВЕ и в европейских странах ОЭСР.....	235
8.2	Россия: Продукция сельского хозяйства и использование удобрений.....	237

Приложения

II.1	Избыточная смертность, вызванная загрязнением воздуха, 1990 и 1995 гг.....	278
II.2	Избыточные новые случаи хронического бронхита, вызванные загрязнением воздуха,	

	1990 и 1995 гг.....	279
II.3	Общий ущерб от загрязнения воздуха (1990 и 1995 гг.).....	279
II.4	Показатели младенческой смертности в различных группах стран (1990 и 1995 гг.).....	281
II.5	Расчетный эффект от улучшения водоснабжения и канализации (число смертей новорожденных, которого удалось бы избежать).....	282
IV.1	Прогнозы МЭА по выбросам CO ₂ до 2020 г.....	294

СОКРАЩЕНИЯ И ГРУППЫ СТРАН

CIS	СНГ	Содружество Независимых Государств
EAP	ЦДООС	Программа действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы
EBRD	ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
EC	ЕК	Европейская комиссия
ECNC		Европейский центр по сохранению природы
ECU	эю	Денежная единица ЕС (с 1 января 1999 г. была заменена на евро)
EIA	ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
EIB	ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
EPE	ЭПЕ	Экологическая программа для Европы
EU	ЕС	Европейский Союз
GEF	ГЭФ	Глобальный экологический фонд
IFI	МФИ	Международный финансовый институт
ISO	МОС	Международная организация стандартизации
IUCN	МСОП	Международный союз охраны природы
LEAP	МПДООС	Местная программа действий по охране окружающей среды
NEA	ААЭ	Агентство атомной энергии
NEAP	НПДООС	Национальная программа действий по охране окружающей среды
NEFCO	НЕФКО	Северная экологическая финансовая корпорация
NIB	СИБ	Северный инвестиционный банк
NGO	НПО	Неправительственная организация
PPC	КПП	Комитет по подготовке проектов
PPP		Паритет покупательной способности или принцип "загрязнитель платит"
REAP	РПДООС	Региональная программа действий по охране окружающей среды
REC	РЭЦ	Региональный экологический центр
TACIS	ТАСИС	Программа технической помощи странам СНГ (программа ЕС)
UN	ООН	Организация Объединенных Наций
UNDP	ПР ООН	Программа Развития ООН
UN/ECE	ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
UNEP	ЮНЕП	Экологическая Программа ООН
UNEP/GRID		Глобальная база данных по окружающей среде ЮНЕП
UNIDO	ЮНИДО	Организация промышленного развития ООН
USAID		Агентство международного развития США
WWF	ВВФ	Всемирный фонд дикой природы

Страны ОЭСР

Первоначально странами-членами ОЭСР были Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Франция, Германия, Греция, Исландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и Соединенные Штаты. Впоследствии странами-членами организации стали (в скобках указаны даты присоединения): Япония (28 апреля 1964 г.), Финляндия (28 января 1969 г.), Австралия (7 июня 1971 г.), Новая Зеландия (29 мая 1973 г.), Мексика (18 мая 1994 г.), Чешская Республика (21 декабря 1995 г.), Венгрия (7 мая 1996 г.), Польша (22 ноября 1996 г.) и Республика Корея (12 декабря 1996 г.). Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР (Статья 13 Конвенции ОЭСР).

Страны Центральной и Восточной Европы (страны ЦВЕ)

Албания, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Македония (бывшая республика Югославии), Польша, Румыния, Словакия, Словения.
(Примечание: в данном докладе не рассматриваются Босния и Герцеговина или Югославия).

Новые Независимые Государства бывшего Советского Союза (ННГ)

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

Страны Вышеградской группы

Чешская Республика, Венгрия, Польша, Словакия.

Страны Балтии

Эстония, Латвия, Литва.

Республики Центральной Азии

Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.

Кавказские республики

Армения, Азербайджан, Грузия.



Сделано в ЮНЕП/ГРИД-Варшава.



Сделано в ЮНЕП/ГРИД-Варшава.

РЕЗЮМЕ

Переходный процесс открыл уникальные возможности для интеграции природоохранных соображений при создании рыночной экономики и демократического общества в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и в Новых Независимых Государствах (ННГ) бывшего Советского Союза. Принятая в 1993 г. Программа действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ПДООС) содержала ряд рекомендаций, как можно достичь такой интеграции. Хотя накопленный при реализации этих рекомендаций опыт обладает региональными особенностями, многие из полученных уроков могут быть использованы странами других регионов мира, которые стремятся к интеграции охраны окружающей среды и экономического развития. Основные рекомендации ПДООС и действия по их реализации представлены в конце этого раздела.

В ПДООС отмечалось, что экономические реформы могут привести к повышению эффективности производства, что, в свою очередь, приведет к сокращению промышленного загрязнения и других видов нагрузки на окружающую среду. Далее подчеркивалось, что странам региона необходимо использовать достижения, создаваемые благодаря повышению эффективности производства, и усилить их, создавая эффективную природоохранную политику, которая будет включать:

- определение приоритетов на основе всестороннего анализа и с участием общественности;
- целесообразный комплекс политических, институциональных и инвестиционных мер для решения приоритетных проблем; и
- распределение ограниченных ресурсов с использованием принципа эффективности затрат в качестве руководящего принципа.

Накопленный на протяжении последних 10 лет опыт показывает, что экономические, политические и природоохранные реформы - это взаимосвязанные и взаимодополняющие процессы. Прогресс в осуществлении экономических и политических реформ содействовал улучшению качества окружающей среды, а эффективные меры политики в области охраны окружающей среды поддерживали процесс реформ в более широком контексте.

Экономические реформы и реформы охраны окружающей среды

Экономические реформы позволили обеспечить ресурсы для инвестиций в более чистые и более эффективные технологии, привели к сокращению доли загрязняющих отраслей тяжелой промышленности в экономике и объемов загрязнения и отходов в результате перехода на более эффективные методы производства. Демократические реформы создали спрос на улучшение состояния окружающей среды, что нашло свое отражение в новой, более эффективной природоохранной политике и институтах. Эти факторы привели к «развязке» прямой зависимости между уровнем загрязнения и объемом производства (в частности, выбросы ключевых загрязнителей воздуха сократились *значительно*, чем объемы производства); и, по мере того, как в более развитых странах с переходной экономикой возобновился экономический рост, эта

"развязка" сохранилась. В результате, была устранена значительная угроза для здоровья населения, которую представляет такое загрязнение.

В некоторых странах, где реформы проходят медленнее, наблюдается обратная ситуация. Медленные темпы экономических реформ и продолжающийся экономический кризис стали препятствием для улучшения состояния окружающей среды, уровни загрязнения и потребление ресурсов снижались *менее*, чем уровни производства. Отсутствие стимулов для эффективной работы предприятий, а также возможность получения прибыли за счет искаженной налоговой и денежной политики препятствовали внедрению «беспроектных» стратегий, например, стратегий энергоэффективности и более чистого производства. Отсутствие целесообразной структуры льгот, которая бы стимулировала эффективность производства, сдерживает решение задач охраны окружающей среды. Поскольку многие стратегии охраны окружающей среды, включая ПДОС, опираются на «беспроектные» стратегии, такая ситуация оказывает значительное воздействие на природоохранную политику на национальном, региональном и глобальном уровнях.

Даже в странах с продвинутыми реформами, объемы загрязнения и потребления ресурсов на единицу производства в экономике в целом, и в большинстве отраслей по-прежнему в несколько раз превышают соответствующие показатели стран ОЭСР. В зависимости от темпов структурных преобразований, странам, которые присоединяются к ЕС, может потребоваться 20 или более лет, чтобы добиться выполнения всех текущих природоохранных требований ЕС; и при этом они все еще будут далеки от устойчивого развития. Для ННГ перспективы выглядят еще более тревожно. Разрыв в показателях продолжительности жизни между Россией и Западной Европой продолжает увеличиваться (ситуация усугубляется из-за социально-экономических и экологических проблем); негативное воздействие некачественной питьевой воды и значительного загрязнения воздуха на здоровье населения проявляется еще более остро, чем в странах ЦВЕ; потребность в средствах ускоряет эксплуатацию природных ресурсов, которая часто бывает неэффективной и сопровождается негативными экологическими и социальными последствиями. Общий экономический ущерб от воздействия всех этих факторов весьма значителен.

Государственное управление и окружающая среда

Экономическая реформа стала необходимым условием для улучшения состояния окружающей среды, но самой по себе ее оказалось недостаточно. Развитие новой природоохранной политики и новых институтов, способных работать в демократическом обществе с рыночной экономикой, также оказалось существенным фактором для повышения результативности охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой. Прогресс, однако, зависит от более широкой задачи - от создания эффективной системы государственного управления на национальном и местном уровнях. В нескольких странах, включая некоторые ННГ, неэффективно функционирующие правительственные институты стали основным препятствием на пути реформ во всех секторах, а в большинстве стран региона создание эффективных институтов отставало от темпов либерализации рынков. В начале переходного периода недооценили сложность и значение создания эффективных институтов.

Многие страны добились значительных успехов в развитии потенциала природоохранных институтов, во введении новых политических инструментов, необходимых для более эффективного управления охраной окружающей среды и для укрепления деятельности по сохранению биологического разнообразия. Тем не менее, по-прежнему остаются в силе некоторые рекомендации 1993 г. о необходимости совершенствовать инструменты политики, добиваться их

большей реалистичности и обеспечивать контроль за их применением. Чтобы помочь в преобразовании экономики переходного периода по направлению к более эффективным, менее экологически опасным экономическим структурам, необходим набор ясных, предсказуемых, беспристрастно реализуемых на практике «правил игры», не в последнюю очередь для привлечения зарубежных инвестиций. Необходимо также реформировать системы управления, которые предоставляют государственным чиновникам излишнюю свободу действий и позволяют принимать произвольные решения, поскольку это сохраняет отношения «администрирования» в экономике и способствует коррупции. Эти задачи стоят не только перед природоохранным сектором, но и перед другим отраслям политики.

Политика, гражданское общество и окружающая среда

В конце 1980-х гг. вопросы охраны окружающей среды играли центральную роль в движениях протеста, которые привели к падению коммунистических режимов. Ряду стран удалось использовать открывающиеся возможности уже на ранних стадиях переходного процесса и начать интеграцию природоохранных факторов в процесс реформ. Но эти возможности существовали недолго. Сталкиваясь с конкуренцией со стороны экономических и социальных приоритетов, значимость вопросов экологии в политической повестке дня большинства стран ЦВЕ/ННГ понизилась. Отражением этого является низкий уровень представительства экологических движений в партийно-политических системах и в парламентах. Министерства охраны окружающей среды стремятся оказывать влияние на политику своих правительств, но при ужесточении государственных бюджетов они зачастую проигрывают так же, как и другие отрасли (если не больше). В тех странах, где стимулы для «беспроигрышных» стратегий были слабыми, и где бюджетные ресурсы были крайне ограничены, охрана окружающей среды рассматривалась как дорогостоящий «довесок» и в результате часто отодвигалась на задний план.

Несмотря на слабость своих позиций, министерства охраны окружающей среды записали в актив и важные достижения. Они одними из первых провели реформу своей политики и оказались эффективнее других секторов в привлечении внешней поддержки. В странах быстрых реформ большая часть полномочий в принятии решений по охране окружающей среды была децентрализована и передана на региональный или местный уровень. Что касается процесса перехода в целом, то, пожалуй, наиболее значительным вкладом природоохранных ведомств была поддержка возникающего гражданского общества за счет содействия более открытому процессу принятия решений с участием общественности. Важность участия общественности в процессе принятия решений нашла, в частности, свое отражение в принятии «Конвенции по доступу к информации, участию общественности в принятии решений и доступу к правовой защите по вопросам окружающей среды» на конференции на уровне министров в Орхусе «Окружающая среда для Европы» в июне 1998 г.

Экологические НПО и Региональный экологический центр (РЭЦ) поддерживали эти перемены и выступали в роли катализатора демократических и природоохранных реформ. В некоторых странах ЦВЕ и в нескольких ННГ, НПО конструктивно влияют на развитие природоохранной политики, в других странах экологические НПО оказывают лишь ограниченное влияние. До настоящего времени многие НПО, особенно в ННГ, зависели в своей работе от государственного или внешнего финансирования. Для того, чтобы эффективно работать в более долгосрочной перспективе, им понадобится создать более прочную базу общественной поддержки.

Финансирование охраны окружающей среды

Макроэкономический дисбаланс и слабые финансовые институты ограничили предложение доступного капитала для инвестиций предприятий и государственных институтов во всем регионе, хотя сейчас в странах быстрых реформ ситуация изменяется. Тем не менее, инвестиции в охрану окружающей среды в странах быстрых реформ, выраженные в процентах от ВВП, выглядят благоприятно по сравнению с соответствующими показателями стран ОЭСР. В этом отношении важную роль сыграли экологические фонды (обычно аккумулирующие поступления от платежей за загрязнение) и политические реформы, которые стимулировали спрос предприятий на инвестиции в охрану окружающей среды. В странах медленных реформ экономический контекст оказался более сложным. Во многих ННГ объемы производства сократились примерно до половины от уровня до начала переходного процесса. Природоохранная политика редко создает достаточные стимулы для действий по охране окружающей среды, а экологические фонды невелики по сравнению с фондами стран с продвинутыми реформами. В нескольких ННГ инвестиции в охрану окружающей среды (равно как и другие инвестиции) представляют ничтожно малые величины. Все страны региона нуждаются в дальнейшем укреплении политики и институтов, чтобы мобилизовать внутренние финансовые ресурсы и направить их на приоритетные инвестиции.

Предприятия

Предприятия стран быстрых реформ инвестировали как в менее загрязняющие технологии производства, так и в оборудование для контроля загрязнения. Некоторые из них начали внедрять системы управления охраной окружающей среды, такие как системы экологического менеджмента и аудита ЕС или стандарты серии ISO 14000 Международной организации стандартизации. Тем не менее, предприятия региона добились меньших, чем предполагалось успехов в интеграции целей охраны окружающей среды в общие задачи и методы управления. Во многих странах медленных реформ недостаточные стимулы для улучшения состояния окружающей среды, вместе с продолжающимся экономическим кризисом, не создают особой заинтересованности предприятий в деятельности по охране окружающей среды. Кроме того, прямые иностранные капиталовложения, которые могут сопровождаться введением новых технологий и «ноу-хау» в области менеджмента, сконцентрировались лишь в нескольких странах. Во многих странах медленных реформ инвесторов останавливает высокий политический и экономический риск. В большинстве стран ЦВЕ/ННГ еще многое необходимо сделать, чтобы укрепить общий потенциал управления и создать более прочную основу для эффективного управления охраной окружающей среды на предприятиях. В частности, несмотря на приватизацию значительной части промышленных предприятий в регионе, во многих странах еще не созданы эффективные системы корпоративного управления. В результате, промышленные предприятия этих стран не уделяют основного внимания достижению максимальной прибыли при максимальной эффективности использования ресурсов.

Сохранение биологического и ландшафтного разнообразия

Регион стран ЦВЕ/ННГ характеризуется исключительным богатством биоразнообразия и ландшафтов. В эпоху централизованного планирования значительные территории пострадали вследствие эксплуатации природных ресурсов, хотя ограничения на свободу передвижения и на независимую экономическую деятельность привели к тому, что другие территории оставались нетронутыми. В переходный период многие страны ЦВЕ/ННГ расширили сети заповедников и других охраняемых территорий. Но у стран медленных реформ не было необходимых ресурсов для

управления такими сетями. Критически важную роль сыграло внешнее финансирование, однако, оно может лишь стимулировать или подкреплять финансирование из национальных источников, но не заменяет его. Более того, одних охраняемых территорий недостаточно для сохранения биоразнообразия и ландшафтов: ключевой проблемой для стран региона является интеграция сохранения биоразнообразия и отраслевых стратегий/действий. Несколько стран быстрых реформ уже предприняли первоначальные шаги в этом направлении, в своих недавних инициативах в области сельского/лесного хозяйства. Такие усилия необходимо продолжать (следует отметить, что страны ОЭСР также ищут пути для укрепления такой интеграции). Кроме того, многие страны, в частности, многие ННГ, которые обладают значительными запасами нефти, полезных ископаемых и лесными ресурсами - нуждаются в улучшении управления природными ресурсами, исходя из соображений экономически и экологически устойчивого развития.

Международное сотрудничество

Диалог и сотрудничество стран ОЭСР - доноров и стран ЦВЕ, по сравнению с началом 1990-х гг. значительно улучшились, отчасти благодаря таким механизмам как СРГ по реализации ПДООС и Комитет по подготовке проектов. Значительный прогресс был достигнут также и многими ННГ, хотя остается еще немало сделать. И доноры и реципиенты признали, что финансовые ресурсы и технологии (чему часто уделялось основное внимание на ранних этапах сотрудничества) обычно не являются наиболее эффективным способом разрешения проблем охраны окружающей среды. Те страны ЦВЕ/ННГ, которые разработали эффективные национальные стратегии и институты, как раз и добились наибольших успехов в привлечении внешней поддержки. Доноры пришли к выводу, что внешняя помощь наиболее эффективна тогда, когда она хорошо координируется, когда она ускоряет процесс, осуществляемый принимающей страной, приоритеты которого установлены принимающей страной и когда она восполняет недостаток местных знаний и потенциала. Тесные взаимоотношения и общие задачи в некоторых регионах, таких как регион Балтийского моря, также стимулировали внешнюю поддержку для стран с переходной экономикой.

Достигнув максимума в 1994 г., международные потоки помощи и финансирования на цели охраны окружающей среды впоследствии несколько сократились. До некоторой степени сокращение кредитов международных финансовых институтов (МФИ) на цели охраны окружающей среды компенсировалось улучшением интеграции природоохранных соображений в неэкологические проекты. Большая часть помощи и финансовых ресурсов направлялась в страны ЦВЕ, как в абсолютном выражении, так и (даже более заметно) в расчете на душу населения. Почти половину всей технической помощи и инвестиций получили пять стран (Чешская Республика, Венгрия, Польша, Румыния и Россия). Для стран со значительным национальным финансированием внешняя помощь составляла менее 10% от общих расходов на охрану окружающей среды (хотя она часто играла роль катализатора). И наоборот, более бедные страны получали менее значительную помощь, хотя, во многих случаях, это было критически важной поддержкой для природоохранных проектов. (Предполагается значительное увеличение помощи и финансирования для стран ЦВЕ, собирающихся присоединиться к ЕС. Кроме того, предполагается увеличение помощи странам, пострадавшим от конфликта на Балканах.)

Протокол Киото (1997 г.) к Конвенции по изменению климата представляет собой новую значительную возможность международного сотрудничества. У большинства стран ЦВЕ/ННГ есть возможности сократить выбросы парниковых газов при меньших затратах, чем в странах с рыночной экономикой. Гибкие механизмы Протокола Киото, рассчитаны на использование этих различий и могли бы стать важным источником финансирования для природоохранных проектов в регионе. Но, прежде чем эти возможности можно будет материализовать, необходимо будет

разрешить ряд важных политических и практических проблем. Если на национальном уровне не ввести в действие политику стимулирования эффективности производства, то реализация проектов по таким механизмам будет, скорее всего, обладать лишь ограниченным демонстрационным или «каталитическим» эффектом.

Будущее

По сравнению с началом 1990-х гг., углубились различия между экологическими проблемами и в экономических условиях странами ЦВЕ и ННГ. Прогресс, достигнутый 10 странами ЦВЕ, позволил им начать процесс присоединения к ЕС. Учитывая важную роль, отводимую вопросам охраны окружающей среды в законодательстве ЕС (*acquis communautaire*), это обстоятельство приведет к изменению подхода к вопросам охраны окружающей среды в этих странах. Кроме того, в ходе процесса присоединения, может усилиться нагрузка на окружающую среду со стороны таких секторов как сельское хозяйство и транспорт. Странам, присоединяющимся к ЕС, будет предоставлена значительная помощь для выполнения требований природоохранных директив ЕС, но эта помощь будет явно меньше, чем требующиеся по некоторым оценкам инвестиции в объеме 120 млрд. евро. Потребуется значительные политические реформы и укрепление институтов, чтобы обеспечить достижение целевых показателей при наименьших затратах, чтобы обеспечить экономическое эффективное использование помощи со стороны ЕС и эффективного разрешения экологических проблем в рамках общего процесса присоединения.

У ННГ нет столь мощного стимула для улучшения состояния окружающей среды, как присоединение к ЕС. Более низкие уровни экономического развития, более медленные темпы экономических реформ, более слабая система государственного управления и неуверенное пробуждение гражданского общества - все эти факторы привели к более низкому спросу на улучшение качества окружающей среды. Углубление и укрепление сотрудничества с ННГ, включая передачу соответствующего опыта стран ЦВЕ, является сейчас важнейшим приоритетом. Особо необходима поддержка со стороны доноров/МФИ для проведения политических реформ и для укрепления организационного потенциала, для финансовой поддержки пилотных и демонстрационных инвестиционных проектов.

Рекомендации ПДООС уже продемонстрировали свою эффективность в странах, которые уверенно идут по пути политических и экономических реформ. Даже несмотря на то, что потребности и приоритеты в пределах региона стали более дифференцированными, остается простор для более последовательного применения этих рекомендаций (Табл. 1). Все страны выиграют от углубления экономических реформ в комплексе с укреплением основ политики охраны окружающей среды и потенциала природоохранных институтов. Улучшение определения приоритетов, более эффективное и экономичное использование ресурсов, применение инновационных подходов к мобилизации и направлению финансовых ресурсов на инвестиции в охрану окружающей среды - все это также необходимо для всех стран региона. В то же время растет осознание того, что следует развить предмет основного внимания ПДООС - проблемы загрязнения - и расширить его, включив вопросы устойчивого управления природными ресурсами, богатым биологическим разнообразием региона (позитивное наследие эпохи централизованного планирования). Например, необходима более тесная интеграция с отраслевыми стратегиями. Для прогресса в переходе к устойчивому развитию также требуется улучшить интеграцию социальных соображений в экономическую и природоохранную политику. Следует углублять солидарность и сотрудничество, характерные для процесса «Окружающая среда для Европы» и продолжать оказывать ценную и нужную поддержку странам региона.

Таблица 1. Реализация основных рекомендаций ПДООС

Рекомендации	Действия
1. Определить приоритеты охраны окружающей среды, исходя из анализа затрат и выгод, для направления ограниченных ресурсов на разрешение наиболее острых проблем.	Некоторые страны региона установили четкие приоритеты политики охраны окружающей среды, другие, в частности, страны медленных реформ, продолжали готовить «списки пожеланий». Несколько стран использовали экономический анализ для определения приоритетов и запланировали экономически эффективные действия по их реализации. В ряде случаев зарубежная помощь помогла преодолеть недостаток национального потенциала в области экономического и другого анализа. В целом, остается еще немало сделать для создания солидной аналитической базы для оценки возможных вариантов политики.
2. Использовать «бесприигрышные» стратегии и проекты, дающие экономический и экологический эффект: например, прекратить субсидирование энергетики и других отраслей, и стимулировать меры «хорошего хозяйствования» и менее загрязняющих технологий в промышленности.	Страны ЦВЕ устранили многие виды прямых субсидий для предприятий. В ННГ «бесприигрышные» меры приживаются плохо из-за низких цен на энергию и диспропорций, связанных с макроэкономическим дисбалансом. В ряде стран ЦВЕ были созданы программы стимулирования «бесприигрышных» мер, таких как энергоэффективность и более чистое производство; однако добиться прогресса в этом направлении оказалось гораздо сложнее, чем первоначально предполагали.
3. Использовать, где это возможно, экономические инструменты для управления охраной окружающей среды.	Платежи за загрязнение сыграли важную роль во многих странах ЦВЕ и ННГ. Однако, большинству стран было бы полезно осуществить дальнейшее совершенствование и отладку экономических и других политических инструментов, чтобы повысить эффективность и результативность всего их комплекса.
4. Разрешать в первую очередь местные экологические проблемы, особенно те из них, которые создают угрозу для здоровья человека.	В некоторых национальных стратегиях охрана здоровья населения является одним из основных критериев для определения приоритетов; эти стратегии часто уделяли основное внимание местным экологическим проблемам, таким как загрязнение воздуха в «горячих точках». Многие региональные и местные органы власти разработали собственные программы действий по охране окружающей среды.
5. Донорам следует рассмотреть вопрос об оказании критически важной поддержки для тех проектов, которые приводят к снижению трансграничного загрязнения.	Некоторые доноры оказывали эффективную поддержку трансграничным программам, в частности, таким программам по региональным морям как программа для региона Балтийского моря. Некоторые доноры создали пилотные проекты для совместной реализации мер по сокращению выбросов парниковых газов. Однако, в некоторых случаях, приоритеты доноров доминировали над местными приоритетами.

Таблица 1. Реализация основных рекомендаций ПДООС

Рекомендации	Действия
6. Правительствам региона следует разрешить вопросы, связанные с потенциальной ответственностью за ущерб, нанесенный загрязнением предприятий в прошлом.	В ряде стран ЦВЕ были созданы механизмы, позволяющие разрешать вопросы такой потенциальной ответственности для приватизируемых предприятий, что может устранить ключевую проблему, вызывающую озабоченность у потенциальных иностранных инвесторов. Подобные инициативы рассматривало и несколько правительств ННГ, хотя ни в одном из них эти инициативы не были реализованы.
7. Вводить реалистичные стандарты, которые можно выполнить на практике.	Многие страны ЦВЕ провели реформу стандартов ПДК и привели их к более реалистичным уровням; вопрос о такой реформе рассматривался и в нескольких ННГ, но большинство из них продолжают использовать нереалистично жесткие стандарты.
8. Вовлекать местное население в определение приоритетов.	Во всех странах ЦВЕ/ННГ значительно повысился уровень участия общественности. Некоторые страны ЦВЕ активно привлекали НПО и другие заинтересованные стороны к разработке политики, граждане привлекались к разработке ряда местных и региональных инициатив по охране окружающей среды. Лишь в немногих ННГ активно вовлекали НПО и другие стороны в разработку политики.
9. Расширять исследования, подготовку персонала и информационный обмен для определения приоритетов.	Международные форумы, включая СРГ по реализации ПДООС и Комитет по подготовке проектов (КПП), поддерживали анализ, укрепление потенциала и информационный обмен для и среди стран региона. В нескольких странах ЦВЕ произошло укрепление мониторинга и исследовательской деятельности, а также произошла более тесная интеграция этих направлений деятельности с процессом принятия решений. В некоторых странах произошло ослабление исследовательской базы.
10. Создавать партнерства для разрешения ключевых проблем.	Повысилось качество международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Некоторые правительства работали совместно с НПО и частным сектором в реализации программ. Однако, потенциальный вклад предприятий в улучшение состояния окружающей среды остается по большей части неиспользованным.

ГЛАВА 1

ВВЕДЕНИЕ

1. Задачи переходного периода

1.1 Задачи охраны окружающей среды

Крах коммунизма в Центральной и Восточной Европе и последовавший за этим распад Советского Союза привлекли внимание мирового сообщества к серьезным проблемам региона в области охраны окружающей среды. Многие из этих проблем были очевидны для населения стран, проблемы охраны окружающей среды сыграли роль одного из катализаторов перемен. Тем не менее, во всех странах региона правительственные структуры поддерживали режим секретности вокруг имеющихся данных о состоянии окружающей среды. Первые международные доклады по этим проблемам, опубликованные в конце 1980-х - начале 1990-х, были ужасающими. Один из западных институтов дал следующую взвешенную оценку:

«Промышленные регионы Центральной Европы настолько загрязнены, что это наносит ущерб здоровью детей и приводит к сокращению продолжительности жизни взрослого населения» (WRI).

В независимом обзоре по окружающей среде в странах бывшего Советского Союза, в основу которого были положены официальные статистические данные, сообщалось, что в наследство от централизованного планирования остался «экологический кошмар» (Mnatsakanian).

Страны этого обширного региона значительно отличаются друг от друга - по численности населения они варьируются от Эстонии с ее 1,5 млн. жителей до Российской Федерации, в которой проживает более 148 млн. человек. Значительно отличаются также их площадь, ландшафты и уровень экономического развития. Тем не менее, централизованное планирование экономики привело к общему характеру экологических проблем:

- Большинство этих стран страдает от высокого уровня промышленного загрязнения. Не только в связи с тем, что экономика многих стран концентрировалась вокруг крупных загрязнителей - промышленных предприятий (таких как предприятия химической и сталелитейной промышленности), но и в связи с тем, что используемые производственные процессы, в сравнении с используемыми в странах ОЭСР, как правило, менее эффективны и морально устаревшие. Часто пренебрегали мерами контроля и предотвращения загрязнения, равно как и элементарным ремонтом и обслуживанием предприятий, что приводило к дальнейшему повышению уровня загрязнения.

- Наблюдалось высокое загрязнение воздуха в промышленных регионах, таких как Северная Богемия в Чешской Республике, Верхняя Силезия в Польше и Донецкий бассейн в Украине. В этих и во многих других регионах, загрязнение воздуха, связанное с производственными процессами, усугубляется применением угля или лигнита в качестве промышленного топлива и топлива для бытового отопления.
- Крупные реки, такие как Висла в Польше и Северный Донец в России и Украине, были серьезно загрязнены за счет сброса промышленных и бытовых стоков (Висла и ряд других рек были также серьезно загрязнены за счет сброса соленых шахтных вод).
- Централизованная плановая экономика неэффективно использовала природные ресурсы - такие как лес, минеральные ресурсы, горючее, землю и воду. В бывшем Советском Союзе неэффективная практика сельскохозяйственного производства привела к обширной деградации земель, а сопутствующая политика в области водного хозяйства - к возникновению острых экологических проблем, в том числе высыхание Аральского моря (Libert).
- Пренебрегали ядерной безопасностью. Кульминацией стала Чернобыльская катастрофа 1986 г. После Чернобыля безопасность ряда других атомных электростанций региона вызвала серьезную озабоченность. Важной проблемой оставалось небрежное захоронение ядерных отходов, а также плохое управление отходами добычи урановой руды на урановых шахтах в ряде стран - от Болгарии и Чешской Республики до многих территорий бывшего Советского Союза.¹

С другой стороны, регион обладает значительным биологическим разнообразием, в нем расположены большие территории естественных или практически нетронутых мест обитания, гораздо более обширные, чем в Западной Европе. Более низкая плотность населения, в частности в бывшем Советском Союзе, также благоприятствует сохранению природных богатств, но это является наследием предыдущих режимов, которые ограничивали свободу передвижения населения и ограничивали развитие заповедных и лесных участков. Более того, в странах с централизованным планированием экономики ряд факторов нагрузки на окружающую среду был менее значительным, чем в странах ОЭСР, включая объемы бытовых отходов и нагрузку, связанную с повышенной интенсивностью дорожного движения.

В целом, наиболее острые природоохранные проблемы концентрировались в отдельных «горячих точках». Конкретные проблемы, однако, значительно варьировались в пределах региона. Почти во всех странах ЦВЕ/ННГ², по первоначальным оценкам, стоимость необходимых мероприятий в области охраны окружающей среды была высокой. В 1989 г. одна из официальных оценок затрат на достижение целей охраны окружающей среды в Польше давала величину в 260 млрд. долл. США до 2020 г. или более 8 млрд. долл. ежегодно (Gillespie and Zamparutti). Эти высокие первоначальные оценки привели к тому, что некоторые наблюдатели призывали к осуществлению «экологического плана Маршалла» для региона. В то же время не было единого мнения о том, как следует разрешать эти проблемы - ни в самих странах ЦВЕ/ННГ, ни среди правительств стран-доноров и международных организаций, которые готовы были предоставить помощь и финансовые ресурсы.

2. **Основа для действий по охране окружающей среды**

С начала переходного периода страны ОЭСР и международные организации увеличили масштабы технической помощи с целью укрепления политики и институтов стран ЦВЕ/ННГ, параллельно с финансированием инвестиций в инфраструктуру и в другие сферы³. Охрана окружающей среды стала одним из первоначальных направлений помощи и финансирования: страны-доноры осознавали важность, которую протесты общественности придавали природоохранным вопросам в последние годы существования коммунистических режимов, и поэтому они стремились помочь новым правительствам в разрешении острых природоохранных проблем. Некоторые наблюдатели понимали также, что процесс реформ открывает уникальную возможность интеграции проблем охраны окружающей среды в процесс экономического и политического развития региона; некоторые из них даже полагали, что западные технологии и «ноу-хау» могут позволить странам ЦВЕ/ННГ «проскочить» некоторые природоохранные проблемы, свойственные странам ОЭСР. Кроме того, многие природоохранные проблемы стран ЦВЕ/ННГ оказывали значительное трансграничное и глобальное воздействие: например, угольные электростанции и многие предприятия тяжелой промышленности выбрасывали в атмосферу большие объемы окислов серы и азота, внося свой вклад в выпадение кислотных осадков по всей Европе. Некоторые правительства стран-доноров полагали, что было бы экономически эффективнее сокращать загрязнение на территории стран ЦВЕ/ННГ, а не проводить последующие мероприятия в своих странах.

И страны-доноры, и страны-реципиенты рассматривали охрану окружающей среды как элемент международной безопасности и стабильности. На встрече Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в 1992 г. руководители государств и правительств почти всех стран Европы (а также Соединенных Штатов и Канады) заявили, что «наша всесторонняя концепция безопасности ... увязывает экономическую солидарность и солидарность в области охраны окружающей среды и сотрудничество с мирными межгосударственными отношениями» (цит. по (Price and Lester)). Эти страны признали, что острые локальные последствия, равно как и трансграничные аспекты загрязнения, оказывают воздействие на региональную безопасность, точно так же как и случаи опасной деградации ресурсов, в частности, ресурсов международного значения, таких как пересыхание Аральского моря.

2.1 *Процесс «Окружающая среда для Европы»*

В первые годы сотрудничества в области охраны окружающей среды во взаимоотношениях доноров и реципиентов возник ряд проблем и трудностей. Во-первых, несмотря на разговоры об «экологическом плане Маршалла», вклад доноров и МФИ оказался меньше, чем рассчитывали реципиенты. Далее, страны региона полагали, что характер оказываемой помощи слишком часто определяется интересами доноров и МФИ и ориентирован на использование консультантов из стран-доноров и экспорт их оборудования для контроля за загрязнением. Иногда такая помощь была неприемлемой с точки зрения местных условий. Страны ЦВЕ/ННГ полагали, что их собственные предложения по инвестиционным природоохранным проектам игнорируются (Connolly et al). С другой стороны, западные доноры и МФИ утверждали, что у стран-реципиентов нет четко определенных приоритетов деятельности в области охраны окружающей среды. Они также обнаружили, что странам ЦВЕ и ННГ не хватало знаний и умений для подготовки природоохранных проектов в соответствии с процедурами доноров и МФИ. В результате проектные предложения стран ЦВЕ и ННГ часто оказывались нереалистичными, и в них

отсутствовал анализ, необходимый для принятия решений по финансированию. Эти трудности замедляли подготовку, утверждение и финансирование инвестиционных проектов в регионе. Причины таких проблем коренились как на одной, так и на другой стороне.

Опыт природоохранных ведомств эпохи централизованного планирования не подготовил их к диалогу с западными донорами и МФИ. При централизованном планировании инвестиционные решения принимались не на основе оценки эффективности и экономичности, как это распространено в странах-донорах. Разработка политики часто выливалась в конкурентную борьбу отдельных ведомств за инвестиционные ресурсы. Кроме того, природоохранные ведомства не добились особых успехов в реализации политических стратегий и законов и обладали недостаточным влиянием на сектор энергетики и в других политических областях. Лишь немногие должностные лица природоохранных ведомств в регионе понимали роль, которую играют природоохранные институты и политика в странах ОЭСР; мало кто из них понимал значение «технической помощи» доноров и МФИ, направленной на укрепление институтов и проведение политических реформ. Напротив, считалось, что основными для решения природоохранных проблем являются технологии и финансирование.

Во многих странах ОЭСР, сотрудники агентств по развитию, оказывавшие помощь развивающимся странам, были озабочены тем, что предоставление помощи странам Центральной и Восточной Европы и ННГ приведет к перераспределению ресурсов не в пользу их традиционных клиентов. Высказывали свою озабоченность и сами развивающиеся страны. Отчасти вследствие этого, природоохранные министерства нередко брали на себя ведущую роль в предоставлении помощи странам ЦВЕ/ННГ в области охраны окружающей среды. Хотя некоторые из них имели уже установившиеся долгосрочные контакты с природоохранными ведомствами стран ЦВЕ/ННГ, они не обладали достаточным опытом в области предоставления технической помощи. Более того, падение режимов централизованного планирования и переход к демократии и рыночной экономике был явлением беспрецедентным: не существовало сколько-нибудь очевидных моделей эффективной помощи. В результате, некоторые двусторонние доноры, действуя через министерства охраны окружающей среды и другие ведомства, предпринимали немалые усилия для содействия инвестиционным проектам в регионе (одной из целей которых часто было содействие экспорту), вместо содействия политическим реформам и укреплению институтов.⁴

Эти трудности усугублялись из-за отсутствия общей стратегии у доноров, МФИ и стран региона. Фактически, большинство доноров и МФИ следовали своим собственным, обособленным программам, которые основывались обычно на их собственном подходе к проблемам охраны окружающей среды и на их национальных или институциональных интересах (Connolly et al). На ранних стадиях переходного процесса страны ОЭСР создали совещательный орган 24 ведущих стран - платформу для сотрудничества в оказании помощи странам региона, работу которого координировала Комиссия Европейских Сообществ. Однако, в области природоохранных сотрудничества у этого механизма было два серьезных недостатка: во-первых, к обсуждению не привлекались страны ЦВЕ или ННГ, а во-вторых, он служил донорам и МФИ для обмена информацией об уже действующих программах, что концентрировало внимание скорее на прошлом, чем на будущем.

Более прочным было международное сотрудничество в рамках инициатив по охране общих природных ресурсов, таких как Совместная комплексная программа действий по Балтийскому морю. Хотя такие инициативы объединяли доноров, МФИ и страны-реципиенты, в каждой из них принимало участие лишь ограниченное число участников (текущие международные инициативы, включая и Программу по Балтийскому морю, рассматриваются в главе 9).

В первые годы переходного процесса министры охраны окружающей среды стран Западной и Восточной Европы несколько раз встречались на различных форумах.⁵ В 1991 г., Йозеф Ваврушек, руководитель Федеральной комиссии по охране окружающей среды тогдашней Чехословацкой Федеративной Республики, заметил важность охраны окружающей среды как одного из направлений для развития сотрудничества в Европейском регионе в целом. Он стал инициатором нового процесса и пригласил министров охраны окружающей среды из стран ОЭСР и из бывших социалистических стран Восточной Европы на первую конференцию «*Окружающая среда для Европы*», которая состоялась в июне 1991 г., в замке Добриш, неподалеку от Праги. Конференция призвала к «улучшению сотрудничества и укреплению национальных и международных программ охраны окружающей среды» (Dobris Conclusions) и ускорила подготовку *Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ПДООС)*, направленной на решение краткосрочных первоочередных проблем охраны окружающей среды в регионе. Кроме того, встреча в Добрише призвала разработать долгосрочную «*Экологическую программу для Европы*», чтобы содействовать сближению природоохранных условий и политики во всем Европейском регионе.

Хотя Добришская конференция и не приняла предложение Ваврушека по созданию постоянно действующего «совета» министров охраны окружающей среды Европы, она все же положила начало регулярному проведению конференций на уровне министров. Вторая конференция «*Окружающая среда для Европы*» состоялась в Люцерне (Швейцария) в апреле 1993 г., третья конференция состоялась в Софии (Болгария) в октябре 1995 г., а четвертая в Орхусе (Дания) - в июне 1998 г. На сентябрь 2002 г. запланирована пятая конференция, которая должна состояться в Киеве (Украина).

2.2 *Программа Действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ПДООС): обзор*

Программу действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ПДООС) подготовила специально созданная целевая рабочая группа, образованная из должностных лиц и экспертов из стран Центральной и Восточной Европы, ННГ, стран ОЭСР и международных финансовых институтов. Основой программы стали исследования окружающей среды региона - в частности, обзоры по состоянию окружающей среды и здоровья населения и обзоры, рассматривающие вопросы взаимосвязи экономики и охраны окружающей среды - равно как и дискуссии, выводы и рекомендации серии международных встреч, посвященных ключевым проблемам природоохранной политики (вставка 1.1). Целевая рабочая группа работала под председательством Комиссии Европейских Сообществ; поддержка секретариата обеспечивалась Всемирным банком и ОЭСР; окончательный вариант документа разрабатывался главным образом Всемирным банком (Всемирный банк и ОЭСР).

На конференции «*Окружающая среда для Европы*» в Люцерне министры охраны окружающей среды утвердили ПДООС «...в качестве основы для деятельности национальных и местных правительств, Комиссии Европейских Сообществ, международных организаций, финансовых институтов и частных инвесторов, действующих в регионе». В ПДООС были представлены практические рекомендации по краткосрочной деятельности (т.е., на период примерно от трех до пяти лет), которые можно осуществить при имеющихся ресурсах. Ключевые рекомендации ПДООС представлены во вставке 1.2.

Новизна ПДООС состояла в том, что проблемы охраны окружающей среды региона рассматривались в контексте продолжающихся политических и экономических преобразований. В

программе подчеркивалось, что экономические реформы (в частности повышение ранее низких цен на энергию в регионе) могут уже сами по себе привести к значительному сокращению проблем в области охраны окружающей среды. Природоохранная политика должна строиться на основе экономических реформ и поддерживать их. В ПДООС правительственным структурам и другим действующим лицам региона рекомендовалось использовать, где это возможно, «беспроблемные» решения: проекты и политические меры, которые одновременно дают экономический эффект и приводят к улучшению состояния окружающей среды. Однако, в ПДООС отмечалось также, что переход к рыночной экономике может привести и к появлению новых видов нагрузки на окружающую среду, в частности, из-за роста интенсивности дорожного движения.

Вставка 1.1 Международные встречи, которые внесли свой вклад в ПДООС

В разработку ПДООС внесли свой вклад перечисленные ниже встречи, многие из которых были организованы ОЭСР и Всемирным банком. В этих встречах участвовали должностные лица и эксперты из стран региона, представители стран-доноров, МФИ и других международных организаций.

- Встреча по экономическим индикаторам для политики в области охраны окружающей среды (Женева, декабрь 1991 г.).*
- Семинар по экологическим информационным системам в некоторых странах Центральной и Восточной Европы (Париж, декабрь 1991 г.).
- Конференция по приватизации, прямым иностранным инвестициям и ответственности за загрязнение окружающей среды в Центральной и Восточной Европе (Варшава, май 1992 г.).
- Конференция по энергетике и окружающей среде в европейских странах с переходной экономикой (Прага, июнь 1992 г.).
- Природоохранная политика и переход к рыночной экономике в Новых Независимых Государствах (Минск, декабрь 1992 г.).
- Семинар по налогообложению и окружающей среде в европейских странах с переходной экономикой (Париж, февраль 1993 г.).
- Семинар по перестройке экономики и окружающей среде (Будапешт, март 1993 г.).
- Очистка муниципальных стоков в Центральной и Восточной Европе: современная ситуация и экономически эффективные стратегии развития (Лаксенберг, Австрия, март 1993 г.).

*Встреча была организована совместно ОЭСР и ЕЭК ООН

В ПДООС подчеркивалось, что для достижения эффективного и устойчивого улучшения состояния окружающей среды от правительств стран ЦВЕ/ННГ и других действующих лиц экономики потребуется использовать трехкомпонентный подход, объединяющий политические реформы, укрепление институтов и экономически эффективные инвестиции - отходя, таким образом, от концентрации усилий на одних лишь капиталовложениях. В области сохранения биологического разнообразия, например, ПДООС рекомендовала странам ЦВЕ/ННГ вместе с донорами использовать комплекс политических мер (таких как новое законодательство и национальные стратегии биоразнообразия), включая меры по интеграции требований сохранения биоразнообразия в политику в области сельского хозяйства и политику в других областях; институциональное укрепление национальных и местных правительственных органов; и приоритетные инвестиции, предусматривающие интеграцию развития сельских регионов и охрану биологического и ландшафтного разнообразия.

Более того, в ПДООС странам ЦВЕ и ННГ рекомендовалось определить свои собственные природоохранные приоритеты при помощи разработки Национальных программ действий по охране окружающей среды (НПДООС) и других политических стратегий охраны окружающей среды. В частности, предлагалось, чтобы эти страны сконцентрировали свои приоритеты на местных проблемах, разрешая в первую очередь те из них, которые связаны с наиболее серьезной угрозой для здоровья населения; как подтвердил проведенный для ПДООС анализ, во многих «горячих точках» региона загрязнение окружающей среды наносит ущерб здоровью детей и взрослого населения. В ПДООС предлагались два других основных критерия для определения приоритетов: необходимо прекратить деятельность, которая влечет за собой значительные экономические издержки, например, уничтожение ценных природных ресурсов или повреждение строений или оборудования, вызванное загрязнением окружающей среды; следует предотвратить угрозу необратимого ущерба для биологического разнообразия. Далее подчеркивалось, что, скорее всего, политические, людские и финансовые ресурсы для природоохранной деятельности останутся ограниченными и поэтому странам необходимо использовать эффективные, наименее затратные методы для разрешения приоритетных проблем. ПДООС рекомендовала правительствам стран ЦВЕ/ННГ использовать аналитические методы (включая анализ риска для здоровья населения и анализ эффективности затрат) для определения приоритетных проблем и методов реагирования и привлечь широкий круг заинтересованных групп населения и экспертов для разработки и реализации своей политики.

Кроме того, в ПДООС обобщался опыт проведения природоохранной политики в странах ОЭСР и в странах ЦВЕ/ННГ. Например, в ПДООС рекомендовалось более широко использовать экономические (или «рыночные») инструменты, такие как платежи за загрязнение и механизмы торговли разрешениями на выбросы, вместо более дорогостоящих и менее гибких административных методов (таких как подходы с использованием «наилучшей доступной технологии», которые широко используются в странах ОЭСР). Подчеркивалось, что странам с переходной экономикой необходимо воспользоваться этими уроками, поскольку у них недостаточно ресурсов для использования более дорогостоящих подходов.

2.3 *Международное сотрудничество по реализации ПДООС*

На конференции в Люцерне министры создали также два международных органа для содействия в реализации ПДООС: *Специальную Рабочую Группу по реализации ПДООС (СРГ)*, с задачей ускорения реализации политических и институциональных компонентов и содействия интеграции природоохранных соображений в процесс перестройки экономики и укрепления институционального потенциала; и *Комитет по подготовке проектов (КПП)*, с задачей «...укрепления контактов между донорами, международными финансовыми институтами и странами Центральной и Восточной Европы и для помощи в мобилизации ресурсов для региона ...» («Lucerne Declaration»).

СРГ по Реализации ПДООС была предназначена для того, чтобы объединить все страны, вовлеченные в реализацию ПДООС - страны ОЭСР, страны ЦВЕ, ННГ, а также МФИ и другие международные организации. (Кроме того, в качестве партнеров участвовали также представители промышленности и экологических НПО). На конференции в Люцерне министры решили определить для Специальной рабочей группы двух сопредседателей: представителя Комиссии Европейских Сообществ и представителя стран региона, которого избирают делегации стран ЦВЕ/ННГ. Министры обратились к ОЭСР с просьбой поддерживать секретариат Специальной рабочей группы. (Работа Специальной рабочей группы описывается в главе 9.)

Вставка 1.2. Основные рекомендации ПДОС

1. *При определении приоритетов охраны окружающей среды следует тщательно сравнивать их затраты и выгоды.* В течение ближайших 5 - 10 лет ресурсы, доступные для улучшения состояния окружающей среды в Центральной и Восточной Европе, будут весьма ограничены. Крайне важно, чтобы эти ограниченные ресурсы в первую очередь направлялись на решение наиболее острых проблем.
2. *Следует проводить реализацию такой политики и таких инвестиционных проектов, которые дадут и экономический и природоохранный эффект.* «Бесприорышная» политика включает отмену субсидий, способствующих расточительному использованию ископаемого топлива и воды в промышленности, сельском хозяйстве и в быту. «Бесприорышные» инвестиции включают инвестиции в экономию энергии и воды, в ресурсосберегающие и малоотходные технологии, расходы на методы «хорошего хозяйствования» в промышленности.
3. *Следует использовать, где это возможно, рыночные рычаги для контроля загрязнения.* Рыночные инструменты, такие как платежи за загрязнение, налоги на горючее и схемы залогового рефинансирования могут помочь в достижении желательного уровня качества окружающей среды при гораздо меньших затратах, чем традиционные методы регулирования. Административные инструменты также будут необходимы - для контроля выбросов определенных микрозагрязнителей, таких как тяжелые металлы (в частности, свинец) и токсичных веществ.
4. *Следует сосредоточить внимание прежде всего на местных проблемах.* Здоровье многих людей подвергаются негативному воздействию из-за наличия свинца в воздухе и почве, пыли и двуокиси серы в воздухе, нитратов в питьевой воде и других загрязнителей воды и продуктов питания. Разрешение этих проблем наиболее важно для улучшения здоровья людей и повышения их благосостояния. Мероприятия по сокращению местных выбросов загрязнителей могут внести свой вклад и в сокращение трансграничных и глобальных выбросов.
5. *Странам-донорам* следует рассмотреть вопрос о финансировании мер для ускорения сокращения трансграничных и глобальных выбросов в странах Центральной и Восточной Европы. Такое финансирование наиболее целесообразно, если предельные затраты на сокращение выбросов будут ниже в странах Центральной и Восточной Европы. Сокращение чистых затрат на достижение целей, предусмотренных международными соглашениями, соответствует как интересам отдельных стран, так и интересам Европы в целом. Сократив чистые затраты на снижение трансграничных потоков загрязнителей, страны смогут опередить намеченные сроки или принять более жесткие целевые показатели сокращения загрязнения.
6. *Следует решить вопрос об ответственности за нанесенный в прошлом экологический ущерб.* Неопределенность в вопросе о том, кто должен нести ответственность за нанесенный в прошлом экологический ущерб, может сдерживать иностранные и внутренние инвестиции и помешать процессу приватизации. Исходя из практических соображений, правительствам придется взять на себя большую часть затрат на исправление последствий загрязнения в прошлом. Правительства должны четко определить природоохранные стандарты, которые обязательны для новых владельцев и установить предельные сроки проведения соответствующей модернизации.
7. *Следует устанавливать реалистичные и реально выполнимые стандарты.* Следует разработать более жесткие стандарты, которые вступят в силу в течение 10-20 лет, и контролировать соблюдение промышленностью промежуточных стандартов.
8. *Следует привлекать местное население к определению приоритетов и к реализации решений.* Ни правительства, ни институты-доноры не могут знать, как местные жители оценивают состояние их среды обитания. Подход, предусматривающий участие местного населения, существенно важен для обеспечения долгосрочного и устойчивого улучшения состояния окружающей среды.
9. *Для того, чтобы политическое руководство могло устанавливать разумные приоритеты, необходимы дополнительные исследования, подготовка персонала и обмен информацией.* Исследования следует сконцентрировать на изучении состояния окружающей среды Центральной и Восточной Европы. Необходим также значительно больший объем информации о малозатратных методах сокращения выбросов загрязнителей воды и воздуха для предприятий цветной и черной металлургии, химической промышленности, целлюлозно-бумажной промышленности и станций водоочистки и о методах сохранения биологического разнообразия.
10. *Поиск решений, их реализация и финансирование потребуют развития партнерских отношений.* Для передачи «ноу-хау» и чистых технологий потребуется тесное сотрудничество между Востоком и Западом, между странами Центральной и Восточной Европы, сотрудничество в самих странах - между городами, институтами и предприятиями.

В отличие от СРГ, членство в КПП было ограничено основными двусторонними донорами, которые оказывают финансовую помощь странам региона и основными МФИ, которые выделяют кредиты на цели охраны окружающей среды.⁶ На конференции в Люцерне министры обратились к ЕБРР с просьбой обеспечить работу секретариата КПП; кроме того, представители КПП были размещены и в ЕБРР, и во Всемирном банке. (Работа КПП описывается в главе 6.)

3. Обзор реализации ПДООС

В ПДООС подчеркивалось, что ключевое значение для реализации Программы будут иметь действия национального и местного уровня в странах ЦВЕ/ННГ. Такие действия и рассматриваются в данном докладе. В главе 2 анализируется взаимосвязь между переходным процессом в экономике и состоянием окружающей среды - ключевая тема ПДООС. В главе 3 обсуждается правительственная реформа в странах с переходной экономикой и описывается развитие институтов и политики для охраны окружающей среды. В главе 4 освещается информирование и участие общественности, в частности, рост НПО и их вовлечение в разработку политики. В главе 5 анализируется роль ключевых инструментов политики для управления охраной окружающей среды, включая стандарты и платежи за загрязнение. В главе 6 рассматривается развитие финансирования для инвестиций в охрану окружающей среды. В главе 7 рассматривается промышленный сектор, участие которого необходимо для реализации «беспроегрешных» подходов, таких как более чистое производство. В главе 8 обсуждается политика в области биоразнообразия. В главе 9 дается обзор усилий по международному сотрудничеству, которые сыграли ключевую роль в поддержке усилий по охране окружающей среды во многих странах ЦВЕ/ННГ (при этом, однако, примеры международной поддержки встречаются во всех главах).

В качестве основы для анализа в данном докладе используется ПДООС. Однако, программа действий - это не «инструкция», которой должны четко следовать страны; скорее, влияние ПДООС на национальные действия и на международное сотрудничество часто было опосредованным. Фактически, ПДООС задумывалась как «живой документ», выводы и рекомендации которого могут оттачиваться в процессе реализации. После конференции в Люцерне эти политические проблемы регулярно обсуждались на ряде форумов, в частности в СРГ по Реализации ПДООС. Одна из задач данного доклада - показать современное состояние этого анализа и обсуждения.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. На национальном и международном уровнях вопросы ядерной безопасности часто рассматриваются отдельно от других проблем охраны окружающей среды. Вопросы ядерной энергетики представлены в Приложении XI.
2. Просьба обратить внимание на то, что в Программе действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ПДООС) термин "Центральная и Восточная Европа" относится и к странам ЦВЕ и к ННГ.
3. Комитет Содействия Развитию ОЭСР определяет техническую помощь (которую также называют техническим сотрудничеством) как включающую: (1) "образование и подготовку" граждан стран-реципиентов; и (2) предоставление "консультантов, советников и подобного персонала, а также учителей и администраторов, оказывающих услуги в странах-реципиентах (включая стоимость соответствующего оборудования)" (ОЭСР).
4. Эта тенденция часто прослеживалась в программах помощи. В недавнем обзоре Всемирного банка указывалось: "В рамках зарубежной помощи уделялось слишком много внимания передаче капитала и (часто) недостаточно внимания институциональному и политическому контексту, в который перетекали эти ресурсы. Этот подход был вызван недостаточным пониманием процесса развития - переоценкой роли финансирования в ущерб политике и институтам - а также внешним и внутренним давлением на институты, предоставляющие международную помощь" (Всемирный банк).
5. Включая конференции на уровне министров в Бергене и в Дублине (обе конференции состоялись в 1990 г.).
6. По состоянию на июнь 1998 г., членами КПП были: Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Швейцария, Великобритания и Соединенные Штаты; а также Европейская Комиссия, Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), Северная экологическая финансовая корпорация (НЕФКО), Северный инвестиционный банк (СИБ), Всемирный банк и Международная финансовая корпорация Всемирного банка. Наблюдателями были Италия, Япония, СРГ по Реализации ПДООС и Программа Развития ООН (ПР ООН).

ЛИТЕРАТУРА

- Conclusions of the Conference “Environment for Europe”* (Dobris conclusions) (1991), Dobris Castle, Czech and Slovak Federal Republic, 21-23 June.
- Connolly, B., T. Gutner, and H. Bedarff (1996), *Organizational Inertia and Environmental Assistance to Eastern Europe*, in R.O. Koehane and M.A. Levy, eds. *Institutions for Environmental Aid: Pitfalls and Promise*, MIT Press, London.
- Declaration by the Ministers of Environment of the Region of the United Nations Economic Commission for Europe* (Lucerne Declaration) (1993), Lucerne, Switzerland, 30 April.
- Gillespie, B. and A. Zamparutti (1993/1994), *A Framework for the Environment in Eastern Europe*, The OECD Observer No. 185, December 1993/January 1994.
- Libert, B. (1995), *The Environmental Heritage of Soviet Agriculture*, Cabi Publishing.
- Mnatsakianian, R.A. (1992), *Environmental Legacy of the Former Soviet Republics*, Edinburgh.
- OECD/ DAC (undated), *Glossary from the report Development Co-operation Report: Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee*, [<http://www.oecd.org/dac>], Paris.
- Price, T.L. and R.S. Lester (1998), *The OSCE’s Economic Dimension on the Eve of the 21st Century*, mimeograph, OSCE, Vienna.
- World Bank (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn’t, and Why*, Oxford University Press, Oxford.
- World Bank and OECD (1993), *Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe: Setting Priorities* – Abridged version of the document endorsed by the Ministerial Conference at Lucerne, Switzerland, 28-30 April, Washington, D.C.
- World Resources Institute (WRI) (1992), *World Resources Report 1992-1993*, Washington, D.C.

ГЛАВА 2

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА¹

1. Окружающая среда в период перехода к рыночной экономике

Переход к рыночной экономике, при всех его долгосрочных выгодах - это нелегкий процесс. Помимо необходимых, но часто трудных социальных, политических и экономических преобразований, странам Центральной и Восточной Европы и Новые Независимые Государства досталось природоохранное наследие в виде неэффективной промышленности, устаревших и загрязняющих технологий и слабой природоохранной политики.

В 1993 г., в ПДООС, среди многих серьезных проблем охраны окружающей среды в регионе, был выявлен ряд проблем, представляющих непосредственную угрозу для здоровья человека и требующих незамедлительного и срочного внимания, включая следующие:

- высокие концентрации мелких частиц (пыли) в воздухе городов и промышленных «горячих точек», вызванные сжиганием угля для бытовых нужд, на небольших предприятиях, электростанциях, ТЭЦ и на металлургических предприятиях;
- высокие концентрации двуокиси серы и других загрязнителей в воздухе в «горячих точках», связанные с использованием высокосернистого угля и мазута этими и другими источниками;
- концентрации свинца в воздухе и почве, связанные с промышленными выбросами в атмосферу и с использованием этилированного бензина; и
- загрязнение питьевой воды, в частности нитратное загрязнение колодезной воды в сельской местности.

Основной принцип ПДООС состоит в том, что процесс экономических реформ и структурной перестройки экономики может устранить искаженные стимулы, которые лежали в основе многих проблем окружающей среды в странах с централизованным планированием экономики (см. вставку 2.1). Признавалось, что экономическая реформа сама по себе эти проблемы решить не сможет. Чтобы повысить природоохранные показатели предприятий и других субъектов экономики, необходимы эффективная природоохранная политика, институты и инвестиции, позволяющие использовать позитивные силы рыночных реформ. Для этого, в свою очередь, потребуются экономическая стабильность и перспективы устойчивого экономического роста, стимулирующие правительства и промышленные предприятия к принятию необходимых мер, направленных на более эффективное использование энергии и природных ресурсов, снижение

загрязнения и дальнейшее углубление позитивного природоохранного эффекта, вызванного экономической реформой.

Вставка 2.1. **Природоохранный эффект экономических реформ**

Как подчеркивалось в ПДООС, определенные направления экономической реформы могут сопровождаться значительным природоохранным эффектом:

- *Отказ от контроля цен и от субсидий*, особенно на топливо, вызывает, на первом этапе, рост производственных затрат. Это заставит предприятия модернизировать производственные процессы и добиваться экономии энергии и ресурсов. Отказ от субсидий также может стимулировать реструктуризацию промышленности, включая и структурный сдвиг в пользу менее ресурсоемких отраслей.
- *Введение жестких бюджетных ограничений*, в комплексе с изменением структуры стимулов для предприятий, может поощрять руководителей к повышению эффективности производства, снижению объема отходов и улучшению общего управления ресурсами.
- *Приватизация и благоприятные условия для иностранных инвестиций* могут привести к улучшению управления предприятиями, к повышению их эффективности и рентабельности, создать условия для финансирования обновления устаревших, неэффективных и загрязняющих основных фондов.
- *Либерализация рынков и торговли* может увеличить зависимость предприятий от требований рынка, открыть для них доступ к практическим методам управления и охраны окружающей среды, и к более чистым производственным технологиям.

После принятия ПДООС многие страны достигли значительных успехов в реализации природоохранных инициатив местного, регионального и национального уровней. Многие из этих инициатив получали поддержку в рамках международного сотрудничества. С другой стороны, выяснилось, что переход к рыночной экономике оказался гораздо более длительным и более трудным процессом, чем многие предполагали. Степень достигнутого прогресса значительно варьировалась для разных стран. К 1998 г. несколько стран ЦВЕ вновь вышли на устойчивый экономический рост, но только две страны - Польша (которая приступила к экономическим и политическим реформам раньше остальных стран региона) и Словения - превысили уровень реального ВВП, который был до начала перехода к рыночной экономике. Несколько ННГ до сих пор не продвинулись сколько-нибудь существенно в программах экономических реформ или достигли лишь отдаленного подобия экономической стабильности; уровни реального ВВП достигают лишь немногим более половины от соответствующих уровней ВВП до начала переходного периода. В этих странах снижение объемов производства привело и к снижению загрязнения (особенно это касается загрязнения воздуха и воды крупными предприятиями), но сопровождалось катастрофическими социальными последствиями. Более того, без повышения общей экономической эффективности и улучшения природоохранной деятельности, краткосрочное снижение загрязнения может быстро прекратиться по мере роста объемов производства.

В этой главе делается попытка оценить совокупное воздействие экономических реформ и других мер на результативность охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой после 1989/1990 гг. Основное внимание уделяется приоритетам, закрепленным в ПДООС и рассматривается ряд факторов - экономический рост, структура экономики, потребление энергии, структура используемого топлива - которые влияют на тенденции изменения объема выбросов, их интенсивности и качества окружающей среды. В этой главе дается сравнительный анализ стран быстрых реформ, которые смогли добиться улучшения результативности охраны окружающей среды (в частности, по показателям объема загрязнения на единицу ВВП), по сравнению с теми

странами, где экономические и демократические реформы оказались сложными и медленными. В целом, страны этой последней группы не добились улучшений в области охраны окружающей среды. (Страны быстрых реформ отмечены в табл. 2.1.) Эти страны начали экономические реформы на раннем этапе переходного процесса и проводили их весьма последовательно. В Приложении V приводится ряд показателей, характеризующих ход экономических реформ в странах ЦВЕ/ННГ на середину 1998 года.

Вставка 2.2. Окружающая среда Европы: вторая оценка

Европейское экологическое агентство (орган ЕС) представило первый общеевропейский доклад по состоянию окружающей среды на конференции на уровне министров «*Окружающая Среда для Европы*» в Софии. На конференции в Орхусе, в 1998 г., агентство представило следующий доклад - «*Окружающая Среда Европы: вторая оценка*». В докладе рассматривается состояние окружающей среды Европы (до Урала), т.е. регион, охватывающий многие страны ЦВЕ/ННГ. Доклад посвящен состоянию окружающей среды и политическим действиям за предшествующие пять лет, при этом основное внимание уделяется 12 вопросам: изменению климата; истощению стратосферного озонового слоя; закислению; тропосферному озону; химическим веществам; отходам; биологическому разнообразию; континентальным водоемам; морским и прибрежным экосистемам; деградации почв; окружающей среде в городах; техногенным и природным бедствиям.

По большинству этих проблем доклад «*Окружающая Среда Европы*» приходит к выводу, что существенного улучшения состояния окружающей среды не наблюдается. Для семи из 12 проблем, включая отходы, биоразнообразие, морские и прибрежные экосистемы, в докладе отмечается ухудшение ситуации. И наоборот, достигнут по меньшей мере некоторый прогресс в разработке стратегий для разрешения многих из этих проблем, хотя потребуются дальнейшие усилия (например, по всей Европе, политика в транспортном секторе не смогла справиться с ростом автомобильного парка, концентрацией транспортных потоков, загрязнением воздуха и шумом).

Остается еще немало нерешенных проблем охраны окружающей среды, даже в странах, добившихся наибольших успехов в проведении реформ. В этой главе дается сравнительный анализ текущих приоритетов для воды и воздуха, с которыми, вероятно, связан наиболее серьезный риск для здоровья населения.² В этом обзоре рассматриваются все страны региона, включая южные ННГ, которые не рассматривались в рамках анализа для ПДООС. В этой главе не рассматриваются проблемы, оказывающие менее значительное влияние на здоровье населения региона, включая вопросы сохранения биоразнообразия и природных ресурсов и управления твердыми отходами. В целом, данный доклад не ставит своей целью обзор состояния окружающей среды региона. Недавно Европейское экологическое агентство опубликовало обзор, в котором рассматриваются страны Западной Европы, страны ЦВЕ и ряд ННГ (см. вставку 2.2).³

1.1 Реформа, экономический рост и структурная перестройка

Страны региона вошли в переходный процесс с очень разными возможностями и продвигались различными темпами. ННГ, которые появились в результате распада Советского Союза, должны были преодолеть последствия разрыва экономических и политических связей, равно как и трудности, связанные с созданием новых денежно-финансовых систем. Многие из них сталкивались со значительными препятствиями при попытках создать рынки за пределами бывшего СССР, у них не было ни коммерческих традиций, ни соответствующих кадров, ни постоянных связей с диаспорой, обладающей средствами, что облегчило процесс перехода некоторым странам ЦВЕ.

Таблица 2.1. **Рост ВВП и ВВП на душу населения**

	Реальный ВВП (в процентах к 1989 г.)		ВВП на душу населения, 1997 г. Долл. США ^a
	1993 г.	1997 г.	
Страны Центральной и Восточной Европы			
Албания	66	80	2 120
Болгария	76	67	4 010
Хорватия	..	76	4 780
Чешская Республика	79	90	10 510
Эстония	62	73	5 240
Македония (БРЮ)	..	..	3 210
Венгрия	82	91	7 200
Латвия	49	54	3 940
Литва	68	70	4 220
Польша	88	112	6 520
Румыния	76	82	4 310
Словакия	75	95	7 910
Словения	89	104	11 800
Новые Независимые Государства			
Армения	37	46	2 360
Азербайджан	44	33	1 550
Беларусь	81	72	4 850
Грузия	25	27	1 960
Казахстан	70	57	3 560
Кыргызская Республика	68	61	2 250
Республика Молдова	56	36	1 500
Российская Федерация	72	59	4 370
Таджикистан	55	..	1 100
Туркменистан	82	..	2 060
Украина	79	49	2 190
Узбекистан	88	90	2 470

.. Нет данных

Страны быстрых реформ выделены жирным шрифтом.

a) или другой последний год, по которому имеются данные, в пересчете с использованием текущего паритета покупательной способности.

Источник: Данные Всемирного банка и ОЭСР

В 1997 г., показатели ВВП на душу населения в ННГ были в среднем намного ниже чем в странах ЦВЕ (см. табл. 2.1). Эти величины, рассчитанные с использованием паритета покупательной способности (ППС), показывают, что уровень жизни в более богатых странах ЦВЕ, таких как Чешская Республика, Венгрия и Словения, не намного отстает от соответствующих показателей для Португалии, самой бедной страны Европейского Союза (ЕС).⁴ В 1998 г. продолжающееся падение цен на нефть и другие сырьевые товары, в комплексе с финансовым кризисом в России и других ННГ, привели к дальнейшему расширению разрыва между этими странами и странами быстрых реформ региона ЦВЕ. Кроме того, имеется значительная неопределенность, связанная со статистикой по ВВП для стран региона за прошлые годы (в частности, для ННГ) - отчасти это связано с различиями в национальных методологиях учета и с

экономическими факторами неопределенности переходного периода. (Данные по ВВП по-прежнему остаются ненадежными для некоторых ННГ.)⁵

Темпы реформ

Прогресс в реализации экономических реформ в странах ЦВЕ/ННГ был неравным. В странах быстрых реформ прошла приватизация государственных предприятий или, как минимум, для этих предприятий были введены гораздо более жесткие бюджетные ограничения. Были сокращены субсидии на энергию и природные ресурсы (хотя полная отмена субсидий наблюдалась редко). Произошла реструктуризация систем налогообложения и предпринимались усилия для повышения собираемости налогов и обеспечения соблюдения требований регулирующих актов, включая меры, связанные с природоохранными показателями. В целом, совокупным результатом этих реформ в странах ЦВЕ стало заметное сближение их показателей с показателями стран Западной Европы с рыночной экономикой.

Россия и многие другие ННГ продолжали ограждать свои предприятия от действия рыночных сил. В результате, в этих странах реструктуризация промышленности проходила медленно, а приватизация (которая коснулась большинства предприятий России, но в некоторых ННГ еще практически не началась) не принесла ожидаемых результатов. Лишь немногим предприятиям удалось повысить свою экономическую эффективность, в отличие от предприятий стран быстрых реформ, поскольку права собственности часто переходили к бывшим работникам предприятий или к их управленческому персоналу и приватизация не сопровождалась изменением экономических стимулов, практики управления, традиционных связей с правительственными структурами или зависимости от прямой или косвенной бюджетной поддержки. (См. вставку 2.3).

Все страны региона все больше осознают, что часто быстрые темпы либерализации и приватизации не сопровождалась развитием институтов, необходимых для поддержки нормально функционирующей рыночной экономики. Определенного прогресса в этом направлении достигли страны быстрых реформ. Однако, в странах медленных реформ, неэффективно работающие институты привели к серьезным диспропорциям, которые открыли возможности для злоупотреблений, часто сопровождающихся значительными социальными и экологическими издержками. Высокий уровень нищеты и социального неравенства привели к разочарованию в рыночных реформах и еще больше подорвали доверие и возможности правительственных структур по созданию эффективных институтов.

Экономические тенденции

Все страны региона пережили более или менее острый экономический спад в начале переходного процесса, но и при этом наблюдались значительные различия между отдельными странами в размерах спада и в последующих темпах выхода из него. На восстановление экономической стабильности значительное влияние оказали темпы реализации рыночных реформ (ЕБРР, 1997). В период 1990 - 1996 гг. большинство стран имели отрицательные показатели средних темпов роста. При этом, однако, страны бывшего Советского Союза (включая страны Балтии) столкнулись с более значительным падением показателей реального ВВП, чем страны ЦВЕ (за исключением стран, пострадавших от военных действий).⁶ Несмотря на временные неудачи, странам быстрых реформ удалось гораздо быстрее восстановить экономику, чем странам медленных реформ. К середине 1990-х гг. им удалось добиться приемлемого уровня макроэкономической стабильности с номинальным уровнем процентных ставок в диапазоне

Вставка 2.3. Неденежная экономика России

В 1996 г. частный сектор России производил 70% ВВП страны. Однако, приватизация крупных предприятий была недостаточно прозрачной, конкуренция - минимальной, а приток иностранных инвестиций ограничивался. В большинстве случаев правительство на выгодных условиях передало активы предприятий бывшим управленцам и работникам предприятий. Правительство не предприняло особых усилий для реализации процедур банкротства неплатежеспособных фирм - что является ключевым условием реструктуризации промышленности в странах с рыночной экономикой. Более того, сократив прямые субсидии предприятиям (до величины менее 2 % от ВВП в 1998 г.), федеральное правительство (и другие уровни правительства) увеличило размеры не прямых субсидий. Это позволило предприятиям накопить значительную налоговую задолженность и иные неплатежи, а также позволив им расплачиваться в неденежной форме и предоставляя им различные освобождения от платежей и льготы (эти вопросы решались для каждого конкретного случая). В таком развитии событий немаловажную роль сыграли также квази-правительственные институты, такие как внебюджетные фонды и коммунальные службы. За период 1995 - 1998 гг., налоговая задолженность и неплатежи предприятий увеличились более чем в пять раз.

В то же время, предприятия столкнулись с острым кризисом ликвидности, возникшим из-за ряда факторов, включая: жесткую монетарную политику федерального правительства, которая ограничивала денежную массу; деформированное налогообложение, которое не стимулирует декларацию доходов; высокий уровень правительственных кредитов, что вытесняет предприятия с рынка банковского кредитования; а также отсутствие прогресса в создании правовой и институциональной базы для финансовых рынков, что ограничивает этот источник кредитов для предприятий.

Масштабное накопление неплатежей, в комплексе с кризисом ликвидности, привели к возникновению «неденежной экономики». По некоторым оценкам, в 1998 г. 50 % сделок между предприятиями осуществлялось в неденежной форме. Более того, предприятия выплачивали в неденежной форме около 60 % своих налоговых и иных платежей федеральному правительству - а в некоторых случаях, эта доля была еще выше в их платежах региональным и местным органам власти и в платежах во внебюджетные фонды. Использовались четыре основных формы неденежных расчетов: бартер (расчет натурой), денежные суррогаты (такие как векселя предприятий), взаимозачеты и обмен долгами.

В рамках такой неденежной экономики, у предприятий нет особых стимулов к повышению эффективности работы (и к эффективному использованию природных и иных ресурсов) или к снижению объема отходов. В результате, в России не произошло заметной реструктуризации экономики и повышения эффективности. Скорее, возникло то, что в работе Гедди и Айкс назвали «виртуальной экономикой», когда многие предприятия больше заинтересованы не в прибыли, а в поддержании занятости, сохранении уровня производства (по меньшей мере, насколько это возможно), в создании монопольных структур со своими партнерами по бизнесу и в поддержании хороших отношений с правительственными чиновниками. Поэтому их экономическая эффективность исключительно мала - часто намного меньше, чем по данным официальной статистики. По мнению Гедди и Айкса, объем реальных расходов на промышленные здания, сооружения и оборудование в обрабатывающей промышленности России составлял в 1997 г. примерно 5% от уровня 1990 г., а инвестиции во все производственные отрасли составляли около 17% от уровня 1990 г. - что намного ниже официальных данных. И вообще, такой масштаб неденежной экономики затрудняет стоимостные оценки; как правило, номинальные цены, фигурирующие в договорах сторон о неденежных расчетах (включая номинальные цены товаров, которыми рассчитываются за налоги, номинальные цены векселей и номинальные цены товаров при бартерных операциях) часто значительно отличаются от рыночных цен.

Отсутствие экономических реформ крайне ограничило улучшение природоохранных показателей предприятий. Многие фирмы сделали очень немного для повышения производительности или для инвестиций в охрану окружающей среды. В то же время, такие проявления природоохранной политики как зачет платежей за загрязнение или широко используемые неденежные расчеты при выплатах в экологические фонды стали составной частью системы слабых бюджетных ограничений для предприятий.

Источник: (Commander and Mumssen; Gaddy and Ickes, ОЭСР, 1998a)

10-20% годовых; положительных реальных процентных ставок, создающих несомненный стимул для сбережений и инвестиций; и восстановления экономического роста.

Хотя к 1998 г. только Польша достигла уровня реального ВВП, значительно превышающего показателя 1989 г., можно ожидать, что большинство других стран быстрых реформ смогут достигнуть такого уровня в течение пяти лет. В последние годы возобновили свои усилия в области экономических реформ еще две страны ЦВЕ - Болгария и Румыния - и это может привести к устойчивому экономическому росту в этих странах. Политическая нестабильность на Балканах, включая войны в бывшей Югославии, привела к некоторой неопределенности в развитии этих стран и создала острые экономические проблемы в других странах. В отличие от стран ЦВЕ, странам региона ННГ, скорее всего, потребуется как минимум 10 лет, чтобы вернуться к показателям реального ВВП на уровне конца 1980-х годов.

Во многих странах резко вырос уровень безработицы, отчасти вследствие реструктуризации промышленных предприятий, а отчасти в связи с общим снижением экономической активности. Однако, в некоторых странах, в частности, в ННГ, предприятия не увольняли работников, которым они не имели возможности платить (в этих странах зарплата многим рабочим выплачивается нерегулярно, часто с задержкой на несколько месяцев и нередко выплачивается товарами или в иной неденежной форме).⁷ Поэтому в период 1989-1997 гг. безработица в Польше увеличилась примерно на 10 %, а в Украине - только на 2 %; в этот же период реальный ВВП в Польше вырос, а в Украине сократился на 58 %. В целом, безработица в странах ЦВЕ достигла пика в 1994-95 гг., но начала снижаться по мере возобновления экономического роста.⁸ В ННГ зарегистрированные уровни безработицы по-прежнему увеличиваются и, скорее всего, они вырастут еще сильнее по мере того, как скрытая безработица будет переходить в открытую с закрытием обанкротившихся предприятий.

Либерализация цен, в сочетании со слабой финансовой дисциплиной, привели к масштабным всплескам инфляции почти во всех странах. К 1993 г. почти во всех странах ЦВЕ, за исключением Чешской Республики, Венгрии и Словакии, уровень цен повысился более чем в 10 раз по сравнению с уровнем 1989 г. Однако, большинству стран быстрых реформ удалось взять инфляцию под контроль. В большинстве из них темпы инфляции сократились до менее чем 40 % к 1993 г. и до менее чем 20 % к 1997 г. (см. табл. 2.2). Некоторые страны ЦВЕ, такие как Болгария, столкнулись с новым всплеском высокой инфляции и макроэкономической нестабильностью в конце 1990-х годов.

Большинство ННГ столкнулись с той или иной формой гиперинфляции, когда в 1993 г. цены подскочили более чем в 200 раз по сравнению с уровнем 1989 г. Многие ННГ добились стабильности цен после 1993 г.: в восьми из 12 стран, в 1997 г. уровень инфляции составлял менее 30 %. В некоторых странах темпы инфляции существенно менялись год от года в результате непоследовательной экономической политики. Финансовый кризис в России в 1998 г. привел к всплескам инфляции по всему региону. Отсутствуют механизмы монетарной коррекции для защиты вкладчиков и инвесторов от конфискационных последствий инфляции.

В условиях такой нестабильности в ННГ, у предприятий практически нет никаких стимулов расходовать время, трудовые ресурсы и деньги на любые действия, не приносящее незамедлительной отдачи. Даже несложные меры для повышения выпуска продукции и производительности или сокращения расточительного использования энергии или сырья представляются малоинтересными по сравнению с усилиями по использованию денежно-финансовых диспропорций, порожденных высокими и колеблющимися темпами инфляции. Кроме того, высокая инфляция, политические, правовые и другие факторы нестабильности повышают

уровень риска и стоимость долгосрочного финансирования, что еще больше сдерживает инвестиции в замену устаревших, сильно загрязняющих окружающую среду основных фондов и проведение других экологически благоприятных нововведений. Поэтому, нереалистично ожидать сколько-нибудь значительного прогресса в улучшении природоохранных показателей, или, более конкретно, увеличения инвестиций в охрану окружающей среды, до тех пор, пока не появятся и не заработают ключевые элементы макроэкономической стабильности. Новым элементом неопределенности стал финансовый кризис в России 1998 г., даже для тех ННГ, которые добились значительного прогресса в достижении макроэкономической стабильности.

Таблица 2.2. Уровни безработицы и инфляции в странах ЦВЕ и ННГ

Страна ^a	Уровень безработицы (%)		Инфляция (%)	
	1993	1997	1993	1997
Центральная и Восточная Европа				
Албания	22	..	85	32
Болгария	16	14	73	1 100
Хорватия	15	18	1 500	4
Чешская Республика	3	4	21	9
Эстония	7	10	90	11
Македония (БРЮ)	28	36	340	1
Венгрия	13	11	23	18
Латвия	5	7	110	8
Литва	4	6	410	9
Польша	15	12	35	15
Румыния	9	7	260	150
Словакия	13	13	23	6
Словения	14	14	33	8
Новые Независимые Государства				
Армения	5	11	3 500	14
Азербайджан	16	19	1 100	4
Беларусь	1	3	1 200	64
Грузия	7	5	3 100	7
Казахстан	1	4	1 700	17
Кыргызская Республика	-	3	770	25
Республика Молдова	1	2	790	12
Российская Федерация	5	11	880	15
Таджикистан	1	3	2 200	88
Туркменистан	..	..	3 100	84
Украина	-	2	4 700	16
Узбекистан	-	-	530	72

.. Нет данных

a) Страны быстрых реформ выделены жирным шрифтом.

Источники: Данные ЕБРР, Всемирного банка и ОЭСР.

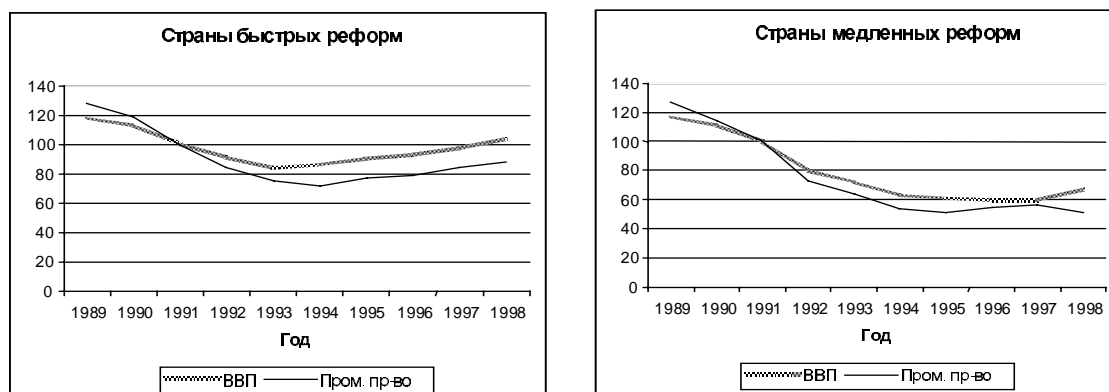
1.2 Объем промышленного производства и потребление энергии: тенденции

В ПДООС прогнозировалось, что структурные изменения в ходе экономических реформ в переходной период могут оказать положительное воздействие на окружающую среду вследствие снижения доли тяжелой промышленности в пользу менее ресурсоемких и менее загрязняющих отраслей, повышения эффективности использования ресурсов и перехода от применения более загрязняющих видов топлива (таких как уголь) на более чистые виды (такие как газ) - эти тенденции должны привести к снижению уровней загрязнения воздуха. В этом разделе рассматриваются фактические перемены в этой области.

Промышленное производство

На рис. 2.1 показаны общие тенденции изменения ВВП и объема производства в период 1989 - 1996 гг. для стран быстрых реформ и для стран медленных реформ. Хотя процесс перехода к рыночной экономике привел к падению показателей ВВП и объемов производства во всех странах, странам быстрых реформ удалось стабилизировать экономику и вернуться к экономическому росту гораздо быстрее, чем странам медленных реформ, часть которых в последние годы столкнулась с новой волной кризиса и экономической нестабильности.

Рисунок 2.1. Тенденции изменения ВВП и объемов промышленного производства (Индекс 1991 г. = 100)



Невзвешенные средние значения показателей национальных тенденций.

Источник: (ОЭСР)

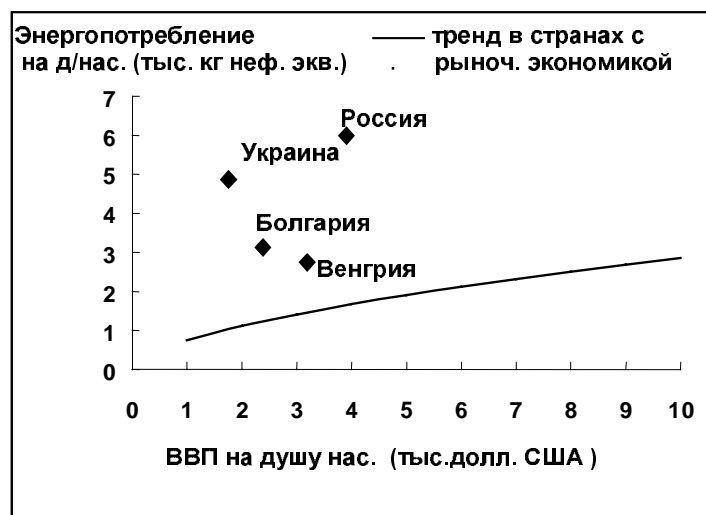
Объемы промышленного производства снижались гораздо более быстрыми темпами, чем ВВП в обеих группах стран, но общий сдвиг в отраслевой структуре ВВП (сокращение доли промышленности) был заметно более значительным в странах быстрых реформ. В странах медленных реформ промышленный сектор начал восстанавливаться в 1995 г., несмотря на продолжающееся сокращение совокупного ВВП, а в 1998 г. объем промышленного производства сократился при незначительном росте ВВП. В рамках самого промышленного сектора, особенно выраженным было первоначальное сокращение объемов производства в тяжелой промышленности, включая химическую промышленность и металлургию. После 1994 г. эти отрасли несколько восстановили свои позиции, но на них приходится заметно меньшая доля объемов производства, чем в конце 1980-х годов.

Удельное потребление энергии

В начале переходного периода страны ЦВЕ/ННГ потребляли значительно больше энергии на единицу ВВП, чем страны с рыночной экономикой. На рис. 2.2 показано потребление энергии в четырех странах ЦВЕ/ННГ по сравнению с трендом для 22 стран ОЭСР и развивающихся стран с рыночной экономикой. (В странах с рыночной экономикой темпы роста объема потребляемой энергии ниже темпов роста ВВП, что указывает на снижение удельного расхода энергии на единицу ВВП с ростом уровня ВВП). В 1990 г. «избыточное» потребление энергии (т.е. разница между фактическим потреблением и международными показателями) достигло более 80 % в Украине, 70 % в России и более 40 % в Венгрии.⁹

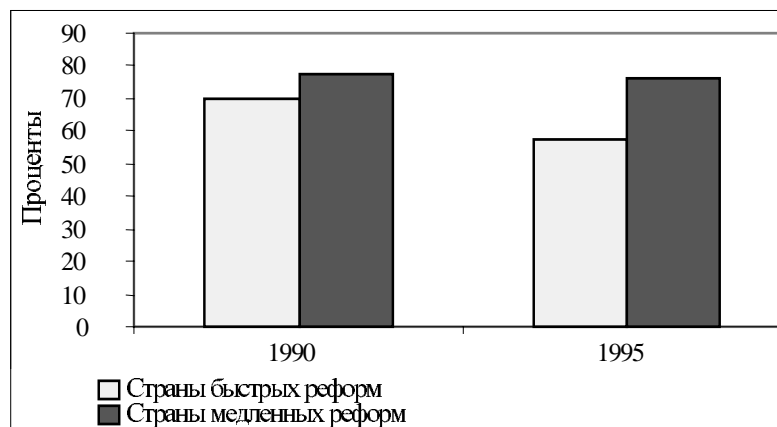
В ходе переходного периода потребление энергии в странах быстрых реформ заметно сократилось. В странах медленных реформ наблюдалось его резкое снижение (в 1996 г. потребление энергии в этих странах было вполтину меньше уровня 1989 г.). Но для этих двух групп прослеживаются различные тенденции в показателях энергоемкости ВВП, и связано это с различной политикой переходного периода. Большинство стран быстрых реформ повысило тарифы на энергию, которые стали полнее соответствовать затратам и обеспечили своевременную оплату потребленной энергии большинством предприятий. Структурная перестройка промышленности, включая широкомасштабную приватизацию промышленных компаний, привела к снижению энергоемкости экономики этих стран. «Избыточное» потребление энергии (т.е. по сравнению с международными показателями) в группе стран быстрых реформ сократилось с 70 % от общего потребления в 1990 г. до 57 % в 1995 г. (см. рис. 2.3). В частности, Польша, Венгрия и Чешская Республика добились значительного прогресса в приближении к международным показателям. Самые последние показывают, что эти страны продолжали сближать свои показатели с международными показателями в конце 1990-х годов.

Рисунок 2.2. Потребление первичной энергии и ВВП, 1990 г.



Источник: Расчеты Всемирного банка по данным ООН и МЭА.

Рисунок 2.3. «Избыточное» потребление энергии в странах быстрых и медленных реформ 1990 и 1995 гг.



Источник: Расчеты Всемирного банка по данным ООН и МЭА.

И наоборот, многие страны медленных реформ не спешили осуществлять реформы в секторе энергетики, реформы шли медленно и непоследовательно (в Украине, например), или же были приостановлены (например, в Беларуси). В этих странах потребление энергии в 1995 г. оставалось столь же «избыточным», как и в начале переходного периода. При этом, однако, между разными странами наблюдаются существенные различия. В некоторых странах, где в течение рассматриваемого периода существенных реформ не произошло, удельная энергоёмкость повысилась и «избыточное» потребление энергии возросло (включая Азербайджан, Болгарию и Кыргызскую Республику) хотя впоследствии в Болгарии и в Кыргызской Республике были предприняты новые усилия по осуществлению реформ. Не обнаруживается значительных изменений в «избыточном» потреблении энергии в Российской Федерации и в Украине, в то время как в некоторых странах (например, в Казахстане и Румынии) ситуация несколько улучшилась. Сокращение потребления энергии, наблюдаемое в некоторых странах (например, в Албании, Армении и Грузии), связано скорее с последствиями военных действий и с жесткими ограничениями для бытовых энергопотребителей, а не со структурными изменениями и с повышением эффективности. В целом, страны медленных реформ еще не начинали сокращать разрыв в эффективности между ними и странами с рыночной экономикой.

1.3 Изменения в области использования топлива

Общая структура потребления энергии изменилась во многих странах ЦВЕ/ННГ, но наиболее существенные перемены произошли в странах медленных реформ. Это показано в табл. 2.3, где приводятся изменения в потреблении различных видов топлива за период 1989-1996 гг.

С точки зрения охраны окружающей среды, любой переход к использованию газа (особенно вне сектора энергетики) весьма полезен, поскольку это приводит к сокращению выбросов таких загрязнителей как частиц (которые также определяют как пыль) и двуокись серы (SO₂). В странах быстрых реформ, также как и в странах медленных реформ, потребление твердого топлива сократилось в большей степени чем общее потребление энергии, в то время как потребление газа увеличилось в странах быстрых реформ, а в странах медленных реформ оно сокращалось меньшими темпами, чем суммарное потребление энергии. В странах медленных реформ наиболее значительные сдвиги наблюдались в структуре потребляемого топлива: заметно

сократилось потребление нефтепродуктов. Эти сдвиги отражают совокупное воздействие факторов спроса и предложения, включая снижение добычи нефти в ННГ и сдвиг продаж нефти в пользу экспорта (для получения твердой валюты) в ущерб внутреннему потреблению. На стороне спроса, даже ограниченная коррекция относительных цен способствовала переходу от угля и мазута на газ. (Использование ядерной энергии и энергии из «прочих» источников, главным образом гидроэлектростанций, изменилось незначительно. Их эксплуатационные расходы ниже, чем у тепловых электростанций, и в странах региона их уровни производства не изменилась.)

Таблица 2.3. Тенденции потребление энергии в странах ЦВЕ/ННГ (1989-1996 гг.)

	Страны быстрых реформ			Страны медленных реформ		
	1989 г. (ОППЭ)	1996 г. (ОППЭ)	изменение (%)	1989 г. (ОППЭ)	1996 г. (ОППЭ)	изменение (%)
Твердое топливо	142,8	118,9	-17	344,3	223,5	-35
Нефтяное топл.	52,1	48,7	-7	804,1	213,6	-73
Газ	31,5	39,1	+24	693,0	494,6	-29
Ядерное топл.	15,6	14,9	-5	55,2	55,2	0
Прочее	1,5	1,8	+26	21,8	21,6	-1
ВСЕГО	243,4	223,4	-8	1918,4	1008,4	-47

ОППЭ - общее потребление первичной энергии
 Источник: (IEA)

Потребление угля малыми источниками

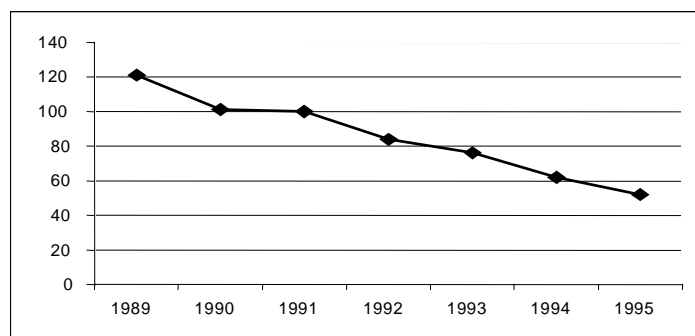
Как отмечалось в ПДООС, в ряде стран ЦВЕ значительная часть бытовых потребителей и других малых потребителей (включая более старый жилой фонд, офисные и муниципальные здания) использует для отопления уголь, сжигаемый в небольших печах и котельных. Это создает серьезное загрязнение воздуха в городах, поскольку выбросы из этих «малых источников» концентрируются в городской черте. (В отличие от них, загрязнение из «крупные источники», таких как мощные электростанции и промышленные предприятия, распространяется на обширные территории). Невозможно непосредственно оценить объемы такого использования угля, но приблизительные данные можно получить, определив потребление угля за вычетом сектора энергетики (главным образом электростанции и ТЭЦ) и производственного сектора: для стран быстрых реформ этот показатель подтверждает резкое снижение потребления угля (см. рис. 2.4).

Скорее всего, в странах быстрых реформ будет продолжаться снижение потребления угля малыми источниками. Некоторые страны быстрых реформ, включая Чешскую Республику, пока лишь частично повысили внутренние цены на уголь и не довели их до уровня мировых; дальнейшее повышение цен должно способствовать переходу на газ. По мере постепенного исправления ценовых диспропорций, будет продолжаться сокращение доли угля в структуре энергопотребления бытовых потребителей и других малых потребителей. В результате уголь станет лишь топливом для электростанций и нескольких крупных промышленных потребителей (как это и происходит сейчас в странах Западной Европы).

Сжигание угля малыми потребителями создавало проблемы в некоторых районах Казахстана, Украины и других ННГ. Есть данные, показывающие, что произошло сокращение потребления угля малыми потребителями в ННГ. Однако, во многих странах медленных реформ,

где добывается уголь (включая Румынию, Россию и Украину), цены на уголь по-прежнему косвенно субсидируются, в то время как произошло повышение средних цен на природный газ и нефтепродукты (за исключением России, где цены на газ контролируются и субсидируются как для бытовых, так и для промышленных потребителей).

Рисунок 2.4. Конечное потребление угля в странах быстрых реформ ЦВЕ (1989 -1995 гг.) (Индекс 1991 = 100)



Промышленное потребление не учитывается.

Источник: Расчеты Всемирного банка, по данным МЭА и ООН

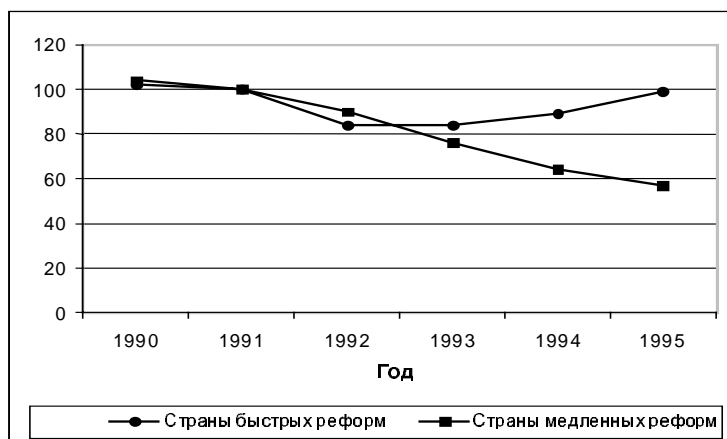
Автотранспорт и потребление моторного топлива

В странах быстрых реформ потребление бензина - а также потребление транспортом других нефтепродуктов - начало увеличиваться в 1993 г. (В некоторых странах, например в Польше, этот процесс начался еще раньше). К 1995 г., потребление бензина почти вернулось до уровня 1990 г. (см. рис. 2.5). Происходил и быстрый рост автопарка (см. табл. 2.4). В странах медленных реформ потребление бензина изменялось более или менее параллельно с падением ВВП. Однако, в некоторых странах медленных реформ, включая Албанию, Беларусь, Россию и Украину, рост числа автомобилей превышал соответствующие показатели большинства стран быстрых реформ, несмотря на более значительное сокращение ВВП. Такой рост может отражать степень сдерживания числа владельцев автомобилей при прежней экономической системе. Эти данные также позволяют полагать, что в странах медленных реформ потребление бензина резко возрастет по мере возобновления экономического роста.

Большая часть этого увеличения автомобильного парка приходится на урбанизированные территории и столичные города, где уровень доходов обычно выше, чем в сельской местности. В период между 1985 и 1994 гг. среднегодовые темпы прироста числа легковых автомобилей достигли почти 7% в Варшаве и 5% в Будапеште, что привело к повышению интенсивности дорожного движения. Наиболее высокие темпы прироста числа автомобилей, похоже, наблюдаются в некоторых городах СНГ. В Москве, например, за период 1985 - 1994 гг., количество автомобилей почти утроилось (ТМЕ). Даже в тех СНГ, где общее количество автомобилей сокращалось или оставалось неизменным, интенсивность дорожного движения в городах значительно повысилась. В Алматы (Казахстан), годовые темпы прироста автопарка достигали более 15 % в период между 1990 и 1996 гг.

В странах быстрых реформ новые легковые автомобили часто обладали пониженным уровнем выбросов (по сравнению с моделями, выпускавшимися ранее, в эпоху централизованного планирования). Тем не менее, на многих урбанизированных территориях, как в странах быстрых реформ, так и в странах медленных реформ, автотранспорт стал наиболее значительным источником загрязнения воздуха.

Рисунок 2.5. Потребление бензина в странах быстрых и медленных реформ (1990-1995гг.) (Индекс 1991 = 100)



Источник: Расчеты Всемирного банка, по данным МЭА и ООН

2. Загрязнение воздуха

В ПДООС прогнозировалось, что изменения, вызванные экономической реформой и подкрепленные политикой охраны окружающей среды и инвестициями, приведут к улучшению качества воздуха в городах за счет сокращения выбросов основных загрязнителей атмосферы. В этом разделе рассматриваются наиболее важные тенденции (включая влияние снижения выбросов в атмосферу на реальное улучшение качества воздуха в городах), особенно в «горячих точках». Рассматривается также сокращение выбросов свинца - в этой области многие страны ЦВЕ/ННГ добились значительного прогресса.

2.1 Общие тенденции выбросов

На рисунке 2.6 показаны средние тенденции изменения выбросов частиц, SO₂ и NO_x для стран быстрых и медленных реформ (как и ранее, приводится также тенденция изменения ВВП, чтобы показать, как изменение объема выбросов коррелирует с переменами в экономике в целом).

Таблица 2.4. **Использование автотранспорта в странах ЦВЕ/ННГ**

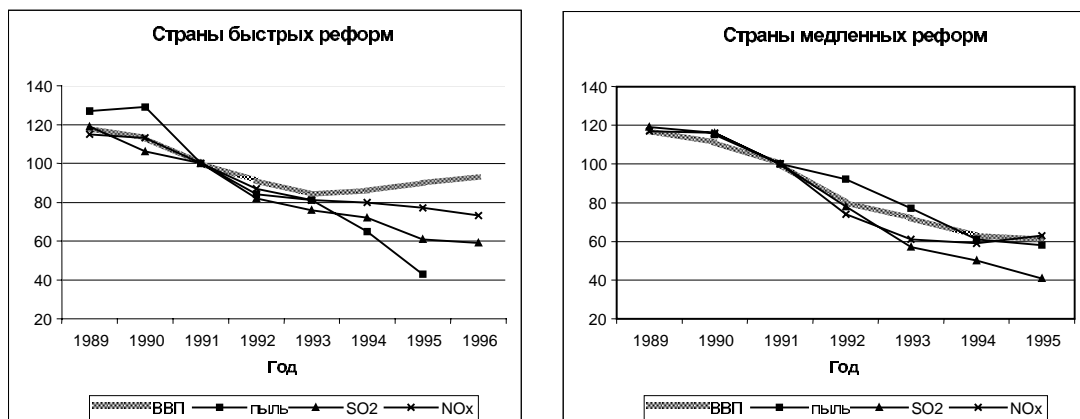
	Число автомобилей на 1000 человек (1996 г.)	Рост автопарка (в %), за период 1990-96 гг.
	Страны ЦВЕ	
Албания	32	106
Болгария	225	33
Хорватия	195	10
Чешская Республика	350	39
Эстония	323	40
Македония (БРЮ)	142	15
Венгрия	273	27
Латвия	188	30
Литва	238	49
Польша	249	50
Румыния	125	69
Словакия	220	9
Словения	385	26
	ННГ	
Армения	2	-65
Азербайджан	49	-3
Беларусь	102	69
Грузия	87	-19
Казахстан	81	-2
Кыргызская Республика	32	-30
Республика Молдова	54	1
Российская Федерация	132	49
Таджикистан	2	-36
Туркменистан	..	..
Украина	92	45
Узбекистан	..	..

.. Нет данных

Страны быстрых реформ выделены жирным шрифтом.

Источник: По расчетам Всемирного банка.

Рисунок 2.6. **Выбросы загрязнителей воздуха и ВВП (1989 - 1996 гг.)**
(Индекс 1991 = 100)



Невзвешенные средние значения.

Источник: Данные ОЭСР и национальные данные.

В странах быстрых реформ, общие объемы выбросов всех трех загрязнителей сократились заметно больше, чем ВВП, и продолжали снижаться, несмотря на начавшийся рост ВВП. Наиболее резко сократились выбросы пыли. В этих странах важную роль в сокращении загрязнения воздуха сыграли, видимо, реструктуризация экономики и деятельность по охране окружающей среды (см. вставку 2.4).

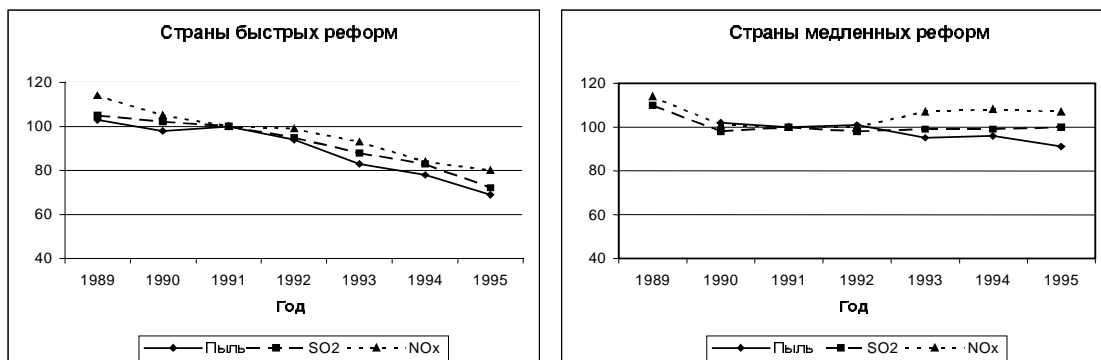
Вставка 2.4. Факторы, влияющие на тенденции загрязнения воздуха

В анализе Всемирного банка по оценке роли экономических реформ и реформ в области охраны окружающей среды в сокращении уровней загрязнения воздуха в регионе, использовалась эконометрическая модель учета изменений уровня ВВП, промышленного производства и энергопотребления. В рамках этой модели оценивается и влияние других факторов, включая изменение структуры промышленности, повышение эффективности производства и усилия по снижению уровней загрязнения.

Основные результаты анализа показаны на рисунках ниже, где приведены тенденции изменения скорректированных уровней выбросов ключевых загрязнителей воздуха. Для стран быстрых реформ имеется четко выраженное и устойчивое сокращение уровня выбросов частиц, SO_2 и NO_x - загрязнителей, которые были определены в ПДОС как источники наиболее серьезного риска для здоровья населения многих «горячих точек» и урбанизированных территорий - без учета воздействия изменений ВВП, промышленного производства и энергопотребления. В частности, эта тенденция четко прослеживается для периода между 1992 и 1996 гг. Для стран медленных реформ не выявлено сколько-нибудь явной тенденции: средний уровень выбросов SO_2 оставался неизменным, указывая на то, что в данном случае он связан с изменением ВВП, промышленного производства и энергопотребления - т.е. факторами, которые моделью контролируются. В то время выбросы пыли несколько снизились, выбросы NO_x увеличились.

В целом, результаты анализа показывают, что экономические реформы, политика охраны окружающей среды и другие факторы развития в процессе переходного периода привели к реальному позитивному природоохранному эффекту в странах быстрых реформ и что этот положительный эффект выше, чем снижение выбросов, связанное с сокращением промышленного производства и энергопотребления. В странах медленных реформ, именно сокращение промышленного производства и энергопотребления, по-видимому, является основной причиной снижения выбросов. Если в этих странах возобновится экономический рост в отсутствие дальнейших экономических реформ и эффективной политики в области охраны окружающей среды, то, соответственно, могут повыситься и уровни выбросов в атмосферу.

Скорректированные удельные выбросы в странах быстрых и медленных реформ (Индекс 1991 г. = 100)



Индексы уровней загрязнения, с поправкой на изменение ВВП, промышленного производства и энергопотребления.

Источник: (Расчеты Всемирного банка)

Что же касается стран медленных реформ, то здесь выбросы этих загрязнителей снижались почти параллельно с ВВП: похоже, что основным фактором снижения выбросов было сокращение объемов производства, а не реструктуризация экономики или усилия по охране окружающей среды (более резкое снижение выбросов SO_2 может быть связано с переходом от мазута и угля на другие источники энергии в этих странах).

2.2 *Качество атмосферного воздуха в городах*

Привели ли сокращения выбросов загрязнителей атмосферы к повышению качества воздуха в городах и в промышленных «горячих точках»? Существует сложная взаимосвязь между совокупной величиной выбросов в атмосферу и качеством воздуха, на нее влияет ряд сложных факторов, включая: местные выбросы загрязнителей в атмосферу, выбросы из удаленных источников, климат, география и скорость оседания различных загрязнителей. Как отмечалось в ПДООС, крупные стационарные источники, такие как электростанции и промышленные предприятия, обычно имеют высокие трубы, которые рассеивают загрязнения на значительных территориях, поэтому они могут оказывать относительно небольшое влияние на качество воздуха (и на здоровье населения) на местном уровне, по сравнению с такими источниками, как автомобили и работающие на угле бытовые печи.

В исследовании, которое недавно проводилось Специальной рабочей группой по реализации ПДООС, были рассмотрены данные по загрязнению воздуха в странах, для которых уже проводился такой анализ при подготовке ПДООС (к ним относятся страны ЦВЕ, а также Беларусь, Россия и Украина). Было установлено, что во многих городах наблюдается улучшение качества воздуха, хотя часто не столь значительное, как сокращение выбросов (OECD, 1998b):

- Во многих городах сократились концентрации SO_2 и *частиц в воздухе*. Для случая SO_2 , можно сказать, что проблемы для здоровья населения перешли из разряда широко распространенных в разряд локализованных в большинстве стран, хотя и не во всех. С другой стороны, уровни загрязнения пылью на большинстве урбанизированных территорий по-прежнему остаются серьезной проблемой с точки зрения здравоохранения.
- Несколько стран - включая Чешскую Республику, Венгрию и Польшу - добились успеха в снижении концентрации *свинца* в атмосфере. Однако, имеющиеся данные имеют спорадический характер, что указывает на необходимость дальнейшего мониторинга уровней свинца в атмосфере и экспозиции населения во многих странах (в частности, контроля концентраций свинца в крови детей).

Эти выводы подтверждаются в обзоре Всемирного банка для 30 урбанизированных территорий в странах ЦВЕ/ННГ: за период с 1989 по 1996 гг. средние величины концентраций пылевых частиц и SO_2 в этих городах сократились (см. табл. 2.5). Такое снижение концентраций наиболее заметно в городах стран быстрых реформ. В городах стран медленных реформ повысились концентрации NO_2 в воздухе. Это может быть связано с ростом интенсивности дорожного движения без улучшения показателей выбросов транспортных средств.

Условия для отдельных городов значительно отличаются. Например, в рамках исследования СРГ по реализации ПДООС изучались данные по качеству воздуха для Казахстана. В трех городах из 20, по которым имелись данные за период с 1989 по 1996 гг., уровни SO_2 вызывали беспокойство (среднегодовой уровень выше 50 мкг/м^3); при этом не было особых оснований

полагать ситуация будет улучшаться. Может изменяться структура загрязнения воздуха в городах, где растут выбросы автотранспорта при сокращении выбросов из других источников.¹⁰

Таблица 2.5. **Качество атмосферного воздуха в некоторых городах стран ЦВЕ/ННГ (1989-1996 гг.)**

Среднегодовые изменения, в процентах^a

	Пыль	SO ₂	NO ₂
Страны быстрых реформ	-6,7	-6,3	-3,5
Страны медленных реформ	-4,8	-7,9	+4,9

а) Для рассматриваемых городов приведены среднегодовые изменения концентраций загрязнителей (в процентах).
 Источник: Расчеты Всемирного банка, на основе данных ВОЗ.

2.3 Загрязнение воздуха в «горячих точках»: тенденции

Улучшилось качество воздуха во многих сильно загрязненных промышленных «горячих точках» региона. В Чешской Республике, в 1990-е гг. постоянно сокращались концентрации пыли и SO₂ в воздухе в регионе Остравы и в северо-западной Богемии (OECD, 1998b). В Болгарии металлургические предприятия, расположенные в городах, включая Пловдив и Курджали, усовершенствовали оборудования для контроля выбросов аэрозолей, что привело к сокращению выбросов тяжелых металлов и к снижению высоких концентраций свинца в воздухе (OECD, 1996).

Как показывают расчеты Всемирного банка для «горячих точек» в Болгарии, Польше и России, в большинстве случаев происходило постоянное сокращение выбросов загрязнителей и концентраций частиц и SO₂ в воздухе (см. табл. 2.6). Исключением являются промышленный Волжско-Уральский регион России, где уровень пыли в воздухе увеличился. В Болгарии, в бассейне реки Марица, качество воздуха улучшалось быстрее, чем происходило снижение уровня выбросов. В этой «горячей точке» основным источником выбросов являются крупные электростанции, работающие на буром угле низкого качества. Поскольку их выбросы рассеиваются на большие территории, они могут вносить менее существенный вклад в загрязнение воздуха на местном уровне (являясь при этом существенным источником трансграничного загрязнения).

Таблица 2.6. **Тенденции загрязнения воздуха в некоторых «горячих точках» стран ЦВЕ/ННГ (1990 - 1996 гг.)**

Среднегодовые изменения, в процентах

	Выбросы загрязнителей атмосферы		Качество атмосферного воздуха	
	Пыль	SO ₂	Пыль	SO ₂
Верхняя Силезия (Польша)	-15,9	-6,6	-6,9	-7,7
Бассейн реки Марица (Болгария)	-2,7	-1,0	-6,9	-7,7
Промышленные районы в Волжско-Уральском регионе (Россия)	-9,6	-8,8	+2,8	-6,4

Источник: Расчеты Всемирного банка по данным (Electrowatt (1998)).

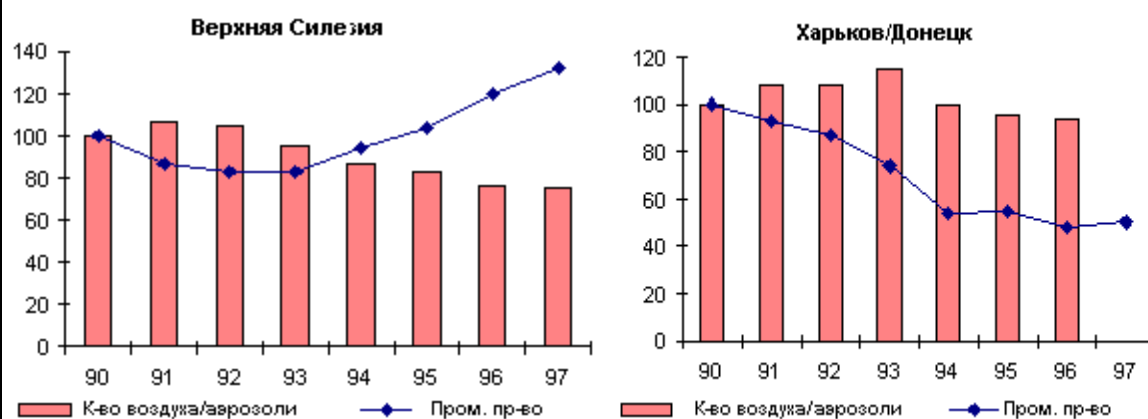
Вставка 2.5. Промышленное производство и качество воздуха в двух «горячих точках»

Существует много общего у промышленных «горячих точек» в разных странах, и связано это с их развитием в прошлом. Верхняя Силезия в Польше и Харьковско-Донецкий регион в промышленном поясе Украины - это центры тяжелой промышленности, обладающие сложной технической инфраструктурой. Установлено, что основным источником загрязнения воздуха в двух этих регионах является промышленность, в частности угольные электростанции и ТЭЦ. Поэтому основной проблемой загрязнения воздуха в этих регионах является присутствие пылевых аэрозолей. В этих двух регионах наблюдался спад промышленного производства, но в Верхней Силезии он не превышал 20%, и к 1997 г. объем промышленного производства уже превысил уровень 1990 г. на 32%. В Харьковско-Донецком регионе объем промышленного производства в 1996 г. составлял менее 50% от уровня 1990 г.

В обоих регионах в начале 1990-х гг. концентрации пыли в атмосферном воздухе временно повысились. При этом, однако, в Верхней Силезии этот рост сменился сокращением выбросов гораздо быстрее, чем в Харьковско-Донецком регионе. В то время как в Верхней Силезии концентрации пылевых частиц в атмосферном воздухе постоянно снижались, начиная с 1991 г., (несмотря на рост объемов производства), в Харьковско-Донецком регионе наблюдалось меньшее относительное улучшение ситуации, так как постоянно увеличивались удельные выбросы пыли на единицу продукции. Глубинные причины этого явления можно объяснить различиями в экономических реформах и экономических условиях двух стран, различиями в мерах по охране окружающей среды.

В Верхней Силезии улучшение качества воздуха было вызвано переходом на более чистые виды топлива, инвестициями в обновление основных фондов и мерами по сокращению загрязнения. Политика в области охраны окружающей среды сыграла немаловажную роль в стимулировании этих перемен. В начале переходного периода Польша значительно повысила платежи за загрязнение, и экологические фонды использовали эти поступления для финансирования инвестиций в сокращение загрязнения. В Украине никакого улучшения не произошло: здесь, в связи с серьезными макроэкономическими трудностями, приоритетом стало поддержание производственных мощностей существующих основных фондов и технологий, даже ранее запланированные инвестиции в сокращение загрязнения были отсрочены или отменены. Из 47 очистных сооружений, запланированных на 1994 г., ввели в эксплуатацию лишь 20, а их мощности достигли лишь 15% от целевого показателя снижения загрязнения для этого года. В 1994 г. на действующих станциях доля неисправного оборудования превысила 20% в связи с растущим дефицитом средств на эксплуатационные затраты, на ремонт и обслуживание, в связи с нехваткой персонала и материалов. Хотя многие предприятия сократили объемы производства, удельная энергоемкость увеличивалась. Результатом стало повышение удельных выбросов на единицу производимой продукции, особенно для электростанций и ТЭЦ. Ухудшение контроля загрязнения воздуха было связано также с неадекватной практикой управления охраной окружающей среды на предприятиях. Нормативные акты по охране окружающей среды часто не соблюдались и часто при отсутствии противодействия со стороны регулирующих органов.

Концентрации пылевых частиц и индексы объемов промышленного производства в Верхней Силезии и Донецко-Харьковском регионе, 1990-1997 гг.



Источник: (Electrowatt (1998))

Наблюдаются существенные различия между тенденциями в странах быстрых реформ, где снижение загрязнения воздуха, вероятно, отчасти является отражением экономических реформ и соответствующими изменениями в странах медленных реформ (в частности, ННГ), где они, скорее являются главным образом результатом сокращения объемов производства. Иллюстрацией взаимосвязи между экономическими тенденциями, стратегиями охраны окружающей среды и качеством воздуха является сравнение двух «горячих точек» - Верхней Силезии в Польше и Донецко-Харьковского региона Украины (см. вставку 2.5). В Верхней Силезии с ростом промышленного производства качество воздуха улучшилось. В Харьковско-Донецком регионе не наблюдается заметного улучшения качества воздуха, несмотря на спад производства.

В целом, эти результаты показывают, что в странах медленных реформ (в частности в ННГ) достигнут относительно небольшой прогресс в повышении качества окружающей среды в наиболее загрязненных регионах. Они показывают, насколько трудно добиться устойчивого улучшения природоохранных показателей без эффективных экономических реформ. Природа «горячих точек» такова, что в них сконцентрированы неэффективные и сильно загрязняющие окружающую среду предприятия тяжелой промышленности. Ход приватизации структурной перестройки крупных предприятий тяжелой промышленности был медленнее, чем в других секторах экономики во всех странах региона, даже в странах быстрых реформ. При отсутствии бюджетной дисциплины и реализации мер по улучшению управления, эти предприятия склонны продолжать работать как обычно, пусть и при снижении объема выпускаемой продукции, они лишь незначительно улучшают свои природоохранные показатели (или не улучшают их вовсе) по удельным выбросам на единицу производимой продукции. Для устойчивого улучшения ситуации потребуется принять болезненные решения по реструктуризации или закрытию таких предприятий.

2.4 *Снижение выбросов свинца*

Многие страны региона добились значительного сокращения выбросов свинца в атмосферу - ключевого фактора риска для здоровья человека, который, в частности, вызывает расстройства нервной системы у детей (см. табл. 2.7). В большинстве этих стран сократились промышленные выбросы свинца. Крупные промышленные предприятия стран ЦВЕ произвели инвестиции в контроль загрязнения для снижения выбросов свинца. В результате, сократились промышленные выбросы, часто несмотря на повышение объемов производства (Lovei and Levy). Меньшего успеха добились в снижении выбросов в ННГ, где снижение промышленных выбросов было связано главным образом с сокращением объемов производства.

Страны продвинутых реформ добились также значительного успеха в постепенном отказе от этилированного бензина (см. рис. 2.7). Максимально допустимая концентрация свинца была постепенно снижена с высокого показателя в 0,7 - 0,8 граммов на литр (г/л) бензина до 0,15 г/л в конце 1980-х - начале 1990-х годов. В большинстве этих стран стимулировалось потребление неэтилированного бензина при помощи дифференцированного налогообложения (при котором неэтилированный бензин более дешев для конечного пользователя) и мер по поощрению применения устройств для контроля выбросов транспортных средств. Словакия полностью вывела из обращения этилированный бензин в 1995 г., а Венгрия планирует добиться этого к 1999 г. Другие страны быстрых реформ планируют завершить вытеснение этилированного бензина к 2000 г. (см. вставку 2.6). Страны медленных реформ добились меньших успехов (например, Болгария и Румыния, где этилированный бензин доминирует в структуре внутреннего потребления).

Несмотря на то, что во всех ННГ наблюдалось сокращение концентрации свинцовых добавок к бензину, это не было связано с целенаправленными усилиями по отказу от использования

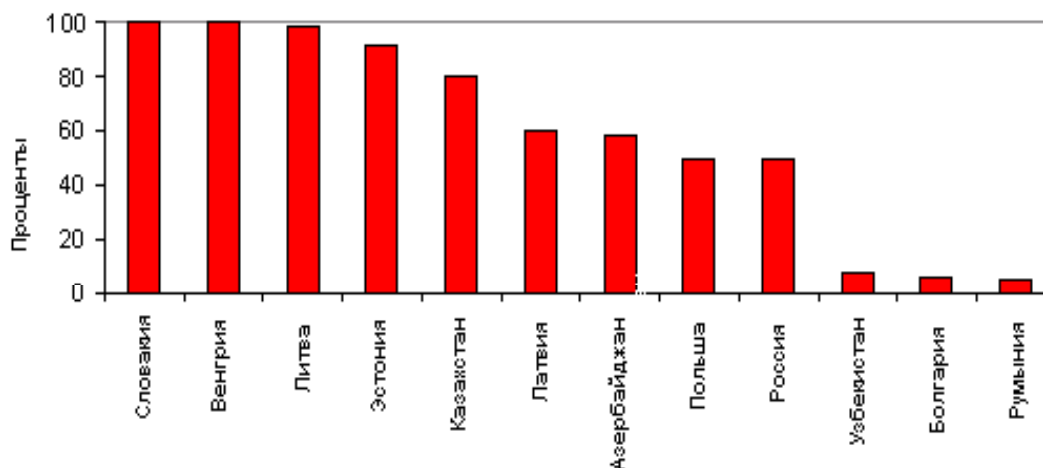
свинца, преприняемыми на международном уровне. Причина состояла в том, что старому автопарку требовалось топливо с более низким октановым числом, и, кроме того, имелись избыточные мощности на нефтеперерабатывающих заводах, что позволило вырабатывать бензин без свинцовых добавок (Lovei). В отсутствие политики в поддержку постепенного отказа от свинцовых добавок, в будущем спад выбросов свинца автомобилями в ННГ может смениться их ростом по мере увеличения автопарка и перехода на более современные модели автомобилей, а также по мере сокращения избыточных мощностей на нефтеперерабатывающих заводах.

Таблица 2.7. **Общие выбросы свинца в отдельных странах ЦВЕ/ННГ, 1990 и 1996 гг. (в метрических тоннах)**

	1990 г.	1996 г.	Снижение
Беларусь	748,0	24,5	-97%
Болгария	432,6	251,9	-42%
Хорватия	468,0	286,7	-39%
Эстония	183,9	51,9	-72%
Казахстан	1770,0	1509,0	-15%
Литва	46,3	17,4	-62%
Польша	1395,8	1025,6	-27%
Словакия	166,7	91,7	-45%
Украина	3655,4	897,9	-75%
Узбекистан	626,8	312,5	-50%

Источник: (DEPA)

Рисунок 2.7. **Доля неэтилированного бензина на рынках отдельных стран (1997 г.)**



Для Азербайджана приведены данные за 1996 г.; для Венгрии приведены расчетные данные на 1999 г.

Источник: Оценки Всемирного банка.

Вставка 2.6. Общевропейская стратегия по постепенному прекращению использования этилированного бензина

На третьей конференции «Окружающая среда для Европы» (София, Болгария, октябрь 1995 г.) министры выступили в поддержку постепенного прекращения использования этилированного бензина. По результатам конференции, по инициативе правительства Дании и Европейской Экономической Комиссии ООН (ЕЭК ООН), была создана *Целевая Рабочая группа по постепенному прекращению использования этилированного бензина*, с задачей подготовить общевропейскую Стратегию постепенного вытеснения этилированного бензина. Эта стратегия, принятая на Орхусской конференции «Окружающая среда для Европы» (июнь 1998 г.), устанавливает следующие цели:

- К 1 января 2005 г. в странах Европы будет прекращена продажа этилированного бензина;
- В качестве промежуточных целевых показателей, страны обязуются:
 - не позднее 1 января 2002 г. довести долю неэтилированного бензина на рынке до 80%; и
 - не позднее 1 января 2000 г. установить максимальную концентрацию свинцовых добавок в бензине на уровне 0,15 г/л, а содержание свинца в неэтилированном бензине - на уровне 0,014 г/л.

(Пять стран ЦВЕ/ННГ отметили, что они смогут достичь выполнения этих целей в 2008 г., а не в 2005 г.)

Источник: (DEPA)

3. Загрязнение воды и обеспеченность безопасной питьевой водой

В ПДООС отмечалось, что большинство городских жителей стран ЦВЕ и Беларуси, России и Украины обеспечены достаточно безопасной питьевой водой. Отмечалась лишь одна серьезная угроза для здоровья человека, связанная с загрязнением воды - нитратное загрязнение питьевой колодезной воды в сельской местности. В то же время, в ПДООС отмечалось, что серьезное загрязнение воды в ряде стран угрожает речным экосистемам.

По прогнозам ПДООС, экономические реформы не должны были оказать серьезного влияния на загрязнение воды. Хотя реструктуризация может привести к сокращению сброса промышленных стоков, а сокращение сельскохозяйственных субсидий - к снижению потребления агрохимикатов и их смыва в реки и водоемы, в большинстве стран наибольшая доля загрязнения воды связана с ее потреблением домохозяйствами и другими муниципальными источниками, а на объем их сбросов экономические изменения серьезного влияния не окажут. В этом разделе рассматриваются тенденции изменения загрязнения воды, а также обеспеченность безопасной питьевой водой (эта проблема вызывает все большую обеспокоенность во многих ННГ). (Кроме того, стратегии развития и гидротехнические проекты эпохи централизованного планирования нанесли значительный ущерб водным экосистемам, наиболее серьезно пострадало Аральское море в Казахстане и Узбекистане.)

3.1 Загрязнение воды

Общие тенденции

В регионе имеется мало обобщенных данных о загрязнении воды. Однако, некоторые косвенные показатели позволяют полагать, что уровни загрязнения снизились и в странах быстрых реформ, и в странах медленных реформ (см. табл. 2.8). Например, сократились такие показатели как потребление воды промышленностью, общий сброс стоков (по объему), а также применение удобрений и пестицидов. Многие страны быстрых реформ произвели значительные инвестиции в муниципальные станции очистки стоков, что должно привести к дальнейшему снижению загрязнения воды.

Таблица 2.8. Косвенные показатели сброса загрязнителей воды (1990 и 1996 гг.) среднегодовое изменение, в процентах

	Страны быстрых реформ	Страны медленных реформ
Промышленное потребление воды	-13,8	-9,6
Сброс сточных вод ^а	..	-12,1
Потребление минеральных удобрений	-13,1	-24,5
Потребление пестицидов	-19,4	-8,7

.. Нет данных

а) Сброс сточных вод промышленностью и муниципальными источниками (в общем объеме воды).

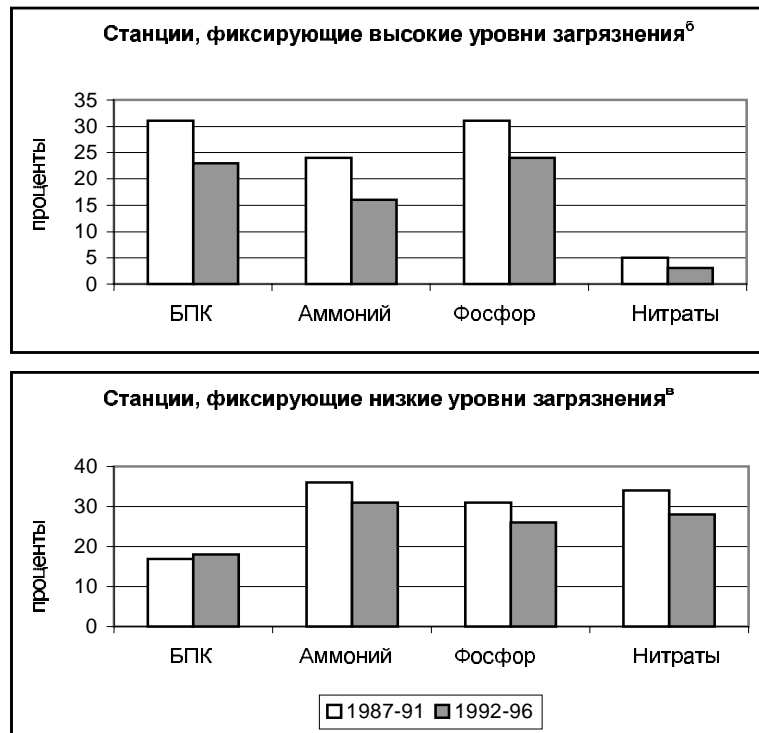
Источник: Расчеты Всемирного банка.

Может оказаться довольно сложным определить общие тенденции, связанные с качеством воды, поскольку они часто связаны с действием факторов местного уровня. Европейское экологическое агентство обобщило данные станций мониторинга качества воды в 13 странах ЦВЕ/ННГ. Для четырех основных типов загрязнителей воды сократилось количество станций, зафиксировавших наиболее высокие уровни загрязнения (см. рис. 2.8). Однако, для трех из этих четырех загрязнителей лишь незначительно сократилось и число станций, зафиксировавших очень низкие концентрации - на уровне обычных концентраций в незагрязненных реках (ЕЕА, 1998). Хотя эти данные необходимо интерпретировать с осторожностью, они позволяют полагать, что качество воды во многих реках стран ЦВЕ/ННГ улучшается.

Тенденции для стран быстрых реформ

По имеющимся данным, странам быстрых реформ удалось добиться значительного улучшения. В Чешской Республике, например, сброс БПК₅ (параметр биологической потребности в кислороде, при помощи которого измеряют органическое загрязнение водоемов) из таких точечных источников как промышленные предприятия и муниципальные системы канализации, сократился на две трети за период с 1990 по 1996 гг. (см. рис. 2.9). В течение переходного периода в Чешской Республике финансировалось строительство новых станций очистки стоков, что привело к снижению сброса загрязнителей наиболее значительными точечными источниками - муниципальными системами канализации. Кроме того, в этот же период значительно сократился спрос на постоянно дорожающие удобрения и пестициды, являющихся еще одним ключевым источником загрязнения воды. В результате, повысилось качество воды в нескольких важнейших реках (ОЭСР, 1999).

Рисунок 2.8. Качество воды в реках стран ЦВЕ и отдельных ННГ^а



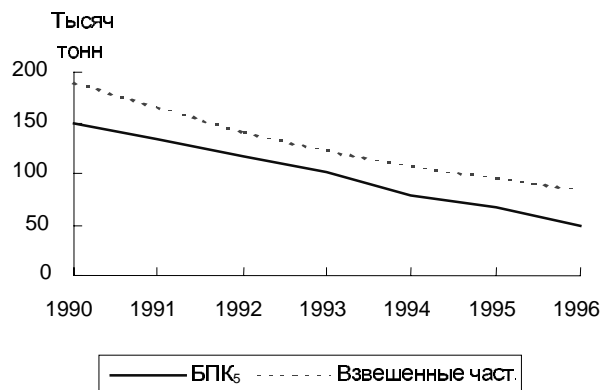
а) Данные для Беларуси, Болгарии, Чешской Республики, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литвы, Молдовы, Польши, Румынии, запада России, Словакии и Украины. Количество станций отличается по датам и по параметрам (от 91 до 247).

б) Высокий уровень загрязнения: БПК, >5 мг O₂/л; аммоний, >3,1 мг N-NH₄/л; растворенный фосфор, >0,13 мг P/л; Нитраты, >2,5 мг N-NO₃/л.

в) Низкий уровень загрязнения: БПК, <2 мг O₂/л; аммоний, <0,4 мг N-NH₄/л; растворенный фосфор, <0,03 мг P/л; Нитраты, <0,3 мг N-NO₃/л.

Источник: (БЕА (1999)).

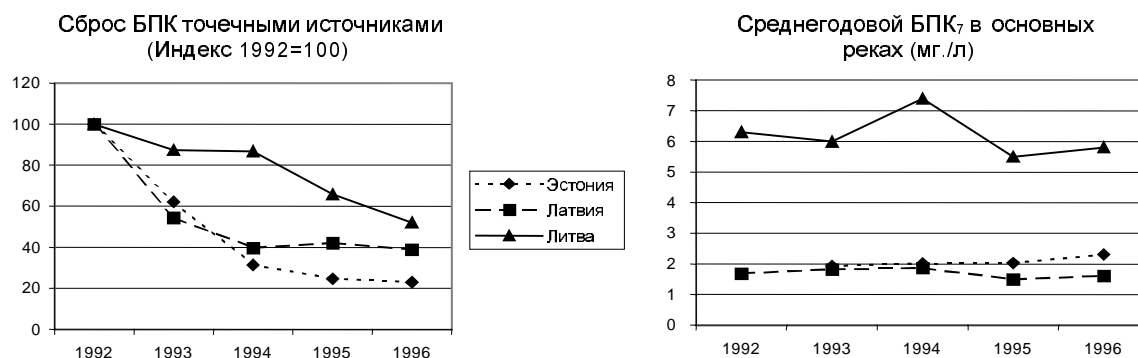
Рисунок 2.9. Сброс сточных вод из точечных источников в Чешской Республике (1990-1996 гг.)



Источник: (ОЭСР, 1999.)

В странах Балтии также произошло значительное снижение сброса загрязнителей воды точечными источниками (см. рис. 2.10), вместе со снижением смыва удобрений и пестицидов с сельскохозяйственных земель. Однако, как показывают совокупные данные по этим странам, это снижение сброса загрязнителей не привело к непосредственному улучшению качества воды в реках. Это может быть связано с накоплением питательных веществ в окружающей среде.

Рисунок 2.10. Загрязнение воды в странах Балтии (1992 - 1996 гг.)



Источник: (Baltic Environmental Forum (1998))

Тенденции для стран медленных реформ: данные для «горячих точек»

Тенденции загрязнения воды для трех промышленных «горячих точек» дают основания полагать, что странам медленных реформ не удалось добиться аналогичного улучшения ситуации. И в Верхней Силезии (Польша) и в Волжско-Уральском регионе (Россия) постепенно снижались сбросы БПК. Однако, в Польше это происходило на фоне роста объемов промышленного производства, а снижение сбросов в Волжско-Уральском регионе отражало снижение объемов промышленного производства. Кроме того, наблюдалось лишь незначительное общее снижение сброса загрязнителей в Донецко-Харьковском регионе (Украина). Изменение качества поверхностных вод в этих трех «горячих точках» отражают эти тенденции (см. табл. 2.9). Кроме того, как отмечалось в ПДООС, для ряда стран серьезную проблему представляют сбросы соленых шахтных вод при добыче угля (в частности, для Чешской Республики, Польши и Украины). В то время как в Польше были построены мощности по деминерализации шахтных вод, сбрасываемых в реку Одра (хотя для сбросов в реку Висла этого еще не сделано), в Украине эти сбросы по-прежнему остаются серьезной проблемой. Еще большую озабоченность вызывают данные для Волжско-Уральского региона, показывающие рост концентраций металлов в нескольких реках. Как показывает обзор по Свердловской области (которая является составной частью этого региона), серьезную угрозу создает отсутствие обслуживания и ремонта оборудования для очистки стоков (см. вставку 2.7). Это может быть важной проблемой и для других «горячих точек» в странах медленных реформ, в частности, в СНГ. Поскольку страны медленных реформ осуществили лишь единичные инвестиции в станции очистки промышленных или муниципальных сточных вод, сброс загрязнителей может значительно возрасти с возобновлением экономического роста.

Таблица 2.9. Тенденции загрязнения воды в некоторых «горячих точках»: уровни БПК, период с 1990 по 1996 гг. среднегодовые темпы изменения, в процентах

	Уровень сброса загрязнителей	Качество поверхностных вод
Верхняя Силезия (Польша)	-14,6	-4,0
Волжско-Уральский регион (Россия)	-7,6	-6,8
Донецко-Харьковский регион (Украина)	-0,6	+0,3

Источник: Расчеты Всемирного банка, по данным (Electrowatt (1998)).

3.2. Обеспеченность безопасной питьевой водой

В ПДООС отмечалось, что для многих стран приоритетной проблемой воздействия на здоровье человека является нитратное загрязнение колодезной питьевой воды в сельской местности (см. вставку 2.8). Хотя эта проблема, вероятно, по-прежнему остается серьезной для многих сельских районов, по-видимому, ее оттеснили на второй план другие проблемы, связанные с питьевой водой (особенно в ННГ). В южных ННГ, ограниченный доступ к централизованному водоснабжению создает значительные проблемы для здоровья населения. Во многих из этих стран, серьезные проблемы для здоровья населения возникли в связи с авариями в муниципальных системах водоочистки. Эти проблемы связаны главным образом с микробиологическим загрязнением, а не с загрязнением из промышленных или сельскохозяйственных источников - хотя и последняя группа источников может оказать серьезное воздействие на местном уровне, поскольку загрязнители могут попадать в пищевые цепи или в незащищенные системы водоснабжения (или в системы водоснабжения с неадекватным уровнем водоочистки), как это происходит в Свердловской области.

При подготовке ПДООС не рассматривались природоохранные проблемы южных ННГ - стран Кавказа и Центральной Азии. Однако, после Люцернской конференции эти страны присоединились к процессу ПДООС. В частности, в республиках Центральной Азии имеется значительное сельское население, которое не обслуживается системами водоснабжения, а в немногих городах население пользуется водой из коммунальных колонок. Для этих стран характерны высокие показатели младенческой и детской смертности, и особенно высокие показатели младенческой смертности от кишечных инфекций, которые обычно вызываются плохим качеством питьевой воды. Уровень младенческой смертности от кишечных инфекций в таких странах Кавказа и Центральной Азии как Азербайджан и Туркменистан в несколько раз превышает соответствующие показатели для северных ННГ, таких как Россия и Украина (см. табл. 2.10). (Эти показатели для стран ЦВЕ еще ниже. Уровень младенческой смертности в наиболее развитых странах быстрых реформ сопоставим с показателями стран Западной Европы.) Хотя показатели младенческой смертности в этих странах незначительно снизились за период с 1990 по 1995 гг., они остаются гораздо более высокими, чем в других странах ЦВЕ/ННГ.

Вставка 2.7. Свердловск: промышленное производство сокращается, но качество воды не улучшается

Свердловская область - один из крупнейших центров тяжелой промышленности Российской Федерации, где сосредоточены предприятия черной и цветной металлургии, машиностроительные предприятия и электростанции. К наиболее острым природоохранным проблемам относится загрязнение водоемов тяжелыми металлами и токсичными химическими веществами. В течение последних 10 лет питьевая вода была загрязнена: по оценкам, 90% населения пили некачественную, часто опасную для здоровья воду. Эта проблема еще больше усугубляется неадекватной очисткой питьевой воды и плохим состоянием систем водоснабжения.

Реки области относятся к наиболее загрязненным водоемам Уральского региона, практически все водоемы классифицируются природоохранными органами как «очень загрязненные» или «крайне загрязненные». Несмотря на 30%-ный спад объемов промышленного производства в период 1990-94 гг. и сопутствующее сокращение сброса сточных вод, качество воды не улучшилось, а в некоторых случаях даже ухудшилось. Например, река Нейва, которая классифицировалась ранее как «загрязненная», получила классификацию «очень загрязненная». Хотя стандарты качества воды, используемые в России, часто более жесткие, чем в странах Западной Европы, концентрация загрязнителей в реках области часто превышает ПДК для рыболовства в сотни раз.

Большая часть сточных вод сбрасывается промышленными предприятиями и муниципальными станциями очистки стоков. К распространенным загрязнителям относятся: нефтепродукты, соли аммония и различные тяжелые металлы. Среди всего комплекса факторов, влияющих на загрязнение и на качество воды, выделяются два основных:

- присутствие ранее накопленных загрязнителей снижает эффективность относительно краткосрочного снижения сбросов; и
- негативное влияние устаревших основных фондов, отсутствие необходимого эксплуатационного и технического обслуживания, а также мер по сокращению загрязнения как результат общего экономического кризиса, слабого управления охраной окружающей среды.

Загрязнители, накопившиеся в донных отложениях водоемов в результате выбросов в прошлом, являются основным источником, подпитывающим постоянное загрязнение. Дополнительное загрязнение поступает в результате смыва с прилежащих загрязненных почв и вместе с загрязненными живыми организмами. Если не принять долгосрочных мер для снижения загрязнения, то оживление экономической активности в области приведет к дальнейшему накоплению загрязнителей.

В связи с экономическим кризисом в переходный период, запланированные инвестиции в станции предварительной очистки промышленных стоков и станции очистки канализационных стоков проводятся со значительным отставанием. Произошло серьезное сокращение расходов на эксплуатацию, ремонт и обслуживание действующего оборудования. В результате, большая часть очистных сооружений устарела и работает с перегрузкой. Более половины этих станций находятся в аварийном состоянии. Эти проблемы создают серьезную угрозу увеличения сброса загрязненных стоков и числа аварийных сбросов.

Источник: (Electrowatt (1998))

В обстановке экономического кризиса в ННГ, муниципальные службы водоснабжения во многих городах сталкивались с недостатком средств для покупки реактивов, используемых при очистке воды, или для финансирования необходимых работ по ремонту и обслуживанию водопроводных сетей. Эти проблемы могут привести к повышению воздействия микробиологических загрязнителей и могут быть связаны со вспышками болезней, распространяющихся водным путем. В России, в 1995 г., были зарегистрированы вспышки холеры и случаи дизентерии в Москве и других крупных городах (Всемирный банк, 1998). Показатели

младенческой смертности в северных ННГ (Беларуси, России и Украине) несколько повысились в переходной период, в то время как в странах ЦВЕ и в южных ННГ (страны Кавказа и Центральной Азии) эти показатели снизились.

Вставка 2.8. Нитратное загрязнение колодезной воды в сельской местности

В ПДООС отмечалось, что в шести странах были зафиксированы высокие концентрации нитратов в питьевой воде в сельской местности, которые могут привести к заболеванию детей метгемоглобинемией: Венгрия, Словакия, Румыния, Болгария, Литва и Беларусь. Снижение применения агрохимикатов, основного источника нитратов, должно было привести к снижению этой угрозы, хотя нитратное загрязнение связано также и с загрязнением бытовыми стоками. При проведении недавнего обзора по проблемам гигиены окружающей среды в странах ЦВЕ/ННГ было обнаружено, что систематические данные по качеству колодезной питьевой воды есть лишь в двух странах ЦВЕ и в одном ННГ (это показывает, что лишь несколько стран проводят постоянный мониторинг).

- Данные по Румынии показывают, что нитратное загрязнение колодезной воды продолжает оставаться серьезной проблемой для некоторых сельских районов, и что связанная с этим младенческая заболеваемость остается неприемлемо высокой.
- В Эстонии, где эта проблема ранее не проявлялась, мониторинг нескольких тысяч колодцев в сельской местности за период с 1993 по 1996 гг. показал, что менее чем в 5 % из них обнаружены высокие концентрации нитратов. Этот невысокий уровень, а также наличие систематического мониторинга, позволяют полагать, что проблема находится под контролем.
- Имеющиеся для Казахстана данные (эта страна не рассматривалась в ходе анализа, проведенного для ПДООС) показывают, что нитратное загрязнение колодезной воды в сельской местности является существенной проблемой.

Источник: (ОЭСР (1998b))

Таблица 2.10. Показатели младенческой смертности в странах ЦВЕ/ННГ^а

	Общая младенческая смертность на 1000 живых новорожденных		Младенческая смертность от инфекционных заболеваний в 1994 г. (на 1000 живых новорожденных)
	1990	1995	
Страны ЦВЕ ^б	18	16	0,2
северные ННГ ^в	16	17	0,6
южные ННГ ^г	32	31	5,1

а) Незвешенные средние значения.

б) Исключая Албанию, Боснию и Герцеговину, Македонию (БРЮ).

в) Включая Беларусь, Молдову, Россию и Украину.

г) Включая Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Источник: Данные Всемирного банка и ВОЗ.

4. Влияние проблем окружающей среды на здоровье населения

Сокращение негативного воздействия факторов окружающей среды на здоровье населения предлагалось ПДООС среди наиболее важных критериев для установления приоритетов. Как показывают материалы, изложенные в предыдущих разделах, экономические реформы и политика охраны окружающей среды привели к постоянному снижению выбросов загрязнителей воздуха во многих странах быстрых реформ, что обеспечило как минимум некоторое решение проблем

качества воздуха, которые угрожало здоровью человека. В частности, многие страны региона добились снижения концентраций свинца в воздухе (чрезвычайно опасный фактор для здоровья человека). В то же время, во многих ННГ серьезной проблемой остается доступ к безопасной питьевой воде. В этом разделе рассматриваются тенденции здоровья населения стран региона и приводится краткий сравнительный анализ проблем, связанных с загрязнением воздуха и воды в регионе стран ЦВЕ/ННГ.

4.1 Тенденции состояния здоровья население стран ЦВЕ/ННГ

Наблюдается тревожное увеличение разрыва между средней продолжительностью жизни в странах ЦВЕ/ННГ и странах Западной Европы. Этот разрыв начался в 1960-е гг., когда показатель средней продолжительности жизни в странах ЦВЕ/ННГ остановился на некотором постоянном уровне, или даже иногда сокращался. Разрыв резко увеличился после 1989 г., особенно в показателях средней продолжительности жизни мужчин, и особенно для ННГ. В России, например, средняя продолжительность жизни мужчин снизилась с 63,8 лет в 1990 г. до 57,3 лет в 1994 г.; особенно резко повысилась смертность среди взрослого мужского населения. Подобные тенденции наблюдались и в других ННГ. Основными причинами ухудшения здоровья и показателей средней продолжительности жизни в регионе стали ухудшающиеся социально-экономические условия (см. вставку 2.9), хотя свой вклад внесло и ухудшение работы системы здравоохранения.

Вставка 2.9. Социальные проблемы переходного периода

Во многих ННГ экономический кризис, связанный с переходным периодом, привел к тяжелым социальным последствиям. Снижение ВВП, гиперинфляция, безработица и невыплата зарплат привели к тому, что к середине 1990-х гг. значительная часть населения оказалась за чертой бедности: около 40 % жителей России и Украины и даже еще большая часть населения в некоторых странах Центральной Азии (за основу взяты расчеты ПР ООН, где в качестве порога бедности используется показатель в 4 долл. США на человека в день при пересчете по паритету покупательной способности). Во многих странах ЦВЕ доля населения, находящегося за чертой бедности, меньше, хотя в Болгарии это показатель превышает 30 %, а в Литве - 40 %.

Некоторые показатели говорят о том, что в ряде стран ЦВЕ уровень бедности (равно как и смертность) снизился по мере возобновления экономического роста. И наоборот, экономический и финансовый кризис 1998 г. в России и в других ННГ, вероятно, приведет к росту нищеты в этих странах, что может усугубить проблемы здравоохранения и привести к повышению уровня смертности.

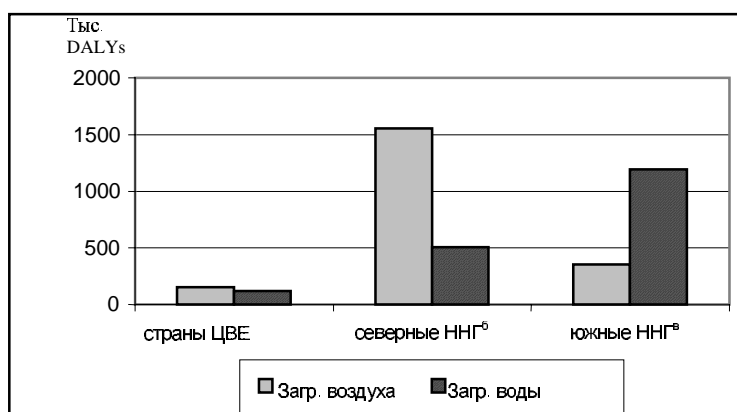
Источник: (ЕБРР, 1997)

В целом, загрязнение было менее значительным фактором риска для здоровья населения, чем социально-экономические проблемы. Тем не менее, социально-экономические условия могут усугубить риск для здоровья, связанный с загрязнением окружающей среды. Например, исследования, проведенные в первые годы переходного периода, показали, что высокие концентрации свинца в крови оказывает более сильное нейро-поведенческое влияние на детей из Венгрии и Польши, чем на детей из стран Запада, возможно, из-за худшего питания и других неблагоприятных социально-экономических факторов (ОЭСР, 1998b). В более широком масштабе, как показывают оценки следующего раздела, усилилось воздействие загрязнения воздуха на здоровье населения ННГ, в связи с общим ухудшением состояния здоровья, даже при том, что в некоторых городах качество воздуха улучшилось.

4.2 Влияние природоохранных проблем, связанных с водой и воздухом

В недавнем исследовании, проведенном Всемирным банком, попытались сравнить воздействие загрязнения воды и воздуха для разных стран региона. В этом исследовании необходимо было разрешить две основные проблемы. Во-первых, многие ключевые данные либо были недоступны, либо их качество вызывало сомнения. В оценках загрязнения воздуха для региона и отдельных стран исходили из выборки в 77 городов: хотя эта выборка включала многие крупные города региона, они представляют лишь небольшую часть общего населения соответствующих стран. Для оценки воздействия на здоровье использовались данные об уровне загрязнения воздуха, хотя воздействие зависит от фактической экспозиции, а экспозиция определяется целым рядом факторов. Вторая проблема связана со сравнением воздействия загрязнения воды и воздуха, поскольку это загрязнение оказывает разное воздействие. Загрязнение воздуха в странах ЦВЕ/ННГ является, по сути, лишь проблемой городов, в то время как большая часть ущерба от загрязнения воды приходится на долю сельского населения. Большая часть людей, которые умирают или заболевают из-за загрязнения воздуха, относятся к возрастной группе старше 40 лет, а смертность и заболеваемость, связанная с загрязнением воды, ограничивается в основном детьми (особенно младенцами и детьми возрастной группы до пяти лет). Хотя не существует общепризнанного способа сравнения этих воздействий, в представленных здесь результатах используется показатель продолжительности жизни с поправкой на период нетрудоспособности (DALYs).¹¹

Рисунок 2.11. **Общий ущерб от смертности и заболеваемости в странах ЦВЕ/ННГ, связанных с факторами окружающей среды, 1995 г.**
(в тыс. DALYs)^a



а) Показатель продолжительности жизни с поправкой на период нетрудоспособности

б) К северным ННГ относятся Беларусь, Молдова, Россия и Украина;

в) К южным ННГ относятся Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Источник: Расчеты Всемирного банка.

Это исследование показывает, что проблемы, связанные с воздействием на здоровье населения загрязнения воды и воздуха, приводят к ущербу в 3,9 миллиона DALYs в год для региона в целом (более подробное обсуждение расчетов воздействия на здоровье населения приводится в Приложении II). Наиболее серьезные природоохранные проблемы выявлены для ННГ. Загрязнение воздуха в северных ННГ приводит к потере 1,6 миллиона DALYs в год, а отсутствие безопасной

питьевой воды в южных ННГ приводит к потере 1,1 миллиона DALYs в год (см. рис. 2.11).¹² Однако, если проводить расчеты на душу населения, то проблемы загрязнения воды в южных ННГ являются значительно более серьезными и приводят к потере 17 DALYs на 1000 человек населения в год. Загрязнение воздуха в северных ННГ приводит к потере около 7 DALYs на 1000 человек населения в год. И наоборот, на страны ЦВЕ приходится незначительная часть ущерба для здоровья, как при расчете общего количества потерянных DALYs, так и при расчете числа DALYs на душу населения и это указывает на то, что снижение загрязнения воздуха после 1990 г. привело к значительному сокращению угрозы для здоровья населения в этом регионе. Хотя необходимы дальнейшие исследования, эти результаты открывают важную возможность для определения приоритетов общерегиональных действий по охране окружающей среды, исходя из соображений защиты здоровья населения.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. В этой главе используется, в основном, исследования, проведенные для технического доклада Всемирного банка «Economic Reform and Environmental Performance» Магдой Ловой и Гордоном Хьюз (1999).
2. Риски, связанные с ядерными проблемами, здесь не рассматриваются.
3. Кроме того, почти все страны региона публикуют национальные доклады о состоянии окружающей среды. На Интернет-сайте Глобальной базы данных по окружающей среде (Проект ЮНЕП) приведена обобщенная информация из многих таких докладов (www.grida.no). ОЭСР и ЕЭК ООН было проведено несколько обзоров деятельности по охране окружающей среды ряда стран ЦВЕ/ННГ, где анализируется состояние окружающей среды и политика в области охраны окружающей среды.
4. Показатели ВВП на душу населения, рассчитанные по паритету покупательной способности, составляли для Португалии примерно 14 тыс. долл. США в 1997 г. (для сравнения, по Германии, самой богатой стране ЕС, этот показатель составлял 22 тыс. долл. США). При расчетах по паритету покупательной способности используют внутренние цены на товары. Для многих стран ЦВЕ/ННГ, при расчете по паритету покупательной способности получаются более высокие показатели ВВП на душу населения, чем при расчете по рыночным обменным курсам. Например, при расчете по рыночному обменному курсу, показатель ВВП на душу населения для России составляет около 2200 долл. США в 1997 г.
5. Становится все более очевидным, что величина ВВП на душу населения является далеко не лучшим показателем благосостояния населения, хотя разработанные к настоящему времени альтернативы также содержат значительные элементы неопределенности.
6. Оценки ВВП для стран, которые входили в состав бывшего Советского Союза до начала переходного процесса, вероятно, были значительно завышены вследствие искаженных цен и учета значительной части продукции, которая фактически не имела товарной ценности.
7. Сравнительный анализ затрудняется еще и тем, что различные страны используют разные методы определения уровня безработицы.
8. Следует отметить, однако, что многие рабочие более старших возрастных категорий покинули рынок рабочей силы вследствие политики раннего выхода на пенсию или отсутствия стимулов для работы, так что численность занятого населения по-прежнему заметно ниже, чем в конце 1980-х годов.
9. Тенденции рассчитывались по данным о потреблении энергии на душу населения в 22 странах с рыночной экономикой, расположенных в близких климатических поясах; в качестве казуальной переменной взят логарифм соответствующих показателей ВВП на душу населения (Аргентина, Австрия, Бельгия, Чили, Дания, Финляндия, Ирландия, Франция, Германия, Япония, Нидерланды, Новая Зеландия, Португалия, ЮАР, Южная Корея, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания, Соединенные Штаты и Уругвай).
10. Эти исследования не изучали концентрации тропосферного озона - основного компонента фотохимического смога, вызываемого веществами из состава автомобильных выхлопных газов. Озон часто встречается в городах Западной Европы и Северной Америки, где основным источником выбросов является автотранспорт.
11. DALYs (средняя продолжительность жизни с поправкой на период нетрудоспособности) - это показатель ущерба, вызываемого заболеваниями, включающий целые годы жизни, потерянные вследствие преждевременной смерти и доли лет здоровой жизни, утраченные вследствие болезни или инвалидности. Оценка лет жизни, потерянных в каждой возрастной группе, отражает различную социальную значимость лет жизни, потерянных вследствие заболевания или преждевременной смерти. Корректируются и потерянные годы жизни. Таким образом, смерть ребенка-девочки соответствует потере 32,5 DALYs, а смерть женщины в возрасте 60 лет соответствует потере 12 DALYs (для мужчин эти показатели несколько ниже, в связи с их более низкой средней продолжительностью жизни).

-
12. Оценка воздействия проблем, связанных с водой, представленная здесь, является совокупным показателем для двух проблем: нехватка безопасной питьевой водой (наиболее важная проблема для всего региона) и городские домохозяйства, не подключенные к адекватной системе канализации. В Приложении II воздействие этих двух проблем рассматривается отдельно.

ЛИТЕРАТУРА

- Baltic Environmental Forum (1998), *Baltic State of the Environment Report*, Riga.
- Commander, S., and C. Mumssen (1998), *Understanding Barter in Russia*, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) Working Paper No. 37, London, December.
- Danish Environmental Protection Agency (DEPA) (1998), *Country Assessment Report to the UN/ECE Task Force to Phase Out Leaded Petrol in Europe*, Copenhagen.
- Electrowatt (1998), *Trends in Exposure to Air Pollution and Contamination of Drinking Water - Five Case Studies*, Draft report prepared for the World Bank.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1996), *Transition Report*, London.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1997), *Transition Report*, London.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1998), *Transition Report Update*, London.
- European Environment Agency (EEA) (1998), *Europe's Environment: The Second Assessment*, Elsevier Science Ltd., Oxford.
- Gaddy, C.G., and B.W. Ickes (1998), *Russia's Virtual Economy*, Foreign Affairs, September-October.
- International Energy Agency (IEA) (1997), *Energy Efficiency Initiative*, OECD, Paris.
- Lovei, M. and B. Levy (1997), *Lead Exposure and Health in Central and Eastern Europe* in M. Lovei, ed., *Phasing out Lead from Gasoline in Central and Eastern Europe. Health Issues, Feasibility, and Policies* World Bank, Washington D.C.
- Lovei, M. (1997), ed., *Phasing Out Lead from Gasoline in Central and Eastern Europe. Health Issues, Feasibility and Policies*. World Bank, Washington, D.C.
- Murray, C.J., and A.D. Lopez (1996), eds., *The Global Burden of Disease*, The Global Burden of Disease and Injury Series, 1. Harvard School of Public Health, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- OECD (1996), *Environmental Performance Reviews: Bulgaria*, Paris.
- OECD (1997), *Environmental Data Compendium 1997*, Paris.
- OECD (1998b), *Economic Survey: Russia*, Paris.
- OECD (1998b), *Public Exposure to Priority Pollutants Identified in the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe: Five Years On*, Paris.

OECD (1999), *Environmental Performance Reviews: Czech Republic*, Paris.

TME (Institute for Applied Environmental Economics) (1995), *Urban Transport and Air Pollution: Trends and Policy Options*, draft paper prepared for the World Bank, The Hague.

WHO (World Health Organization) (Various years), *World Health Statistics Annual*, Vienna.

World Bank (1992), *World Development Report 1992: Development and the Environment*, Oxford University Press, New York.

World Bank (1997a), *World Development Indicators 1997*, Washington D.C.

World Bank (1997b), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press.

World Bank (1998), *World Development Indicators 1998 on CD-ROM*, Washington D.C.

ГЛАВА 3

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ И ПОЛИТИКИ

1. Введение

К концу 1980-х гг. в большинстве стран Центральной и Восточной Европы и в бывшем Советском Союзе были созданы центральные природоохранные ведомства. Роль этих ведомств, однако, ограничивалась координационными функциями, поскольку многие полномочия по охране окружающей среды были разделены между отраслевыми ведомствами. В результате, как правило, центральные природоохранные ведомства обладали слабым институциональным потенциалом, их бюджеты (равно как и влияние) были невелики. Тем не менее, благодаря квалификации и преданности делу сотрудников этих ведомств, и благодаря собранной и обработанной ими информации, они помогли заложить основы природоохранной политики многих стран.

На ранних этапах переходного периода некоторые страны региона предприняли важные шаги для укрепления природоохранных институтов и политики; при этом, однако, во многих странах были склонны считать, что наиболее серьезные проблемы охраны окружающей среды можно решить при помощи внешнего финансирования инвестиционных проектов. В ПДООС, напротив, учитывая опыта стран ОЭСР и стран региона по ключевым институциональным и политическим вопросам, основное внимание отводили необходимости увязки новых инвестиций с политическими и институциональными реформами. (См. главу 1).

В этой главе рассматривается деятельность и успехи стран ЦВЕ и ННГ в области укрепления институтов и реформирования политики. ПДООС играла в этом процессе роль катализатора, поддерживая и ускоряя многие направления этой деятельности и способствуя их успеху. Кроме того, существенную поддержку в укреплении институтов и политических реформ во многих странах ЦВЕ/ННГ оказали международные программы помощи (некоторые примеры упоминаются в данной главе, а в главе 9 дается обзор по международной помощи и финансированию в регионе).

Тем не менее, многие преобразования могли бы быть осуществлены и без ПДООС или без внешней поддержки. Уже на ранней стадии переходного процесса, Польша и ряд других стран провели реформы, которые впоследствии рекомендовались ПДООС для региона в целом. В общем, основным определяющим фактором успеха в охране окружающей среды были внутренние условия в отдельных странах. В течение переходного периода, те страны, которые добились наибольшего прогресса в экономических, демократических и институциональных реформах, добились и наибольшего успеха в разрешении своих экологических проблем.

2. Укрепление институтов

В этом разделе рассматривается развитие потенциала институтов для разработки и реализации эффективной природоохранной политики. Но прежде всего рассматривается общий ход реформирования правительственных структур и развития надлежащего управления: эти факторы жизненно важны для устойчивого функционирования рынков, повышения уровня жизни населения, укрепления демократии и гражданского общества (ОЭСР, 1998). Общий ход реформы государственных институтов в процессе перехода как стимулировал, так и ограничивал создание эффективных природоохранных институтов.

2.1 Реформирование правительственных структур

Для перехода к демократическому общественному устройству и рыночной экономике требуется реформировать государственную систему: необходимо изменить роль, методы и цели государственных институтов, чтобы они служили этим целям перехода. Например, правительственным структурам необходимо научиться выполнять функции «рулевого», а не «гребца» в экономике страны (Всемирный банк, 1997). В результате, многие правительственные институты становятся ненужными, а другие, такие как природоохранные ведомства, нуждаются в укреплении. Кроме того, странам с переходной экономикой необходимо было повысить эффективность управления, провести реформу существующих институциональных устройств и создать новый потенциал (см. вставку 3.1).

Институциональная реформа оказалась медленным и трудным процессом, требующим не только структурных изменений, но также и изменения «культуры» государственных институтов (Margulis and Vetleseter). Стиль работы или «культура» государственных органов в эпоху централизованного планирования не способствовал надлежащему управлению, в особенности поскольку он не обеспечивал подотчетности, прозрачности, участия общественности и главенства закона. Некоторые ключевые действующие лица ранних этапов переходного периода, включая государственных руководителей и международные организации, признали в последние годы, что институциональному аспекту переходного процесса не уделялось должного внимания (Kolodko; Stiglitz). В докладе ЕБРР 1998 г. о процессе перехода делается вывод, что «высокие темпы либерализации и приватизации не сопровождались параллельным развитием институтов, необходимых для поддержания эффективного функционирования рыночной экономики» (ЕБРР, 1998). Темпы реформ государственного управления значительно отличались в различных странах региона - а в некоторых странах, включая многие ННГ, экономический кризис и политическая нестабильность препятствовали развитию реформ.

Реформа в странах ЦВЕ

Некоторые страны ЦВЕ, в частности, страны Вышеградской группы и страны Балтии, добились значительного прогресса в структурной перестройке и в реформе государственной системы. Несколько стран, включая Польшу, приняли законы о профессиональной государственной службе. Эти законы предусматривают служебные гарантии для государственных служащих, которые ограждают их от произвольных политических решений. Система государственной службы может помочь правительственным структурам сохранить квалифицированный технический и управленческий персонал и, в более общем смысле, может способствовать большему уважению к закону со стороны должностных лиц.

Вставка 3.1. Основные элементы надлежащего управления

Термин «надлежащее управление» можно определять по-разному, но в любом случае, он подразумевает ряд необходимых, ключевых элементов, к которым относятся:

Техническая и управленческая компетентность. Государственные служащие всех правительственных структур нуждаются в постоянном повышении квалификации, что обеспечит соответствие уровня их квалификации новым требованиям и переменам.

Организационная компетентность необходима правительственным институтам для эффективного использования квалификации своего персонала. Многим правительствам необходимо укрепить основы управления.

Надежность, предсказуемость и «главенство закона»: принимаемые правительством решения должны основываться на законах, защищающих частных лиц и предприятия от произвольных действий. Устойчивость и предсказуемость правового пространства существенно важны для того, чтобы отдельные граждане и компании могли принимать правильные решения. Для этого требуется, чтобы система государственного управления была свободной от таких недостатков как коррупция, кумовство, раздача должностей за услуги или «захват» государственных институтов узкими заинтересованными группами, государственное управление должно гарантировать личностные и имущественные права граждан и обеспечивать определенный уровень социальной стабильности. Хотя надлежащее управление требует, чтобы в основе действий правительственных структур лежали «писанные» законы, постановления и процедуры, излишняя степень формализации может привести к отсутствию гибкости и к риску избирательного исполнения формальных положений.

Подотчетность - одновременно и самостоятельная цель (как одна из основных ценностей демократии), и средство развития более эффективных государственных институтов. Подотчетность - основной механизм, обеспечивающий реализацию политическим руководством и государственными служащими своих полномочий в интересах общества. Правительственным структурам необходимо: во-первых, определить, кто за что отвечает, а во-вторых, добиться, чтобы институты и государственные служащие несли ответственность за принятые решения и результативность своей работы. Подотчетность можно обеспечить путем использования формальных требований к отчетности, а также за счет механизмов внешнего контроля (таких как независимые аудиторские бюро и «омбудсмен» - общественное должностное лицо, к которому обращаются с различными вопросами). В демократических системах политическое руководство отвечает за свои решения и их результативность: министры подотчетны парламенту, а парламент подотчетен избирателям.

Прозрачность. Прозрачность требует открытости и доступности достоверной информации, с тем, чтобы вышестоящие уровни управления, внешние наблюдатели и широкая общественность могли проверить результативность работы и соблюдение законодательства правительственными институтами и должностными лицами. Прозрачность необходима для обеспечения главенства закона и подотчетности.

Участие общественности обеспечивает правительственным институтам доступ к важной информации о потребностях и приоритетах частных лиц, сообществ и частных предприятий, что необходимо для принятия обоснованных решений и получения общественной поддержки. Участие общественности - ключевой элемент демократии, и во многих странах ОЭСР, как и во многих странах ЦВЕ/ННГ, граждане настаивают на расширении своего участия в принятии решений на правительственном уровне.

Развитие должного управления - это непрерывный процесс. В последние годы многие страны ОЭСР провели реформы, повышающие эффективность систем регулирования (и устраняющие излишнее регулирование, сдерживающее действие рыночных механизмов); повышающие эффективность государственных служб, уровень прозрачности, подотчетности и участия общественности.

Источник: По материалам (ОЭСР, 1998)

В то же время, новые условия переходного периода создали трудности для правительств некоторых стран в укреплении и поддержании институционального потенциала в ряде ключевых областей: во многих странах быстро растущий частный сектор может предложить квалифицированным профессионалам (например, юристам и экономистам) заработную плату, которая в несколько раз превышает их должностные оклады в правительственных структурах. В результате, некоторые государственные институты не смогли создать адекватного потенциала в этих важнейших областях; во многих случаях, они потеряли квалифицированных сотрудников, которые уходили не только из-за более высоких заработков, но и потому, что не могли реализовать свои возможности в неэффективно управляемых государственных институтах.

Вставка 3.2. Укрепление государственных институтов для присоединения к ЕС

Хотя большинство стран ЦВЕ добилось немалых успехов в реформировании своих правительственных структур, странам, стремящимся присоединиться к ЕС, потребуются дальнейшие усилия по укреплению институтов и новые реформы. Как заявила Комиссия Европейских Сообществ, способность правительства реализовать требования законодательства ЕС станет одним из ключевых критериев, которым должны отвечать присоединяющиеся страны. Комиссия определила также ряд основных институциональных проблем, которые большинству присоединяющихся стран необходимо будет разрешить, в том числе:

- неадекватно функционирующая судебная система - во многих странах ЦВЕ суды перегружены, а судьям недостает опыта в области применения нового законодательства, они нуждаются в переподготовке. Эффективная судебная система необходима для обеспечения главенства закона;
- местные органы власти не имеют достаточной финансовой независимости и институционального потенциала;
- отсутствие законов о государственной службе;
- коррупция, характерная для многих стран.

В целом, ЕС указывает, что странам ЦВЕ необходимо ускорить институциональные реформы, в частности, в указанных выше областях, чтобы в среднесрочной перспективе привести законодательство своих стран в соответствие с законодательством ЕС.

Источник: (Fournier)

Во многих странах ЦВЕ, «культура» правительственных структур изменялась медленно, и важнейшие элементы надлежащего управления - такие как главенство закона, подотчетность и участие общественности - по-прежнему остаются слабыми. В некоторых странах в законодательстве по-прежнему сохраняется ориентация на бюрократическое вмешательство в экономическую деятельность. В результате, многие государственные чиновники обладают значительными возможностями для принятия произвольных решений, не ограниченные адекватными инструкциями и проверками. В некоторых случаях заинтересованные группы приобрели чрезмерное влияние на правительственные ведомства. Во многих областях продолжается произвольное бюрократическое вмешательство в экономическую деятельность. Все эти факторы расширяют возможность коррупции. Хотя в различных странах острота этих проблем заметно отличается, но даже наиболее продвинувшимся по пути реформ странам ЦВЕ необходимо предпринять дальнейшие усилия по созданию надлежащего управления и по укреплению государственных институтов: фактически, это станет ключевой задачей для стран ЦВЕ, стремящихся присоединиться к ЕС (см. вставку 3.2). В нескольких странах ЦВЕ, где реформы замедлились, таких как Болгария и Румыния, правительства недавно предприняли шаги для ускорения реформ (СРГ по реализации ПДООС). В других странах, таких как Албания, Босния и

Герцеговина, правительства столкнулись с серьезными препятствиями в своих попытках перестроить государственные институты после периода политической нестабильности и конфликтов.

Реформа в ННГ

В ННГ государственные институты столкнулись с серьезными проблемами. Продолжающиеся экономические трудности привели к замедлению реформ и ослабили потенциал правительственных институтов, некоторые страны столкнулись также и с политической нестабильностью. В некоторых ННГ государственные институты оказались «в плену» у экономических группировок, которые использовали их для противодействия дальнейшим реформам. В таких условиях реформирование и структурная перестройка правительственных структур, в лучшем случае, продвигались медленно.

Очень различны были и их стартовые уровни. Россия унаследовала большую часть центрального государственного аппарата Советского Союза. Другие ННГ построили свои национальные органы управления на базе республиканских институтов, существовавших в СССР. Как правило, эти структуры не были приспособлены для управления новыми независимыми государствами. В частности, республики Кавказа и Центральной Азии унаследовали весьма слабые государственные институты. Эти страны столкнулись с двойной проблемой - они должны были реформировать методы государственного управления и создавать новые государственные институты.

Некоторые ННГ предприняли важные шаги по структурной перестройке и по реформированию правительственных структур, а несколько стран даже укрепили свои природоохранные институты. Тем не менее, в некоторых странах медленные темпы реформ создали ряд проблем: в Украине, например, после провозглашения независимости в правительственные структуры пришло много высококвалифицированных сотрудников, которые, однако, в последующие годы ушли со своих постов; лишь недавно Украина приняла закон о государственной службе, который может сохранить часть квалифицированного персонала (Demuydenko). Многие ННГ не спешили с реструктуризацией правительственных ведомств, даже несмотря на сокращение бюджетов. В результате отдельные ведомства обладают избыточным персоналом в определенных областях и испытывают дефицит кадров в других. Правительства платят своим служащим мало и с опозданием.

Неэффективное государственное управление стало основным препятствием для перехода ННГ к рыночной экономике. В докладе Всемирного банка отмечалось, что «низкий потенциал государственного управления в бывших советских республиках является серьезным и все более значимым препятствием для дальнейшего прогресса в большинстве сфер экономической и социальной политики» (Всемирный банк, 1997). Прямые экономические последствия оказались тяжелыми. Ведущий экономист ЕБРР писал, что «причины нынешнего кризиса в России связаны главным образом с промахами государства - его неспособностью собирать налоги, проводить законы в жизнь, управлять своим персоналом и платить ему...» (Stern). Неэффективность многих правительств ННГ, а также широко распространенная коррупция серьезно подорвали доверие к ним со стороны общественности: недостаток доверия к государственным структурам, в свою очередь, блокировал усилия по созданию более эффективных институтов (ЕБРР). В такой ситуации неудивительно, что лишь несколько ННГ смогли укрепить свои природоохранные институты.

2.2 *Укрепление национальных природоохранных институтов*

Во всех странах региона достижения в перестройке и реформировании правительственных структур создали рамки для развития природоохранных институтов.

Сферы компетенции и управленческий потенциал природоохранных институтов

Некоторые страны ЦВЕ предприняли серьезные усилия для укрепления административного и технического потенциала национальных природоохранных институтов. В этих странах:

- расширился общий объем полномочий министерств и увеличилась численность персонала (см. вставку 3.3);
- министерства укрепили системы экологического мониторинга и информации, а также экологические инспекции (эти вопросы рассматриваются в главе 5);
- министерства создали центральные политические подразделения, чтобы собрать воедино квалифицированный персонал для анализа и разработки политики; и
- в некоторых странах экологические фонды ввели более эффективные процедуры (см. главу 6).

Во многих случаях оказание технической помощи способствовало укреплению институтов. Однако, в последние годы многие министерства охраны окружающей среды стран ЦВЕ снизили темпы преобразований, поскольку вопросы охраны окружающей среды заслонились другими политическими приоритетами (см. главу 4).

Многие министерства охраны окружающей среды стран ЦВЕ испытывали трудности с привлечением квалифицированного персонала в ключевых областях, включая специалистов по экономическому анализу и юристов, поскольку в частном секторе их услуги оплачиваются выше. В некоторых странах ЦВЕ министерства охраны окружающей среды сталкивались с более жесткими бюджетными ограничениями, чем другие министерства, и не могли конкурировать с должностными окладами в других правительственных структурах (эти различия возникают, если у правительства нет надлежащей системы государственной службы). В то же время, во многих странах ЦВЕ значительно выросло количество квалифицированных специалистов в области охраны окружающей среды в университетах и в консультативных компаниях. Те министерства охраны окружающей среды, которые предусмотрели административные возможности для привлечения внешних консультантов, смогли эффективно использовать таких экспертов.

Практически во всех странах ЦВЕ/ННГ бюджетный дефицит потребовал сокращения государственного сектора. С особенно серьезными трудностями столкнулись природоохранные ведомства ННГ, поскольку у них, как и ранее, не было потенциала в ключевых областях, таких как формирование политики, экономический и финансовый анализ. В некоторых ННГ, в частности, в республиках Кавказа и Центральной Азии, системы мониторинга и информационные системы были, по сути, разрушены из-за отсутствия финансирования. В других странах не произошло структурной перестройки природоохранных институтов и они продолжали поддерживать

избыточный персонал в одних областях, не имея при этом ресурсов для других, наиболее важных направлений: так, например, произошло с системами экологического мониторинга и информации в России (см. главу 5). Кроме того, во многих ННГ и в ряде стран ЦВЕ сохранилась неэффективная практика управления, в том числе жесткие иерархические структуры, деморализующие персонал, а также ограниченный информационный обмен, препятствующий сотрудничеству между различными подразделениями природоохранных ведомств.

Вставка 3.3. Развитие природоохранных институтов Словен

В Словении численность персонала Министерства охраны окружающей среды и территориального планирования увеличилась с 300 штатных сотрудников в 1991 г. до 1200 в 1995 г. Это общее увеличение численности персонала распространялось и на Управление охраны природы, созданное в 1993 г., которое занимается реализацией многих программ министерства в области охраны окружающей среды и сохранения биологического разнообразия, а также на Национальную инспекцию. В этот же период постоянно расширялся и круг задач министерства - от узкой направленности на вопросы водного хозяйства до других сфер контроля загрязнения, включая также сферы физического планирования и охраны биологического разнообразия. Министерство достигло довольно высокого уровня технической оснащенности. Одной из проблем, однако, остается привлечение высококвалифицированных профессионалов, таких как специалисты по вычислительной технике, экономисты и юристы, поскольку в частном секторе им предлагают более высокие заработки. Кроме того, министерству недостает инспекторов для адекватного мониторинга загрязнения на предприятиях. Местные администрации также укрепили свой природоохранный потенциал, хотя это направление работы остается приоритетным.

Источник: доклады Словении для СРГ по Реализации ПДООС; (UN/ECE (1997)).

В целом, лишь немногие природоохранные ведомства ННГ смогли укрепить свой потенциал в последние годы (см. вставку 3.4). В этих странах ключевую роль сыграли политическая поддержка реформ на высоком уровне, а также преданные делу сотрудники, осуществлявшие эти реформы. С другой стороны, в ННГ общественность слабо поддерживала идею улучшения охраны окружающей среды, и она не стала движущей силой (см. главу 4). В большинстве ННГ (а также в таких странах ЦВЕ как Албания и Македония), институциональный потенциал остается ключевой проблемой для разработки и реализации природоохранной политики.

Подотчетность, прозрачность и главенство закона

Во многих странах ЦВЕ/ННГ министерства охраны окружающей среды стали первыми правительственными структурами, которые инициировали создания механизмов информирования общественности и ее участия в принятии решений. В некоторых странах ЦВЕ эти механизмы не хуже, чем в странах Западной Европы; и наоборот, во многих ННГ даже юридически зафиксированные права, гарантирующие доступ общественности к экологической информации и участие общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды, часто используются неэффективно. Недавно принятая Орхусская конвенция должна помочь облегчить доступ к экологической информации и усилить участие общественности во всех странах региона (см. главу 4).

Вставка 3.4. Национальные природоохранные институты ННГ

Россия унаследовала от Советского Союза центральные природоохранные институты. Однако, головное природоохранное ведомство, которое получило статус министерства в 1992 г., в 1996 г. было понижено до статуса Госкомитета и утратило контроль над управлением природными ресурсами. За этот период персонал Госкомитета был серьезно сокращен, снизилось его влияние в правительстве. Независимо от этого, в 1995 г., при помощи кредита Всемирного банка было создано полуправительственное агентство - Центр подготовки и реализации международных проектов технического содействия (ЦПРП), чтобы содействовать разработке природоохранной политики и укреплению институтов, а также Российская программа организации инвестиций в оздоровление окружающей среды (РПОИ) для финансирования проектов. ЦПРП привлек многих квалифицированных экспертов и должностных лиц, включая многих сотрудников Госкомитета. Кроме того, в процессе децентрализации местные и региональные природоохранные органы получили большие полномочия, а потенциал Госкомитета снизился (см. вставку 3.5).

В Украине и в Беларуси, после провозглашения независимости, министерства охраны окружающей среды были созданы на основе госкомитетов охраны окружающей среды, существовавших во времена Советского Союза. Министерство охраны окружающей среды Украины столкнулось с серьезными трудностями, поскольку оно не могло удержать высококвалифицированных сотрудников: экономистов, финансовых экспертов и юристов - другие министерства имели возможность предлагать им вдвое большие оклады, а частный сектор и того больше.

В других ННГ, природоохранные институты до получения независимости были слабыми. В республиках Кавказа в течение переходного периода бюджетные ассигнования для госкомитетов или министерств охраны окружающей среды значительно сократились: в Азербайджане расходы госкомитета по экологии за период с 1993 по 1997 г. сократились более чем на 50% в долларовом выражении. (В этих странах, где возможности трудоустройства были ограничены, природоохранные ведомства не сталкивались с особо острыми проблемами текучести кадров).

Несколько ННГ смогли усилить свои природоохранные ведомства. В Кыргызской Республике, после получения независимости, бывший госкомитет по охране окружающей среды повысил свой статус до министерства. За период с 1989 по 1997 г. персонал министерства увеличился с 350 до почти 600 человек, укрепились и его позиции в правительстве. Министерство охраны окружающей среды Казахстана недавно получило больше полномочий в области управления природными ресурсами. В 1998 г., Управление охраны окружающей среды Молдовы стало министерством, увеличился и объем его финансирования, что позволило разрешить наиболее острые бюджетные проблемы (в середине 1990-х гг. некоторые подразделения экологической инспекции не имели не только современного оборудования для мониторинга, но и транспорта для инспекционных поездок на объекты).

Источник: СРГ по реализации ПДООС, (1998); национальные доклады для СРГ по реализации ПДООС; UN/ECE (1998)

Несмотря на продвижение в сторону прозрачности и участия общественности, у природоохранных чиновников многих стран сохраняется излишняя свобода действий, не уравновешенная мерами должного контроля или прозрачностью. Излишняя свобода действий особо нежелательна для инспекционной работы и для контроля за соблюдением природоохранных требований, где существует опасность коррупции. Произвольные действия при применении на практике природоохранных требований могут затормозить создание основы из устойчивых, предсказуемых правил и, в свою очередь, ликвидировать стимулы, заставляющие загрязнителей соблюдать эти правила. Наиболее высокий уровень произвола чиновников наблюдался в ННГ, где правительства не спешили устанавливать подотчетность, прозрачность или главенство закона, кроме того, во многих ННГ наблюдалось и более слабое общественное давление в пользу

укрепления охраны окружающей среды (см. главу 4). Примером такой свободы действий является «зачет» платежей за загрязнение, использующийся в России. Загрязнители могут обращаться с просьбами о том, чтобы из их платежей за загрязнение окружающей среды вычитались инвестиции в меры контроля загрязнения. Природоохранные органы регулярно удовлетворяют такие требования, но при этом формальных правил для подобной практики почти нет. Более того, весь процесс недостаточно прозрачен, и общественность не может контролировать, как принимаются соответствующие решения. (см. главу 5). Эти проблемы свойственны не только сектору охраны окружающей среды. В докладе ЕБРР по процессу перехода (1998 г.) отмечалось, что «сложность и неопределенность правовой структуры (в ННГ) открывает для государственным чиновников слишком широкую свободу действий, что является основным фактором, способствующим высокому уровню коррупции в регионе» (ЕБРР, 1998).

В некоторых случаях зарубежные эксперты и программы технической помощи рекомендовали природоохранным ведомствам стран ЦВЕ/ННГ сохранить такую свободу действий. Часто эти советы были результатом неправильного осмысления опыта Соединенных Штатов и стран Западной Европы, где природоохранные ведомства искали способы повышения гибкости излишне жестких мер регулирования охраны окружающей среды. В Нидерландах, например, природоохранные ведомства давно используют гибкие подходы при применении на практике законов по охране окружающей среды, в том числе и проведение непосредственных переговоров с загрязнителями. Эффективность такого подхода обеспечивается сильными правительственными институтами, устоявшимися традициями прозрачности и активного вовлечения общественности. Но в странах ЦВЕ/ННГ, свобода действий без подотчетности чиновников или прозрачности может замедлить переход к правовому обществу, подорвать доверие общественности к природоохранным институтам и снизить эффективность политических инструментов.

Политическое влияние природоохранных институтов

Почти во всех странах региона - а особенно во многих ННГ - природоохранные ведомства столкнулись со значительными политическими препятствиями по мере того, как в течение переходного процесса вопросы охраны окружающей среды потеряли свое значение в общественном мнении и в политической повестке дня. В начале переходного периода во многих странах существовали мощные экологические движения (см. главу 4), и в нескольких странах ЦВЕ лидеры экологического движения использовали открывшиеся возможности для укрепления министерств и для введения новой политики. Эти возможности по большей части уже исчезли во всех странах региона. Хотя некоторые министерства охраны окружающей среды и сотрудничали с отраслевыми министерствами, представляющими, например, энергетику и транспорт, это сотрудничество часто основывалось на реформах охраны окружающей среды, которые были осуществлены еще на ранних стадиях переходного процесса. В других странах, особенно во многих ННГ, отраслевые министерства не обращали особого внимания на вопросы охраны окружающей среды (см. раздел 4). Более того, в последние годы лишь немногие основные политические партии в странах ЦВЕ/ННГ поддерживали новые направления природоохранной политики. В результате, в последнее время лишь в нескольких министерствах охраны окружающей среды прошли радикальные реформы.

Процесс присоединения к ЕС вновь привлек внимание политиков к природоохранным вопросам в десяти странах ЦВЕ - кандидатах в члены ЕС. Вопросы охраны окружающей среды являются важной областью законодательства ЕС (так называемого «acquis»); для эффективного выполнения природоохранных директив ЕС странам-кандидатам потребуется укрепить

министерства охраны окружающей среды и увеличить природоохранные инвестиции (см. Приложение III).

В нескольких случаях, руководители и должностные лица природоохранных ведомств ННГ, с использованием критически важной международной поддержки и финансовой помощи, смогли дать реформам необходимый импульс (один такой случай - для Казахстана - рассматривается во вставке 3.9). В большинстве ННГ, однако, не наблюдается мощного национального или международного давления в пользу укрепления природоохранных институтов и стратегий.

2.3 Децентрализация управления охраной окружающей среды

При централизованном планировании формированием природоохранной политики занимались национальные институты, а местные и региональные управления и органы власти в основном следовали их указаниям и занимались реализацией решений с использованием ресурсов, которые ассигновались из центра. В течение переходного процесса децентрализация в разных странах ЦВЕ/ННГ осуществлялась весьма различно, хотя почти все страны ввели демократические выборы местных органов власти, а большинство стран ввело выборы и для региональных органов власти. Децентрализация может улучшить управление охраной окружающей среды за счет его приближения к общественности и к местным проблемам, усиливая, таким образом, его подотчетность, прозрачность и участие общественности. В то же время, если участие общественности недостаточно, а механизмы отчетности и прозрачности неразвиты, местные экономические интересы могут ослабить усилия по охране окружающей среды.

Во всех странах региона национальные правительства делегировали определенные права и обязанности по управлению охраной окружающей среды на местный и региональный уровни. Многие местные и региональные органы власти либо создали, либо укрепили природоохранные учреждения, которые сыграли важную роль в разрешении местных и региональных проблем. Во многих странах местные органы власти сейчас контролируют местную инфраструктуру, например, сети центрального отопления и станции очистки сточных вод. Кроме того, многие национальные природоохранные ведомства создали заново или укрепили свои собственные региональные представительства. Одной из важных проблем, которая свойственна всем странам региона, является то, что национальные правительства провели децентрализацию многих полномочий и обязанностей, но эта децентрализация не сопровождалась предоставлением соответствующих прав по мобилизации средств. В результате местные и региональные органы власти зависят от ассигнований из центрального бюджета, что резко ограничивает возможности их деятельности в области охраны окружающей среды (равно как и в других областях).

Развитие потенциала местных и региональных природоохранных органов проходило в разных странах весьма по-разному. В частности, в странах Вышеградской группы и в странах Балтии многие региональные и местные органы власти создали довольно эффективные природоохранные подразделения. В других странах ЦВЕ и в ННГ этот процесс проходил более медленно. Многие местные и региональные органы власти в странах с невысокими показателями ВВП на душу населения - включая многие балканские страны, страны Кавказа и Центральной Азии, не смогли добиться укрепления институционального потенциала для управления охраной окружающей среды. Более того, в некоторых ННГ национальные правительства продолжали ограничивать местную и региональную автономию (НИИД and ИРГ). И наоборот, в России децентрализация проходила хаотично, и разделение полномочий между федеральными и региональными природоохранными институтами осталось неопределенным. Тем не менее,

несколько местных и региональных правительств в России заняли передовые позиции в области охраны окружающей среды (см. вставку 3.5).

Вставка 3.5. Децентрализация управления охраной окружающей среды в России

В Российской Федерации значительная часть властных полномочий перешла от Москвы к региональным органам власти. При этом, новая Конституция России довольно слабо регламентировала распределение полномочий между Москвой и регионами. Эту проблему попытались разрешить при помощи ряда двусторонних соглашений. В результате наиболее богатые регионы, включая регионы, обладающие большими запасами нефти и других природных ресурсов, получили широкие права; тем не менее, продолжались споры и борьба по поводу разделения полномочий и по финансовым взаимоотношениям между центром и регионами, что создало значительную неопределенность во всех политических областях.

Роль федерального центра в управлении охраной окружающей среды в последние годы значительно ослабла; одной из причин стали финансовые трудности Госкомитета по охране окружающей среды в Москве, который не мог обеспечить финансирование своих региональных комитетов и федеральных природоохранных программ. Некоторые более богатые регионы, в частности те из них, которые лидировали в проведении экономических реформ, покрыли недостаток средств и разрабатывали свои собственные природоохранные программы (некоторые из них даже увеличили финансирование охраны окружающей среды в течение переходного периода), и осуществили некоторые нововведения в своих природоохранных институтах и в политике охраны окружающей среды.

Такая деятельность может стать образцом для других регионов и национальных ведомств. Например, администрация Томской области создала экологическую прокуратуру для укрепления правоохранительной деятельности в сфере охраны окружающей среды и усилила интеграцию в этой сфере, создав Координационный совет по охране окружающей среды, объединивший основные региональные ведомства, имеющие полномочия в области охраны окружающей среды. В Нижегородской области был создан экологический совет, который включает представителей НПО, промышленности и других заинтересованных сторон. Многие доноры предпочитают работать с регионами, идущими по пути реформ охраны окружающей среды, а не с федеральными органами.

Однако некоторые региональные органы власти уделяют вопросам охраны окружающей среды еще меньше внимания, чем на национальном уровне, поскольку местные экономические интересы оказывают в регионах большее политическое влияние; можно считать, что в данном случае децентрализация привела к ослаблению охраны окружающей среды. В более бедных регионах функционирование природоохранных институтов опирается в основном на сокращающиеся федеральные ассигнования, а также на поступления из местных и региональных экологических фондов.

По мере ослабления роли федеральных природоохранных институтов России и размежевания региональных подходов, растет обеспокоенность тем, что Россия утрачивает федеральные структуры, предназначенные для разрешения межрегиональных проблем (включая управление системами крупных рек, таких как Волга, и экологические проблемы, связанные с межрегиональной торговлей).

Источник: (ОЭСР, 1999; Kotov and Nikitina; Zamparutti and Kozeltsev)

Несмотря на эти трудности, несколько местных и региональных правительств, в частности в странах ЦВЕ, разработали свою собственную природоохранную политику для разрешения приоритетных проблем на своей территории. К ним относятся местные и региональные программы действий по охране окружающей среды (МПДООС/РПДООС) и Местные повестки дня на 21 век (во вставке 3.6 описан опыт двух городов Болгарии). Использовались самые разнообразные подходы, ввиду значительных различий в масштабе проблем и в потенциале соответствующих институтов. Многие из таких инициатив получили поддержку со стороны доноров.

Эффективным средством для реализации ПДООС стали, в частности, местные и региональные программы действий. В странах ЦВЕ эти программы, равно как и более общие и более долгосрочные проекты Местной повестки дня на 21 век, во все большей степени характеризовались финансовой самостоятельностью: они финансировались главным образом из местных источников и разрабатывались местными экспертами. И наоборот, в ННГ, подобные программы и далее будут в значительной степени зависеть от поддержки на национальном уровне и со стороны доноров. В нескольких ННГ, национальная политика в области охраны окружающей среды была тесно увязана с региональными и местными планами. В Казахстане, например, новая политика по охране окружающей среды и устойчивого развития основывается на приоритетах охраны окружающей среды, которые были определены на региональном уровне (см. вставку 3.9). В других странах, включая Молдову и Украину, национальные стратегии содействовали разработке РПДООС и МПДООС. Эти усилия были поддержаны рядом доноров и международных организаций: в Молдове, например, ПР ООН начала поддерживать МПДООС. Доноры поддерживали региональные и местные природоохранные институты и в других областях. Программа ТАСИС (ЕС) стала спонсором двусторонних договоренностей между городами - побратимами стран ЦВЕ/ННГ и городами Западной Европы. Ряд доноров предоставил непосредственную техническую помощь местным и региональным органам власти ННГ, ориентированным на реформы.

Вставка 3.6. Местные программы действий по охране окружающей среды в Болгарии

Город Стара Загора начал разработку МПДООС в 1993 г., а в следующем году это же сделал и город Кырджали. Основой для программ двух этих городов стало Стратегическое исследование в области охраны окружающей среды Болгарии 1992 г. с дополнениями 1994 г. (см. вставку 3.10). В Старой Загоре городские власти обратились к неправительственной организации «*ЭкоГласность-Стара Загора*» с просьбой координировать подготовку программы. В Кырджали подготовку МПДООС контролировали непосредственно городские власти. Усилия этих городов поддерживались правительством США, которое действовало при посредничестве НПО «Институт устойчивых сообществ».

Эти города использовали методы определения приоритетов для выявления ключевых проблем, а также методы участия общественности в обсуждении и в принятии решений по конкретным действиям. Для двух городов основными проблемами были загрязнение воздуха автотранспортом, бытовыми потребителями, системой центрального отопления и промышленными предприятиями, а также накопление и удаление твердых отходов. В обеих программах (МПДООС) определялись политические меры и малозатратные инвестиции для разрешения этих проблем, включая: улучшение контроля дорожного движения; меры по повышению энергоэффективности; льготные кредиты для стимулирования перехода с угольного отопления на газовое и более высокие тарифы за удаление отходов, чтобы профинансировать улучшение сбора и удаления отходов. В обоих городах промышленные предприятия предприняли определенные меры для сокращения загрязнения воздуха.

Источник: СРГ по реализации ПДООС (1998); ОЭСР (1996а)

Во многих странах ЦВЕ, роль местных и региональных органов власти, вероятно, будет усиливаться, в частности, по мнению ЕС, местным органам власти стран-кандидатов в члены ЕС необходимо будет усилить свой институциональный потенциал и финансовую базу для реализации природоохранной политики (ЕС, 1998). Многие ННГ занимают огромные территории, так что местные (а особенно региональные) институты могут сыграть ключевую роль в управлении охраной окружающей среды; однако, во многих странах прогресс в этом направлении, вероятно, будет сдерживаться невысокими темпами экономических и политических реформ.

3. Реформа природоохранной политики¹

Природоохранные стратегии, разработанные до начала перехода к рыночной экономике, обладали рядом фундаментальных недостатков, включая:

- излишне амбициозные плановые показатели, основанные на нереалистичных стандартах;
- централизованное принятие решений и регулируемое выделение ресурсов;
- преимущественная ориентация на технологические решения;
- крайне ограниченный доступ общественности к информации и крайне ограниченное участие общественности; и
- неэффективная реализация.

В результате планы охраны окружающей среды представляли собой длинные «списки пожеланий» по инвестиционным проектам, а приоритеты по сути устанавливались в рамках закрытых обсуждений по вопросам распределения госбюджета и выделения ресурсов. Мониторингу и оценке результатов осуществления таких планов уделялось незначительное внимание.

ПДООС призывала страны региона принять новый подход к разработке стратегий и к их реализации. В Программе подчеркивалось, что «наиболее острые проблемы можно разрешить только тогда, когда с самого начала устанавливаются четкие цели и определяется наиболее эффективный путь для достижения каждой такой цели.» В переходный период почти все страны региона разработали новую национальную природоохранную политику (В Приложении VI приводятся основные политические документы, разработанные странами ЦВЕ и ННГ к середине 1998 г.). Масштабы и цели этих новых стратегий значительно варьировались (см. вставку 3.7). После Конференции в Люцерне 1993 г., на которой была принята ПДООС, некоторые страны использовали рекомендации ПДООС как исходную точку для разработки политики, более того, многие страны разработали *Национальные программы действий по охране окружающей среды* (НПДООС), которые непосредственно основывались на ПДООС.

Одним из определяющих факторов успеха этих стратегий была постоянная политическая поддержка на высоком уровне. Кроме того, многим странам ЦВЕ/ННГ в разработке природоохранных стратегий помогли доноры и международные организации; однако, внешняя помощь была наиболее эффективной тогда, когда она поддерживала уже идущие реформы, а не предлагала новые стратегические направления. Кроме того, важную роль играла и Специальная рабочая группа по реализации ПДООС, способствующая обмену опытом между должностными лицами стран ЦВЕ/ННГ, которые координировали разработку НПДООС и других стратегий (см. вставку 3.8).

Несмотря на различные типы природоохранных стратегий, избранных странами ЦВЕ/ННГ, проявились несколько тенденций и выводов, связанных с их разработкой. Наиболее важно то обстоятельство, что разработка успешных политических документов включает четыре ключевых элемента:

- определение приоритетов для отдельных компонентов окружающей среды и для их совокупности, основанное на прозрачных критериях и анализе, а также учитывая более широкий политический контекст;

- широкое участие основных заинтересованных сторон для обеспечения политической и общественной поддержки действий;
- экономически эффективные и финансово жизнеспособные планы реализации, которые устанавливают реалистические цели и количественные целевые показатели и включают целесообразный комплекс политических, институциональных и инвестиционных мер; и
- мониторинг, позволяющий отслеживать влияния осуществления политики на качество окружающей среды, периодически ее пересматривать и обновлять.

Вставка 3.7. Основные типы природоохранных стратегий стран ЦВЕ/ННГ

- *Всесторонние стратегии.* Многие страны ЦВЕ и несколько ННГ - включая Польшу и страны Балтии - разработали всесторонние стратегии охраны окружающей среды уже в ранние годы переходного периода. В стратегиях определялись основные национальные проблемы охраны окружающей среды, были представлены основные, международно-признанные принципы управления охраной окружающей среды и указывались ключевые области для принятия новых законодательных актов. В странах ЦВЕ, в частности, эти стратегии представляли собой полный разрыв с практикой программ охраны окружающей среды эпохи централизованного планирования.
- *Планы действий.* Многие страны, включая три страны Балтии, подготовили подробные краткосрочные программы, развивающие уже принятые всесторонние стратегии. В них, как правило, определялись приоритеты и четкие цели политики, эти планы известны как НПДООС. В ряде стран использовался комплексный подход, когда эти планы непосредственно объединялись с всесторонними стратегиями. Многие страны ЦВЕ и ННГ - включая Болгарию, Молдову и Казахстан - разработали свои первые политические документы переходного периода так, что они определяли принципы и институты управления охраной окружающей среды, а также краткосрочные действия.
- *Стратегии постепенного развития.* В нескольких ННГ, таких как Беларусь, Россия и Украина, в новых стратегиях за основу взяли уже существующие подходы. Эти политические документы страдали теми же недостатками, что и их предшественники: в них намечалось много долгосрочных целей без указания их приоритетности и без разработки стратегий для достижения этих целей.
- Кроме того, во всех странах были разработаны *отраслевые стратегии* для отдельных областей, таких как биоразнообразие, контроль загрязнения воздуха и водное хозяйство. Они часто следовали более широким национальным стратегиям.

Некоторые страны использовали все эти элементы в разработке своей национальной природоохранной политики, другие применили лишь некоторые элементы, в зависимости от соответствующего контекста. В любом случае, политический процесс был столь же важен, как и конечный политический документ – фактически, процесс разработки политических документов сыграл значительную роль в укреплении природоохранных институтов, в интеграции политики и в создании условий для реализации политики.

3.1 *Определение приоритетов*

Определение реалистичных приоритетов стало одним из наиболее важных факторов для успеха политики. Наилучшего успеха достигали в тех случаях, когда для определения приоритетов собирался широкий круг заинтересованных сторон, которые помогали в сборе и анализе экологической информации и участвовали в определении приоритетов. Для определения приоритетов требуется также и углубленный анализ наиболее важных политических аспектов,

основанный на объективных и прозрачных критериях. Объединение этих составляющих - задача сложная, и все же многие страны ЦВЕ и ННГ добились значительных успехов: в Казахстане, например, региональные рабочие группы применяли методы определения приоритетов, разработанные национальными и международными экспертами (см. вставку 3.9). И наоборот, некоторые ННГ до сих пор не ввели определения приоритетов, и их стратегии представляют собой длинные перечни предлагаемых действий и задач.

Вставка 3.8. Сеть координаторов НПОООС

Специальная рабочая группа по реализации ПДООС поддержала разработку национальных программ в регионе, в частности, была организована сеть должностных лиц из стран ЦВЕ и ННГ, ответственных за координацию разработки этих программ. Эта «Сеть координаторов НПОООС» провела шесть встреч полного состава в период с 1994 по 1998 г., а на трех дополнительных встречах координаторов ННГ рассматривались в конкретные проблемы этой группы стран. В целом, СРГ сыграла важную роль в нескольких ключевых областях:

- ускорение распространения основных принципов и примеров лучшей практики по управлению охраной окружающей среды;
- поддержка процесса «обучения в ходе работы» и обмена опытом между политическими координаторами;
- поощрение вовлечения НПО в этот процесс; и
- обеспечение основы для оживления диалога и сотрудничества: с одной стороны, между странами региона и донорами, а с другой стороны, между МФИ и международными организациями.

Многие страны при определении приоритетов предприняли серьезные усилия по применению критериев, предлагаемых ПДООС: защита здоровья населения; приостановка деятельности, наносящей значительный экономический ущерб (к примеру, уничтожение ценных природных ресурсов и повреждение загрязнением строений и оборудования); предотвращение действий, наносящих необратимый ущерб биологическому разнообразию. Кроме того, в ПДООС подчеркивалась важность определения экономически эффективных затрат при выборе решений. Во многих странах эти критерии ПДООС стали отправной точкой для разработки более детализированных национальных критериев (некоторые страны, например, дополнили вышеприведенные критерии социальными и экономическими вопросами).

Природоохранные ведомства стран региона столкнулись и с рядом трудностей при проведении углубленного анализа проблем охраны окружающей среды и при разработке потенциальных мер для их разрешения. Во-первых, во многих странах экологические информационные системы не обеспечивали получения критически важных данных по состоянию окружающей среды и по нагрузке на окружающую среду в таком виде, который могло бы использовать политическое руководство. В результате, в ряде стран ЦВЕ и ННГ, природоохранным ведомствам пришлось заниматься сбором дополнительных данных (что, в конечном итоге, часто вносило вклад в укрепление соответствующих информационных систем). С другой стороны, продолжающееся разрушение информационных систем в некоторых ННГ стало постоянным препятствием для разработки политических стратегий (см. главу 5). Во-вторых, как правило, наблюдался недостаточный обмен информацией между различными подразделениями министерств охраны окружающей среды. Разрабатывая новые национальные стратегии, многие министерства создавали централизованные политические отделы, чтобы преодолеть ведомственную разобщенность и провести общий анализ экономических проблем; кроме того, в этом политическом процессе активное участие принимали представители различных подразделений.

Вставка 3.9. Казахстан: НПДООС для устойчивого развития

Национальная программа действий по охране окружающей среды для устойчивого развития Казахстана разрабатывалась в благоприятных условиях - она пользовалась политической поддержкой на высоком уровне, получала значительную внешнюю помощь, ее разрабатывала приверженная делу команда национальных экспертов и должностных лиц, процесс определения национальных приоритетов проходил с весьма широким участием общественности.

В 1996 г., Президент Казахстана дал правительству поручение подготовить национальную стратегию развития, включающую стратегии охраны окружающей среды и устойчивого развития. Министерство охраны окружающей среды образовало группу экспертов для подготовки Национальной программы действий по охране окружающей среды для устойчивого развития (НПДООС/УР), основу которой составили как ПДООС и Повестка дня на 21 век, так и Экологическая программа для Европы. НПДООС/УР финансировалась национальным правительством Казахстана и региональными органами власти; ряд внешних источников финансирования оказывал помощь в проведении работ по программе (включая Всемирный банк, ПР ООН, Программу ТАСИС (ЕС) и правительство Германии). Эта помощь оказалась весьма эффективной: доноры признали, что офис НПДООС/УР может быть ведущим партнером, в свою очередь, зарубежные эксперты сыграли важную вспомогательную роль в этом процессе, привнося в него новые политические методы и анализ, но в целом они играли роль консультантов, а координацию осуществлял офис НПДООС/УР.

Офис НПДООС/УР организовал региональные консультации для определения основных проблем охраны окружающей среды и установления приоритетов с использованием методов, разработанных с помощью внешних консультантов. За региональными встречами последовали общенациональные итоговые семинары, целью которых было сформулировать общие политические решения и направления деятельности. На всех этих встречах присутствовали должностные лица местного и регионального уровней, представители других министерств, лидеры НПО, национальные и зарубежные эксперты. В рамках этого открытого процесса (первой попытки такого рода в стране), участники достигли общего консенсуса по политическим действиям и смогли преодолеть давление отдельных заинтересованных групп.

Было определено семь приоритетных проблем, сгруппированных по географическим регионам:

- дефицит водных ресурсов (южный Казахстан);
- деградация пастбищ и обрабатываемых земель (южный Казахстан);
- загрязнение воздуха в городах (восточный Казахстан);
- твердые промышленные и бытовые отходы (восточный Казахстан);
- загрязнение водоемов сточными водами (восточный Казахстан);
- загрязнение воды при добыче нефти (район Каспийского моря); и
- недостаток лесных площадей, необходимых для защиты биологического разнообразия;

Правительство Казахстана утвердило НПДООС/УР в конце 1997 г., как составную часть президентской «Стратегии 2030». Одновременно с этим произошло слияние министерства охраны окружающей среды и министерства природных ресурсов, что укрепило потенциал министерства для реализации этой программы. Но при этом новая политическая стратегия не включает четкой стратегии финансирования. Министерство предложило создать национальный экологический фонд для содействия финансированию определенных действий, при этом, однако, оно отметило, что для того, чтобы начать многие проекты, потребуется финансовая помощь доноров и МФИ.

Источник: Доклады Казахстана для СРГ по реализации ПДООС

Третьей проблемой был недостаточный потенциал природоохранных ведомств для проведения экономического и других видов анализа и для использования результатов такого анализа. В некоторых странах такой анализ для политического руководства смогли провести национальные эксперты из университетов и консультационных компаний. В других странах ключевую роль в привлечении экспертов для проведения такого анализа сыграла внешняя помощь. И в том, и в другом случаях природоохранные ведомства должны были создать соответствующий потенциал для работы с национальными или внешними консультантами; там, где это не было

сделано, природоохранные ведомства не смогли эффективно воспользоваться советами экспертов или же не смогли осмыслить результаты анализа. Несмотря на эти трудности, все больше стран использовали для определения экономически эффективных действий такие методы, как оценка риска, экономическая оценка ущерба для окружающей среды и оценка затрат на природоохранные меры. Более того, эти методы оказались эффективными инструментами, позволяющими убедить промышленные и другие министерства повысить приоритетность природоохранной политики. В то же время, многие страны, особенно ННГ, нуждаются в дальнейшем повышении квалификации кадров в этих областях.

3.2 *Широкое участие социальных партнеров*

Развитие форм широкого участия общественности стало процессом, позволяющим извлечь ценные уроки. В начале переходного периода, должностные лица природоохранных ведомств многих стран не были склонны развивать сотрудничество или расставаться с частью своих полномочий по принятию решений, даже в рамках своих министерств. В нескольких странах политические документы разрабатывались небольшими группами чиновников, без широких консультаций в рамках министерств охраны окружающей среды. Положительные изменения в этой области были особенно медленными в ННГ. Но должностные лица поняли, что сотрудничество может расширить сферу поддержки новой политики и многие природоохранные ведомства укрепили механизмы консультаций и сотрудничества. В частности, многие ведомства расширили сотрудничество с НПО; в рамках этого процесса многие НПО развили свой потенциал в области политического анализа и диалога (см. главу 4).

3.3 *Эффективные планы реализации*

В наиболее эффективных политических стратегиях была определена четкая последовательность первоочередных действий. Уже в некоторых ранних политических документах, таких как Национальная политика охраны окружающей среды Польши 1991 г., определялись кратко-, средне- и долгосрочные направления деятельности. В других странах, таких как страны Балтии, в широких стратегиях определялись краткосрочные приоритеты, которые впоследствии разрешались в рамках программ действий, таких как НПДООС.

Почти всем природоохранным стратегиям региона недоставало адекватных стратегий финансирования, - эта ключевая проблема (особенно на стадии реализации), свойственна всем направлениям государственной политики в регионе.² В некоторые природоохранные стратегии стран ЦВЕ/ННГ были включены оценки затрат для инвестиционных и других планируемых действий; а в нескольких стратегиях были определены и потенциальные источники поступлений. Однако, лишь единичные усилия предпринимались для того, чтобы систематически анализировать потенциальные затраты и поступления и сбалансировать их. Кроме того, хотя в большинстве природоохранных стратегий и упоминается принцип «загрязнитель платит», многим странам необходимы дальнейшие усилия по его реализации. В то же время, острый экономический кризис в ННГ стал значительным препятствием для увеличения государственных и частных расходов на цели охраны окружающей среды. Возможной моделью для других стран могла бы стать пилотная стратегия, подготовленная в Литве. (В главе 6 обсуждается ряд ключевых проблем, связанных с финансированием.)

3.4 Оценка и пересмотр стратегий

Положения по оценке и пересмотру стратегий могут помочь сконцентрировать внимание на их результатах и поддержать их темп. В некоторых странах, природоохранные ведомства обязаны регулярно отчитываться по ходу работы: например, Министерство охраны окружающей среды Чешской Республики должно предоставлять парламенту ежегодный доклад по ходу выполнения Государственной природоохранной политики 1995 г.; Управление охраны окружающей среды Молдовы создало специальное бюро, которое контролирует реализацию НПДООС и предоставляет регулярные отчеты.

Вставка 3.10. Природоохранные стратегии Болгарии

Стратегическое природоохранное исследование Болгарии 1992 г. было проведено при значительной поддержке со стороны Всемирного банка и правительства США - в частности, они выделили экспертов для содействия в области анализа и установления приоритетов. Эта поддержка помогла Министерству охраны окружающей среды укрепить свой потенциал в области разработки стратегий, так что в координации работ и в подготовке обновленной стратегии 1994 г., должностные лица и эксперты Болгарии сыграли гораздо более значительную роль, хотя и при продолжающейся поддержке со стороны Всемирного банка и США. Кроме того, при подготовке стратегии 1992 г., участие болгарских экспертов и заинтересованных сторон из неправительственных структур было ограниченным, но при подготовке последней стратегии их участие расширилось. Пересмотр стратегии в 1994 г. был связан с тем, что вариант 1992 г. предусматривал готовность правительства Болгарии начать быстрые экономические реформы; этого, однако, не произошло и в стратегии 1994 г. были определены дополнительные подходы (такие как малозатратные меры по предотвращению загрязнения) в контексте медленных реформ.

Обе стратегии (1992 и 1994 гг.) привели к значительным успехам в политике охраны окружающей среды и внесли свой вклад в сокращение загрязнения. В обеих стратегиях приоритетным направлением было загрязнение воздуха:

- Стратегия 1992 г. предложила пересмотреть жесткие и нереализуемые стандарты для атмосферного воздуха; в 1994 г. Министерство охраны окружающей среды и Министерство здравоохранения совместно пересмотрели стандарты для восьми ключевых загрязнителей, включая пылевые частицы, двуокись серы и свинец.
- Стратегия 1994 г. определила высокие выбросы свинца и других тяжелых металлов предприятиями цветной металлургии как значительную опасность для здоровья населения, требующую незамедлительных действий. Под давлением природоохранных ведомств (а также непрекращающихся протестов общественности) на свинцовых и цинковых заводах в Пловдиве и Кырджали с целью сокращения выбросов было установлено усовершенствованное оборудование для улавливания пыли.

В целом, однако, реализации этих стратегий помешали неожиданные смены правительства, которые происходили как раз после завершения каждой из них. В результате, каждая из этих стратегий была утверждена лишь Министерством охраны окружающей среды, а не правительством в целом.

Источник: (ОЭСР, 1996а)

К настоящему времени лишь немногие страны официально пересмотрели свои национальные стратегии. Болгария произвела пересмотр Исследования природоохранной стратегии 1992 г. через два года (см. вставку 3.10). (Последнее правительство Болгарии обновило цели политики охраны окружающей среды в межотраслевом Национальном плане развития на период 2000 - 2006 гг.). Другие страны планируют проводить регулярную оценку прогресса природоохранных стратегий: например, в НПДООС Эстонии планируется пересмотр каждые три

года. В некоторых случаях природоохранные ведомства рассматривают достигнутый прогресс в выполнении задач национальных стратегий при разработке последующих отраслевых стратегий.

3.5 *Укрепление политики в области охраны окружающей среды*

В 1998 г., СРГ по реализации ПДООС провела обзор по разработке НПДООС и подобных политических программ в регионе. В докладе СРГ, который был представлен на конференции на уровне министров в Орхусе (июнь 1998 г.), содержится ряд рекомендаций по укреплению разработки природоохранной политики (см. вставку 3.11).

Вставка 3.11. Разработка НПДООС: рекомендации СРГ по реализации ПДООС

1. Основные принципы ПДООС не потеряли свою актуальность и их следует применять еще более настойчиво. Странам, присоединяющимся к ЕС, это могло бы помочь в подготовке экономически эффективных стратегий присоединения, а ННГ - более активно перейти от разработки НПДООС к их реализации.
2. Всем странам следует усилить «спрос» на улучшение состояния окружающей среды. Хотя отчасти это будет зависеть от уровня экономического развития, спрос можно стимулировать за счет:
 - реализации рыночных реформ, которые поощряют более эффективное использование ресурсов;
 - создание четких рамок природоохранной политики на основе этих реформ; и
 - создания базы поддержки, с привлечением парламентариев, НПО и других вовлеченных сторон, чтобы усилить политическую и общественную поддержку для улучшения состояния окружающей среды.
3. Политика в области охраны окружающей среды, включая НПДООС, будет наиболее эффективна тогда, когда она основывается на:
 - определении приоритетов для отдельных компонентов окружающей среды, так и для окружающей среды в целом, на основе политических соображений, ясных критериев и анализа;
 - участии основных вовлеченных сторон с целью обеспечения политической и общественной поддержки для согласованных действий;
 - экономически эффективных и финансово жизнеспособных планах реализации, которые устанавливают реалистичные задачи и количественные целевые показатели и предусматривают целесообразный комплекс политических, институциональных и инвестиционных действий; и
 - активном мониторинге, для отслеживания взаимосвязи между реализацией стратегий и изменением качества окружающей среды с целью периодического пересмотра и обновления этих стратегий.
4. Краткосрочные программы, ориентированные на результаты, следует разрабатывать как составную часть более долгосрочных стратегий; в конечном итоге, как составную часть стратегий устойчивого развития. Первоочередное внимание следует уделять созданию целесообразных политических и институциональных структур; помимо прочего, это ускорит разработку эффективных инвестиционных программ на последующей стадии. Достижение целевых показателей и признание успеха - это наилучшие пути для содействия устойчивым программам.
5. Чтобы направлять развитие и реализацию НПДООС, министерствам охраны окружающей среды следует развить свой потенциал в следующих областях:
 - консолидированная ответственность за разработку интегрированной природоохранной политики;
 - механизмы для привлечения различных экспертов, а также всех вовлеченных сторон;
 - информационная система для поддержки принятия решений и для распространения информации среди общественности;
 - персонал, который может направлять, поддерживать и стимулировать аналитические, политические и консультационные процессы.

6. Следует также укрепить потенциал министерств охраны окружающей среды для содействия интеграции природоохранных соображений в принятие решений в других отраслях экономики. В частности, более широкое использование экономического анализа могло бы помочь эффективно продемонстрировать выгоды природоохранной политики, а разработка финансовых планов как составной части НПДОС способствовала бы их реализации. Приоритетное внимание следует уделять тем направлениям, где наиболее высоки возможности для "бесприигрышных" подходов, а впоследствии необходимо будет решать проблемы, где достичь компромисс сложнее.
7. Следует поощрять дальнейшую децентрализацию полномочий в области охраны окружающей среды, разработку программы действий по охране окружающей среды и инициативы регионального и местного уровней, следует также более широко распространять информацию о результатах успешных инициатив. Децентрализация, однако, должна сопровождаться разработкой методов ее осуществления, избегая излишней фрагментации потенциала, ресурсов и ответственности.
8. Внешняя поддержка должна поддерживать процесс, который уже идет в стране и приоритеты которого установлены этой страной; внешняя поддержка должна восполнять недостаток в знаниях и потенциале местных специалистов. Целью поддержки должно стать создание самостоятельного, устойчивого процесса разработки и реализации природоохранной политики. В странах ЦВЕ внешние финансовые ресурсы должны дополнять внутренние, в то время как в ННГ они должны стать катализатором в переходный период, помогая создать внутренние механизмы финансирования для ускорения реализации НПДОС.
9. По мере дальнейшей дифференциации приоритетов, СРГ по Реализации ПДОС следует продолжать выступать в роли гибких рамок, в которых страны ЦВЕ и ННГ могут поддерживать друг друга и обмениваться опытом эффективной природоохранной политики. СРГ следует также помочь в дальнейшем укреплении сотрудничества между различными заинтересованными сторонами, включая и западных партнеров. По мере углубления переходного процесса к рыночной экономике, потребуются более конкретные действия по вовлечению частного сектора в конструктивный диалог по улучшению состояния окружающей среды.

Источник: (СРГ по реализации ПДОС, 1998)

4. Интеграция политики

Под интеграцией политики понимается процесс улучшения взаимосвязи между окружающей средой и экономикой. Интеграция жизненно необходима для охраны окружающей среды и для достижения прогресса в переходе к устойчивому развитию (см. вставку 3.12). В ПДОС подчеркивалось, что ключевые отрасли экономики стран ЦВЕ/ННГ, такие как энергетика, промышленность, транспорт и сельское хозяйство, оказывают значительное воздействие на окружающую среду, и что правительствам стран региона следуют усиливать интеграцию политики. Переходный период открыл возможности для введения «бесприигрышных» подходов в отраслевые стратегии, такие как программы содействия более чистому производству в промышленности.

По мере перехода к рыночной экономике, те страны, которые проводили экономические реформы, действительно добились сокращения определенных видов нагрузки на окружающую среду, в частности, сокращения загрязнения воздуха промышленностью (см. главу 2). При этом, однако, в некоторых странах со значительными деформациями налоговой и денежной политики, последние скорее стимулировали получение выгоды без затрат, за счет прав владения или пользования, а не за счет повышения эффективности, в результате чего возможности для «бесприигрышных» мер были крайне ограничены. Даже в наиболее продвинувшихся по пути экономических реформ странах остается еще немало сделать, чтобы улучшить согласованность экономической и отраслевой политики с целями охраны окружающей среды.

Вставка 3.12. Интеграция политики

Политическая интеграция - это процесс улучшения взаимосвязи между окружающей средой и экономикой, вносящий непосредственный вклад в достижение целей устойчивого развития. Интеграция политики включает следующие ключевые элементы:

- выявление и определение ключевых элементов взаимозависимости окружающей среды и экономики;
- использование возможностей для одновременного достижения экономических и природоохранных целей («беспроигрышные» стратегии и действия); и
- поиск компромиссных решений в случае столкновения конкурирующих целей, когда «беспроигрышные» возможности отсутствуют.

Для решения этих задач правительствам следует учитывать экологические затраты и выгоды при принятии решений по вопросам экономической политики. Координацию политики правительства в области охраны окружающей среды и его политики в области экономики можно осуществлять за счет улучшения институциональной координации министерств, введения экономических целей в природоохранную политику (варианты природоохранной политики должны, помимо прочего, учитывать экономические выгоды и затраты), и введения природоохранных целей в отраслевые стратегии, например, в стратегии в области энергетики, промышленности и транспорта, использования правительственных инструментов и действий для реализации этих целей.

Интеграция означает также, что отдельным субъектам экономики при принятии решений следует учитывать соображения охраны окружающей среды - это отражено в двух принципах: «загрязнитель платит» (для загрязнения) и «пользователь платит» (для использования природных ресурсов).

Источник: (ОЭСР, 1996с)

4.1 Институциональные аспекты

В условиях централизованного планирования большинство правительств стран ЦВЕ и ННГ обладали жесткими вертикальными структурами, которые предусматривали минимальные межотраслевые контакты на рабочем уровне. В большинстве стран должностные лица экономических, промышленных и других министерств уделяли мало внимания вопросам охраны окружающей среды и для того, чтобы привлечь внимание отраслевых ведомств к природоохранным вопросам на ранних этапах переходного периода, часто требовалось политическое и общественное давление (см. главу 4).

В результате такого давления, а также вследствие осознания межотраслевого воздействия природоохранных стратегий, природоохранные и отраслевые министерства некоторых стран начали совместно работать в более тесном контакте. Многие правительства создали межотраслевые комитеты для развития сотрудничества по вопросам охраны окружающей среды. В некоторых случаях, в частности, в странах Центральной и Восточной Европы, природоохранные и отраслевые министерства сотрудничали по совместным программам: в Польше, например, Министерство охраны окружающей среды и Министерство промышленности работали совместно для внедрения в промышленности технологий более чистого производства. Кроме того, министерства охраны окружающей среды во многих странах ЦВЕ и в некоторых ННГ вовлекали своих отраслевых партнеров в разработку политики в области охраны окружающей среды.

В ряде стран ЦВЕ, отраслевые министерства и ведомства создали собственные природоохранные подразделения для разрешения отраслевых проблем охраны окружающей среды. Они также проводили оценку воздействия на окружающую среду, которая требовалась для наиболее крупных проектов в энергетике и в транспортном секторе стран ЦВЕ. Кроме того, значительное воздействие на отрасли оказали несколько международных соглашений по охране окружающей среды (в частности, на энергетику и промышленность, которые вносят большой вклад в выбросы загрязнителей, регулируемых Женевской конвенцией по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния, а также парниковых газов, регулируемых Рамочной конвенцией по изменению климата). В процессе присоединения к ЕС будут введены дальнейшие природоохранные требования, которые затронут многие отрасли (см. Приложение III).

4.2 Отраслевая политика и «беспроеигрышные» решения

В отраслевые политические стратегии ряда стран включены и цели охраны окружающей среды, однако, лишь в немногих таких стратегиях предусматриваются конкретные действия для достижения этих целей.

В нескольких случаях, природоохранные и отраслевые ведомства договорились о проведении «беспроеигрышных» политических действий, направленных на достижение целей в обеих сферах. Например, чиновники, занимающиеся охраной окружающей среды и приватизацией в Чешской Республике, Польше, Румынии и других странах ЦВЕ, создали механизмы для разрешения природоохранных вопросов, связанных с приватизацией: эти механизмы привели к ликвидации ущерба, наносимого окружающей среде, более того, они устранили потенциальное препятствие для инвестиций в приватизированные предприятия. В Венгрии Министерство охраны окружающей среды и Министерство сельского хозяйства совместно разработали и внедрили программы для мониторинга деградации сельскохозяйственных земель и для защиты биологического разнообразия на обрабатываемых землях. В этих случаях, отраслевые и природоохранные министерства достигли согласия по «беспроеигрышным» стратегиям, когда взаимные возможности и выгоды были очевидны.

С другой стороны, политическая интеграция была ограниченной, когда необходимо было добиваться компромисса между отраслевыми и природоохранными стратегиями. Например, урегулирование противоречий между транспортным сектором и охраной окружающей среды в странах ЦВЕ/ННГ требует выработки сложных компромиссов и поиска новых решений. Фактически, страны ОЭСР только начинают поиск решений для экологических проблем транспорта; в процессе перехода большинство стран ЦВЕ не стали рассматривать альтернативные направления, а приблизились к существующей транспортной политике и соответствующим условиям в странах ОЭСР, (см. вставку 3.13).

В ННГ примеров эффективной политической интеграции гораздо меньше. Одной из причин были институциональные проблемы: например, многие правительства ННГ сохранили вертикальную структуру управления и не произвели радикальной реформы министерств, статус природоохранных ведомств в правительстве по-прежнему оставался низким, не было и мощного давления общественности на отраслевые министерства, заставившего бы их решать проблемы охраны окружающей среды. В результате у чиновников многих отраслевых министерств нет особых стимулов заниматься охраной окружающей среды.

Более того, медленные темпы экономических реформ жестко ограничили возможности для «беспроигрышных» подходов. В России непрямые правительственные субсидии предприятиям, малоэффективные законы о банкротстве и конфискационная налоговая система помогли продлить существование «виртуальной» экономики, которая живет в основном за счет бартерных операций (см. главу 2). Россия медленно проводила реформу цен на энергию, собираемость платежей за топливо и энергию оставалась низкой. В таких условиях у предприятий России нет особых стимулов заниматься программами энергоэффективности или более чистого производства, даже если они могли бы сократить производственные издержки. Многим ННГ потребуются дальнейшие экономические реформы, прежде чем станут очевидными возможности для «беспроигрышных» подходов.

Оценивая прогресс в области политической интеграции в странах ЦВЕ/ННГ, необходимо признать, что и в странах ОЭСР этот прогресс невелик. В докладе для министров охраны окружающей среды стран ОЭСР отмечалось, что: «на стратегическом уровне на природоохранные аспекты обращают мало внимания, их рассматривают только на последних стадиях планирования проектов, в то время как экологические последствия новых отраслевых стратегий учитываются не всегда» (ОЭСР, 1996b).

4.3 *Укрепление интеграции политики*

Лишь недавно ЕС стал уделять большее политическое внимание вопросам интеграции: например, на встрече в верхах в Кардиффе (июнь 1998 г.) главы правительств ЕС призвали уделять больше внимания вопросам охраны окружающей среды в рамках сельскохозяйственной, энергетической и транспортной политики ЕС. Это могло бы стимулировать страны-кандидаты региона ЦВЕ к осуществлению подобных шагов.

Процесс присоединения к ЕС может заставить страны-кандидаты региона ЦВЕ усилить внимание к вопросам интеграции политики на рабочем уровне. Например, правительствам стран ЦВЕ потребуется обеспечить более прочное межотраслевое сотрудничество, чтобы выполнить требования ЕС в таких областях как обращение с химическими веществами. Кроме того, более прочная политическая интеграция может сократить высокие затраты на сближение с природоохранным законодательством (ЕС, 1998a).

Политической интеграции в странах ЦВЕ и ННГ могут способствовать недавние международные и региональные инициативы. В частности, в соответствии с Протоколом Киото по изменению климата, некоторые страны ЦВЕ/ННГ обязались сократить или ограничить свои выбросы парниковых газов (по сравнению с уровнями 1990 г.), это может способствовать интеграции с сектором энергетики - ключевым источником выбросов. Более того, этот протокол ввел несколько новых механизмов, которые могут привести к выделению новой помощи и финансирования для проектов в регионе, связанных с изменением климата: они могли бы также создать стимулы для интеграции (см. Приложение IV).

Вставка 3.13. Транспортная и природоохранная политика: трудная интеграция

В большинстве стран ЦВЕ и во многих регионах ННГ, быстро растет как количество автомобилей (пассажирских и грузовых), так и их использование. В результате транспортные средства становятся все более значительным источником загрязнения воздуха в городах и причиной других экологических проблем (см. главу 2). Одновременно, внутригородские и общенациональные системы общественного транспорта региона, ранее весьма разветвленные и щедро субсидировавшиеся, сталкиваются с острыми финансовыми проблемами и сокращают объемы своих услуг и перевозок. Предполагается, что рост автомобильного движения в регионе будет продолжать расти быстрыми темпами: в исследовании 14 стран ЦВЕ/ННГ прогнозируется, что, при продолжении нынешней политики, к 2010 г. объем использования легковых автомобилей удвоится по сравнению с уровнем 1994 г., а к 2030 г., он увеличится еще на 150%. Предполагается, что объем грузовых автомобильных перевозок будет расти еще более высокими темпами.

Для борьбы с загрязнением воздуха автомобильным транспортом ряд правительств стран ЦВЕ приняли более жесткие экологические стандарты для автомобильного топлива (например, стандарты, снижающие максимальное содержание серы в дизельном топливе) и для выбросов новых автомобилей. В основу новых стандартов положены стандарты ЕС. Кроме того, многие страны ЦВЕ/ННГ сократили разрешенный уровень свинца в бензине и взяли на себя обязательства по постепенному вытеснению этилированного бензина до 2005 г. (см. главу 2). Тем не менее, некоторые выбросы в атмосферу (в частности, выбросы NO_x) могут увеличиваться несмотря на принятые меры, в связи с ростом автопарка и ростом объема перевозок. Кроме того, предполагается, что будут быстро увеличиваться и выбросы транспортными средствами CO_2 (парникового газа). Несмотря на эти тенденции, транспортные стратегии стран ЦВЕ/ННГ предусматривают интеграцию действий, направленных на достижение целей охраны окружающей среды. Такие цели указываются в нескольких недавних стратегиях: например, в рамочной транспортной политике Венгрии 1996 г. защита жизни людей и окружающей среды является одним из четырех стратегических «направлений», но она предусматривает и крупные инвестиции в развитие дорожной инфраструктуры, что может привести к дальнейшему росту интенсивности дорожного движения (стратегия Венгрии указывает на интеграцию со странами ЕС, как на основную причину внимания к новой дорожной инфраструктуре). Подобным образом, в независимом обзоре транспортной политики Польши было установлено, что к 2010 г., политика правительства предусматривает инвестиции на развитие автомобильных дорог, превышающие соответствующие инвестиции в железные дороги в 10 раз. Лишь в немногих случаях министерства охраны окружающей среды и министерства транспорта работали в тесном контакте: в Литве, например, эти министерства сотрудничали в разработке Транспортной и экологической программы страны 1992 г. и последующих документов по транспорту.

На местном уровне многие города стран ЦВЕ вошли в порочный круг - «больше автомобилей, более интенсивное движение, ухудшающийся общественный транспорт». По иронии судьбы, это происходит как раз в то время, когда города Западной Европы стараются преодолеть эти тенденции и сократить проблемы охраны окружающей среды, связанные с транспортом. Ущерб от них оценивается в 3 - 4 % от национального ВВП в странах ОЭСР. На совместном семинаре Европейской конференции министров транспорта и ОЭСР (1995 г.) городам стран Центральной и Восточной Европы рекомендовалось извлечь урок из опыта Запада и разрабатывать интегрированные стратегии развития городского транспорта, концентрируя внимание на двух направлениях: управление растущим транспортным движением и реструктуризация систем общественного транспорта. Трудной часто была и интеграция транспортных и природоохранных задач в рамках международной помощи и финансирования для региона. Например, можно считать, что финансирование со стороны МФИ отдает заметное предпочтение автомобильному, а не общественному транспорту. В то же время, международные программы могут помочь дать некоторый импульс для большей политической интеграции. ОЭСР были разработаны указания по устойчивой транспортной политике для стран-членов. В 1997 г. транспортные и природоохранные министерства региона ЕЭК-ООН провели встречу в Вене для обсуждения общих вопросов, а в начале 1998 г. должностные лица высокого уровня из транспортных и природоохранных ведомств «Большой восьмерки» провели встречу в Великобритании и пришли к выводу о необходимости дальнейшей политической интеграции, в частности, по вопросам выбора вариантов инфраструктуры.

Источник: (ЕСМТ; ЕСМТ/OECD; ISD; RIIA; Trafico Verkehrsplanung)

ПРИМЕЧАНИЯ

-
1. В основу этого раздела положен главным образом доклад СРГ по Реализации ПДООС для Конференции в Орхусе в 1998 г. "Оценка прогресса в разработке и реализации Национальных Программ Действий по Охране Окружающей Среды (НПДООС) в странах ЦВЕ/ННГ" (СРГ по реализации ПДООС, 1998).
 2. Это связано с наследием эпохи централизованного планирования. Правительства стран ЦВЕ также пренебрегали финансовым и даже бюджетным анализом в других секторах, равно как и при подготовке национальных программ присоединения к ЕС. В своем первом обзоре по усилиям для присоединения, Европейская Комиссия отмечала, что "ни одна из стран-кандидатов не провела всесторонней оценки потребностей, включая реалистическую оценку затрат и бюджетное прогнозирование" (ЕС, 1998b).

ЛИТЕРАТУРА

- Demydenko, A. (1998), personal communication, UNDP, Tashkent, Uzbekistan, December.
- EAP Task Force (1998), *Evaluation of Progress in Developing and Implementing National Environmental Action Programmes (NEAPs) in CEEC/NIS*, OECD, Paris.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1998), *Transition Report 1998*, London.
- European Commission (EC) (1998a), *Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe, Brussels.
- European Commission (EC) (1998b), *Reports on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries: Composite Paper*, [<http://europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge>], Brussels.
- European Conference of Ministers of Transport and OECD (ECMT/OECD) (1996), *Sustainable Transport in Central and Eastern European Cities*, Paris.
- European Conference of Ministers of Transport (ECMT) (1997), *Issues in Sustainable Transport: The Case of Hungary*, Paris, February.
- Fournier, J. (1998), *Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union*, in OECD/SIGMA, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma paper No. 23, OECD.
- Georgieva, K. and J. Moore (1997), *Bulgaria*, in J. Klarer and B. Moldan, eds., *The Environmental Challenge for Central and Eastern European Economies in Transition*, John Wiley & Sons, Chichester, UK.
- Harvard Institute for International Development and Environmental Policy and Institutional Resources Group (HIID and IRG) (1998), *Measuring the Environmental Transition in Eastern Europe and the Newly Independent States*, prepared for US AID, Washington, D.C., May.
- Institute for Sustainable Development (ISD) (1998), *Options for the Development of the Transportation System in Poland*, Warsaw, February.

- Jehlicka, P. and M. Branis (1998), *Environmental Protection and Capacity Building in the Czech Republic*, in KPMG, *Environmental Policy and the Role of Foreign Assistance in Central and Eastern Europe*, report to the Danish Environmental Protection Agency, Copenhagen.
- Kolodko, G. W. (1997), *The Economics and Politics of Transition: Observations of a Policymaker*, presentation to the OECD Development Centre Workshop on the Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy, Paris, December.
- Kotov, V. and E. Nikitina (1998), *Environmental Protection and Capacity Building in Russia*, in KPMG, *Environmental Policy and the Role of Foreign Assistance in Central and Eastern Europe*, report to the Danish Environmental Protection Agency, Copenhagen.
- Lovei, M. and C. Weiss (1997), *Environmental Management and Institutions in OECD Countries: Lessons from Experience*, Environment Department Paper No. 46, World Bank, Washington, D.C., March.
- Margulis, S. and T. Vetleseter (1998), *Environmental Capacity Building: A Portfolio Review*, in *Environment Matters at the World Bank*, World Bank, Washington, D.C.
- OECD (1995), *Donor Assistance to Capacity Development in Environment*, Paris.
- OECD (1996a), *Environmental Performance Reviews: Bulgaria*, Paris.
- OECD (1996b), *Environmental Performance in OECD Countries: Progress in the 1990s*, Paris.
- OECD (1996c), *Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990s*, Paris.
- OECD (1998), *Public Management in Support of Social and Economic Objectives: Issues for Discussion*, background paper for the Emerging Market Economy Forum Workshop on Public Management, Paris, December.
- OECD (1999), *Environmental Performance Reviews: Russia*, Paris (forthcoming).
- Ponizova, O. (1998), *Public Participation in the NIS*, background paper for the EAP Task Force secretariat, Eco-Accord, Moscow, April.
- Royal Institute of International Affairs/Chatham House (RIIA) (1998), *G-8 Environment and Transport Futures Forum*, London.
- Stern, N. (1998), Foreword to *Transition report 1998: Financial Sector in Transition*, EBRD, London.
- Stiglitz, J. (1998), *Whither Reform? Ten years of the Transition*, speech to the World Bank Conference on Development Economics, April.
- Trafico Verkehrsplanung (1997), *Pilot project - Environmentally Sustainable Transportation in the CEI Countries in Transition in Europe - Case Study - Executive summary*, report prepared for UNEP, OECD and the Austrian Federal Ministry for the Environment, Youth and Family Affairs, Vienna, October.
- United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) (1997), *Environmental Performance Reviews: Slovenia*, United Nations, Geneva.

- United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) (1998), *Environmental Performance Reviews: Republic of Moldova*, United Nations, Geneva.
- World Bank (1996), *World Development Report 1996: From Plan to Market*, Oxford University Press, Oxford.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Oxford University Press, Oxford.
- World Bank (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press, Oxford.
- Zamparutti, A. and M. Kozeltsev (1998), *Environmental Issues in Tomsk Oblast*, in *A Regional Approach to Industrial Restructuring in the Tomsk Region, Russian Federation*, OECD, Paris.

ГЛАВА 4

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И НПО¹

1. Введение

В ПДООС подчеркивалось, что знакомство общественности с проблемами охраны окружающей среды, общественное давление в пользу их разрешения и участие общественности в принятии решений являются существенно важными факторами для разработки и реализации эффективной политики охраны окружающей среды. Эти факторы стали движущей силой улучшения состояния окружающей среды в странах ОЭСР, в то время как в странах централизованного планирования они подавлялись. ПДООС призывала новые демократические правительства региона улучшить предоставление общественности экологической информации, чтобы повысить экологическую информированность населения и разработать механизмы для участия общественности в обсуждении и принятии решений по вопросам природоохранной политики. Более того, в ПДООС подчеркивалось, что экологические НПО, объединяющие людей, озабоченных состоянием окружающей среды, могут внести свой вклад в политический процесс - в странах ОЭСР эти группы сыграли ключевую роль в преобразовании общественной озабоченности состоянием окружающей среды в политическое давление в пользу действий. Экологические НПО являются составной частью развивающегося в регионе «гражданского общества» из независимых ассоциаций и сетей, которые заполняют ранее существовавший вакуум между правительствами и общественностью; в таком качестве, их существование и деятельность также могут укрепить демократию в регионе (см. вставку 4.1). В силу этих причин ПДООС призывала природоохранные ведомства стран ЦВЕ/ННГ укреплять сотрудничество с НПО.

В этой главе рассматривается эволюция участия общественности в политике охраны окружающей среды. Сначала рассматриваются интерес общественности к проблемам охраны окружающей среды и озабоченность ее состоянием, при этом в качестве приближенных индикаторов используются данные опросов общественного мнения. Обсуждаются две основные общественные силы: средства массовой информации, которые в большинстве стран являются основным источником экологической информации для общественности, и экологические НПО.

В этой главе рассматриваются успехи, достигнутые правительствами стран ЦВЕ/ННГ в предоставлении юридических прав и создании административных механизмов для участия общественности в трех сферах: доступ общественности к правительственной информации, к процессам принятия решений и к судебной системе. В этих разделах освещаются действия общественности и НПО по использованию этих прав и механизмов.

Вставка 4.1. Развитие демократии и гражданского общества

Развитие демократических институтов и демократического общества стало одной из основных задач переходного периода. Демократия характеризуется несколькими формальными элементами. В одном из недавних исследований они были определены как: равные права для всех граждан, главенство закона, разделение властей, выборное правление, свободные и справедливые выборы, свобода слова и наличие альтернативных источников информации, право на образование независимых ассоциаций и гражданский контроль над службами безопасности (Kaldor and Vejvoda). Столь же важным для действующих демократических систем является отношение граждан к демократическим институтам (Weingast) и наличие гражданского общества, которое вносит свой вклад во взаимоотношения между гражданами и политическим руководством. Ключевые элементы гражданского общества включают: «свободные и независимые средства массовой информации, политические партии, представляющие различные мнения и точки зрения, профсоюзы и ассоциации работодателей, учреждения образования, открывающие интеллектуальные горизонты», а также неправительственные организации (НПО), т.е. формальные и неформальные группы граждан (Cohen).

Наиболее значительного прогресса в развитии демократии и гражданского общества достигли страны с переходной экономикой Центральной Европы, такие как Чешская Республика, Венгрия и Польша. Возможно, известную роль в их сыграла близость к демократическим странам Западной Европы. Предполагается, что процесс присоединения к ЕС приведет к ускорению демократического развития в этих и других странах-кандидатах: по мнению ЕС, развитие демократических систем будет ключевым критерием для присоединения (см. Приложение III). В других странах добиться успеха было труднее. Во многих ННГ, продолжающийся экономический кризис, а также трудности, с которыми столкнулись новые демократические институты в формировании и реализации своей политики в переходный период, привели к снижению общественной поддержки реформ вообще. (Несколько ННГ, такие как Беларусь, отошли от демократических и от рыночных реформ).

Несмотря на эти трудности, многие страны региона предприняли важные усилия, чтобы создать более демократичные системы. Во многих странах наблюдается мощный рост числа активных НПО в различных областях - от деятельности в сфере культуры до социальной помощи и охраны окружающей среды. К середине 1990-х годов, по одной из оценок, в Грузии насчитывалось около 3000 НПО, в Венгрии - 12000, в Словакии - 10000, а в России - около 50000.

Источник: (Cohen, Kaldor and Vejvoda, Weingast)

2. Общественное мнение и окружающая среда

Во всех странах региона, вопросы, связанные с окружающей средой, играли заметную роль в политических, экономических и социальных переменах конца 1980-х годов. Вопросы окружающей среды были первым «открытым» для политической деятельности вопросом во многих странах. Чернобыльская катастрофа 1986 г. стала катализатором развития экологического движения, а также катализатором развития более широкой оппозиции коммунистическим режимам (Stec). Экологические движения играли центральную роль в протестах, которые привели к падению ряда этих режимов, а в некоторых странах «зеленые» партии играли заметную роль в первых пост-коммунистических правительствах (см. вставку 4.2). В начале 1990-х гг. интерес общественности и политический интерес к вопросам окружающей среды снизился по мере того, как обострялись экономические проблемы переходного периода. После падения коммунистических режимов, многие антикоммунистические лидеры перешли из экологических движений в основные политические формации, а «зеленые» партии теряли избирателей и политическое влияние.

Вставка 4.2. Экологические движения конца 1980-х гг.

В странах Центральной и Восточной Европы экологические движения, такие как «Дунайский Круг» в Венгрии, «Эко-Гласность» в Болгарии, «Литовское зеленое движение» и «Польский экологический клуб», сыграли активную роль в протестах против коммунистических режимов в конце 1980-х годов. Их протесты остановили осуществление потенциально опасных проектов, начатых в эпоху централизованного планирования, таких как Зарновецкая атомная электростанция в Польше и Габчиковская плотина в Венгрии. В ряде стран, экологические активисты, входящие в партии зеленых и в другие политические движения, некоторое время входили в состав новых коалиционных правительств. Партия «зеленых» Словении, например, контролировала четыре министерства, в том числе министерства охраны окружающей среды и энергетики.

В СССР многие экологические группы сформировались в конце 1980-х гг. и помогли организовать общественный протест против потенциально опасных проектов. В 1989 г., НПО проводили кампанию против проекта поворота сибирских «северных рек»: в демонстрациях приняло участие более 500 000 человек в 100 городах, 1 млн. человек подписали петиции. В нескольких республиках, такие группы как Экологическое движение Молдовы, активно поддерживали политические реформы. Ряд зеленых партий, образовавшихся во времена СССР, начал распадаться. В Украине они обладали влиянием в парламенте в начале 1990-х годов.

Опросы общественного мнения дают определенную информацию о степени заинтересованности широкой общественности в вопросах охраны окружающей среды. Их результаты необходимо, однако, интерпретировать с осторожностью. Хотя опросы в регионе сейчас явление распространенное - и они часто используются в странах ЦВЕ для оценки мнения общественности - для региона они все же являются новым инструментом. Их результаты не всегда надежны, особенно в ННГ, поскольку многие настороженно относятся к попыткам выяснить их точку зрения.

Как показали последние опросы, по крайней мере в нескольких странах ЦВЕ общественность по-прежнему считает вопросы экологии важными. В опросе 1997 г. в Польше, респонденты отмечали, что ущерб наносимый окружающей среде является второй по важности угрозой для страны, после преступности. (В начале 1990-х гг. вопросы экологии занимали в Польше первое место по относительной важности). В большинстве других стран ЦВЕ опросы показывают, что важность проблем ущерба для окружающей среды оценивается менее высоко. Респонденты опроса общественного мнения в Венгрии в 1996 г. определили эту проблему как шестую по значимости угрозу для общества, после таких, например, проблем как преступность, бедность и безработица. В опросе в Эстонии в 1994 г., состояние окружающей среды попало на пятое место среди наиболее важных проблем (Nagy).

В ННГ некоторые опросы показывают, что общественность серьезно обеспокоена состоянием окружающей среды. В 1998 г. более 50% респондентов в Украине, около 60 % в Казахстане и почти 70 % респондентов в России ответили, что охрана окружающей среды является более приоритетной, чем экономический рост (USIA). Возможно, однако, что в повседневной жизни их внимание сосредоточено на более насущных проблемах. В опросе 1994 г., который проводился в четырех западных регионах России, только 12% респондентов отметили вопросы, связанные с окружающей средой, как одну из основных проблем их повседневной жизни: почти 60 % опрошенных указали «хаос и нестабильность жизни», немногим большее количество респондентов отмечали финансовые проблемы (Zhdanovich). Разрыв между результатами этих опросов подтверждает наблюдение, что большинство граждан ННГ рассматривают вопросы охраны окружающей среды как важный аспект деятельности правительства, но не как приоритет

для своих собственных действий или участия по сравнению с другими своими повседневными проблемами.

На национальном уровне внимание общественности к вопросам окружающей среды сократилось и в странах ЦВЕ, и в ННГ, но некоторые проблемы, такие как строительство атомных электростанций или свалок отходов, продолжают вызывать беспокойство на местном уровне.²

3. Средства массовой информации и окружающая среда

Во всех странах региона одним из основных источников информации по вопросам окружающей среды для большинства населения являются газеты, телевидение и радио. Хотя в большинстве стран экономические и социальные проблемы вытеснили вопросы экологии с первых страниц, некоторые газеты и телевизионные программы в странах ЦВЕ и (в гораздо меньшей степени) в ННГ, регулярно предоставляют информацию по вопросам экологии. В целом, общественность, стала сейчас гораздо более информированной по вопросам, связанным с окружающей средой, чем в начале переходного периода. Однако, средства массовой информации (СМИ) часто ограничиваются информацией о катастрофах сенсационного характера. Журналистам, пишущим на экологические темы, иногда не хватает глубокого понимания проблем охраны окружающей среды.

3.1 *СМИ в странах ЦВЕ*

В нескольких странах ЦВЕ, таких как Чешская Республика, Венгрия и Польша, на национальных телевизионных каналах существуют регулярные экологические программы. Существует ряд экологических программ и на радио. В Венгрии, программа «Кислород» была посвящена углубленному рассмотрению природоохранной политики. Многие национальные газеты и еженедельники регулярно публиковали экологические полосы. Почти во всех странах ЦВЕ издаются национальные экологические журналы, большинство из которых концентрирует свое внимание на природе и на охране природы.

Большинство национальных газет, журналов, радио и телевизионных каналов новостей имеют штатных экологических журналистов. В нескольких странах, включая Венгрию, Польшу и Румынию, эти журналисты создали свои собственные ассоциации. Ощущался дефицит высококвалифицированных экологических журналистов, особенно на местном уровне. Ряд организаций, включая РЭЦ и некоторые ассоциации журналистов, проводили соответствующую подготовку.

3.2 *СМИ в ННГ*

В целом, средства массовой информации в ННГ уделяли меньше внимания окружающей среде, чем в странах ЦВЕ. Журналисты и редакторы ННГ не проявляют особого интереса к этим вопросам. Как показывает опрос 1996 г., проведенный «Эко-Согласием», только около 10% из их числа высказали желание регулярно освещать экологические проблемы. Несколько известных газет ННГ, такие как «Московский Комсомолец» и «Сегодня» в России имеют постоянные экологические рубрики - но большинство газет и другие СМИ освещали вопросы экологии лишь время от времени и обычно уделяли основное внимание авариям и конфликтам. Было также несколько экологических программ на радио и на телевидении, но они не достигали широкой аудитории. Ряд журналов и других экологических публикаций начали выходить в конце 1980-х -

начале 1990-х гг., часто при внешней поддержке, такой как гранты западных фондов. Большинство из них выходило ограниченным тиражом и лишь немногие публикации оказались финансово жизнеспособными. Наиболее крупные экологические издания которым удалось выжить, поддерживались за счет государственных субсидий. К ним относятся журнал «ЭКОС» с тиражом около 21000 экземпляров и газета «Зеленый мир» с тиражом в 40000 экземпляров. Оба этих издания выходят в России и субсидируются Госкомитетом по охране окружающей среды.

Одним из основных препятствий, с которыми сталкивались журналисты, было отсутствие информации. Как показывает опрос «Эко-Согласия» 1996 г., 77 % респондентов отметили, что они не получают интересной и актуальной информации по вопросам экологии. Природоохранные ведомства ННГ не сделали сотрудничество со средствами массовой информации одним из основных приоритетов. Имеется, однако, и несколько примеров удачных практических решений. В Грузии, Министерство охраны окружающей среды организовывало регулярные пресс-конференции и установило хорошие взаимоотношения с национальными газетами, радио и телевизионными каналами. В Казахстане офис НПО/УР Министерства охраны окружающей среды проводил активную работу для ознакомления журналистов со своей деятельностью. Лишь несколько НПО в ННГ установили тесные контакты со средствами массовой информации.

Как и в странах ЦВЕ, многие журналисты ННГ, освещающие экологическую проблематику, обладают недостаточными знаниями и подготовкой. Было организовано несколько программ подготовки для экологических журналистов - например, в рамках проекта «Повышение информированности населения по проблемам окружающей среды» программы ТАСИС (см. вставку 4.3) и некоторыми Российскими НПО, включая «Эко-Согласие», Центр охраны дикой природы и «Эко-Линию». Профессиональные ассоциации экологических журналистов ННГ были организованы лишь недавно. К середине 1998 г., они были созданы в Молдове и в Украине.

Вставка 4.3. Проект программы ТАСИС в ННГ: «Повышение информированности населения по проблемам окружающей среды»

В 1997 и 1998 гг., Программой ТАСИС (ЕС) осуществлялся проект по повышению уровня информированности населения по проблемам окружающей среды в ННГ. В рамках проекта информировали депутатов парламентов по вопросам экологии, укрепляли потенциал НПО для работы со средствами массовой информации, стимулировали развитие экологической журналистики, проводя семинары по подготовке и поддерживая экологические программы на радио и телевидении. Проект позволил начать работу 50 экологических телевизионных программ во многих ННГ, еженедельный экологический радиожурнал в России и ежедневный радио-сериал в России, посвященный экологической тематике (в одной из этих передач в эпизоде участвовал Тони Блейр - премьер-министр Великобритании).

Источник: (ТАСИС)

4. Экологические НПО

Во всех странах региона число НПО быстро увеличилось в конце 1980-х - начале 1990-х годов. НПО старались выступать в роли катализатора улучшения состояния окружающей среды. Они предоставляли общественности экологическую информацию, осуществляли проекты по охране окружающей среды (особенно в области сохранения биологического разнообразия) и участвовали в принятии правительственных решений. В нескольких странах, в частности в странах Центральной Европы и в странах Балтии, НПО сыграли важную и конструктивную роль в

разработке и реализации природоохранной политики. Но в других странах ЦВЕ и во многих ННГ, движение НПО пока оказало лишь ограниченное воздействие. Движение НПО во всех странах региона по-прежнему сталкивается с серьезными трудностями. Большинство НПО были небольшими и имели слабую финансовую базу, многие из них, особенно в ННГ, полагались главным образом на гранты зарубежных доноров и фондов для финансирования своей деятельности. Лишь немногим НПО удалось создать мощную базу общественной поддержки.

4.1 Рост НПО в регионе

Перепись НПО, проведенная Региональным Экологическим Центром (РЭЦ) в 1996 г., охватила более 3000 экологических НПО в странах ЦВЕ (см. табл.4.1). Почти две трети из них находились всего лишь в нескольких странах: в Чешской Республике, Венгрии и Польше. В пересчете на душу населения, наиболее высокое количество НПО наблюдается в трех странах Центральной Европы - в Чешской Республике, Венгрии и Словении. В первой половине 1990-х гг. рост НПО был весьма динамичным. В странах ЦВЕ ежегодно возникало около 200 новых групп. В последние годы этот рост замедлился. Как показали данные переписи, большинство НПО были невелики по размерам. Большинство организаций состоит из менее чем 25 человек; а более 70 % из них работали исключительно на местном или региональном уровнях. У большинства групп не было постоянного оплачиваемого персонала.³

Таблица 4.1. Экологические НПО в Центральной и Восточной Европе

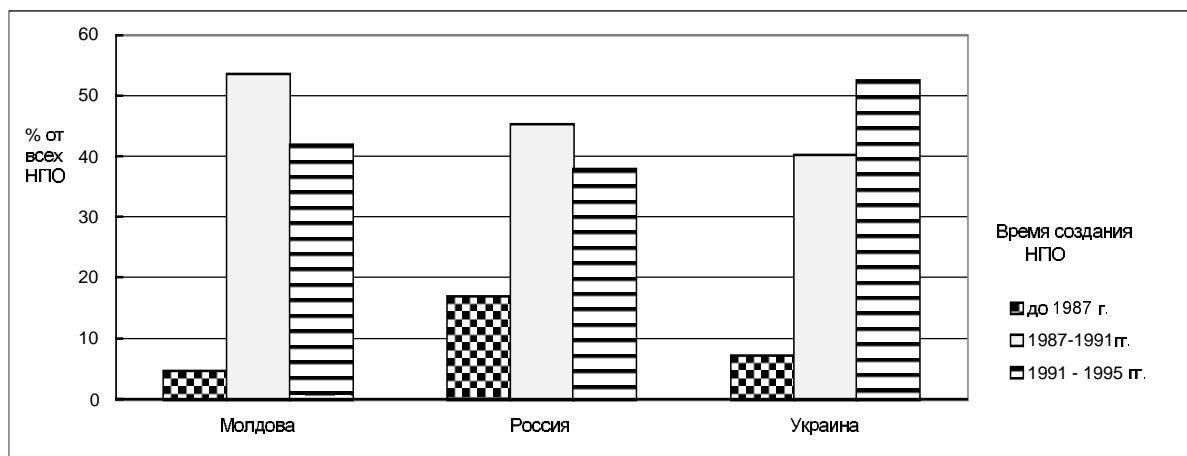
СТРАНА	Число НПО	Число НПО на 1 млн. жителей
Албания	45	14,1
Босния и Герцеговина	38	10,9
Болгария	100	11,8
Хорватия	187	39,0
Чешская Республика	520	49,5
Эстония	35	21,9
Венгрия	726	69,1
Латвия	60	22,2
Литва	81	21,3
Македония (БРЮ)	73	36,0
Польша	600	15,5
Румыния	210	9,0
Словакия	141	26,1
Словения	114	57,0
Всего	2 930	

Источник: (REC, 1997)

В ННГ движение НПО было более слабым. Здесь также наблюдался период бурного роста в конце 1980-х - начале 1990-х гг. (см. рис. 4.1). В Молдове и России, этот рост замедлился после 1991 г. По имеющимся данным, можно предположить, что после 1995 г., рост НПО еще более замедлился в этих двух странах и в других ННГ. Сложно определить общее количество НПО, действующих в ННГ. Одной из проблем является то, что многие группы действуют (иногда

довольно активно) без регистрации.⁴ По данным наиболее достоверных оценок, сейчас насчитывается от 1000 до 1500 экологических НПО в России, до 500 НПО в Грузии, более 200 в Украине, около 200 в Казахстане и более 70 в Молдове. (В России и Украине меньше экологических групп чем в любой стране ЦВЕ, показатели Молдовы, Грузии и Казахстана попадают в тот же диапазон, что и страны ЦВЕ.)

Рисунок 4.1. НПО в Молдове, России и Украине, по году образования (по состоянию на 1995 г.)



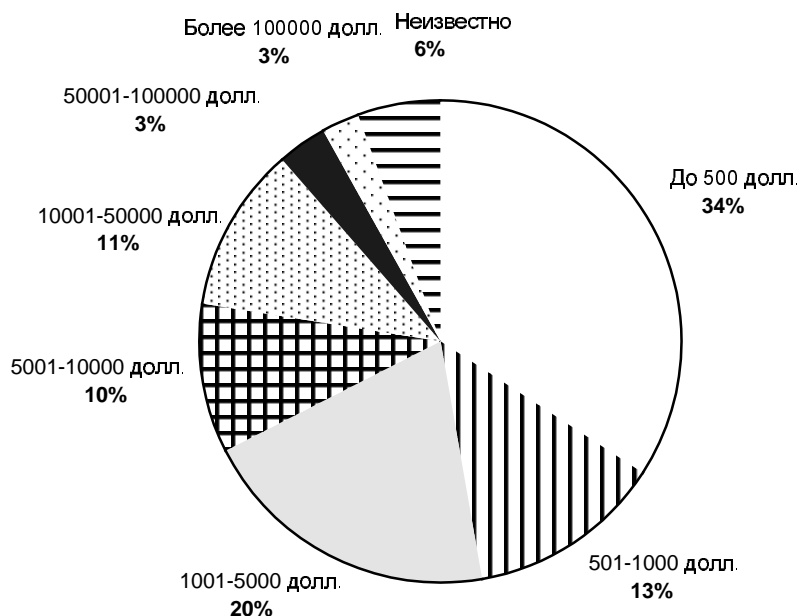
Источник: (REC, 1995)

Большинство НПО в России и в Украине были небольшими - в 1995 г., около половины из них были численностью менее 25 человек. Организации Молдовы были крупнее. Более трети НПО в России и в Украине действовали на местном уровне (т.е., в одном городе), многие другие действовали на региональном уровне, только 10 % украинских и 3 % российских НПО действовали на национальном уровне. В Молдове, гораздо меньшей по площади стране, 50 % НПО занимались в основном общенациональными проблемами. (REC, 1995).

4.2 Финансовая поддержка НПО

Бюджеты большинства НПО региона были невелики. По данным переписи РЭЦ, среди НПО стран ЦВЕ, почти половина работала в рамках годовых бюджетов менее 1000 долл. США (см. рис. 4.2). Три четверти опрошенных отмечали, что их финансовое положение либо нестабильно, либо весьма слабое.

Рисунок 4.2. Годовые бюджеты НПО стран ЦВЕ, в долл. США



Источник: (REC, 1997)

НПО стран Центральной и Восточной Европы получали финансовую поддержку главным образом от правительств стран-доноров, частных зарубежных фондов и от национальных правительств. В ранние годы переходного периода основную часть финансирования для этих НПО предоставляли иностранные государственные и частные источники. Наиболее значительными внешними источниками финансирования были Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ), Экологическое партнерство для Центральной и Восточной Европы (EPCE), Фонд Сороса, Программа Фаре (ЕС), Всемирный фонд дикой природы (WWF) и «Milieukontakt Oost-Europa». В частности, РЭЦ сыграл важнейшую роль в поддержке НПО региона (см. вставку 4.4). Внешнее финансирование поступало главным образом к тем НПО, которые работали на национальном или международном уровнях - даже несмотря на то, что такие организации составляли лишь четверть от общего числа НПО региона. Местным группам доставалась лишь небольшая часть внешних ресурсов.

За период между 1995 и 1998 гг., объем внешней помощи НПО стран ЦВЕ сократился более чем на 20 %, но увеличение финансирования из национальных правительственных источников более чем перекрыло это сокращение (см. рис. 4.3). В разных странах наблюдались крайне различные тенденции. В Польше, Венгрии и Чешской Республике, внутреннее финансирование резко увеличилось в течение этого периода. К 1998 г. во всех трех странах оно превышало внешнее. Эта тенденция особенно ярко проявилась в Польше, где доля внешнего финансирования сократилось до всего лишь 5 % от общего объема финансирования НПО в 1998 г. Внешнее финансирование продолжает составлять львиную долю общего финансирования НПО в южных странах ЦВЕ, таких как Албания, Болгария и Македония. В некоторых из этих стран,

включая Болгарию и Македонию, и внешняя помощь, и общее финансирование НПО резко сократились в 1998 г. (REC and Milieukontakt Oost-Europa).

Вставка 4.4. РЭЦ и НПО стран Центральной и Восточной Европы

Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ) - это неприбыльная организация, которая не преследует интересы каких-либо отдельных групп, и оказывает помощь в разрешении экологических проблем Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Штаб-квартира РЭЦ расположена в Сентендре (Венгрия), в большинстве стран ЦВЕ есть представительства РЭЦ. Центр содействует сотрудничеству между НПО, правительствами, коммерческими организациями и другими сторонами, заинтересованными в охране окружающей среды, поддерживает свободный обмен информацией и способствует участию общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды. Помощь в финансировании деятельности РЭЦ в ЦВЕ оказывают ЕС, США, Венгрия и другие страны.

Начиная с 1990 г., РЭЦ предоставлял гранты, проводил подготовку персонала, предоставлял информацию и стипендии для НПО стран ЦВЕ. Он стал важнейшим источником финансирования НПО. По данным обзора РЭЦ, более 20 % всех НПО стран ЦВЕ указывали, что гранты Центра покрывали четверть или более их бюджетов. Эта поддержка была особенно важной для южных стран ЦВЕ, где экономическая ситуация продолжала оставаться тяжелой, и где финансирование из других источников было ограниченным. Местные представительства РЭЦ обеспечивали подготовку персонала по таким вопросам, как сбор средств и развитие институтов. В ходе осуществления одного из недавних проектов РЭЦ разрабатывались пособия, организовывались семинары и выделялись гранты для развития потенциала НПО в области участия общественности. В рамках проекта были также организованы дискуссии за круглым столом с участием НПО и правительственных чиновников, посвященные Орхусской Конвенции. Для экологических НПО и других вовлеченных сторон южных стран ЦВЕ, РЭЦ был подготовлен комплекс учебных материалов по методам участия общественности. Эти материалы были изданы на английском языке и на национальных языках (на албанском, болгарском, венгерском и румынском).

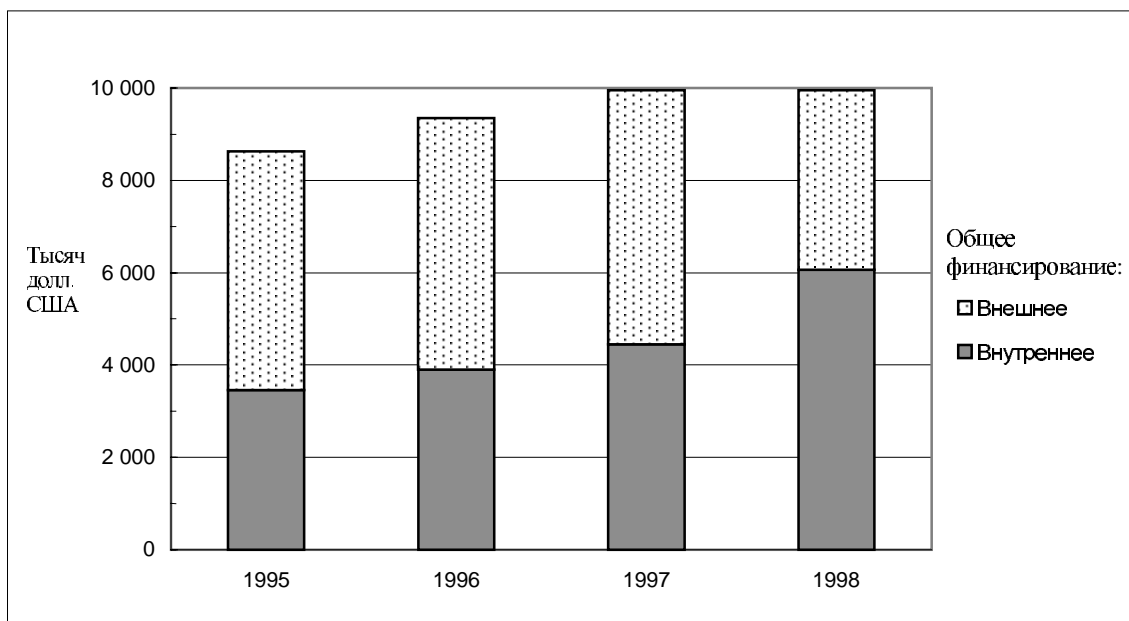
Источник: (REC, 1997)

Основным источником внутреннего финансирования НПО стран ЦВЕ были правительственные гранты, в частности гранты министерств охраны окружающей среды и экологических фондов. Несколько НПО развивали автономные источники финансирования. Только одна организация из шести получала большую часть финансирования за счет частных пожертвований из национальных источников и за счет членских взносов (REC, 1997). В 1997 г. в Венгрии был принят закон, позволяющий каждому гражданину отводить 1 % своих налоговых платежей на поддержку неправительственных групп. Это положение могло бы увеличить объем поддержки экологических НПО со стороны частных лиц. Но в странах ЦВЕ не было традиций существования организаций, финансируемых за счет пожертвований, что затрудняло такую мобилизацию средств для НПО. Это особенно справедливо для стран с небольшими среднедушевыми доходами, где у людей нет лишних средств. Лишь немногие НПО пытались расширять членство или искать альтернативные источники финансирования: отчасти из-за того, что многие из них могли до сих пор получать достаточное финансирование за счет внешних источников и национальных правительственных структур.

В ННГ помощь со стороны стран ОЭСР также сыграла критически важную роль в укреплении НПО и в финансировании их деятельности. Многие НПО, особенно те из них, которые действовали на национальном уровне, получали большую часть финансирования из внешних источников. Такие группы как ISAR (Инициатива для социальных действий и возрождения, которую поддерживает правительство и частные фонды США) и «Millieukontakt Oost-Europa»

(Голландия), проводили подготовку персонала для НПО ННГ и предоставляли им финансовую поддержку. За период с 1993 по 1997 гг. ISAR распределил для НПО ННГ гранты на сумму более чем 2,5 млн. долл. США (на различные проекты - от повышению уровня информированности населения до мониторинга загрязнения); еще 2 млн. долл. США было израсходовано на установление партнерств между организациями ННГ и США (US AID). Западные группы также предоставляли НПО ННГ компьютеры и модемы, значительно расширяя их коммуникационные возможности. Внутренние источники, такие как экологические фонды, предоставляли лишь незначительные ресурсы.

Рисунок 4.3. Финансирование НПО стран Центральной и Восточной Европы



Эти данные не учитывают частные внутренние поступления, такие как членские взносы. В большинстве случаев они представляли лишь незначительную часть от общего объема финансирования.

Источник: (REC and Milieukontakt Oost-Europa)

Запланированная сеть новых РЭЦ в ННГ может стать еще одним источником поддержки для НПО. На Софийской конференции 1995 г. призывали к созданию новых таких центров. До сих пор их развитие проходило медленно. На Орхусской Конференции 1998 г. было объявлено о создании первых двух таких центров - в Грузии и Молдове. Другие центры должны быть созданы в России, в Украине и в Центральной Азии.

4.3 Деятельность НПО и результаты их работы

НПО региона разнообразны и занимаются самыми различными проблемами и деятельностью. Для многих стран можно выделить несколько основных видов НПО (Francis). Экспертные группы объединяют профессионалов, к примеру, университетских исследователей, занимающихся экологической проблематикой. Большинство экспертных групп занимается в основном национальными или международными проблемами. Группы «образа жизни» призывают к радикальным изменениям образа жизни и отношения к окружающей среде. Во многих странах

такие НПО были весьма заметны в первые годы переходного периода, но с тех пор их роль в общем движении НПО снизилась. До самого последнего времени лишь несколько экспертных групп и групп «образа жизни» стремились развивать широкое членство и добиваться широкой общественной поддержки. Многие из них сосредоточили свое внимание на привлечении внешних и внутренних грантов для своих проектов. Эта тенденция сильно проявилась в ННГ, где наиболее активными элементами экологического движения стали «профессиональные НПО», расположенные в столицах и в крупных городах и имеющие оплачиваемый персонал. Эти НПО в основном финансировались из зарубежных источников и это иногда создавало им негативный имидж в глазах общественности.

Вставка 4.5. Центр сохранения биологического разнообразия (ЦБР)

ЦБР, расположенный в Москве, провел ряд кампаний в защиту природы и биологического разнообразия. Одна из них была направлена против лесозаготовок в реликтовых Карельских лесах, на границе России с Финляндией. В ней принимали участие национальные и региональные органы власти, экологические группы и союзы потребителей из России, Финляндии и других стран Европы. Финская лесная компания «Enso» отказалась от планов заготовки леса в этих лесах, а несколько фирм Германии согласились отказаться от покупки древесины, добытой в этих лесах. Костомукшская районная администрация Республики Карелии также запретила любую заготовку древесины на ряде территорий реликтового леса. Начиная с 1995 г. ЦБР ежегодно организует «Марш в защиту парков», чтобы привлечь внимание общественности к состоянию охраняемых территорий в ННГ. Демонстрации, мероприятия и семинары обычно привлекают более 100000 человек по всем ННГ. ЦБР также лоббировал Государственную Думу России в поддержку этих территорий. В 1996 г. Центр добился выделения дополнительных 38 млрд. руб. для заповедников России. Центр также проводил подготовку персонала национальных парков и специалистов в России. ЦБР получал международную поддержку для своей деятельности из ряда источников, включая Фонд МакАртура, Британский фонд “ноу-хау”, Фонд Сороса и Глобальный экологический фонд.

Источник: (Понизова)

Группы охраны природы/ландшафтов больше других заинтересованы в широком членстве и они добились наибольшего успеха в этом направлении. Некоторые из этих групп официально существовали еще при коммунистических режимах, другие образовались уже в переходной период. Ряд групп, таких как Центр сохранения биологического разнообразия со штаб-квартирой в Москве, проводили масштабные проекты и кампании, часто при международной финансовой поддержке (см. вставку 4.5). Возникло также много *групп локальных проблем*, занимающихся местными проблемами и защитой местных ресурсов. «Эко-Инициатива», группа, расположенная в Томске (Россия), провела кампанию против планов строительства новых ядерных реакторов в соседнем Северске - бывшем «закрытом» центре ядерного производства и исследований (Zamparutti and Kozeltsev). Большинство этих групп испытывали недостаток опыта и финансирования, но многие из них установили тесные контакты с местными сообществами.

Хотя эти четыре категории указывают на существование нескольких основных типов НПО, в течение переходного процесса группы региона эволюционировали. Поэтому некоторые НПО, которые следовало бы отнести к «экспертным» группам, стали предоставлять ключевые «услуги», такие как юридические консультации и правовую помощь, национальным экологическим движениям. Другие национальные НПО сыграли важную роль в политическом процессе, они организовывали референдумы, участвовали в обсуждении природоохранной политики на уровне правительственных и парламентских структур, работали с местными сообществами и помогали в реализации природоохранных проектов. Некоторые национальные НПО, особенно в странах ЦВЕ, концентрировали свое внимание на узких, конкретных вопросах, таких как транспорт и

окружающая среда и создавали национальные и международные сети НПО для содействия политическим переменам.

Некоторые НПО стран ЦВЕ активно работали со СМИ, предоставляя информацию о своей деятельности и информацию по экологической тематике. В ННГ это менее распространено, хотя имеется несколько значительных примеров такой работы. Информационно-координационный центр Социально-экологического союза ННГ, а также «Зеленая женщина» (Казахстан) готовили и распространяли регулярные пресс-релизы о деятельности экологических НПО. Представительства международного НПО Гринпис в ННГ работали в тесном контакте со средствами массовой информации: по данным Гринпис-Россия, во второй половине 1997 г. по инициативе этой группы было сделано 137 экологических телевизионных выпусков.

Многим НПО, особенно на национальном уровне, по-прежнему недостает прочных связей с широкой общественностью. Лишь немногие из них имеют широкое членство или пользуются известностью среди широкой общественности. Развитие более прочных связей с общественностью могло бы увеличить вес НПО в политических дискуссиях, привело бы к повышению общего уровня информированности общественности и повысило бы степень участия общественности.

4.4 Сети НПО

Сотрудничество между НПО может повысить результативность их деятельности. Почти во всех странах ЦВЕ, НПО создали национальные сети, в рамках которых проводятся регулярные встречи, обмен опытом и знаниями. Наиболее мощные сети были созданы в странах Вышеградской группы и в странах Балтии. Эти сети позволили НПО работать коалиционно. (При этом, однако, в некоторых странах ЦВЕ, национальному сотрудничеству мешали серьезные разногласия внутри самого движения НПО). В ННГ национальные сети НПО - явление редкое, хотя отдельные НПО часто сотрудничали на неформальной основе. НПО Москвы имеют лишь ограниченные связи с региональными группами других территорий России.

На международном уровне, НПО региона установили наиболее прочные связи с НПО стран западной Европы и Северной Америки, которые часто предоставляли им финансирование и обеспечивали подготовку персонала. Несколько НПО принимали участие и в общеевропейских форумах, включая параллельные встречи НПО при проведении конференций «Окружающая среда для Европы» в Софии и в Орхусе. В целом, сотрудничество между НПО региона было менее прочным, хотя некоторые из них работали совместно по трансграничным проектам. Недавно рядом НПО стран ЦВЕ были созданы коалиции по общим вопросам, включая энергетику, транспорт, охрану природы, биологическое разнообразие и международное финансирование; 15 групп из девяти стран ЦВЕ приняли участие в сети «Bankwatch», которая осуществляла мониторинг политики и деятельности МФИ в регионе. В ННГ, около 40 НПО создали общую сеть для сотрудничества в области НПОДОС (см. вставку 4.10). Сотрудничество между НПО стран ЦВЕ и ННГ оставалось явлением редким, хотя такое сотрудничество поощрялось в рамках нескольких проектов, осуществляющихся при поддержке РЭЦ и других групп.

5. Доступ общественности к экологической информации

Почти все страны ЦВЕ и ННГ приняли законы, которые, по меньшей мере в принципе, гарантируют общественности право доступа к экологической информации, имеющейся у правительственных структур. На практике доступ к информации в различных странах региона

весьма существенно различается. Большинство правительств стран ЦВЕ добились значительного прогресса в предоставлении информации за последние пять лет. Некоторые из них разработали подходы, которые соответствовали подходам стран Западной Европы или даже превосходили их. Большинство правительств ННГ не спешили делиться своей информацией и часто не в полной мере реализовали положения уже существующего законодательства.

5.1 Доступ к информации в странах ЦВЕ

Почти во всех странах ЦВЕ, законом была введена «пассивная» обязанность правительства предоставлять экологическую информацию (т.е., природоохранные ведомства обязаны отвечать на информационные запросы граждан и НПО). Эти требования устанавливаются обычно в рамочных законах по охране окружающей среды. Несколько стран, таких как Венгрия и Литва, также приняли законы, устанавливающие принципы и процедуры для доступа общественности ко всем сферам правительственной информации. Разработка узких законов о доступе к экологической информации особо стимулировалось процессом присоединения к ЕС. В ряде стран правительствами были недавно приняты законы, которые включают положения Директивы ЕС по информации об окружающей среде.⁵

В большинстве стран граждане могут относительно легко получить экологическую информацию от министерств охраны окружающей среды. Во многих министерствах охраны окружающей среды были созданы бюро, отвечающие за предоставление экологической информации, хотя их потенциал и масштабы работы значительно варьируют. Новые страны ОЭСР (Чешская Республика, Венгрия и Польша) ввели в действие наиболее развитые системы предоставления информации (см. вставку 4.6). В странах Балтии также имеются эффективно функционирующие системы. Природоохранные ведомства большинства стран ЦВЕ выработали такие процедуры для предоставления информации, которые идут дальше установленных законодательством требований. Тем не менее, многие правительства по-прежнему применяют широкие категории исключений для некоторых видов информации, которые могут быть предоставлены общественности. Часто в качестве обоснования для отказа в предоставлении экологической информации используют коммерческую тайну. Принятие Орхусской Конвенции должно привести к сокращению подобных исключений, используемых правительственными структурами (см. вставку 4.7).

Природоохранные ведомства практически всех стран ЦВЕ регулярно предоставляли общественности определенный набор информации. Почти все они издавали ежегодные доклады о состоянии окружающей среды. Министерства охраны окружающей среды и другие правительственные структуры нескольких стран создали свои сайты в сети Интернет, содержащие информацию о политике в области охраны окружающей среды и о состоянии окружающей среды.⁶ Несколько стран непосредственно предоставляют общественности информацию о загрязнении воздуха. Во многих крупных городах СМИ ежедневно распространяют сведения о загрязнении воздуха, а в некоторых городах, включая Будапешт и Краков, власти расположили в центральных районах городов электронные табло, показывающие уровни загрязнения.

5.2 Экологическая информация в ННГ

В большинстве ННГ правительственные структуры сдержанно реагировали на запросы о предоставлении экологической информации, в законодательных актах большинства из них упоминается право общественности на доступ к информации, но эти законы не конкретизируют для

правительства процедуры ее предоставления. Часто лишь хорошие личные отношения с ответственными должностными лицами могли привести к предоставлению информации. Лишь немногие граждане ННГ знали о своем праве на получение экологической информации, так что давление в пользу установления более открытых процедур было слабым.

Вставка 4.6. Доступ к информации и участие общественности в Венгрии

В июле 1997 г. Министерство охраны окружающей среды Венгрии открыло Бюро общественной информации для ответов на запросы по экологической информации, поступающие от общественности, НПО, предприятий, местных и региональных органов власти. В этом же году оно заключило соглашение с 18 национальными и местными НПО (которые отбирались на конкурсной основе), которые должны были помогать деятельности 16 местных информационных центров, совместно с региональными и местными природоохранными органами. Министерство распространяло проекты политических документов, их окончательные варианты и другие информационные материалы при помощи электронной сети «Зеленый паук», которая использовалась НПО. В 1997 г. министерство, совместно с ЮНЕП, создало также бюро Глобальной базы данных информационных ресурсов (GRID) которое предоставляло экологическую информацию, включая «популярные» варианты национальных докладов о состоянии окружающей среды, предназначенные для широкой общественности и для школ. Правительство ввело должность «омбудсмена», или уполномоченного по защите данных, который недавно принял решение, что природоохранным ведомствам следует раскрывать для общественности информацию по выбросам предприятий и отклонил аргументы, что это может угрожать конфиденциальности коммерческой информации.

Рамочный закон по охране окружающей среды Венгрии 1995 г. предусматривает право общественности на участие в принятии решений по вопросам, связанным с окружающей средой (Венгрия и Польша - единственные страны региона, где законодательно закреплено такое право). В соответствии с этим законом, Министерство Охраны Окружающей Среды разработало процедуры для информирования НПО о разработке новых законов по охране окружающей среды, постановлений и стратегий и для привлечения замечаний НПО на ранних стадиях разработки (в ходе дискуссий и с помощью подачи письменных замечаний). В ряде случаев, мнение НПО оказало влияние на политические решения. По иронии судьбы, введение этих формальных процедур совпало со сменой правительства и с сокращением неформального сотрудничества между министерством и НПО.

Источник: (Denisov, REC, 1998a)

Еще одна проблема связана с тем, что правительственные ведомства в большинстве ННГ иногда требовали плату за экологическую информацию. Иногда эти платежи покрывали административные издержки, в других случаях чиновники пытались использовать их как источник прибыли, а в некоторых случаях высокая плата была отражением попыток ограничить доступ к информации. В 1997 г., когда местная газета в г. Лениногорск (Казахстан) прекратила публиковать официальные данные по качеству воздуха и воды, неправительственная организация «Биосфера» обратилась в городскую экологическую лабораторию с просьбой предоставить эти данные, но в ответ лаборатория затребовала высокую цену. Как и в странах ЦВЕ, часто отказывали в предоставлении информации, связанной с деятельностью предприятий под предлогом «коммерческой тайны». В России иногда объявляли государственной тайной информацию по обращению с радиоактивными отходами и смежную информацию. В нескольких случаях правительственные структуры пытались преследовать членов НПО и экологических журналистов, которые такую информацию раскрывали.

Вставка 4.7. Орхусская конвенция

Процесс «*Окружающая среда для Европы*» способствовал расширению участия общественности в странах региона. На Софийской конференции 1995 г. (см. главу 1), министры охраны окружающей среды приняли «Софийские указания» которые поощряли разработку национальных законов и процедур, обеспечивающих доступ к информации, участие общественности и доступ к правовой защите. Эти указания стали важной вехой для переговоров по Орхусской конвенции, подписанной 35 странами, включая 11 стран ЦВЕ и пять ННГ на ионьской конференции «Окружающая среда для Европы» 1998 г. (Для вступления в силу конвенцию должны ратифицировать по меньшей мере 16 стран; этот процесс, вероятно, займет несколько лет). В переговорах по Орхусской конвенции участвовали почти все страны ЕЭК ООН (официальное ее название - «Конвенция по доступу к информации, участию общественности в принятии решений и по доступу к правовой защите по вопросам окружающей среды»). Эти страны пригласили НПО к участию на многих этапах переговоров. Это активное вовлечение НПО вышло за пределы ранее допускавшегося участия в международных переговорах и это может стать прецедентом для подготовки будущим международным договоренностей в области охраны окружающей среды. В Конвенции даются четкие определения и устанавливаются минимальные процедуры для материализации основных прав, включая:

Доступ к информации. Ключевые положения Орхусской Конвенции включают следующее:

- Экологическая информация, находящаяся в распоряжении государственных органов, должна быть доступна общественности при помощи ясных и прозрачных процедур. Исключения должны быть ограничены и четко определены. Такие исключения могут включать охрану прав на интеллектуальную собственность, сохранение конфиденциальности личных данных и обеспечение национальной безопасности;
- Основания для отказа в предоставлении информации должны толковаться узко. Государственным органам следует добиваться сбалансированности защиты отдельных интересов и заинтересованностью общественности в охране окружающей среды, информация о выбросах должна раскрываться во всех случаях;
- Государственные органы обязаны дать ответ на запрос в течение определенного периода времени и должны предоставить обоснование в случае отказа в предоставлении информации;
- Государственные органы могут устанавливать разумную цену на предоставляемую ими информацию и обязаны публиковать свои информационные преискурранты;
- Государственные органы обязаны собирать, обновлять и распространять экологическую информацию.
- Государственным органам следует активно распространять среди общественности документы по природоохранному законодательству, стратегиям и программам, а также международные конвенции и другие важные документы.

Доступ к участию. Орхусская конвенция конкретизирует ключевые элементы доступа общественности к участию в принятии решений:

- Государственные органы должны уведомлять о предстоящих решениях, чтобы общественность могла подготовиться и принять участие в этом процессе;
- Представители общественности должны иметь возможность вносить свои замечания, информацию или анализ;
- Решения следует принимать в письменном виде с конкретизацией причин для их принятия;
- При принятии окончательного решения следует учитывать представленные общественностью материалы.

Доступ к правовой защите. Конвенция устанавливает, что общественность должна иметь право на судебное или административное обжалование, если ущемляются процедурные права на доступ к информации или на участие в принятии решений; общественность имеет также право добиваться правоприменения по природоохранному законодательству. В соответствии с конвенцией, общественность должна иметь доступ к независимому и незаинтересованному надзорному органу, который может обеспечить принятие адекватных и эффективных мер для исправления ситуации, включая судебный запрет, при этом решения такого органа

должны быть обязательными для государственных органов. Процедура должна быть оперативной и недорогой, ее регламент должен устанавливаться законодательно, а окончательные решения документально оформлены и доступны общественности.

Положения конвенции помогут укрепить эти права в странах ЦВЕ и ННГ (равно как и во многих странах Западной Европы). Конвенция предлагает четкое и весьма широкое определение экологической информации. К настоящему времени лишь немногие законы стран ЦВЕ/ННГ дают такое определение, а правительственные структуры и суды часто используют ограничительные определения. Более расширительное определение конвенции может стимулировать неэкологические министерства к повышению качества предоставляемой ими экологической информации - что является общей проблемой для всех стран региона (равно как и для стран Западной Европы). В то же время, у конвенции есть и ряд слабых сторон. Например, наиболее жесткие ее положения по участию общественности относятся к правительственным решениям по конкретным вопросам, в то время как положения по участию общественности в разработке природоохранного законодательства и программ представлены лишь как рекомендации для правительств. НПО критиковали положения конвенции по контролю за ее соблюдением как слишком слабые и снижающие стимулы для правительств к исполнению требований конвенции.

Источник: (Wates)

Большое количество правительственных институтов, отвечающих за сбор и распространение экологической информации в некоторых ННГ, создало проблемы для граждан и НПО, которые не могли выяснить, какие ведомства обладают теми или иными данными. Другие проблемы связаны с ухудшением работы систем экологического мониторинга в ННГ, в некоторых странах эти системы сталкивались с настолько острыми проблемами, что ключевые данные часто не собирались.

Положения Орхусской конвенции могли бы привести к значительному улучшению законодательной базы и практических процедур получения информации в ННГ. Еще одна независимая инициатива также могла бы стать шагом в этом направлении: в декабре 1997 г. Парламентская Ассамблея СНГ, объединяющая парламентариев ННГ для обсуждения общих проблем, предложила законопроект по экологической информации в качестве модели для рассмотрения национальными парламентами. (Этот законопроект был разработан молдавским НПО «Биотика» и был подан в парламент страны.)

Все большее число правительств ННГ активно предоставляют информацию общественности, например, в виде национальных докладов о состоянии окружающей среды, а также в виде докладов по отдельным экологическим проблемам. В России доклад о состоянии окружающей среды распространялся в качестве приложения к газете «Зеленый Мир», которая субсидируется правительством. При этом, однако, в ряде ННГ доклады о состоянии окружающей среды не распространялись активно или широко за пределами правительственных кругов (в Беларуси было издано всего 500 экземпляров доклада). Общественность имеет право обратиться за экземпляром доклада, но часто лишь единичные группы или граждане знают о существовании таких докладов. В нескольких случаях национальные и местные природоохранные органы регулярно предоставляли общественности данные экологического мониторинга. После Чернобыльской аварии, правительства Украины и Беларуси предоставляли информацию об уровнях радиации.

Ряд природоохранных ведомств ННГ поддерживает Интернет-сайты.⁷ Однако, использование сети Интернет в этих странах остается ограниченным. Лишь немногие природоохранные ведомства ННГ готовили «популярные» варианты докладов о состоянии окружающей среды (или других подобных докладов), рассчитанные на широкую аудиторию. Это весьма существенный пробел, поскольку общественность, средства массовой информации и даже

НПО часто не имеют достаточных знаний, чтобы составить представление об экологических проблемах. Создание национальных экологических информационных агентств могло бы обеспечить более прочную институциональную основу для доступа к экологической информации и для экологического образования; в России было создано такое агентство, хотя оно предоставляет информацию главным образом не общественности, а другим правительственным структурам (UN-ECE).

6. Доступ общественности к участию в принятии решений

Почти все правительства стран ЦВЕ добились значительного успеха в разработке механизмов для участия общественности, особенно за период после Софийской Конференции «Окружающая Среда для Европы» 1995 г. В то время как некоторые используемые на практике методы стран ЦВЕ либо соответствовали методам, применяемым в странах Западной Европы, либо даже превосходили их и соответствовали многим положениям Орхусской конвенции, в ННГ, общественность и НПО часто сталкивались с трудностями в получении доступа к принятию решений.

6.1 Участие общественности в странах ЦВЕ

Благодаря возможностям широкого участия, НПО в большинстве стран ЦВЕ сыграли важную роль в обсуждении проектов законов и программы на правительственном и парламентском уровнях. Однако, участие НПО, в основном, определяется механизмами, создаваемыми для каждого конкретного случая, а не установленными процедурами. Определенные возможности для участия широкой общественности открывают референдумы и законодательные инициативы, к настоящему времени, ни один из этих механизмов не оказал существенного влияния на национальные природоохранные стратегии (см. вставку 4.8).

Сотрудничество НПО и парламентов

В ряде стран ЦВЕ - в частности в новых странах ОЭСР (Чешская Республика, Венгрия и Польша) и в странах Балтии - депутаты парламентов и экологические НПО установили отношения сотрудничества. Большинство парламентов этих стран создали учреждения и процедуры для обеспечения доступа общественности к информации о парламентской деятельности - это важный первый шаг по направлению к участию общественности. Парламенты Чешской Республики, Венгрии, Литвы и Польши поддерживают информационные центры, где общественность может получить проекты документов и их окончательные варианты, а также тексты выступлений и другие материалы. Некоторые парламенты предоставляют подобную информацию через Интернет. Парламенты Венгрии и Польши ввели «списки лоббистов», при помощи которых НПО и другие группы, которые подписались на эти списки, получают информацию по конкретным проблемам и приглашаются на слушания в комитетах. НПО часто работали в тесном контакте с экологическими комитетами - они посещали заседания комитетов и готовили памятные записки и рекомендации по политическим вопросам и по законопроектам. Даже в этих случаях, сотрудничество происходило главным образом на основе скорее политической близости и личных контактов, а не установленных процедур. Некоторые НПО пытались повлиять на парламентские дебаты при помощи петиций и предложений. В Венгрии, национальная НПО - «Группа действия Воздух» - предлагала ежегодно свои, альтернативные «зеленые» бюджеты.

Вставка 4.8. Референдумы и законодательные инициативы в Центральной и Восточной Европе

До настоящего времени была предпринята лишь одна попытка проведения национального референдума по экологической проблеме. В 1995 г. несколько НПО Словении собирали подписи в поддержку проведения референдума, чтобы закрыть атомную электростанцию в Крско, но они не смогли собрать необходимого по закону минимума подписей. Референдумы местного или регионального уровня стали более распространенным явлением. В нескольких странах ЦВЕ - включая Чешскую Республику, Венгрию, Польшу и Словакию - граждане имеют право проводить местные референдумы. Опыт проведения референдумов по экологическим вопросам неоднозначен. В Польше все местные референдумы до сих пор проваливались из-за низкой явки избирателей (для того, чтобы результаты референдума были признаны законными, должно проголосовать не менее 30 % жителей). В 1997 г. в южной Венгрии несколько городов провели референдум по поводу строительства хранилища низкорadioактивных отходов: население г. Белапатфалва, где планировалось построить это хранилище, проголосовало за это предложение, но соседние города проголосовали против. К концу 1998 г. этот вопрос все еще не был разрешен.

Известен лишь один пример законодательной инициативы. В 1994 г. экологические НПО Польши собирали подписи в поддержку поправок к проекту конституции, который разрабатывался Сеймом (Парламент страны), хотя им и не удалось собрать необходимого числа подписей, конституционная комиссия Сейма приняла многие из их предложений по включению экологических прав в конституцию.

Источник: (REC, 1998a)

В других странах сотрудничество НПО и парламентов оставалось непростым. НПО и граждане часто испытывали трудности с доступом к информации о работе парламентариев. Недавно, однако, появились признаки перемен. В 1997 г. экологический комитет Национальной Ассамблеи Болгарии пригласил НПО участвовать в обсуждении национального Закона об охране окружающей среды (это было первое приглашение подобного рода и предложения НПО не были включены в поправки к закону). В целом, роль парламентов в разработке и в контроле реализации национальной политики по охране окружающей среды можно было бы укрепить, в частности за счет повышения возможностей для участия общественности, и обеспечения более мощной общественной поддержки этих стратегий (см. вставку 4.9).

Участие НПО в политических решениях правительства

В ряде стран ЦВЕ, НПО использовали возможности для участия и оказали влияние на разработку национальной политики охраны окружающей среды. Министерство охраны окружающей среды Эстонии пригласило НПО принять участие в обсуждении законопроектов по охране окружающей среды, включая законопроекты по ОВОС и по охране природы. В 1996 г., когда НПО Эстонии выступили с критикой предложенной Национальной лесной политики, правительство пригласило представителя НПО участвовать в работе комиссии, которая разрабатывала эту политику. Во многих странах НПО принимали активное участие в подготовке НЦДОС и других инициатив по охране окружающей среды. Представители НПО участвовали также в работе комиссий по устойчивому развитию и в разработке стратегий сохранения биоразнообразия и охраны природы. Албанское Общество защиты птиц и млекопитающих стало инициатором национального закона об охране природы и подготовило соответствующий законопроект. Эта группа и другие НПО также помогали в подготовке Национальной стратегии охраны природы и биологического разнообразия Албании.

Вставка 4.9. Вовлечение парламентов в природоохранную политику

В 1997 г. координаторы НПДОС стран ЦВЕ/ННГ, другие должностные лица политического уровня природоохранных ведомств и депутаты парламентов приняли участие в семинаре Специальной рабочей Группы в Стокгольме, посвященном вовлечению парламентов в разработку и реализацию национальных стратегий охраны окружающей среды. Участники семинара пришли к соглашению, что более эффективное сотрудничество в области политики охраны окружающей среды между правительствами и парламентами стран ЦВЕ/ННГ требует устойчивой и постоянной приверженности сотрудничеству со стороны этих двух групп. Участники семинара выделили несколько потенциальных подходов и ряд преимуществ:

- Парламенты могут играть важную роль в мобилизации общественной поддержки для решения экологических проблем и в привлечении мнения общественности в политические дискуссии. Их положение помогает им стимулировать и поддерживать активное участие общественности и других вовлеченных сторон в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды. Хорошие рабочие отношения между парламентариями, должностными лицами правительственных структур и различными заинтересованными сторонами, такими как местные органы власти, экологические неправительственные организации, организации потребителей, коммерческие и промышленные группы, могут привести к принятию добровольных обязательств и к проведению добровольных действий, могут помочь избежать конфликтов и увязать экологические проблемы с общим процессом реформ.
- Парламентам и правительствам многих стран ЦВЕ/ННГ необходимо развивать более эффективные рабочие взаимоотношения. В качестве первого шага следует развивать более тесное сотрудничество между «зелеными» парламентариями и должностными лицами министерств охраны окружающей среды, в частности, как в области разработки краткосрочных политических инициатив по охране окружающей среды, так и в области разработки долгосрочных стратегий устойчивого развития.
- Образование более широкого круга парламентариев, заинтересованных в укреплении охраны окружающей среды, могло бы стать важным элементом для развития «экологической фракции/фракции устойчивого развития» в парламентах.
- Развитие и поддержание в действии официальных и неофициальных контактных и информационных каналов существенно важно для эффективного диалога между парламентами и правительствами, который может помочь в выработке общего видения и общей стратегии охраны окружающей среды и устойчивого развития. Правительствам следует снабжать парламентариев регулярной, сжатой и адекватной информацией (такой как индикаторы и прогнозы состояния окружающей среды, бюджетные ограничения, анализ ущерба, нанесенного окружающей среде и анализ эффективности затрат для природоохранных стратегий и программ). Парламенты могли бы также сыграть важную роль в улучшении освещения НПДОС и вопросов охраны окружающей среды средствами массовой информации.
- Вовлечение депутатов парламентов на ранних стадиях разработки методологий и построения НПДОС и других правительственных программ могло бы обеспечить консенсус и их беспрепятственную реализацию.
- Рассмотрение законодательных предложений правительства - это фундаментальная гарантия демократии и важнейшая сфера ответственности парламента, делегированная ему обществом: парламенты могут организовывать общественные слушания, заказывать исследования и заслушивать независимых экспертов.
- Эффективность природоохранного законодательства и политики можно повысить, если увязать их разработку с парламентским обсуждением государственного бюджета. Парламенты могут сыграть здесь ключевую роль, обеспечивая доступность адекватного финансирования и других ресурсов, необходимых для их реализации.
- Надзорная функция парламентов стран ЦВЕ/ННГ нуждается в дальнейшем развитии, чтобы дать парламентариям возможность контролировать и объективно оценивать ход реализации правительственных стратегий и программ.
- В тех странах, которые стремятся присоединиться к ЕС, открытый диалог между законодателями и министерствами мог бы помочь в разрешении проблем, привнесенных процессом сближения законодательства. Странам, присоединяющимся к ЕС, следует сбалансировать давление в пользу быстрого принятия законодательства ЕС и пересмотр национальных политических целей и приоритетов.

Источник: (СРГ по реализации ПДОС)

НПО участвовали в работе правительственных комитетов и советов, таких как правительственные консультативные советы по охране окружающей среды. В 1996 г., в Венгрии был создан Национальный совет по охране окружающей среды, в состав которого вошли семь представителей экологических НПО, семь представителей научных кругов и семь представителей от коммерческого и промышленного секторов. Совет высказывал свои замечания по законопроектам о ядерной энергетике, охране природы и по другим вопросам, а также по НПДОС

и НПДГОС Венгрии. В нескольких странах представители НПО участвовали в работе советов национальных и региональных экологических фондов. Таким образом, они имели право участия в принятии решений, а не только предоставляли свои замечания и предложения. В Польше по одному представителю от НПО входят в наблюдательные советы каждого регионального фонда, а также Национального фонда охраны окружающей среды и водного хозяйства. В Болгарии, по одному представителю от НПО входят в советы Национального трастового экокфнда и Национального экологического фонда.

Рядом министерств охраны окружающей среды стран ЦВЕ рассматривались различные возможности для укрепления сотрудничества с НПО. В конце 1997 г. НПО Словении выступили инициаторами дискуссии с Министерством охраны окружающей среды по процедурам для доступа к информации и для участия в разработке проектов законов по охране окружающей среды, постановлений, стратегий и политических документов. Последние правительства Румынии и Болгарии расширили сотрудничество с экологическими НПО.

Одной из проблем для всех стран ЦВЕ остается то, что отраслевые министерства, решения которых оказывает значительное воздействие на окружающую среду (например, министерства промышленности, финансов, транспорта и сельского хозяйства), не проявляют особой заинтересованности в сотрудничестве с экологическими НПО. Ратификация и реализация Орхусской Конвенции должны привести к расширению участия общественности в принятии решений в этих министерствах.

Участие в ОВОС, планировании землепользования и выдаче разрешений

Почти во всех странах ЦВЕ есть законы по оценке воздействия на окружающую среду для крупных инфраструктурных, промышленных и других проектов (см. главу 5). Эти законы требуют общественного обсуждения в качестве составной части процесса оценки. На практике, масштабы и эффективность участия общественности ограничиваются рядом препятствий. В большинстве стран, общественные слушания проходят на последних стадиях процесса, государственные органы часто не дают широкого уведомления о предстоящих слушаниях, НПО и общественность сталкиваются с трудностями при изучении часто сложной документации ОВОС, имеются лишь ограниченные возможности для контроля исполнения решений по ОВОС. (Следует отметить, что многие из этих проблем встречаются также и в странах Западной Европы, и в других странах ОЭСР.)

Некоторые правительства и НПО стран ЦВЕ предложили (или ввели в действие) инновационные механизмы для разрешения этих проблем. В ряде стран рассматривались положения по вовлечению общественности на ранних этапах процесса ОВОС. Чтобы обеспечить дополнительные возможности для участия, НПО Чешской Республики организовывали параллельные общественные слушания в дополнение к официальным. В Польше комиссии ОВОС помогали общественности, предоставляя информацию по сложным техническим вопросам. В новом законодательстве Румынии по ОВОС будет требоваться проведение оценки воздействия проектов на окружающую среду по истечении пяти лет.

В большинстве стран ЦВЕ также введены положения по участию общественности в принятии решений по планам землепользования на местном и региональном уровнях. Обычно, эти положения требуют лишь проведения общественных слушаний по окончательным вариантам соответствующих проектных документов. В нескольких странах, государственные органы обязаны также информировать общественность о начале подготовки планов землепользования. В Польше, например, граждане могут высказывать свои замечания по предлагаемым техническим заданиям.

Участие общественности в решениях по выдаче разрешений на загрязнение для промышленных предприятий - явление редкое. В большинстве стран только те стороны, которые могут доказать, что они находятся под непосредственным воздействием, могут принимать участие в соответствующих переговорах. При этом, однако, в Чешской Республике, Венгрии и Польше экологические НПО имеют право принимать участие. (REC, 1998a).

Участие на местном и региональном уровнях

Отношения между выборными должностными лицами и НПО часто более прочны на местном уровне, чем на национальном. Основа для участия, как правило, обеспечивается неформальными механизмами или механизмами, определяющимися конкретными обстоятельствами, а не формальными правовыми процедурами. В некоторых городах и поселках активисты НПО были избраны или назначены членами выборных советов, комитетов и консультативных групп. В ряде случаев НПО и местные органы власти сотрудничали по вопросам охраны окружающей среды. В Чешской Республике, например, местные органы власти и местная неправительственная организация «Матери Южной Богемии» были вовлечены в судебный процесс, связанный со строительством атомной электростанции в Темелине. Была образована ассоциация городских муниципалитетов, которая в 1997 г. успешно выиграла судебный процесс, отменивший правительственное решение об отказе предоставить информацию об этой электростанции. Отдельно от этого процесса, эта неправительственная организация начала судебный процесс, утверждая, что в этом случае не были соблюдены должные процедуры ОВОС (по состоянию на начало 1999 г. решение по этому иску еще не принято).

Местные НПО также принимали участие в разработке местных программ, таких как МПДООС. Во многих случаях оставалось слабым участие широкой общественности и неэкологических групп (таких как профсоюзы и религиозные организации).

6.2 *Участие общественности в ННГ*

По сравнению со странами ЦВЕ, природоохранные ведомства ННГ более сдержанно отнеслись к вовлечению как НПО, так и широкой общественности в принятие решений. Национальное законодательство ряда ННГ предоставляет гражданам право принимать участие в обсуждении правительственных программ охраны окружающей среды, природоохранные ведомства редко предоставляли общественности информацию по законопроектам или проектам стратегий, редко организовывали форумы или иные процедуры для общественного обсуждения. Тем не менее, с начала 1990-х гг. эти ведомства стали чаще привлекать представителей НПО, хотя это участие часто ограничивалось участием экспертов из «профессиональных» НПО, отбор которых производился на основе личных контактов.

Участие на национальном уровне

Природоохранные ведомства некоторых ННГ вовлекали НПО в разработку национальной политики охраны окружающей среды и законопроектов, таких как Национальные программы действий по охране окружающей среды (см. вставку 4.10) и в разработку национальных «Повесток дня для 21 века», а также в разработку отраслевых программ охраны окружающей среды. В России, представители НПО участвовали в обсуждении Национальной программы экологического образования на уровне экспертных групп (к началу 1999 г., эта программа все еще не была

утверждена правительством). В Грузии НПО вовлекались в подготовку Закона об охране природы страны 1996 г. Парламенты ННГ иногда просили НПО представить замечания по законопроектам об охране окружающей среды. В целом, однако, парламентариям ННГ, равно как и парламентариям стран ЦВЕ, следовало бы предпринять дополнительные усилия в поддержку политических стратегий охраны окружающей среды и для стимулирования вовлечения общественности и НПО (см. вставку 4.9).

Ряд природоохранных ведомств ННГ, включая ведомства Украины и России, создали консультативные советы по охране окружающей среды, среди членов которых (обычно подбираемых министрами) имеются и представители НПО. Хотя многие НПО и критиковали эти советы за то, что они обеспечивают крайне ограниченные возможности для участия, их работа может привести к возникновению возможностей для более широкого участия и для улучшения сотрудничества между правительственными структурами и НПО. Подобные советы были организованы на региональном уровне в Украине и в нескольких регионах России.

Участие на местном и региональном уровнях

НПО и граждане ННГ способствовали проведению нескольких местных и региональных референдумов по вопросам, связанным с окружающей средой. В Костромской области России, НПО организовали референдум, который привел к прекращению строительства атомной электростанции (см. вставку 4.11). В нескольких случаях местные и региональные органы власти работали в тесном сотрудничестве с НПО. В Краснодаре (Россия) региональный комитет охраны окружающей среды поддерживал в 1995 г. газету «Экологический бумеранг», издаваемую НПО, и распространяющую экологическую информацию, в 1996 г. НПО города Липецк (Россия) предложили местную программу энергосбережения и убедили власти принять ее. Тем не менее, многие местные и региональные органы власти ННГ не спешили повышать уровень участия НПО и общественности, а местные и региональные НПО были слишком слабы, чтобы добиваться расширения возможностей для участия.

Участие в экологической экспертизе

В ННГ активное участие общественности или НПО в экологической экспертизе - явление редкое. В большинстве ННГ значительное число проектов проходят через процедуру экологической экспертизы, но предусматриваются лишь ограниченные возможности для участия общественности. Хотя от заявителей проектов и требуется публикация информации об экологических последствиях проектов, а общественность, в принципе, имеет право высказывать свои замечания, эти процедуры не всегда соблюдаются. Общественных слушаний не требуется и они проводятся редко. Недавно проведенный анализ экспертизы инвестиционных проектов, предложенных для финансирования Российской программе организации инвестиций в оздоровление окружающей среды, показал, что более чем в 80 % случаев либо предусматривалось ограниченное участие общественности, либо оно вообще не предусматривалось (Ponizova). В большинстве ННГ общественность имеет право проводить независимую экологическую экспертизу, сопровождающуюся открытыми слушаниями. На практике участие общественности было слабым, даже в тех случаях, когда такой процесс и происходил - возможно, это вызвано тем, что для большинства граждан ННГ проблемы охраны окружающей среды по-прежнему являются относительно низкоприоритетными. В ННГ нет традиции активного участия общественности в принятии решений.

Вставка 4.10. Участие НПО ННГ в разработке НПДООС

В последние годы большинство ННГ разработали национальную политику в области охраны окружающей среды, включая НПДООС. Разработка этих политических документов часто служила катализатором для вовлечения НПО. Природоохранные ведомства некоторых ННГ активно пытались вовлечь НПО и общественность с самого начала разработки НПДООС. В Казахстане, например, офис НПДООС/УР широко распространяло информацию среди НПО и при помощи средств массовой информации, участие НПО в этом процессе было весьма активным. В Грузии министерство охраны окружающей среды организовало еженедельные встречи с НПО, информируя их о своих программах и проектах. Оно привлекло НПО к подготовке информационных докладов для некоторых рабочих групп НПДООС. Сами НПО, при поддержке НПО Западной Европы, организовали семинар для широкой общественности в августе 1997 г. В результате этой встречи, НПО и правительство Грузии договорились о создании Информационного центра НПО по НПДООС.

В других ННГ природоохранные ведомства расширяли возможности для участия НПО в ходе разработки и реализации НПДООС. В Молдове, правительство пригласило НПО принять участие в заключительном обсуждении проекта НПДООС. Впоследствии, природоохранные ведомства пригласили НПО принять участие в деятельности по реализации НПДООС. Независимо от этого процесса, и правительство, и парламент организовали временные «комиссии» с участием экспертов и представителей НПО для обсуждения программ охраны окружающей среды. В России НПО не привлекались к участию в разработке первого НПДООС (который разрабатывался в период 1994 - 1996 гг.), в ответ НПО подготовили свой, альтернативный НПДООС. Впоследствии Госкомитет по охране окружающей среды пригласил двух представителей НПО участвовать в работе второго Межведомственного совета, разрабатывавшего второй НПДООС России. При поддержке НПО, Госкомитет также организовал общественные слушания и разработал Информационную стратегию НПДООС.

Опыт участия НПО позволяет сделать ряд важных выводов:

- Информирование и участие общественности наиболее эффективны, если планируется с самого начала политического процесса;
- Правительственные чиновники ННГ нуждаются в подготовке по методам и процедурам участия общественности;
- Правительственным структурам следует готовить и своевременно распространять среди общественности легко читаемые документы по политическим разработкам;
- НПО нуждаются в организационном укреплении для улучшения их вклада в разработку политических стратегий;
- Сотрудничество с международными НПО помогло группам из ННГ внести свой вклад в политические дискуссии и в распространение среди общественности информации о политических разработках.

Недавно была создана сеть НПО ННГ, заинтересованных в НПДООС, объединяющая более 40 групп из семи стран. Это должно привести к усилению участия НПО в разработке НПДООС.

Источник: (Ponizova)

Редко также наблюдалось участие общественности и предоставление информации для общественности при разработке местных и региональных планов землепользования. Одним исключением является Молдова. Закон страны о Строительстве и территориальном планировании 1996 г. требует консультаций с общественностью. Вскоре после принятия этого закона, НПО воспользовались этим требованием, чтобы заблокировать строительство американского ресторана быстрой еды в одном из парков столицы (REC, 1998b).

Вставка 4.11. Референдум по АЭС в Костромской области

В начале 1990-х гг. неправительственные организации Костромской области (Россия) организовали кампанию против намерений федерального правительства построить атомную электростанцию. При поддержке национальных и международных групп, включая «Гринпис», НПО Костромской области собирали подписи в поддержку проведения референдума и собрали подписи 6 % избирателей (необходимое минимальное количество подписей составляло 1 %). Неэкологические ассоциации региона также приняли активное участие в этой кампании, которая привела к первому общественному референдуму по экологическим вопросам в России (в конституции страны упоминается право на проведение общественных референдумов, а рамочный закон России по охране окружающей среды 1991 г. особо указывает на референдумы по экологическим вопросам). Референдум состоялся в декабре 1996 г. В нем приняли участие более 60 % избирателей региона, 87 % голосов было подано против планов строительства АЭС.

Источник: (Kozeltsev)

7. Доступ к правовой защите

Доступ к правовой защите, в частности, доступ к судебной защите - это базовая гарантия прав. В большинстве стран ЦВЕ и ННГ, граждане (по меньшей мере, в принципе) имеют право оспаривать действия правительства, которые лишают их доступа к экологической информации или ограничивают их участие в принятии решений по вопросам окружающей среды, а также добиваться правоохранительных действий по законам об охране окружающей среды. На практике, доступ общественности к судебной защите - это новое и недостаточно освоенное поле деятельности. Эти права четко указаны в Орхусской Конвенции, так что ее ратификация должна помочь гражданам и НПО в расширении доступа к правовой защите.

7.1 Доступ к правовой защите в странах ЦВЕ

Почти во всех странах ЦВЕ, граждане и НПО имеют право оспаривать в судах решения правительства. Во многих из этих стран, законодательство особо устанавливает права на обжалование незаконных ограничений на доступ к экологической информации или на участие. Может оказаться сложнее привлечь к суду загрязнителей, нарушающих законы об охране окружающей среды. Во многих странах граждане и НПО могут подавать такие иски только в том случае, если они непосредственно пострадали от таких нарушений. При этом, однако, в Чешской Республике, Словении и Румынии НПО могут подавать судебные иски для прекращения любых нарушений законов об охране окружающей среды либо против органов власти, либо против загрязнителей.

Граждане и НПО сталкивались с рядом трудностей при обращении в суд, включая высокую стоимость правовой помощи и значительные судебные издержки. Судебные процедуры часто проходили крайне медленно и лишь в нескольких странах суды обладают правом налагать «судебный запрет» для прекращения потенциально опасной деятельности в ходе длительного судебного разбирательства. Тем не менее, во все большем числе случаев, граждане и НПО играли важную роль, добиваясь судебных решений по реализации экологических требований и по правоохранительным действиям для их соблюдения. В Чешской Республике был приостановлен проект строительства шоссе через Прагу, поскольку этот проект не прошел процедуры оценки воздействия на окружающую среду (REC, 1998а). Во многих странах ЦВЕ национальные НПО (такие как Центр общественных защитников в Словакии и Польская ассоциация экологического права) создали правовые службы, помогающие гражданам, а другие НПО и местные сообщества проводят судебные процессы по вопросам охраны окружающей среды. В других странах, особенно

в странах Балканского региона, обращения в суды встречались редко, и к настоящему времени лишь немногие НПО предоставляли правовые услуги.

В нескольких странах, таких как Венгрия, были введены должности «омбудсменов», официальных представителей граждан, которые могут расследовать протесты граждан против действий правительства. Обращения к уполномоченным были относительно недорогой процедурой, по сравнению с затратами на судебные процессы. В Венгрии постановлением «омбудсмана», уполномоченного по правам человека, был расширен доступ общественности к экологической информации корпораций (см. вставку 4.6).

Вставка 4.12. Экологические судебные процессы в ННГ

В ряде важных судебных процессов в ННГ оспаривались неадекватные процедуры, которые использовались для оценки воздействия проектов на окружающую среду. В июне 1997 г., коалиция российских групп, включая «Экоюрис», Всероссийское общество охраны природы и Социально-экологический союз, совместно с председателем экологического комитета Думы, обратились в Конституционный суд России с иском об отмене решения президента и правительства о проекте строительства скоростной железной дороги между Москвой и Санкт-Петербургом, поскольку не было проведено должной экологической экспертизы. В частности, необходимо было оценить воздействие на заповедную территорию, через которую планировалось протянуть железнодорожную магистраль. Их петиция была отвергнута, но группа депутатов Думы подала новую. По состоянию на конец 1998 г., по этому делу еще не было принято решения. Отчасти благодаря этому противостоянию, правительство обязалось не начинать строительство магистрали до 2000 г.

В Украине неправительственная организация «Зеленый свит» и местная компания обратились в суд в 1995 г. с иском о прекращении строительства терминала для минеральных удобрений в Николаеве (местная компания утверждала, что загрязнение, связанное с запланированным терминалом, окажет негативное воздействие на здоровье работников предприятия компании, расположенного неподалеку). Интересы двух истцов представляла неправительственная экологическая правовая организация «Экоправо-Львов», которая утверждала, что документы о воздействии на окружающую среду не были преданы гласности, что строительство началось до завершения процедуры экологической экспертизы и что не было принято во внимание общественное мнение (100 тыс. местных жителей подписали петицию против строительства терминала). Суд низшей инстанции постановил, что строительство следует прекратить. Однако, Министерство охраны окружающей среды (которое, вместе с заявителями проекта терминала, выступало соответчиком) подало апелляцию и это решение было отменено.

Источник: (Kozeltsev; Ponizova; REC (1998b))

7.2 Доступ к правовой защите в ННГ

Во всех ННГ граждане (по крайней мере, в принципе) имеют право обращаться в суды. На практике, существует несколько препятствий. Судебные издержки часто высоки по сравнению с величиной среднедушевых доходов; лишь немногие юристы с экологической специализацией могут оказать помощь при рассмотрении дел по вопросам, связанным с охраной окружающей среды; не существует устоявшихся традиций возмещения ущерба через суды в области экологических и других проблем. Фактически, лишь немногие граждане знают о наличии у них права на судебную защиту. Суды многих ННГ сталкиваются с более серьезными проблемами неадекватности потенциала по сравнению с судами стран ЦВЕ, а независимая судебная система является новой идеей (по меньшей мере, на практике).

Несмотря на эти препятствия, НПО и другие группы стали инициаторами нескольких судебных процессов. Они часто были связаны с экологической экспертизой. Несколько НПО ННГ, такие как «Экоюрис» и «Экология и защита прав человека» в России и «Эко-Право» в Украине, обеспечивали юридическую поддержку. Результаты наиболее важных судебных процессов оказались неоднозначными (см. вставку 4.12).

ПРИМЕЧАНИЯ

-
1. Основу этой главы составляют два информационных доклада, первый - по странам ЦВЕ, подготовленный Магдой Тоть Наги из Регионального Экологического Центра для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ) в Сентендре, Венгрия, и второй - по ННГ, подготовленный Ольгой Понизовой из неправительственной организации «Эко-Согласие», со штаб-квартирой в Москве. Кроме того, в этой главе активно используются два из четырех томов публикации РЭЦ "Doors to Democracy". В этой публикации рассматриваются тенденции и практика участия общественности в странах ЦВЕ и в ННГ, соответственно (все четыре тома были опубликованы в июне 1998 г., в третьем томе рассматривается Западная Европа, а в четвертом томе представлен общеевропейский обзор).
 2. Иногда, основой для протестов местного уровня является синдром "не у меня во дворе", распространенный в странах ОЭСР.
 3. Основу для переписи составили списки рассылки местных бюро РЭЦ. В рамках этого исследования НПО определялась как: "зарегистрированная или иначе четко определяемая группа граждан или иная общественная ассоциация, которая:
 - не выступает в роли официального государственного органа;
 - является неприбыльной организацией;
 - работает на местном, региональном, национальном и/или международном уровнях;
 - занимается вопросами окружающей среды в качестве одного из главных направлений своей уставной деятельности.В данном исследовании из целевой выборки исключались профсоюзы, политические организации, коммерческие и академические институты." (REC, 1997)
Как показывают последние сообщения, количество НПО продолжает расти. В начале 1999 г. в Болгарии насчитывалось более 150 активных НПО.
 4. Многие НПО, занимающиеся главным образом другими проблемами (например, организации, занимающиеся правами женщин, правозащитные организации, профсоюзы, предприятия) работали также и в области охраны окружающей среды. Эти организации в данном анализе не рассматриваются.
 5. Директива 90/313/ЕЕС о свободе доступа к информации об окружающей среде.
 6. Например, Интернет-сайт Министерства охраны окружающей среды Чехии можно найти по адресу www.env.cz; Интернет-сайт Министерства охраны окружающей среды Латвии - по адресу www.varam.gov.lv. На Интернет-сайте Глобальной базы данных о природных ресурсах (проект ЮНЕР в г. Арендал, Норвегия) имеются ссылки на Интернет-сайты многих природоохранных ведомств стран ЦВЕ/ННГ (www.grida.no).
 7. Например, Интернет-сайт Центра Национальной программы действий по охране окружающей среды для устойчивого развития Казахстана можно найти по адресу www.neapsd.kz. На Интернет-сайте Глобальной базы данных о природных ресурсах (проект ЮНЕР в г. Арендал, Норвегия) имеются ссылки на Интернет-сайты многих министерств охраны окружающей среды ННГ: [www.grida.no].

ЛІТЕРАТУРА

- Brady, K. (1998), *New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters*, Environmental Policy and Law, 28/2 1998.
- Cohen, J. (1998), *Civil Society under Construction: a Challenge for Europe*, in *OSCE - A Need for Co-operation: Toward the OSCE's Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-first Century*, Copenhagen, [<http://www.una.dk/osce/essays/>].
- Denisov, N.B. (1999), personal communication, UNEP/Grid (Arendal), Arendal, Norway, April.
- EAP Task Force (1998), *Evaluation of Progress in Developing and Implementing National Environmental Action Programmes (NEAPs) in CEEC/NIS*, OECD, Paris.
- Francis, P. (1998), personal communication, EAP Task Force secretariat, Paris, September.
- Institute for Sustainable Development (ISD) (1997), *Frustrated Hopes: Independent Overview of Implementation of Agenda 21 in Poland*, Institute for Sustainable Development, Warsaw, September.
- Kaldor, M. I. and Vejvoda (1998), *Democratization in East and Central European Countries*, International Affairs, 73:1 (1997), pp. 59-82, cited in J. Cohen (1998).
- Kozeltsev, M. (1998), personal communication, Moscow, July.
- Lovei, M. and C. Weiss Jr. (1997), *Environmental Management and Institutions in OECD Countries: Lessons from Experience*, Environment Dept. Paper No. 46, World Bank, Washington, D.C., March.
- Nagy, M.T. (1998), *Background Paper for the EAP Task Force Secretariat on Public Participation in Central and Eastern Europe*, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), Szentendre, Hungary, April.
- Ponizova, O. (1998), *Background Paper for the EAP Task Force Secretariat on Public Participation in the NIS*, Eco-Accord, Moscow, April.
- Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) (1995), *New Regional Environmental Centers. A Feasibility Study on Establishing New Regional Environmental Centers for Countries beyond the Mandate of the Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe*, REC, Szentendre, Hungary.
- Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) (1997), *Problems, Progress and Possibilities: A Needs Assessment of Environmental NGOs in Central and Eastern Europe*, REC, Szentendre, Hungary, April.

- Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) (1998a), *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decision-making in Central and Eastern Europe*, REC, Szentendre, Hungary, June.
- Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) (1998b), *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decision-making in the Newly Independent States*, REC, Szentendre, Hungary, June.
- Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) and Milieukontakt Oost-Europa (1998), *Trends in Funding: An Overview of Domestic and International Funds Available for Central and Eastern European Environmental NGOs*, Milieukontakt Oost-Europa, Amsterdam, June.
- Saladin, C. and B. Van Dyke (1998), *Implementing the Principles of the Public Participation Convention in International Organizations*, Center for International Environmental Law, background document for the NGO session of the “Environment for Europe” Conference, Aarhus, Denmark, June, Friends of the Earth/Europe, Belgium.
- Stec, S. (1998), *Environment, Democracy and Wealth: Environmental Law Reform in Eastern Europe*, unpublished paper, Utrecht University Institute for Constitutional and Administrative, Utrecht, the Netherlands, April.
- TACIS (1998), *Environmental Awareness Throughout the NIS*, information note, European Commission, Brussels.
- UN-ECE Committee on Environmental Policy (1998), *Progress in the Implementation of the ECE Guidelines on Public Participation in Environmental Decision-making*, document submitted to the “Environment for Europe” Conference, Aarhus, Denmark, June.
- US Information Agency (USIA) (1998), *Majorities in Former USSR Want Cleanup of Environment First – then Economic Growth*, (M-67-98), USIA, Washington, D.C., 4 May.
- Wates, J. (1998), *The Public Participation Convention – An NGO Perspective*, presentation to the GLOBE Conference “Our common garden, Aarhus, Denmark, 21-22 June 1998.
- Weingast, B.R. (undated), *The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law*, summary of IRIS Working Paper No. 54, Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS), University of Maryland, College Park, Maryland, USA [<http://www.inforM.umd.edu/IRIS/weiw54.html>].
- Zamparutti, A. and M. Kozeltsev (1998), *Environmental Issues in Tomsk Oblast*, in OECD/CCNM A *Regional Approach to Industrial Restructuring in the Tomsk Region*, Russian Federation, OECD, Paris.
- Zhdanovich, O. (1998), *Environmental Public Opinion Polls in the Russian Federation*, background paper for the EAP Task Force secretariat, July.

ГЛАВА 5

ИНСТРУМЕНТЫ ПРИРОДООХРАННОЙ ПОЛИТИКИ

Введение

Страны региона использовали «комплекс» инструментов политики для контроля загрязнения, значительную роль сыграли такие инструменты как стандарты качества окружающей среды, экологические разрешения для предприятий и платежи за загрязнение. Многие страны ввели эти инструменты еще при централизованном планировании. В первые годы переходного периода новые демократические правительства укрепили существующие инструменты и ввели ряд новых.

ПДООС давала оценку того, что достигнуто к началу 1990-х гг. и призывала страны региона повысить эффективность политических инструментов. Программа рекомендовала им провести реформу платежей за загрязнение и усилить применение этих и других «экономических инструментов» для контроля загрязнения. Кроме того, в ПДООС странам региона настоятельно рекомендовалось улучшить институты и системы поддержки для контроля загрязнения, включая системы экологического мониторинга и информационные системы, а также системы, обеспечивающие контроль за соблюдением требований.

В этой главе рассматривается эффективность инструментов природоохранной политики в странах ЦВЕ/ННГ с использованием ряда критериев:¹

- *Природоохранная эффективность*: до какой степени политические инструменты приводят к улучшению состояния окружающей среды, в частности к улучшению тех аспектов состояния окружающей среды, которые определяются как приоритетные в национальной политике охраны окружающей среды. Для механизмов контроля загрязнения, таких как платежи за загрязнение, требуется, чтобы такой инструмент создавал хотя бы минимальные стимулы для выполнения природоохранных требований.
- *Экономическая эффективность*: насколько политические инструменты содействуют экономически эффективным подходам к сокращению загрязнения. Механизмы, позволяющие промышленным предприятиям более гибко использовать методы и временные рамки сокращения загрязнения, могут значительно повысить общую эффективность затрат. При более долгосрочных графиках исполнения предприятия могут инвестировать средства в менее загрязняющие методы производства, а не в оборудование для сокращения загрязнения «на конце трубы».
- *Административные издержки и расходы на контроль за исполнением*: сюда относятся затраты природоохранных ведомств на управление данным инструментом, включая затраты на мониторинг, замеры, сбор платежей (в особенности с учетом ресурсов,

имеющихся у этих организаций). Если у природоохранных ведомств нет минимально необходимых ресурсов, чтобы реализовать на практике природоохранное требование и обеспечить его соблюдение, то степень выполнения будет, скорее всего, невысокой. Не менее важны административно-управленческие затраты предприятий-загрязнителей. Инструменты, требующие высоких затрат, вряд ли будут приемлемы для загрязнителей.

К другим ключевым вопросам эффективности инструментов политики относятся следующие:

- *«Динамический» эффект*: в то время как некоторые инструменты носят статичный характер, другие могут создавать постоянные стимулы для сокращения загрязнения, поощряя инновационные изменения в промышленности.
- *Общественная поддержка и приемлемость для загрязнителей* - важнейшие элементы реализации политических инструментов в демократических странах с рыночной экономикой. Участие общественности и местных сообществ может быть важной движущей силой для сокращения загрязнения и может стимулировать загрязнителей принимать природоохранные требования. Такая приемлемость, в свою очередь, стимулирует усилия загрязнителей по достижению соблюдения этих требований.
- *Более широкий экономический эффект*: инструменты для контроля загрязнения могут повлиять на конкурентоспособность загрязняющих отраслей; они могут также повлиять на занятость и на структуру экономики.
- *Обеспечение должного управления* - это ключевая проблема для стран с переходной экономикой. Применение политических инструментов должно помочь (по меньшей мере, не навредить) развитию государственного управления, включая подотчетность, прозрачность и главенство закона. Для эффективного контроля загрязнения, правительствам необходимо установить четкие, предсказуемые природоохранные «правила», которым должны следовать загрязнители.
- *Использование поступлений*: некоторые экономические инструменты, включая платежи за загрязнение, приносят денежные поступления. Во многих странах ЦВЕ/ННГ экологические фонды используют эти поступления для инвестиций в контроль загрязнения и для других расходов на охрану окружающей среды. Эффективность этих расходов является ключевым элементом общей эффективности политики.

Данная глава посвящена основным политическим инструментам, используемым в странах ЦВЕ/ННГ для контроля загрязнения, а также обсуждению ряда тенденций и проблем. При этом, однако, многие важные факторы, начиная с административного потенциала природоохранных ведомств, значительно отличаются для разных стран; таким образом, для более глубокого анализа эффективности требуется сравнительный анализ по странам - а возможно и более подробный анализ, с рассмотрением отдельных «горячих точек» или отраслей промышленности. В этом анализе использованы обзоры деятельности по охране окружающей среды, проведенные ОЭСР и ЕЭК-ООН.² Для повышения эффективности своих политических инструментов странам региона необходимо будет самим проводить их регулярную и углубленную оценку.

1. Стандарты качества окружающей среды

Стандарты качества устанавливают максимальные концентрации того или иного загрязнителя в определенной среде (например, в воде, воздухе или в почве), с целью защиты здоровья населения и экосистем. Такие стандарты могут представлять собой целевые показатели для политических мер. До начала переходного периода почти все страны региона разработали стандарты качества для воды и воздуха (как и большинство стран ОЭСР). При этом, однако, ПДК для воды и воздуха в странах ЦВЕ и в бывшем Советском Союзе часто были намного более жесткими, чем в странах ОЭСР или в директивных рекомендациях Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Например, многие стандарты качества воздуха в Молдове (в основу которых были положены стандарты СССР), были значительно жестче директивных рекомендаций ВОЗ (см. табл. 5.1). Многие страны региона установили стандарты для сотен или даже тысяч различных загрязнителей. В целом, стандарты качества стран ЦВЕ/ННГ отражали «идеальные показатели» для защиты здоровья населения, но на практике они не содействовали достижению этой цели.

Таблица 5.1. **Избранные стандарты качества воздуха в Молдове, по сравнению с директивными рекомендациями ВОЗ**

Загрязнитель	Стандарты Молдовы	Директивы ВОЗ
Оксид углерода (CO)	5,0 мг./м. ³ , 20 минут	100 мг./м. ³ , 15 минут
	...	60 мг./м. ³ , 30 минут
	...	30 мг./м. ³ , 1 час
	3,0 мг./м. ³ , 24 часа	10 мг./м. ³ , 8 часов
Озон (O ₃)	0,16 мг./м. ³ , 20 минут	...
	0,03 мг./м. ³ , 24 часа	0,12 мг./м. ³ , 8 часов
Двуокись серы (SO ₂)	0,50 мг./м. ³ , 20 минут	0,5 мг./м. ³ , 10 минут
	0,05 мг./м. ³ , 24 часа.	0,125 мг./м. ³ , 24 часа
	...	0,05 мг./м. ³ , 1 год

.. Нет данных

Источник: (UN/ECE)

Стандарты качества стран ЦВЕ/ННГ были составной частью общей системы контроля загрязнения, не особенно эффективной в снижении уровней загрязнения. Хотя стандарты качества и показатели состояния окружающей среды, в принципе, использовались для установления предельно допустимых выбросов для промышленных предприятий-загрязнителей, в ходе переговоров между природоохранными органами и загрязнителями эти показатели часто «корректировались» (см. ниже). В результате, во многих значительно загрязненных «горячих точках» загрязненность воздуха продолжала многократно превышать эти стандарты. В то же время, эти жесткие стандарты производили впечатление, что состояние окружающей среды в менее загрязненных областях гораздо хуже, чем это было на самом деле (см. вставку 5.1), что затрудняло определение приоритетных действий для общественности, правительственных структур или двусторонних доноров. Некоторые стандарты для индивидуальных загрязнителей в ряде областей были более жесткими, чем естественные «фоновые» концентрации.

Установленные стандарты качества превышали возможности административных органов стран ЦВЕ/ННГ по их мониторингу. На практике, хотя эти страны установили целый ряд стандартов, они могли проводить измерение лишь по немногим показателям. В начале 1990-х гг. в Венгрии были установлены стандарты для примерно 380 загрязнителей воздуха, но станции мониторинга производили измерения в лучшем случае для 10 из них. В Беларуси использовались

стандарты СССР, которые охватывают более 1700 загрязнителей воздуха (OECD, 1997a). В случае многих загрязнителей, оборудование для мониторинга было недостаточно чувствительным для измерения низких концентраций, установленных стандартами.

Вставка 5.1. **Качество воды в Литве**

Жесткие стандарты качества, разработанные в эпоху централизованного планирования, затрудняли определение наиболее острых природоохранных проблем стран ЦВЕ/ННГ. Многие наблюдатели, пользовавшиеся первоначальными сообщениями о превышении ПДК на обширных территориях, приходили к выводу, что качество окружающей среды является неудовлетворительным в целом по региону. В середине 1990-х гг. для 80 % протяженности рек Литвы уровни БПК₅ превышали ПДК, а для четверти протяженности «загрязненных» рек эти показатели вдвое превышали максимально допустимый уровень. Однако, для большей части водотоков, качество речной воды в Литве было вполне приемлемым по стандартам ЕС, устанавливающих максимально допустимые пределы БПК₅ в три раза выше, чем советские стандарты, использовавшиеся в Литве.

Источник: (Semeniene, et al)

В ПДООС странам региона рекомендовалось принять более простые и более реалистичные стандарты, что облегчило бы их мониторинг и рекомендовалось использовать стандарты ЕС и директивы ВОЗ в качестве отправной точки для этих реформ.

1.1 Реформа системы стандартов качества окружающей среды

После принятия ПДООС некоторые страны ЦВЕ последовали ее рекомендациям и пересмотрели системы стандартов качества, в частности для тех загрязнителей, которые, как было установлено, представляют наиболее серьезную опасность для здоровья человека - такие как концентрации пыли, SO_x и NO_x в атмосфере. (Во многих странах для этого потребовалось тесное сотрудничество между природоохранными и медицинскими ведомствами, поскольку именно последние традиционно устанавливали стандарты.) Большинство стран ЦВЕ взяли за основу показатели, принятые в законодательстве ЕС или в директивных рекомендациях ВОЗ. Кроме того, многие страны более тесно увязали эти новые стандарты с деятельностью по контролю загрязнения. В Болгарии, министерства охраны окружающей среды и здравоохранения договорились в 1994 г. пересмотреть стандарты качества воздуха для восьми загрязнителей, включая SO₂ и пыли. Эти новые стандарты были увязаны с программами предупреждения о смоге в крупных городах: при превышении стандартов в городах следовало предпринять временные меры по ограничению движения транспорта и промышленной деятельности для снижения уровней загрязнения. Одновременно с этим региональные инспекции Болгарии усовершенствовали оборудование для мониторинга, чтобы обеспечить более точное отслеживание этих приоритетных загрязнителей (рядом двусторонних доноров была предоставлена помощь для улучшения мониторинга). Многие другие страны ЦВЕ также усовершенствовали систему мониторинга загрязнения воздуха и разработали программы предупреждения о смоге для крупных городов.

В некоторых ННГ природоохранными и медицинскими ведомствами рассматривался вопрос о реформе стандартов ПДК. Природоохранные ведомства Украины предложили ввести менее жесткие стандарты для ряда приоритетных загрязнителей воздуха, подобные реформы рассматривались и в Молдове. Но, по состоянию на конец 1998 г., такие реформы все еще не были

утверждены. В некоторых случаях наблюдалось противодействие «либерализации» стандартов для загрязнителей.

Вставка 5.2. Использование оценки и управления риском для определения приоритетов охраны окружающей среды

В некоторых случаях политическое руководство стран ЦВЕ/ННГ использовало методы оценки риска для выявления наиболее серьезной угрозы загрязнения и для установления приоритетных мер исправления ситуации. Эти методы используют оценку вероятности ущерба для здоровья населения (или для окружающей среды), связанного с определенными источниками загрязнения или с другими негативными факторами.

Чешская Республика использовала методы оценки и управления риском для принятия решений о последовательности работ и необходимого уровня очистки загрязненной почвы на промышленных объектах. В начале 1990-х гг. зарубежные инвесторы и правительственные структуры стран ЦВЕ использовали жесткие стандарты для почвы (включая стандарты, разработанные в странах ОЭСР, таких как Голландия) для определения необходимого уровня очистки загрязненных промышленных объектов (хотя в странах ЦВЕ/ННГ существовал обширный перечень ПДК для воды и воздуха, лишь в немногих странах были установлены стандарты для почв). В результате, операции по очистке объектов оказались крайне дорогостоящими, даже для объектов, которые представляли лишь незначительную угрозу для здоровья человека. В качестве альтернативы, Чешское министерство охраны окружающей среды ввело в 1996 г. указания по анализу риска и управлению риском. В этих указаниях приводились процедуры для определения наиболее экономически эффективных подходов для защиты здоровья человека с учетом будущего использования промышленных объектов. Этот подход все чаще используют в Западной Европе. В Голландии стандарты качества для почв используют в качестве «пороговых величин» для анализа риска, а не в качестве целевых показателей для очистки. Подобным образом, анализ риска использовался для принятия решений по очистке почв в новых восточных регионах Германии, где количество и степень загрязненности участков непомерно удорожали использование единых стандартов качества почв.

В России в одном из проектов, который финансировался США, использовался анализ риска для определения экономически эффективных мер борьбы с загрязнением воздуха в шести городах. В Волгограде в рамках исследования были установлены выбросы, представляющие наиболее серьезную опасность для здоровья населения города; затем исследователи использовали эту информацию, а также данные по затратам на снижение загрязнения, для выработки экономически наиболее эффективных мер по сокращению загрязнения (наиболее эффективные инвестиции могли составлять менее 100 долл. США на один предотвращенный смертный исход).

Для оценки и управления риском могут потребоваться новые формы технической квалификации, которые есть не во всех странах региона. В этих случаях важную роль может сыграть техническая помощь со стороны доноров. В Волгограде эксперты из России и зарубежные эксперты в тесном контакте работали над оценкой риска, а в Чешской Республике правительство привлекло к разработке и реализации новых методов национальные консультативные компании.

Источник: (Goldenman; Larson et al.; Strukova)

Странам региона необходимо будет продолжить разработку стандартов качества. Например, в ряде стран Западной Европы были введены новые виды стандартов для экосистем, такие как стандарты, устанавливающие критическую нагрузку по кислотным осадкам для экосистем. Этот подход поддерживается во Втором протоколе по сере к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. В ряде стран региона в дополнение к стандартам качества использовались методы оценки риска, в частности, для увязки состояния окружающей среды и определения приоритетных направлений деятельности (см. вставку 5.2). Кроме того, как показали исследования, наиболее мелкие пылевые частицы (диаметром менее 10

микрон) представляют наибольшую опасность для здоровья человека.³ В нескольких странах ЦВЕ, таких как Польша, были введены стандарты для этих частиц. В ЕС также начался пересмотр ПДК для воздуха в свете новой медицинской информации, этот процесс может привести к появлению новых, более жестких требований. Страны-кандидаты на присоединение к ЕС должны будут следовать этим нововведениям.

1.2 Стандарты качества, разрешения и предельно допустимые выбросы

Почти во всех странах промышленные предприятия и другие крупные стационарные источники должны иметь экологические разрешения. В этих разрешениях устанавливаются предельно допустимые выбросы в атмосферу и сбросы стоков, которые, в принципе, основываются на стандартах качества и экологических условиях.⁴ Большинство природоохранных ведомств стран ЦВЕ/ННГ установили отдельные требования к выбросам для каждого точечного источника на предприятии и для каждого отдельного загрязнителя. (В нескольких странах, однако, использовались стандарты для предприятия в целом, устанавливающие «валовые» показатели для выбросов из различных точечных источников.)

Вставка 5.3. Предельно допустимые выбросы в России

В России и некоторых других ННГ природоохранные ведомства использовали «трехуровневую» систему. Разрешения устанавливают «максимальные» допустимые выбросы, основывающиеся на моделях загрязнения воздуха, кроме того действуют «временные стандарты», которые устанавливаются в прямых переговорах с загрязнителями. Загрязнители платят по одной шкале ставок за выбросы, превышающие «максимальные» пределы и по второй (более высокой шкале) за выбросы, превышающие «временные» пределы.

Во многих случаях загрязнители приходили к выводу, что "максимальные" пределы были слишком жесткими, и они не могли добиться их соблюдения при имеющихся ресурсах. В нескольких случаях эти пределы были неприменимы на практике. Стандарты, установленные для сбрасываемых сточных вод в Нижнем Новгороде (Россия), по некоторым параметрам были более жесткими, чем для питьевой воды. Кроме того, у природоохранных ведомств были относительно широкие полномочия и минимальные указания «сверху» для проведения переговоров о «временных» пределах. В некоторых случаях последние устанавливались на уровне, приближающемся к фактическим уровням загрязнения, что не создавало особых стимулов для снижения загрязнения.

Источник: (APWG; Garanin)

В свою очередь, платежи за загрязнение и штрафы за превышение увязаны с выбросами. Загрязнители выплачивают платежи за выбросы загрязнителей в атмосферу и сброс загрязненных стоков, которые не превышают предельно допустимых выбросов; за сверхлимитное загрязнение они выплачивают штрафы за нарушение, ставки которых обычно в несколько раз выше. Было и несколько вариантов такой схемы: в России и в ряде других ННГ используется трехуровневая система платежей за загрязнение воздуха (см. вставку 5.3), другие страны, такие как Венгрия и Болгария, используют только штрафы за нарушение для выбросов в атмосферу и сброса сточных вод. В некоторых странах ЦВЕ/ННГ были установлены другие виды разрешений и сборов, например, за производство твердых и опасных отходов.

Свобода произвольных действий для природоохранных ведомств

Во многих странах ЦВЕ/ННГ природоохранные ведомства обладали широкой свободой принятия произвольных решений для коррекции показателей предельно допустимого загрязнения и ставок платежей в переговорах с загрязнителями (Vincent and Farrow). В России и в некоторых других ННГ «временные» пределы устанавливались главным образом в процессе переговоров (см. вставку 5.3). В некоторых странах природоохранные ведомства пользовались широкой свободой действий для выдачи «освобождений» от платежей (см. вставку 5.4).

Вставка 5.4. Освобождение от платежей за загрязнение

Природоохранные ведомства многих стран ЦВЕ/ННГ позволяли предприятиям сокращать суммы, выплачиваемые в качестве платежей или штрафов на величину их собственных инвестиций в меры контроля и сокращения загрязнения. В России, объем таких «зачетов» платежей за загрязнение уже заметно превысил фактические размеры платежей, собираемых с загрязнителей. Широкое распространение таких «зачетов» является отражением экономической системы, которая сложилась в России в переходной период. Правительственные льготные кредиты для предприятий, допуская задержки с выплатой налогов и других платежей, а также применяя другие косвенные механизмы, поддерживают бартерную экономику, препятствуют реформам и структурной перестройке экономики. В случае освобождения от платежей природоохранные ведомства слабо контролируют заявленные инвестиции (или правильность их оценки). В результате эти освобождения не оказывают особого влияния на сокращение загрязнения.

Некоторые страны ЦВЕ также использовали освобождение от платежей, но природоохранные ведомства осуществляли более жесткий контроль за их использованием. В Латвии, природоохранные ведомства, чтобы обеспечить выполнение обещанных инвестиций, разработали процедуры для предприятий, запрашивающих освобождения от платежей, а также меры мониторинга и контроля выполнения. В нескольких странах объем «зачетов» ограничивается: в Чешской Республике предприятия могут удерживать максимум 40 % от начисленных платежей.

Использование «освобождений» связано с рядом опасностей. Наиболее существенно для стран с переходной экономикой то, что повышается риск коррупции, которая характерна и для других случаев принятия произвольных решений должностными лицами. Такие «зачеты», представляемые без разбора, также подрывают саму логику платежей за загрязнение, которые уже сами по себе должны создавать стимулы для сокращения загрязнения. Если эти средства остаются у загрязнителей, их использование определяется уже не приоритетами общества, а их собственными приоритетами. Однако, в некоторых странах система зачета платежей стала, предположительно, важным механизмом, делающим платежи за загрязнение приемлемыми для загрязнителей.

Источник: (Golub; ОЭСР, 1999)

Если нет достаточной подотчетности и прозрачности, такая свобода действий не приводит к улучшению состояния окружающей среды и может повысить опасность коррупции. Такой подход может препятствовать развитию ясного и последовательного правового пространства, устанавливающего базовые природоохранные требования к загрязнителям и может устранить стимулы для их соблюдения. Эта ситуация радикально отличается от положения во многих странах ОЭСР, где, при внедрении систем регулирования на практике, используются более гибкие политические подходы, включая и большую свободу действий для администрации.

2. Экономические инструменты ⁵

В ПДООС странам региона, для экономически эффективного снижения загрязнения, настоятельно рекомендовалось, по возможности, использовать экономические инструменты (см. вставку 5.5). Ко времени написания ПДООС большинство стран ЦВЕ и ННГ уже установило системы платежей за загрязнение и штрафов за их нарушение. В ПДООС отмечалось, что системы платежей за загрязнение в странах региона часто усложнены и трудно управляемы. В Программе странам региона рекомендовалось упростить их для повышения природоохранной эффективности и вводить другие экономические инструменты. В этом разделе рассматриваются усилия стран ЦВЕ/ННГ по достижению этих целей. Основное внимание уделяется платежам за загрязнение и штрафам за нарушения, в частности, платежам и штрафам за загрязнение воздуха и за сброс стоков, которые больше всего используются для контроля загрязнения. При этом, однако, страны региона использовали и многие другие виды экономических инструментов, включая платежи за использование природных ресурсов и схемы депозитного рефинансирования (в Приложении VII дается обзор экономических инструментов, используемых в странах ЦВЕ). В эпоху централизованного планирования многие страны ЦВЕ/ННГ не уделяли достаточного внимания управлению отходами, хотя в последнее время некоторые из них укрепили политические инструменты в этой области. Введение ответственности за нанесенный в прошлом экологический ущерб (хотя его и не всегда классифицируют как экономический инструмент), может стать постоянно действующим стимулом для предприятий, заставляя их снижать уровни загрязнения.

2.1 Платежи за загрязнение и штрафы за нарушения

Национальная природоохранная политика определяет ряд целей для установления платежей за загрязнение и штрафов за нарушения, в том числе: мобилизация средств для инвестиций в охрану окружающей среды, создание стимулов для контроля и сокращения загрязнения, обеспечение соблюдения требований разрешений, реализация принципа «загрязнитель платит». В большинстве стран мобилизация средств стала наиболее важной целью и основной практической функцией этих платежей (Bluffstone). Поступления направлялись в экологические фонды, которые, в свою очередь, выделяли эти ресурсы на проекты по охране окружающей среды. В некоторых странах ЦВЕ системы платежей собирали немалые суммы, например в Польше, более 500 млн. долл. США в год. В большинстве других стран, включая многие ННГ, поступления от платежей гораздо ниже (в главе 6 описывается роль экологических фондов, а в Приложении VIII приведены выборочные данные по некоторым фондам). Однако, если рассматривать эффективность систем платежей за загрязнение и штрафов за нарушение с использованием других критериев (таких как административные затраты или непосредственный стимулирующий вклад в сокращение уровней загрязнения), то результаты будут неоднозначными.

Административные затраты

Сложность систем разрешений и платежей приводит к высоким административным затратам. Для выбросов в атмосферу, как и для сброса стоков природоохранным органам необходимо было рассчитывать предельно допустимые выбросы десятков загрязнителей для сотен точечных источников (а затем проводить их мониторинг). Имеется крайне мало информации по соответствующим затратам, это касается как теоретических расчетов, так и практических сведений. Более того, природоохранные ведомства стран региона имели недостаточный потенциал для должного мониторинга выбросов всех этих загрязнителей. В некоторых странах снижение

бюджетных ассигнований и проблемы недостаточного потенциала свели до минимума мониторинг выбросов в атмосферу.

Вставка 5.5. Экономические и другие инструменты для контроля загрязнения

Экономические инструменты используют в основном финансовые стимулы и контр-стимулы для регулирования деятельности, оказывающей влияние на окружающую среду. Их часто противопоставляют «командно-административным» подходам, таким как технологические стандарты, определяющие конкретные параметры производственного оборудования или оборудования для контроля загрязнения, которое обязаны использовать предприятия.

В принципе, использование экономических инструментов, таких как платежи за загрязнение, принятые в большинстве стран ЦВЕ/ННГ, может: 1) сократить (по сравнению с методами регулирования, такими как технологические стандарты) затраты, поскольку экономические инструменты дают загрязнителям большую гибкость в выборе способов сокращения загрязнения; 2) представлять собой постоянно действующий стимул для сокращения загрязнения; и, в некоторых случаях 3) создать механизм для получения денежных поступлений для государства. Эти соображения позволяют полагать, что экономические инструменты, такие как платежи за загрязнение, должны быть экономически более эффективными, чем «командно-административные» подходы и, являясь постоянно действующими стимулами сокращения загрязнения, могут также создавать «динамический эффект». Таким образом, широкое применение платежей за загрязнение в регионе стран ЦВЕ/ННГ представляет интерес для многих стран ОЭСР и других стран, заинтересованных в экономически более эффективных подходах к контролю загрязнения.

Разграничить на практике экономические инструменты и командно-административные методы непросто. Чисто экономические инструменты (такие как платежи за загрязнение), используют *цены*, чтобы повлиять на загрязнителей. Теоретически, этот подход может обеспечить загрязнителям наибольшую гибкость в выборе методов сокращения уровней загрязнения. Но в некоторых случаях, например, для контроля особо опасных соединений, командно-административные методы явно более эффективны чем экономические инструменты.

И экономические инструменты, и командно-административные методы могут конкретизировать *количественные показатели* загрязнения. Это, например, делают единые стандарты выбросов, которые устанавливают максимально допустимые выбросы для целого класса предприятий-загрязнителей, а также такие экономические инструменты, как системы торговли разрешениями на выбросы, которые устанавливают максимальные уровни загрязнения для географического региона в целом (см. вставку 5.7). Многие страны ОЭСР широко использовали технологические стандарты для регулирования загрязнения крупных стационарных источников, таких как электростанции и промышленные предприятия. Этот подход дает загрязнителям наименьшие возможности проявлять гибкость (возможно, в связи с тем, что этот инструмент сам по себе не обладает гибкостью, природоохранные ведомства многих стран ОЭСР широко применяют переговоры с загрязнителями для каждого конкретного случая установления разрешений для предприятий с использованием технологических стандартов). На практике, большинство стран использовали комбинации различных инструментов: например, большинство стран ЦВЕ/ННГ использовали комбинацию платежей за загрязнение и предельно допустимых выбросов, устанавливаемых в разрешениях. Некоторые страны используют *предоставление информации и участие общественности* для поощрения сокращения загрязнения.

Источник: (ОЭСР, 1997с; ОЭСР, 1997f)

Стимулирующий эффект

Платежи за загрязнение и штрафы за нарушения не создали мощных стимулов для снижения или предотвращения загрязнения. Даже в тех странах которые ввели наиболее высокие ставки платежей (например, в Польше) эти ставки были в несколько раз ниже, чем стоимость оборудования для контроля загрязнения, так что предприятиям-загрязнителям дешевле осуществлять такие платежи (ОЭСР, 1994). В других странах ЦВЕ/ННГ, ставки платежей были гораздо ниже (см. табл. 5.2). В некоторых странах, включая Россию, инфляция привела к резкому снижению реальной стоимости ставок платежей (см. рис. 5.1). Лишь немногие страны Западной Европы из тех, которые применяют платежи за загрязнение, установили их на гораздо более высоком уровне (см. табл. 5.2).

Таблица 5.2. **Индикативные ставки платежей для некоторых стран ЦВЕ/ННГ, 1997 г.**

	Загрязнение воздуха: SO _x (долл. США/т. ^а)	Загрязнение воды: БПК (долл США/т. ^а)
Страны ЦВЕ		
Литва	104	220
Польша	176	1000 – 4000 ^б
Румыния	..	11
ННГ		
Россия	4 ^в	..
Страны ОЭСР		
Франция ^г	..	54000 ^д
Швеция ^г	4100 ^е	..

.. Нет данных

а) Пересчет национальных валют в доллары США по паритету покупательной способности.

б) Величина зависит от отрасли промышленности.

в) Уровни эмиссий в пределах максимально допустимых выбросов.

г) Ставки для Франции и Швеции приведены за 1995 г.

д) Для компании водоснабжения и водоочистки «Seine-Normandie».

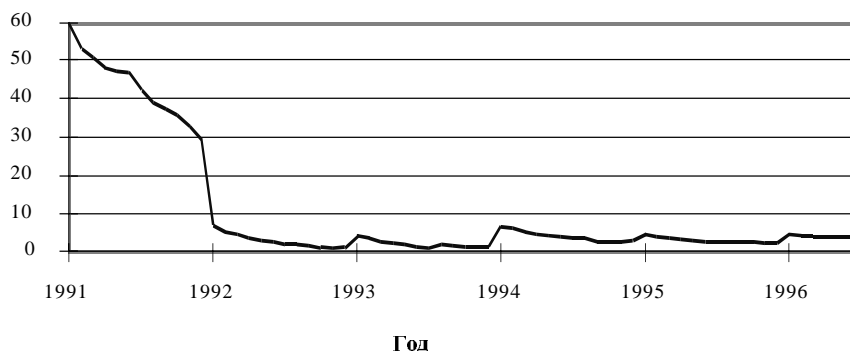
е) Для выбросов NO_x; в Швеции применяется налог на продукцию (30крон/кг содержания серы в угле, нефтепродуктах и торфе).

Источник: (Klarer and McNicholas; OECD, *Environmental Performance Reviews: France* (1997); OECD, *Environmental Performance Reviews: Sweden* (1996).)

Потенциальный стимулирующий эффект платежей за загрязнение в странах ЦВЕ/ННГ ограничивался и другими факторами. Например, Россия и некоторые другие страны использовали систему, позволяющую предприятиям, в случае их низкой рентабельности, ограничивать размеры общих платежей. Из-за продолжающегося экономического кризиса многие загрязнители не выплачивали начисленные платежи за загрязнение (а многие также не выплачивали и другие налоговые платежи). В Нижнем Новгороде (Россия), в 1996 г. была выплачено только четвертая часть всех платежей за сброс сточных вод. Из тех предприятий, которые расплатились, многие платили по бартеру, а не деньгами (Garanin). С подобными проблемами неплатежей сталкивались и другие страны, особенно ННГ.

Несмотря на все эти проблемы, платежи за загрязнение (по меньшей мере, в некоторых странах ЦВЕ) создали стимулы для малозатратных мер по сокращению загрязнения. При обзоре предприятий Литвы было установлено, что многие предприятия осуществляют малозатратные мероприятия для сокращения уровней загрязнения воздуха и, соответственно, платежей (Bluffstone). Платежи за загрязнение создали стимулы для некоторых мер по сокращению загрязнения в Польше (Anderson and Fiedor).

Рисунок 5.1. **Снижение реальной стоимости платежей за загрязнение в России (уровень 1990 г. = 100)**



Источник: (Golub)

Штрафы за нарушения, которые взыскиваются, если предприятия превышают максимально допустимый объем загрязнения, установлены на уровнях, которые в несколько раз превышают ставки платежей и могут создать более мощные стимулы для предприятий, заставляя их добиваться соблюдения предельно допустимых выбросов, указанных в их разрешениях (Bluffstone). Однако, их стимулирующий эффект снижается за счет ограниченного мониторинга и контроля за исполнением требований. В различных странах приняты разные виды штрафов за нарушения, различается и их практическое применение. В некоторых странах, таких как Венгрия, штрафы за нарушения были установлены на низком уровне, а у природоохранных ведомств не было достаточных полномочий для прекращения выбросов, превышающих установленные в разрешениях уровни. Поэтому некоторые предприятия в течение длительного времени производили сверхнормативные выбросы. В некоторых странах с более жесткими системами штрафов за нарушения, наблюдалась низкая собираемость платежей. В Литве, предприятия-загрязнители выплачивали лишь 50 - 60 % начисленных штрафов за загрязнение воды и воздуха, в то время как собираемость сборов за загрязнение достигала почти 100 % (Klarer and McNicholas).

Во многих ННГ медленные темпы экономических реформ резко ограничили любые потенциальные стимулы. Слабое законодательство о банкротстве и косвенные правительственные субсидии препятствовали воздействию рыночных сил, которые могли бы поощрять стремление предприятий к максимальной прибыли, включая и сокращение платежей за загрязнение.

Несмотря на все эти недостатки, по меньшей мере в нескольких странах системы разрешений, платежей, штрафов и ассигнований из экологических фондов привели к сокращению загрязнения. В Чешской Республике и в Польше, поступления от платежей после 1996 г.

сократились, указывая на то, что инструменты природоохранной политики, вместе со структурной перестройкой экономики и реформами, внесли свой вклад в снижение загрязнения (Klarer).

Укрепление системы платежей за загрязнение

Некоторые страны ЦВЕ/ННГ предприняли усилия по укреплению систем платежей за загрязнение и штрафов за нарушения и по укреплению контроля загрязнения в целом (некоторые другие страны рассматривали вопрос о проведении таких мер). Однако, сталкиваясь с инфляцией и сопротивлением со стороны загрязнителей, с самого начала переходного периода природоохранные ведомства многих стран ЦВЕ/ННГ сконцентрировали свои усилия на поддержании уровня этих платежей. Литва упростила свою систему платежей за загрязнение воздуха, сократив число различных ставок платежей и число учитываемых загрязнителей. В Украине было выдвинуто предложение сократить количество облагаемых платежами загрязнителей с нескольких сотен до 25 загрязнителей воздуха и 10 загрязнителей воды. В России национальные и зарубежные эксперты определили несколько ключевых мер для укрепления контроля загрязнения воздуха: в частности, они предложили разработать упрощенную систему для малых и средних предприятий-загрязнителей (см. вставку 5.6). Эти рекомендации могли бы оказаться полезными и для других стран ЦВЕ/ННГ, где количество малых и средних предприятий быстро растет.

Применялись и различные новые инструменты. В Венгрии использовали *платежи на продукцию* для моторного топлива, чтобы обеспечить поступления в экологический фонд страны. В Венгрии и Латвии были введены и другие платежи на продукцию (на упаковочные материалы и другие продукты) с целью стимулировать их вторичное использование (пока еще не ясно, насколько эффективными оказались эти платежи). Еще одну возможность для снижения загрязнения открывают *платежи на содержание загрязнителей* в топливе и в других видах сырья. В 1997 г. в Словении был введен налог на содержание углерода в топливе.⁶ (Среди стран Западной Европы, Швеция ввела налог на серу, содержащуюся в угле, дизельном топливе, соляровом масле, используемом для отопления и торфе.⁷) В Казахстане была введена *система торговли разрешениями на выбросы* для сокращения загрязнения воздуха в Алматы. (см. вставку 5.7). Торговля разрешениями на выбросы может стать экономически эффективным механизмом для контроля и сокращения загрязнения. Страны ЦВЕ/ННГ (равно как и большинство стран ОЭСР) редко обращались к этому инструменту, для эффективного функционирования которого требуется ряд важных предварительных условий, включая действенный правительственный надзор.

Странам следует также стремиться к более полному соответствию своих систем платежей (и других экономических инструментов) целям налогового-бюджетной политики. Это должно привести к улучшению охраны окружающей среды и могло бы также смягчить налоговое бремя предприятий. Страны ОЭСР обсуждали возможности сделать свои налоговые системы более «зелеными» за счет сокращения налогов на труд и повышения экологических налогов (ОЕСД, 1997b). Такие варианты рассматривались и несколькими странами ЦВЕ/ННГ. Введенный в Словении налог на углерод представляет собой важный шаг в этом направлении, поскольку поступления от этого налога не предназначены на цели охраны окружающей среды, а направляются в бюджет центрального правительства (Klarer and McNicholas).

Те страны ЦВЕ, которые собираются присоединиться к ЕС, сталкиваются сейчас с проблемой интеграции своих ныне действующих механизмов с механизмами, предписываемыми природоохранным законодательством Союза. Хотя ЕС призывает к большей гибкости в борьбе с загрязнением и к более широкому использованию экономических инструментов, нынешнее законодательство Союза использует их незначительно (см. Приложение III).

Вставка 5.6. Реформирование инструментов для контроля загрязнения воздуха в России

Гарвардский институт международного развития (ГИМР), совместно с российскими специалистами в области политики и экономики охраны окружающей среды, разработали практические рекомендации для реформы контроля загрязнения воздуха. Отчасти эти рекомендации основываются на результатах исследований, проведенных в шести городах России, совместно с Госкомитетом по охране окружающей среды и его региональными и местными комитетами. Основные рекомендации по предельно допустимым выбросам и платежам за загрязнение предлагают:

- Разработать упрощенную систему платежей для малых и средних предприятий-загрязнителей. Это позволит природоохранным органам сконцентрировать усилия на обеспечении выполнения природоохранных требований несколькими крупными загрязнителями, которые производят значительную часть выбросов в атмосферу во многих городах и промышленных центрах.
- Повысить штрафные коэффициенты за нарушения для этих крупных загрязнителей (т.е. ставки штрафов за выбросы, превышающие «максимальные» или «временные» пределы).
- Разработать стандарты качества и соответствующие максимально допустимые выбросы для общего объема пылевых частиц (в России действуют ПДК для нескольких типов частиц, но не для уровня частиц в целом, которые являются одним из основных факторов риска для здоровья населения).
- Разработать формализованный, последовательный и прозрачный подход к предоставлению «освобождений» от платежей за загрязнение
- Ввести требование ежегодной отчетности крупных загрязнителей перед общественностью по их выбросам в атмосферу.

Эти рекомендации могли бы стать важным первым шагом по направлению к укреплению нынешней системы предельно допустимых выбросов и платежей за загрязнение

В этом исследовании, осуществленном при технической помощи США, рекомендовалось также, чтобы местные природоохранные органы использовали методы оценки и управления риском для выявления и анализа основных факторов риска для здоровья населения, связанных с загрязнением воздуха, и определения экономически эффективных способов сокращения наиболее опасных выбросов. В рамках смежного проекта ГИМР было продемонстрировано использование этих методов в шести исследуемых городах.

Источник: (APWG)

2.2 Экономические и другие инструменты управления отходами

В эпоху централизованного планирования у стран ЦВЕ и ННГ было немного стандартов или других требований для целей контроля промышленных и опасных отходов. Методы удаления отходов часто были неадекватными. Инвестиции в обустройство наземных свалок и в другие методы управления отходами были невелики; предприятия накапливали большие количества отходов на промплощадках; бытовые отходы часто не отделялись от потенциально более опасных промышленных отходов, которые сбрасывались на обычные свалки, вместе с муниципальными отходами.

В течение переходного периода многие страны ЦВЕ ввели новые *стандарты* для определения опасных отходов, параллельно с введением более жестких требований к их сбросу. Многие страны ЦВЕ и некоторые ННГ также усовершенствовали контроль за трансграничным перемещением опасных отходов в соответствии с Базельской конвенцией. Чешская Республика, Венгрия и Польша стали лидерами в этом направлении: в ходе подготовки к присоединению к

ОЭСР они выполнили Базельскую конвенцию вместе с соответствующими решениями ОЭСР по перемещению опасных отходов и по обращению с химическими веществами.

Вставка 5.7. Схемы торговли разрешениями на выбросы

В рамках системы торговли разрешениями на выбросы предприятие-загрязнитель, выбрасывающее в атмосферу меньше определенного загрязнителя, чем предусмотрено его разрешением, может продать эту неиспользованную часть («квоту») другому предприятию, которое затем может произвести эквивалентный сброс сверх своего установленного разрешением предела. Таким образом, при сохранении общего уровня выбросов, предприятия-загрязнители могут в процессе торгов определить экономически наиболее эффективное его перераспределение. Загрязнитель продаст свою квоту, если на сокращение своих выбросов он истратит меньшую сумму, чем цена, предлагаемая другим загрязнителем. Эта система использовалась главным образом в США. Во многих городах с высоким уровнем загрязнения воздуха был установлен предел для общих выбросов стационарных источников, а новые предприятия, которым необходимо было выбрасывать загрязнители воздуха, должны были «покупать» квоты у уже действующих предприятий. В общенациональном масштабе торговля разрешениями на выбросы использовалась для сокращения общих выбросов отдельных загрязнителей, таких как SO_x , выбрасываемых электростанциями и другими крупными источниками.

Единственная система торговли разрешениями в ННГ была внедрена в Казахстане, где в 1996 г. введена пилотная схема торговли разрешениями на выбросы трех загрязнителей воздуха в Алматы, в рамках которой около 1200 предприятий торговали квотами на выбросы для трех загрязнителей воздуха. Природоохранные органы использовали схему торговли разрешениями на выбросы для снижения уровня загрязнения в городе за счет сокращения общего «лимита» выбросов этих загрязнителей на 7 % в год. Один небольшой эксперимент по торговле разрешениями был проведен и в странах ЦВЕ. В пилотном проекте в г. Чоржув (Польша), электростанции и металлургическому комбинату было разрешено совместно соблюдать требования к их общему загрязнению, что привело к значительному сокращению общих затрат на контроль загрязнения и ускорило достижение соблюдения стандартов. По оценкам совместного исследования, проведенного экспертами Чехии и США, торговля квотами на выбросы SO_x между загрязнителями района Соколов (Чешская Республика) могла бы сократить затраты на сокращение загрязнения минимум на 15 %.

Из-за необходимости сильного мониторинга и контроля за соблюдением требований (уровни выбросов должны измеряться точно), схемы торговли разрешениями на выбросы лучше всего работают тогда, когда число загрязнителей и число вовлеченных предприятий относительно невелики. Торговля разрешениями между предприятиями на сильно загрязненных территориях может привести к сокращению выбросов основных загрязнителей экономически эффективным образом - как в Алматы и Чоржуве. Системы с использованием торговли разрешениями на выбросы общенационального масштаба могли бы сыграть определенную роль в достижении национальных целевых показателей по охране окружающей среды, таких как требования к загрязнению воздуха по NO_x , SO_x или CO_2 , выбрасываемых электростанциями и другими крупными предприятиями. Схемы торговли разрешениями на выбросы могли бы использоваться подобным образом и для основных загрязнителей воды, сбрасываемых в бассейны рек.

Многие чиновники природоохранных ведомств стран ЦВЕ/ННГ продолжают скептически относиться к этим механизмам. Страны ЦВЕ, которые собираются присоединиться к ЕС, обеспокоены тем, что торговля разрешениями не допускается законодательством ЕС. Протокол Киото предлагает международные механизмы торговли квотами на выбросы CO_2 (см. Приложение IV). Это могло бы способствовать развитию схем торговли разрешениями во многих странах, включая и некоторые страны ЦВЕ/ННГ.

Источник: (Stavins and Zyllicz; Vincent and Farrow)

Многие страны ЦВЕ/ННГ использовали *платежи за твердые и опасные отходы*, часто эти платежи были введены в действие еще до начала переходного процесса. Во многих странах

предприятия должны выплачивать платежи за производство отходов (которые обычно поступают в экологические фонды), а также отдельные платежи за удаление отходов. И те и другие, однако, были низкими, а степень соблюдения требований часто была невысокой. Некоторые страны начали повышать ставки платежей за сброс отходов (и для предприятий, и для населения), чтобы профинансировать новые предприятия по переработке/захоронению отходов и усилить правоохранные действия в этой области. В Чешской Республике, Закон об управлении отходами 1998 г. повысил платежи за сброс муниципальных и других инертных твердых отходов, а также за сброс опасных отходов. Эти ставки будут постепенно повышаться в период с 1999 по 2003 гг. Поступления от этих платежей будут направляться главным образом в муниципалитеты, чтобы помочь им покрыть расходы, связанные с управлением отходами. Часть платежей за опасные отходы будет направляться в Государственный экологический фонд. Природоохранные органы Чехии закрыли многие наземные свалки и установки для сжигания опасных отходов, которые не обладали достаточной экологической безопасностью (ОЭСР, 1999).

Некоторые страны ЦВЕ ввели *налоги на продукцию*, которая приводит к увеличению объемов бытовых отходов. Венгрия и Латвия ввели сборы за упаковочные материалы, отработанные электрические батареи, использованные автопокрышки и другие материалы. Эстония и Польша также ввели сборы за упаковочные материалы. Эффективность этих инструментов не вполне очевидна. Например, в Венгрии, сбор за упаковочные материалы необходимо собирать с сотен розничных торговцев. Контроль за исполнением был сложным и сопровождался высокими административными издержками. Дебаты о введении такого сбора все же подтолкнули некоторых производителей упаковочных материалов к введению программ их вторичного использования (Lehoczki).

2.3 *Ответственность за экологический ущерб*

В некоторых странах ОЭСР жесткие законодательные положения по экологическому ущербу оказались жизненно важными для стимулирования предприятий к сокращению загрязнения и иного экологического ущерба и помогли, таким образом, реализовать принцип «загрязнитель платит» (ОЭСР, 1998). Юридическая ответственность означает, что загрязнители должны устранить созданные ими экологические проблемы или выплатить компенсации за ущерб, нанесенный третьим сторонам. (Во многих странах положения об ответственности за ущерб предусматривают наиболее серьезную ответственность за аварийные выбросы загрязнителей и могут не распространяться на действия, произведенные в рамках разрешений для загрязнителей, такие как выбросы в атмосферу, не превышающие предельно разрешенные величины). Действенное законодательство по возмещению ущерба облегчает гражданам, пострадавшим от загрязнения или от других экологических проблем, обращение в суд за компенсацией. Это законодательство стало катализатором рыночного давления в пользу улучшения природоохранных показателей: оно создало мощный стимул для предприятий, которые стали применять системы управления охраной окружающей среды и программы более чистого производства, чтобы избежать выплаты потенциально дорогостоящих компенсаций. В некоторых странах финансовые институты (банки, например), а также финансовые рынки начали внимательно изучать природоохранные показатели предприятий и их потенциальную экологическую ответственность (Holtzmann).

В некоторых странах Центральной и Восточной Европы и в ННГ нормы гражданского права стали основой для юридической ответственности за экологический ущерб, и в ряде судебных процессов НПО добивались компенсаций от наиболее крупных загрязнителей (см. главу 4). Ответственность за ущерб, нанесенный окружающей среде, вызвала обеспокоенность и у потенциальных зарубежных инвесторов, в частности, у крупных корпораций, которые тщательно

исследовали экологические проблемы предприятий стран ЦВЕ, такие как загрязнение почв на промплощадках и другой нанесенный в прошлом экологический ущерб, прежде чем вкладывать свои инвестиции.⁸ Эти проблемы заставили некоторые страны ЦВЕ разработать программы для разрешения вопросов юридической ответственности, связанной с экологическим ущербом, включая определение сторон, отвечающих за нанесенный в прошлом экологический ущерб в случае приватизируемых предприятий (Goldenman).

Некоторые страны ЦВЕ приняли законы для усиления требований к ответственности за ущерб, наносимый окружающей среде в настоящее время и в будущем: например, новый рамочный закон об охране окружающей среды Эстонии предусматривает непосредственную ответственность предприятий за экологический ущерб для третьих сторон - даже если эти предприятия не превышали уровней выбросов, установленные в их разрешениях (Gornaja et al).

К настоящему времени, правовые положения о юридической ответственности не оказали существенного влияния на сокращение загрязнения предприятиями стран ЦВЕ/ННГ. Одной из причин такого положения является то, что для действенности законов о юридической ответственности требуется эффективная судебная система. Во многих странах ЦВЕ и ННГ судебные системы остались неэффективными и получают недостаточное финансирование. В регионе также мало юристов, способных подготовить судебные иски и проводить судебные процессы против загрязнителей. Тем не менее, в более долгосрочной перспективе, положения о юридической ответственности за экологический ущерб могут стать мощным стимулом для сокращения загрязнения. Законодательство ЕС не охватывает вопроса о юридической ответственности за экологический ущерб, но некоторые страны ЕС (такие как Германия) ввели жесткие правовые положения о такой ответственности; с учетом этой тенденции, странам-кандидатам из ЦВЕ, собирающимся присоединиться к ЕС, следовало бы рассмотреть вопрос об усилении своего законодательства по юридической ответственности за экологический ущерб.

3. Оценка воздействия на окружающую среду

В рамках оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) рассматривается воздействие предлагаемых проектов на экосистемы и на здоровье населения (например, для проектов крупных промышленных предприятий, крупных дорог и других объектов инфраструктуры). В странах ОЭСР, и во многих странах ЦВЕ/ННГ заявитель проекта должен подготовить «заключение о воздействии на окружающую среду» (ЗВОС), которое должно рассматриваться назначенными экспертами. Эти эксперты часто являются членами государственной комиссии по рассмотрению ЗВОС. Большинство законов по ОВОС предусматривают «контрольные перечни», которыми определяются типы проектов, подлежащих требованиям ОВОС.

Процедуры ОВОС разработаны таким образом, чтобы обеспечить *природоохранный эффект*. В большинстве стран решения по ОВОС могут заблокировать проекты, оказывающие неприемлемое воздействие на окружающую среду, в процессе рассмотрения могут потребовать изменить проект или указать конкретные природоохранные требования, которые необходимо будет выполнить. В соответствии с некоторыми законами по ОВОС, в этом процессе можно рассматривать альтернативные варианты проекта с целью определения варианта с наименьшим воздействием на окружающую среду. В принципе, требования ОВОС должны стимулировать заявителей к рассмотрению вопросов охраны окружающей среды и воздействия на окружающую среду в процессе его разработки, обеспечивая экономическую эффективность охраны окружающей

среды. Более того, ОВОС обычно предусматривает участие общественности, что может вносить свой вклад в развитие демократии. Если процедуры ОВОС разрабатываются и реализуются нерационально, они повлекут за собой высокие административные издержки и текущие расходы, не давая при этом существенных результатов.

3.1 Оценка воздействия на окружающую среду в странах ЦВЕ⁹

После 1989 г., почти все страны ЦВЕ приняли процедуры для оценки воздействия на окружающую среду. В некоторых из этих стран, разработке этих процедур способствовало законодательство ЕС по ОВОС 1985 г., а также Конвенция Эспоо по ОВОС в Трансграничном Контексте 1991 года. Разработку и реализацию законов по ОВОС в некоторых странах ЦВЕ также поддерживали двусторонние доноры (см. вставку 5.8). Законодательство большинства стран ЦВЕ в области ОВОС требует, чтобы заявители открывали для общественности свои исследования по воздействию на окружающую среду, оповещали об этом и предоставляли определенный период времени для замечаний, часто предусматриваются и общественные слушания. Количество проводимых ОВОС значительно варьируется для различных стран. В Венгрии, где предусмотрены относительно жесткие процедуры скрининга, включая высокие пороговые показатели для минимальных размеров проекта в 1996 г. было проведено 20 ОВОС, а в Польше, где используются аналогичные правила скрининга, было проведено 25 ОВОС за тот же год. В Болгарии же, где применяется менее жесткий процесс отбора, было проведено около 1000 ОВОС.

Оценки воздействия привели к блокированию некоторых проектных предложений. В Чешской Республике из 500 проектов, рассмотренных в период между 1992 и 1997 гг., около 10 % было приостановлено или отклонено (ОЭСР, 1999). В большинстве случаев ОВОС в странах ЦВЕ обеспечили соблюдение проектами национальных и местных природоохранных требований. Например, в некоторых ОВОС, одоблив утверждение проектов, тем не менее потребовали от заявителей усилить охрану окружающей среды в ходе строительства и эксплуатации проектируемых объектов.

Вставка 5.8. Поддержка ОВОС в странах ЦВЕ донорами и МФИ

Двусторонние доноры, в частности, Нидерланды, Великобритания, США и программа Фаре (ЕС), играли важную роль, помогая в разработке законов и регулирующих актов по ОВОС в странах ЦВЕ. Рядом доноров были также организованы семинары по методам оценки воздействия на окружающую среду. Кроме того, такие МФИ, как ЕБРР и Всемирный банк, провели ОВОС для многих своих проектов в регионе. В некоторых случаях выводы и опыт этих ОВОС помогли в укреплении национальных процедур ОВОС. МФИ вовлекали некоторых экспертов стран ЦВЕ в подготовку ОВОС для своих проектов в регионе, что позволило обеспечить непосредственную передачу опыта. В дополнение к внешней помощи после Софийской конференции «Окружающая среда для Европы» 1995 г. страны ЦВЕ создали «Софийскую инициативу по ОВОС», обеспечивающую платформу для обсуждения общих проблем и для обмена опытом. Председательствует на этом совещании Хорватия, а Региональный экологический центр является его секретариатом.

Источник: (Dusik; Kennedy)

В некоторых странах природоохранные органы столкнулись с проблемой слабости природоохранных институтов, когда они пытались внедрить процедуры ОВОС. Эта проблема, в частности, была свойственна тем странам ЦВЕ, которые проводили значительное количество ОВОС, не имея мощного управленческого потенциала. В таком случае им было сложно обеспечить качественную оценку. Природоохранным ведомствам этих стран следует рассмотреть вопрос о

введении более жестких процедур скрининга, чтобы обеспечить использование их ограниченных ресурсов для рассмотрения наиболее важных проектов. (В Болгарии такая реформа была проведена в 1997 г., и количество ежегодно проводимых ОВОС сократилось). Еще одна проблема связана с тем, что многие чиновники стран ЦВЕ, которые работают над ОВОС (особенно на местном уровне) нуждаются в дополнительной подготовке и в унифицированных пособиях по техническим проблемам процедур ОВОС, а также в подготовке по вопросам участия общественности и проведению общественных слушаний. Кроме того, заключения по воздействию на окружающую среду часто отличались невысоким качеством. Некоторые страны ЦВЕ, включая Чешскую Республику, Хорватию и Польшу, решали эту проблему при помощи создания системы аккредитации для консультантов, которые занимаются подготовкой этих документов. Некоторые страны ввели формальный процесс анализа для определения конкретных элементов и подходов для каждого заявления о воздействии на окружающую среду. Этот процесс должен помочь сконцентрировать внимание на наиболее важных последствиях проекта. В Эстонии и Венгрии, регулирующие акты по такому анализу предусматривают участие общественности на этой ранней стадии.

В процессе присоединения к ЕС страны-кандидаты должны будут укрепить свои процедуры ОВОС. Хотя большинством стран ЦВЕ разработано законодательство, совместимое с Директивой ЕС по ОВОС (1985 г.), эти законы необходимо будет пересмотреть во исполнение более жесткой Директивы ЕС 1997 г., которая включает более детализированные требования к скринингу, углубленные спецификации для подготовки заключений о воздействии на окружающую среду и положения по трансграничному ОВОС.

В ряде стран ЦВЕ введены также *стратегические оценки воздействия на окружающую среду* для рассмотрения отраслевых политических стратегий и планов землепользования (к настоящему времени, лишь несколько стран Западной Европы, такие как Голландия и Швейцария, использовали этот механизм). У стран ЦВЕ имеется лишь начальный опыт применения этих методов: к середине 1998 г. Словакия, наиболее активная в этом отношении страна, провела три стратегических ОВОС; Эстония провела две такие оценки. В 1998 г. в Чешской Республике началось проведение стратегической оценки энергетической политики страны. Стратегические ОВОС могли бы сыграть важную роль в интеграции природоохранных соображений в отраслевую политику. Они были важной темой для обсуждения среди стран ЦВЕ, принимающих участие в «Софийской инициативе по оценке воздействия на окружающую среду».

3.2 Оценка воздействия на окружающую среду в ННГ¹⁰

В ННГ в основу оценки воздействия на окружающую среду была положена советская система государственной экологической экспертизы, введенная в конце 1980-х годов. В соответствии с ней, экспертные комитеты рассматривали экологическое воздействие практически всех новых промышленных проектов, а также многих проектов модернизации существующих предприятий. Эти комитеты могли принимать обязательные к выполнению решения по приостановке или по внесению изменений в проекты. Имелись лишь минимальные положения об информировании общественности или об участии общественности и в большинстве ННГ эти направления по-прежнему остаются недостаточно развитыми.

Несколько ННГ провели незначительные реформы советской системы экологической экспертизы. Эти страны продолжали требовать проведения экспертиз для практически всех новых проектов: ежегодно в Беларуси, Украине и Узбекистане проводилось несколько тысяч государственных экологических экспертиз, в России их число доходило до 100 тыс. Это привело к

перегрузке административных ресурсов, ограничивая степень внимания и время, которое природоохранные органы и экспертные комитеты могли уделять каждому отдельному проектному предложению. В большинстве ННГ постановления по экологической экспертизе предусматривают, что результаты исследования воздействия на окружающую среду должны предоставляться общественности. Большинство из них ввели также положения об участии общественности в рамках параллельного процесса - общественной экологической экспертизы. На практике, возможности для участия общественности по-прежнему оставались редкими. В России, с начала 1990-х гг. было проведено только около десяти общественных экспертиз.

В некоторых ННГ, таких как Армения и Молдова, была проведена более радикальная реформа ранее существовавших процедур, приняты перечни для скрининга, позволяющие сконцентрировать внимание на наиболее важных проектах, были приняты требования к подготовке заключений о воздействии на окружающую среду и более расширенные процедуры для общественных слушаний. Реформы в этом направлении могли бы привести к укреплению системы экологической экспертизы и в других ННГ. К настоящему времени, в Армении и Молдове воплощение этих реформ замедлилось из-за отсутствия необходимого институционального потенциала и недостаточного уровня подготовки персонала, например, лишь немногие чиновники имели опыт организации общественных слушаний.

В целом по ННГ, по неофициальным данным, экологическая экспертиза отклоняет от 10 до 20 % проектных предложений. Хотя многие из этих предложений, возможно, исправляются и затем вновь подаются на экспертизу, можно считать, что экологическая экспертиза сокращает риск для окружающей среды, связанный, по меньшей мере, с потенциально наиболее опасными проектами. Кроме того, в большинстве ННГ предусматривается экологическая экспертиза для отраслевых планов и стратегий, хотя на практике такие положения использовались редко.

ННГ могут предпринять ряд шагов для укрепления экологической экспертизы. Примером реформ в Армении и Молдове могут воспользоваться и другие страны. В этих двух странах, равно как и в других, чиновники и эксперты, работающие в области экологической экспертизы, нуждаются в подготовке, пособиях и в других видах помощи. До настоящего времени существовали лишь единичные механизмы для укрепления потенциала или совещания для чиновников различных ННГ, позволяющие проводить обмен опытом. Центрально-европейский университет в Будапеште проводит годовые курсы подготовки для экспертов, представителей НПО и правительственных чиновников. В России экологические НПО попытались способствовать проведению процедур общественной экологической экспертизы. Центр общественной экологической экспертизы «Эко-Линия» (Москва) подготовил пособие для участия общественности и обеспечивал поддержку и подготовку персонала для групп, желающих участвовать в экологической экспертизе; подобные центры были созданы и в восьми регионах России. Эти и сопутствующие усилия НПО в ННГ поддерживались частными фондами США и Западной Европы. Предоставляли помощь и несколько двусторонних доноров, включая Голландию и США (US AID). США помогали Украине в подготовке ряда оценок воздействия на окружающую среду.

4. Экологические информационные системы

Эффективные экологические информационные системы жизненно важны для управления охраной окружающей среды, включая разработку и реализацию политических мер. Эти системы включают персонал, оборудование и процедуры для сбора и упорядочения экологических данных, для их обработки и приведения к виду, необходимому для политического руководства и для

общественности (Rump). В начале переходного периода большинство стран ЦВЕ и ННГ собирали значительные объемы экологических данных, но различные ведомства, вовлеченные в сбор данных, редко делились своей информацией. (А если это и происходило, то данные не всегда были сопоставимы). Качество данных оставалось ненадежным, данные, собранные различными институтами, часто имели неполный характер, не предпринималось особых усилий для анализа или синтеза различных данных с целью разработки политики, экологическая информация редко предоставлялась общественности (ОЭСР, 1993, 1996). В ПДОС странам региона настоятельно рекомендовалось улучшить мониторинг состояния окружающей среды и перепроверку данных об уровнях выбросов, в частности в «горячих точках», создавать интегрированные национальные информационные системы для обеспечения координации различных ведомств и разрабатывать свою политику на базе достоверной информации, которая должна быть открытой для общественности.

В течение переходного периода многие страны ЦВЕ значительно улучшили качество данных экологического мониторинга. Национальные усилия в этой области получили значительную поддержку от зарубежных программ технической помощи, предоставивших оборудование и обеспечивших подготовку персонала. Большинство стран ЦВЕ выделили национальные ресурсы на улучшение оборудования и институтов мониторинга. Значительная доля ресурсов стран ЦВЕ и внешних ресурсов была направлена на усиление мониторинга в «горячих точках», таких как Катовицкое и Краковское воеводства (Польша), а также в крупных городах.

Большинство стран ЦВЕ создали также национальные институты и сети для сбора данных различных сетей мониторинга, для распространения и анализа этой информации. В некоторых странах, институты мониторинга получили значительную автономию, чтобы обеспечить их независимость и достоверность данных. Эстония создала Экологический информационный центр при министерстве охраны окружающей среды и ввела новую национальную программу мониторинга. В Болгарии была создана Национальная система экологического мониторинга (см. вставку 5.9). В большинстве стран ЦВЕ улучшилась и межведомственная координация, хотя в Болгарии и в других странах остались и существенные проблемы. Кроме того, страны ЦВЕ (равно как и ННГ) улучшили интеграцию своих национальных информационных систем с международными сетями, включая сети, которые координируются Европейским экологическим агентством и ЮНЕП. Такое международное сотрудничество сделало возможным обмен опытом между различными странами; помогает в их усилиях по повышению качества данных и в улучшении национальных систем отчетности по международным конвенциям и по другим обязательствам этих стран (см. Приложение X).

Большинство стран ЦВЕ значительно расширили объем экологических данных и информации, предоставляемых общественности. В большинстве из них сейчас публикуются ежегодные доклады о состоянии окружающей среды, в которых представлены данные из основных источников. Все большее число стран предоставляют эту информацию через Интернет или иные электронные сети. Многие страны использовали экологические индикаторы, чтобы эти данные были понятнее политическому руководству и общественности (в таких отчетах в качестве основы часто использовался «основной набор» экологических индикаторов ОЭСР). Три страны Балтии, работая с Балтийским экологическим форумом (Рига), разработали общий набор индикаторов и использовали его для подготовки общего доклада о состоянии окружающей среды. В нескольких странах ЦВЕ принятые в последнее время законы укрепили право общественности на доступ к экологической информации. Некоторые природоохранные ведомства создали центральные и региональные бюро, которые должны отвечать на информационные запросы общественности.

Вставка 5.9. Развитие болгарской системы экологического мониторинга

Качество экологической информации в Болгарии было повышено благодаря национальным инициативам и внешней помощи. В 1994 г. правительство Болгарии создало Национальную систему экологического мониторинга, деятельность которой координировал Национальный центр охраны окружающей среды и устойчивого развития. Программа Фаре и другие доноры предоставили новое оборудование для мониторинга и компьютерное оборудование. Значительно повысилось качество данных, а региональные инспекции получили возможность ежедневно передавать свои данные в Центр. Природоохранные ведомства предоставляли информацию общественности. Радиостанции в Софии и в некоторых других городах использовали данные местных систем мониторинга для ежедневных сообщений об уровне загрязнения воздуха в городах.

Остался и ряд проблем. Некоторые правительственные ведомства, отвечающие за сбор данных, предоставляли эти данные нерегулярно. Болгария столкнулась и с трудностями в интеграции всего оборудования и методов, предоставленных различными донорами по линии технической помощи. Были годы, когда госбюджет и национальный экологический фонд, финансирующие текущие расходы системы мониторинга, не выделяли достаточных средств на покрытие более высоких затрат на новое оборудование, поэтому бюро мониторинга вынуждены были приостанавливать отдельные виды деятельности. Еще одна проблема связана с тем, что власти стали требовать плату за предоставление некоторых данных, что потенциально ограничивает доступ общественности к информации.

Источник: (Georgieva and Moore; Milushev)

Несмотря на эти успехи, остаются и некоторые существенные недостатки. Во всех странах ЦВЕ (как и во всех ННГ), мониторинг выбросов не способен удовлетворить требования сложной системы платежей за загрязнение. В некоторых странах ЦВЕ, включая Болгарию, финансирование информационных систем и систем мониторинга остается ограниченным. Правительства могли бы также предпринять дальнейшие усилия, чтобы предоставлять информацию общественности в более ясной и простой форме, что могло бы повысить уровень информированности общественности о природоохранных проблемах и о политических целях охраны окружающей среды.

В большинстве ННГ экологические информационные системы сталкиваются с еще более острыми проблемами, включая резкое сокращение финансирования. В России и Беларуси, в условиях снижения бюджетного финансирования, экологические фонды сыграли жизненно важную роль в финансировании экологического мониторинга. Фонды Беларуси в 1995 г. выделили более 1 млн. долл. США на оборудование и на деятельность по мониторингу: в Гомеле местный экологический фонд профинансировал новое оборудование для мониторинга и выплачивал заработную плату большей части персонала, занятого мониторингом загрязнения (ОЭСР, 1997а). Некоторые ННГ, включая Россию, медленно проводили реформы, в частности, сокращение избыточного персонала и устранение дублирования полномочий различными ведомствами. В результате, ограниченные ресурсы использовались неэффективно, что еще больше снижало эффективность информационных систем. В России, в середине 1990-х гг. по меньшей мере 16 национальных ведомств занимались сбором или обработкой экологической информации. В системе мониторинга одного лишь Госкомитета по водным ресурсам было занято 10 тыс. человек. Для реформирования этой системы федеральное правительство России создало Единую государственную систему экологического мониторинга. Однако, практическое осуществление этих реформ по-прежнему проходит медленно (ОЭСР, 1996).

Если «северные» ННГ в начале переходного периода имели относительно развитые системы мониторинга, другие страны, в частности в Центральной Азии и на Кавказе, обладали

относительно слабыми системами, которые вскоре почти прекратили свое существование из-за сокращения бюджетных ассигнований (Всемирный банк, 1998). Недавно предприняты национальные усилия (поддержанные международной помощью) для восстановления этих систем. В Центральной Азии, важную роль сыграли несколько программ помощи: программа ТАСИС (ЕС) помогла в разработке информационной системы по региональному водопользованию в рамках Программы по Аральскому морю, Швейцария предоставила ряду стран оборудование для мониторинга, Голландия предоставила помощь для информационных систем в области планирования землепользования, а ПР ООН работала с этими странами по подготовке регионального доклада о состоянии окружающей среды.

5. Улучшение контроля за соблюдением природоохранного законодательства

В эпоху централизованного планирования правительственные институты и механизмы для контроля за исполнением требований охраны окружающей среды были слабыми и не оказывали особого влияния на основных загрязнителей - крупные государственные предприятия. В течение переходного процесса большинство стран ЦВЕ укрепили правовую базу и контролирующие органы, создавая заново или укрепляя национальные экологические инспекции и вводя новые инструменты контроля (см. вставку 5.10). В ПДОС подчеркивалась важность этих усилий и необходимость последовательного, эффективного правоприменения по законодательству об охране окружающей среды.

В Польше, одной из первых правительственных реформ в области охраны окружающей среды было усиление полномочий национальной инспекции *PIOS*, по мониторингу промышленных выбросов и по применению санкций. Инспектора получили право на внезапные контрольные посещения промышленных предприятий, а также право останавливать производственный процесс или все предприятие в случае серьезных нарушений. Польша также увеличила бюджет инспекции; это финансирование, вместе с внешней помощью, значительно повысило возможности *PIOS* по мониторингу уровней загрязнения. Эти усилия Польши и других стран ЦВЕ по укреплению правоприменения и деятельности в области охраны окружающей среды пользовались мощной общественной поддержкой, по крайней мере, на ранних этапах переходного процесса.

5.1 Препятствия для усиления контрольной деятельности

Многие страны ЦВЕ и почти все ННГ сталкиваются с постоянными проблемами институционального потенциала, которые ослабляют усилия по контролю за исполнением природоохранных требований. Одной из проблем является то, что, хотя системы стандартов качества окружающей среды и предельно допустимых выбросов в странах ЦВЕ/ННГ имели под собой сильную теоретическую базу, их эффективное практическое применение было крайне затруднено, если не невозможно. В соответствии с подходом, который используется практически во всех странах ЦВЕ/ННГ, предприятия должны отчитываться по своим выбросам в атмосферу и сбросам стоков перед экологическими инспекциями (самостоятельная отчетность предприятий часто основывалась на оценках по уровням производства, а не на фактических измерениях), инспекции имели право проверять уровни выбросов.

Вставка 5.10. Инструменты для контроля за исполнением законодательства

Контроль за исполнением законодательства в области охраны окружающей среды - это действия и механизмы, обеспечивающие соблюдение природоохранных требований со стороны загрязнителей, предотвращение угрозы окружающей среде или здоровью населения. Действия по контролю могут включать инспекцию предприятий-загрязнителей, санкции и другие действия с целью принудительного выполнения требований, переговоры с загрязнителями для разрешения проблем, связанных с соблюдением законодательства.

Страны региона использовали несколько основных инструментов для контроля. *Экологические разрешения* стали основой для правоохранительных действий. Эти юридические документы, вырабатываемые в ходе переговоров с основными загрязнителями, определяют предельно допустимые уровни загрязнения и другие эксплуатационные требования. Исходя из разрешений определяются *предельно допустимые уровни загрязнения, размеры платежей и штрафов*. Большинство стран ЦВЕ и ННГ разработали также процедуры *оценки воздействия на окружающую среду*. В некоторых странах результаты этих оценок учитывались в ходе последующих переговоров по экологическим разрешениям для утвержденных проектов.

Во многих странах ЦВЕ и ННГ, экологические инспекции могут также *закрывать* либо предприятия в целом, либо отдельные производственные процессы, чтобы добиться исполнения требований. В Румынии, природоохранные органы закрыли свинцовый комбинат в Бая-Маре, выбрасывавший значительное количество загрязнителей. Некоторые страны интенсивно используют этот прием, природоохранные органы Молдовы в 1997 г., выписали 60 постановлений о временном закрытии. Однако, такое частое применение этой санкции может быть связано со слабостью других инструментов правоприменения. В большинстве стран ЦВЕ/ННГ закрытие предприятий используется редко.

Многие инспекции стран ЦВЕ/ННГ проводят *переговоры* с предприятиями для определения разрешенных уровней загрязнения и других требований. Хотя переговоры между инспекциями и загрязнителями играют важную роль и в некоторых странах Западной Европы, но в этих странах, как правило, есть сильные инспекции, а также системы, обеспечивающие их подотчетность - эти факторы отсутствуют во многих странах ЦВЕ/ННГ.

Кроме того, инспекциям стран ЦВЕ/ННГ часто недостает формальных процедур для работы с загрязнителями, которые не выполняют требований своих разрешений. Жесткие меры, такие как закрытие предприятий, могут создавать политические проблемы, в то время как другие санкции достаточно слабы, даже в тех странах, которые укрепили свои экологические инспекции, таких как Чешская Республика. Для разрешения этой проблемы, польская инспекция начала использовать согласованные с загрязнителями *графики выполнения*, устанавливающие сроки для тех или иных мероприятий. Эти графики предусматривают и жесткие санкции в случае, если указанные сроки не выдерживаются. При использовании такого механизма (напоминающего зачет платежей за загрязнение, используемый в других странах), предприятия могут удерживать определенную часть начисленных платежей за загрязнение и штрафов за невыполнение и использовать эти средства для инвестиций в деятельность по контролю загрязнения. В Чешской Республике графики выполнения использовались на уровне пилотных проектов.

Источник: (Farmer; INECE; ОЭСР, 1997e; ОЭСР, 1997f; ОЭСР, 1999; UN/ECE)

Даже в тех странах, инспекции которых значительно укрепили свой персонал и оборудование для мониторинга, как, например, в Польше, у этих органов не было достаточных ресурсов для эффективной проверки данных мониторинга на всех предприятиях-загрязнителях и по всем загрязняющим веществам. Во многих других странах ЦВЕ/ННГ, у инспекторов не было достаточного количества необходимого оборудования или ресурсов для измерения выбросов. В Молдове, количество экологических инспекторов сократилось почти вдвое за период с 1990 по 1995 г., в 1995 г. многие подразделения экологической инспекции не имели не только современного оборудования для мониторинга, но и автомобилей для поездок на предприятия.

Правда, с того времени их финансирование увеличилось (UN/ECE, 1998). Во многих странах ЦВЕ/ННГ были установлены сравнительно небольшие штрафы для предприятий, занижавших в отчетности данные о выбросах. У предприятий были все основания продолжать эту практику, поскольку именно отчетные данные использовались для расчета платежей за загрязнение и штрафов за нарушения (Anderson and Fiedor).

Усугубила эти проблемы и усложненность существующих систем экологических разрешений, предельно допустимых выбросов и платежей, которые охватывают десятки (если не сотни) загрязнителей. в частности, загрязнителей воздуха. (И наоборот, многие предприятия стран региона сбрасывали свои стоки в муниципальные канализационные системы, хотя это затрудняет работу станций очистки стоков, одновременно снижается количество точечных источников, по которым инспекциям нужно проводить мониторинг.) Проблемы мониторинга (это касается как загрязнения воздуха, так и твердых и опасных отходов) значительно обострились по мере значительного роста числа малых и средних предприятий.

5.2 *Ответные меры*

Несколько стран ЦВЕ/ННГ пытались разрешить эти проблемы. Сталкиваясь с большим числом загрязнителей и с растущим числом предприятий, которые необходимо контролировать, инспекции нескольких стран сконцентрировали свои усилия на наиболее важных загрязнителях. На раннем этапе переходного периода, национальные природоохранные ведомства Польши определили 80 наиболее значительных предприятий-загрязнителей страны (еще 800 загрязнителей были установлены региональными инспекциями). Каждое предприятие должно было разработать и внедрить программу охраны окружающей среды, а природоохранные органы сосредоточили инспекционную деятельность на этих компаниях. Система инспекций Литвы, принятая в 1994 г., разделила загрязнителей на четыре класса, в зависимости от их величины; а инспекции более часто контролировали наиболее крупных загрязнителей. В России, в соответствии с рекомендациями Гарвардского института международного развития (ГИМР) по контролю загрязнения воздуха, было предложено, чтобы природоохранные органы сосредоточили свои ограниченные ресурсы на наиболее крупных загрязнителях (см. вставку 5.6).

Некоторые страны решали проблему финансовых ресурсов за счет разработки механизмов целевого финансирования инспекций. В соответствии с новой системой, принятой в Румынии, предприятия-загрязнители должны регулярно вносить платежи за экологические разрешения, эти поступления покрывали затраты на деятельность по мониторингу и расходы на правоохранные действия. Некоторые страны также улучшили прозрачность и подотчетность своих инспекций. В Польше и в нескольких других странах ЦВЕ в процессе переговоров об экологических разрешениях могут принимать участие НПО.

5.3 *Контроль в области охраны окружающей среды и переходная экономика ННГ*

Несмотря на эти усилия, медленные темпы экономических реформ, в частности, во многих ННГ, вместе с невысокой политической приоритетностью вопросов охраны окружающей среды, чрезвычайно осложнили контроль в области охраны окружающей среды. Например, инспекции с огромным трудом могли заставить промышленные предприятия, работающие с частичным использованием мощностей, выполнять или даже учитывать природоохранные требования. Многие предприятия ННГ остались в руках государства или сохранили прочные связи с государственными структурами; в некоторых случаях такие предприятия имели политическую поддержку и не

спешили соблюдать природоохранные требования. Природоохранные органы ННГ иногда сталкивались с трудностями, пытаясь добиться решения проблем загрязнения от предприятий, имеющих большие экспортные поступления и выбрасывающих огромные объемы загрязнителей (см., например, ситуационное исследование по «Норильскому Никелю» в главе 7). В целом, контроль в области охраны окружающей среды, вероятно, останется слабым, если не будут проведены дальнейшие экономические и институциональные реформы и если не укрепится политическая и общественная поддержка охраны окружающей среды.

5.4 Сотрудничество и оценка

Страны ЦВЕ/ННГ могут воспользоваться двумя приемами, чтобы определить возможности для разрешения своих часто серьезных проблем в области природоохранного контроля. Во-первых, должностные лица экологических инспекций и политические руководители высокого уровня региона следовало бы обмениваться опытом проведения контрольной деятельности и применяемыми методологиями - до сих пор эту возможность в значительной мере упускали. Две международные инициативы последнего времени создали платформы для такого обмена опытом (см. вставку 5.11).

Вставка 5.11. Международное сотрудничество по укреплению природоохранного контроля

Природоохранные контролирующие органы региона объединились в рамках двух недавних международных инициатив. Международная сеть по контролю за исполнением природоохранного законодательства (INECE) возникла на базе многосторонних дискуссий стран ОЭСР в 1980-е годы. Сеть «INECE» расширила эти дискуссии до глобального уровня. Эта сеть, координируемая совместно правительствами Голландии и США, организовывала регулярные семинары по вопросам выполнения природоохранных требований и правоприменения в этой области и разрабатывала учебные пособия для национальных инспекций. «INECE» начала осуществление рабочей программы для региона. Первый семинар для чиновников стран ЦВЕ и ННГ был проведен в Вильнюсе (Литва) в мае 1998 г. Кроме этого, неформальная сеть ЕС по контролю за исполнением природоохранного законодательства (IMPEL) организовала сеть для стран-кандидатов на присоединение к ЕС, в рамках этой сети страны-члены ЕС и страны-кандидаты будут иметь возможность обсуждать ключевые проблемы и обмениваться информацией по практической реализации природоохранного законодательства ЕС.

Источник: (ЕС; INECE)

Во-вторых, страны региона могут укрепить контроль в области охраны окружающей среды (и в более широком смысле - эффективность контроля загрязнения) благодаря регулярному пересмотру своих инструментов для контроля загрязнения и механизмов выполнения природоохранных требований. Большинство стандартов качества, экономических инструментов и других инструментов, используемых в странах ЦВЕ/ННГ, было разработано без анализа их эффективности для охраны окружающей среды, экономических издержек, административных затрат или иных последствий. Природоохранным ведомствам региона следует рассмотреть вопрос о проведении регулярной оценки эффективности и воздействия своих политических инструментов (ОЭСР, 1997с). Для этого потребуется использовать экономический анализ и другие методы. Некоторые страны ЦВЕ/ННГ уже приобрели опыт использования этих видов анализа при разработке политических стратегий охраны окружающей среды последнего времени.

6. Роль информации и участия общественности в управлении загрязнения

В ПДООС отмечалось, что информированность общественности и ее обеспокоенность состоянием окружающей среды, вместе с политическим давлением и давлением со стороны НПО, могут стать движущей силой для охраны окружающей среды. Обеспокоенность общественности и давление с ее стороны также могут содействовать внедрению требований по борьбе с загрязнением и проведению правоохранительных действий по их внедрению. В недавних исследованиях Всемирного банка, посвященных усилиям по контролю загрязнения в различных регионах мира, отмечалось, что:

«...даже в промышленно развитых странах, природоохранное законодательство - это лишь первый этап длительного и сложного процесса *достижения социального консенсуса* – подкрепленного правовыми инструментами – по вопросу о том, что представляет собой экологически приемлемое поведение» (Hanrahan et al; курсив наш).

В некоторых странах ЦВЕ/ННГ информирование общественности и ее участие сыграли важную роль в стимулировании сокращения загрязнения. Внимание со стороны общественности Польши к перечню «самых крупных загрязнителей» (см. выше), в комплексе с усилиями по правоприменению, помогло заставить эти предприятия сократить наносимый ими экологический ущерб. В Болгарии общественные протесты против интенсивного загрязнения воздуха, угрожающего здоровью населения, производимого предприятиями черной и цветной металлургии - вместе с временным закрытием предприятий, которое осуществляли природоохранные органы - способствовало тому, что эти предприятия установили более эффективное оборудования для улавливания пыли (ОЭСР, 1997а). Сотрудничество также дало свои результаты. Некоторые региональные и местные органы власти осуществили программы действий по охране окружающей среды (РЦДООС и МПДООС) с участием НПО и промышленности. В Остраве (Чешская Республика), в рамках программы действий были созданы рабочие группы, объединившие представителей различных заинтересованных сторон и использовавшие методы оценки риска для выявления наиболее серьезных проблем, вызываемых загрязнением и представляющих опасность для здоровья населения. Впоследствии местные промышленные предприятия установили модернизированное пылепоглощающее оборудование и предприняли другие меры для сокращения серьезного загрязнения воздуха.

В ходе переходного периода, большинство правительств стран ЦВЕ/ННГ обеспечили больший доступ общественности к экологической информации, а также большие возможности для участия общественности в принятии решений. Эти меры помогли поднять уровень информированности общественности и уровень знаний по экологическим проблемам. В ряде стран ЦВЕ/ННГ, промышленность, НПО и другие заинтересованные стороны принимали участие в формировании новых стратегий охраны окружающей среды. Это помогло добиться консенсуса по вопросу целей охраны окружающей среды, а также по деятельности для достижения этих целей. В нескольких странах ЦВЕ предприятия стали проводить добровольные мероприятия по охране окружающей среды, такие как принятие программ более чистого производства и управления охраной окружающей среды на предприятиях.

Несколько стран планируют ввести новые инструменты, которые будут способствовать повышению степени информированности общественности, такие как «регистры выброса и перемещения загрязнителей». При их использовании в регионе необходимо будет принять во внимание проблему качества данных, связанную с данными самостоятельной отчетности о выбросах. Кроме того, системы управления охраной окружающей среды могут стимулировать

предприятия к осуществлению добровольных усилий по управлению охраной окружающей среды и открывать для общественности информацию об уровнях выбросов и о своих целевых показателях; страны ЦВЕ, которые стремятся присоединиться к ЕС, могут стимулировать такой подход за счет приоритетного принятия Директивы по системам экологического менеджмента и аудита.

К настоящему времени лишь немногие природоохранные ведомства в полной мере учитывали влияние информированности общественности и ее участия на правоохранительную деятельность в области охране окружающей среды. Во многих странах ЦВЕ, более широкий доступ общественности к информации и более широкое ее участие - вместе с более тесным сотрудничеством между правительствами, экологическими НПО, коммерческими и промышленными кругами - могут стать новой основой для укрепления контроля загрязнения, а также для политики охраны окружающей среды в целом, особенно на региональном и на местном уровнях.

Вставка 5.12. Регистры выброса и перемещения загрязнителей

Несколько стран ОЭСР ввели «регистры выброса и перемещения загрязнителей» (РВПЗ). Эти базы данных суммируют информацию о потенциально опасных выбросах в окружающую среду, сообщаемую предприятиями. Базы данных построены так, что облегчить поиск - либо по загрязнителям, компонентам окружающей среды (вода, воздух или твердые отходы), либо по источнику (завод или предприятие). РВПЗ помогает природоохранным ведомствам сводить воедино и обрабатывать данные по загрязнению, помогая, таким образом, политическому руководству выявлять более четко, какие предприятия выбрасывают основные загрязнители, что выбрасывается и где. Кроме того, эта информация должна быть доступной для общественности либо в полном объеме, либо частично посредством регулярно издаваемых докладов (в некоторых странах эти данные доступны в сети Интернет). В некоторых странах отчетность для РВПЗ добровольная, в других, включая США, от предприятий требуется предоставлять данные о загрязнении в национальный РВПЗ, который называется «реестром токсичных выбросов». Практически во всех случаях те страны, которые ввели эффективные РВПЗ, разработали их с участием основных вовлеченных сторон, включая представителей деловых и промышленных кругов, а также представителей экологических НПО. РВПЗ продемонстрировали ряд преимуществ:

- Правительственные структуры использовали их для отслеживания прогресса в достижении целевых показателей по сокращению загрязнения и для определения приоритетных направлений снижения загрязнения.
- Кроме того, РВПЗ, объединяющие данные по выбросам в различные компоненты окружающей среды, помогли природоохранным ведомствам улучшить взаимодействие узких специалистов, занимающихся только загрязнением воды или воздуха, либо образованием твердых и опасных отходов.
- Предприятия обнаружили, что сбор данных для РВПЗ позволяет определять возможности для снижения расточительного использования ресурсов и повышения эффективности. В некоторых случаях, природоохранные ведомства использовали РВПЗ для выявления предприятий, производящих значительные выбросы и помогли этим предприятиям во внедрении более чистых методов производства и других подходов для сокращения загрязнения.
- Что касается общественности, то РВПЗ стали источниками исходной информации для участия общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды. Доступ общественности к этим данным часто был критически важным фактором в некоторых странах ОЭСР, доступ общественности к информации о загрязнении заставил высших менеджеров предприятий сконцентрировать свое внимание на вопросах охраны окружающей среды, вводить целевые показатели сокращения загрязнения на предприятиях и добиваться их реализации.

В некоторых случаях РВПЗ могут стать непосредственным инструментом для сокращения загрязнения. Например, Агентство по охране окружающей среды США использовало данные РВПЗ для выявления 600 компаний, которые были наиболее значительными источниками выбросов 17 токсичных химических веществ и настоятельно рекомендовала им добиться снижения выбросов на 33 % к 1992 г. и на 50 % к 1995 г. Хотя для обеспечения выполнения этих рекомендаций не предусматривалось ни санкций, ни стимулов, эти целевые показатели были достигнуты.

Введение РВПЗ началось и в некоторых странах ЦВЕ. В Польше, в соответствии с поправками 1997 г. к рамочному закону страны об охране окружающей среды, был создан государственный национальный реестр выбросов загрязнителей, а также государственные реестры, содержащие информацию по предприятиям (штрафы за нарушения, другие штрафы и требования их экологических разрешений). В Чешской Республике министерство охраны окружающей среды провело пилотный проект по РВПЗ в сотрудничестве с НПО и Химико-технологическим университетом. Вопрос о введении систем РВПЗ рассматривался природоохранными ведомствами Венгрии и Словении.

Разработка РВПЗ поощрялась и в рамках международного сотрудничества. В 1996 г., ОЭСР рекомендовала странам-членам организации вводить РВПЗ. ОЭСР было подготовлено *Руководство для правительств* по разработке РВПЗ. ОЭСР, совместно с ЮНИТАР и правительством Швейцарии, провела также неформальные семинары по РВПЗ в различных регионах мира, чтобы способствовать принятию РВПЗ странами, не входящими в организацию; один семинар (который состоялся в 1997 г. неподалеку от Праги) был проведен для стран ЦВЕ/ННГ. В нескольких случаях разработка РВПЗ в отдельных странах поддерживалась двусторонними донорами и международными организациями. Правительство США и ЮНИТАР помогли природоохранным органам Словакии в разработке проектного предложения по РВПЗ. Во исполнение Директивы ЕС по интегрированному контролю и предотвращению загрязнения потребуются, чтобы РВПЗ вводились странами-членами и странами-кандидатами. Орхусская конвенция призывает страны «постепенно вводить» такие механизмы (были предложены подготовить протокол по РВПЗ к Конвенции).

Источник: (Fénérol, 1998; ОЭСР, 1997d; ОЭСР, 1997f; REC, 1998a)

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Эти критерии основываются, в частности, на работе (ОЭСР (1997с)), а также на (ОЭСР (1995)).
2. По состоянию на 1999 г., ОЭСР были проведены обзоры по Беларуси, Болгарии, Чешской Республики, Венгрии, Польши и России (все эти обзоры, за исключением обзоров по Чешской Республике и по Венгрии, проводились совместно с ЕЭК-ООН); ЕЭК-ООН проведены обзоры по Эстонии, Литве, Молдове, Словении и Украине.
3. Некоторые страны ОЭСР пошли еще дальше и разработали стандарты для пылевых частиц диаметром менее 2,5 микрона.
4. Многие страны ЦВЕ/ННГ для установления предельно допустимых выбросов для каждого предприятия используют модели рассеивания для выбросов загрязнителей воздуха, в комплексе с данными по уровням загрязнения относительно ПДК.
5. В этом разделе использовано несколько основных источников, в частности, работа (Klarer and McNicholas).
6. Он называется налогом, так как поступления направляются в госбюджет. Поступления от сборов за продукцию направляются "целевым назначением" на финансирование расходов по охране окружающей среды.
7. Этот налог составлял 30 шведских крон на 1 кг содержания серы в угле и торфе и 27 крон на 0,1 % содержания серы (по весу) на 1 кубометр жидкого топлива. Этот налог оказал значительный стимулирующий эффект и привел к серьезному снижению выбросов SO_x, а в результате поступления от этого налога оказались меньше предполагаемых (ОЭСР, 1997с).
8. До недавнего времени иностранные инвесторы в ННГ обращали меньше внимания на проблемы ответственности за нанесенный в прошлом экологический ущерб, возможно, в связи с тем, что здесь они сталкивались с более высоким риском и трудностями для прямых инвестиций, чем в странах ЦВЕ.
9. Приведенное здесь обсуждение ОВОС в странах ЦВЕ основывается, в частности, на докладе "*Софийская инициатива по оценке воздействия на окружающую среду*", который был представлен на Орхусской конференции на уровне министров (REC, June 1998).
10. Приведенное здесь обсуждение оценки воздействия на окружающую среду в ННГ основывается главным образом на работах «Cherп» (1998a and 1998b).

ЛИТЕРАТУРА

- Afseh, S., et al., *Controlling Industrial Pollution: A New Paradigm*, Policy Research Working Paper No. 1672, World Bank, Washington, D.C.
- Anderson, G. and B. Fiedor (1997), *Environmental Charges in Poland*, in R.A. Bluffstone and B.A. Larson, eds., *Controlling Pollution in Transition Economies: Theories and Methods*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Antal, I., et al. (1998), *Health and Environmental Co-operation on the Regional Level in Hungary*, in *Assessing Environmental Health Problems in Central and Eastern Europe and the NIS: The Role of Data and Indicators*, OECD, Paris.
- APWG (Air Pollution Working Group) (1997), *Practical Recommendations for Improving Air Pollution Policy in Russia*, Environment Discussion Paper No. 37, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts, January.
- Bluffstone, R.A. (1997), *The Use of Economic Instruments in European Transition Economies: Past Trends and Prospects for the Future*, paper presented at the UN/ECE-OECD Workshop on the Role of Economic Instruments in Integrating Environmental Policy with Sectoral Policies, Pruhonice, Czech Republic, October.
- Cherp, O. (1998a), *Environmental Assessment in the NIS*, background paper for OECD, April.
- Cherp, O. (1998b), personal communication, Central European University, Budapest, June.
- Demydenko, A. (1998), personal communication, UNDP, Tashkent, Uzbekistan, December.
- Dusik, J. (1998), personal communication, Regional Environmental Center (REC), Szentendre, Hungary, March.
- EC (European Commission) (1998), *Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe*, communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe.
- Farmer, A. M. (1998), *A Draft Survey of the Enforcement Institutions of the ECE-INECE Countries and Activities Relating to Permitting, Non-compliance Response, Enforcement Tools and Transboundary Issues*, presented at the first Europe and Central Asia Conference of the INECE, Vilnius, May.
- Fénérol, C. (1998), personal communication, OECD, Paris, October.

- Fournier, J. (1998), *Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union*, in OECD/SIGMA *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma paper No. 23, Paris.
- Garanin, Y.A. (1998), *Financing Water Supply and Waste Water Treatment Systems: A Case Study of Nizhniy Novgorod City*, in *Environmental Financing in the Russian Federation*, OECD, Paris.
- Georgieva, K. and J. Moore (1997), *Bulgaria*, in J. Klarer and B. Moldan, eds., *The Environmental Challenge for Central and Eastern European Economies in Transition*, John Wiley & Sons, Ltd., Chichester, UK.
- Goldenman, G. (1997), *Privatisation and Environmental Liability in CEEC and the NIS: Reviewing Progress Since the 1992 Warsaw Conference*, presented to the Eighth EAP Task Force meeting, Paris, November.
- Golub, A. (1998), *Environmental Financing in the Russian Federation*, in *Environmental Financing in the Russian Federation*, OECD, Paris.
- Gornaja, et al. (1997), *Estonia's Mixed System of Pollution Permits, Standards, and Charges*, in R.A. Bluffstone and B.A. Larson, eds., *Controlling Pollution in Transition Economies: Theories and Methods*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Hanrahan, D., et al (1998), *Developing Partnerships for Effective Pollution Management*, Environment Matters at the World Bank: Annual Review, World Bank, Washington, D.C.
- Harvard Institute for International Development and Environmental Policy and Institutional Resources Group (HIID and IRG) (1998), *Measuring the Environmental Transition in Eastern Europe and the Newly Independent States*, prepared for US AID, Washington, D.C., May.
- Holzmann, U. (1998), *Environmental Liability in Europe: Concerning the Need for a European Directive on Environmental Responsibility*, European Environmental Bureau, Brussels, January.
- INECE (International Network for Environmental Compliance and Enforcement) (1998), *Principles of Environmental Compliance and Enforcement*, (<http://www.inece.org>).
- Jehlicka, P. and M. Branis (1998), *Environmental Protection and Capacity Building in the Czech Republic*, in *Environmental Policy and the Role of Foreign Assistance in Central and Eastern Europe*, commissioned by the Danish Environmental Protection Agency, KPMG, Copenhagen.
- Kennedy, W. (1999), *EIA and Multilateral Financial Institutions*, in *Handbook of Environmental Assessment*, Blackwell Science Ltd, Oxford (forthcoming).
- Klarer, J. (1999), personal communication, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), Szentendre, Hungary, April.
- Klarer, J., and J. McNicholas (1999), eds., *Sourcebook on Economic Instruments – Central and Eastern Europe*, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), Szentendre, Hungary.

- Kozeltsev, M. and A. Markandya (1997), *Pollution Charges in Russia: The Experience of 1990-1995*, Environment Discussion Paper No. 15, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts, January.
- Larson, B.A., et al. (1999), *The Economics of Air Pollution Health Risks in Russia: A Case Study of Volgograd*, World Development.
- Lehoczki, Z. (1998), personal communication, Budapest University of Economics, June.
- Lovei, M. and C. Weiss, Jr. (1997), *Environmental Management and Institutions in OECD Countries: Lessons from Experience*, Environment Dept. Paper No. 46, World Bank, Washington, D.C., March.
- Milushev, M. (1998), personal communication, Sofia.
- OECD (1993), *Environmental Information Systems and Indicators: A Review of Selected Central and Eastern European Countries*, Paris.
- OECD (1994), *Environmental Performance Reviews: Poland*, Paris.
- OECD (1995), *The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy*, Paris.
- OECD (1996), *Environmental Information Systems in the Russian Federation: An OECD Assessment*, Paris.
- OECD (1997a), *Environmental Performance Reviews: Belarus*, Paris.
- OECD (1997b), *Environmental Taxes and Green Tax Reform*, Paris.
- OECD (1997c), *Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy*, Paris.
- OECD (1997d), *Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs): A Tool for Environmental Management and Sustainable Development*, paper presented at the PRTR Workshop for the Americas, San Juan del Rio, Mexico, 29 - 31 July.
- OECD (1997e), *Project on Environmental Permitting of Industrial Facilities: Status and Future Endeavours*, Paris, November.
- OECD (1997f), *Reforming Environmental Regulation in OECD Countries*, Paris.
- OECD (1998), *Eco-efficiency*, Paris.
- OECD (1999), *Environmental Performance Reviews: Czech Republic*, Paris.
- Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) (1998), *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decision-making in the Newly Independent States*, REC, Szentendre, Hungary, June.
- Rump, P. (1998), *The Development of Environmental/Health Information Systems in Countries with Economies in Transition*, in *Assessing Environmental Health Problems in Central and Eastern Europe and the NIS: The Role of Data and Indicators*, OECD, Paris.

- Semeniene, D., et al. (1997), *The Lithuanian Pollution Charge System: Evaluation and Prospects for the Future*, in R.A. Bluffstone and B.A. Larson, eds., *Controlling Pollution in Transition Economies: Theories and Methods*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Semichaevsky, A. (1998), *Reforming Environmental Standards and Environmental Monitoring Systems in Selected Countries of Central and Eastern Europe*, unpublished background paper.
- Sofia Initiative on Environmental Impact Assessment* (1998), report to the “Environment for Europe” Conference, Aarhus, Denmark, June 1998, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), Szentendre, Hungary.
- Stavins, R., and T. Zylicz (1995), *Environmental Policy in a Transition Economy: Designing Tradeable Permits for Poland*, HIID Environment Discussion Paper No. 9, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts.
- Strukova, E. (1998), *Cost-effectiveness Analysis of Health Risk Reduction: Volgograd Case Study*, in *Assessing Environmental Health Problems in Central and Eastern Europe and the NIS: the Role of Data and Indicators*, OECD, Paris.
- United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) (1998), *Environmental Performance Reviews: Republic of Moldova*, United Nations, Geneva.
- Vincent, J. and S. Farrow (1997), *A Survey of Pollution Charge Systems and Key Issues in Policy Design*. In: R.A. Bluffstone and B.A. Larson, eds., *Controlling Pollution in Transition Economies: Theories and Methods*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- World Bank (1996), *World Development Report 1996: From Plan to Market*, Oxford University Press, Oxford.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Oxford University Press, Oxford.
- World Bank (1998), *Transition Toward a Healthier Environment: Environmental Issues and Challenges in the Newly Independent States*, Washington, D.C.
- World Bank and OECD (1993), *Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe: Setting Priorities* – Abridged version of the document endorsed by the Ministerial Conference at Lucerne, Switzerland (28-30 April), Washington, D.C.

ГЛАВА 6

ФИНАНСИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Введение

Сильные природоохранные институты и стратегии, широкая общественная поддержка охраны окружающей среды и эффективные, успешно применяемые на практике инструменты контроля загрязнения - все эти факторы создают мощные стимулы для субъектов экономики, заставляя их предпринимать меры для охраны окружающей среды, включая инвестиции, которые приводят к снижению загрязнения и другой нагрузки на окружающую среду. Центральный вопрос финансирования охраны окружающей среды - это удовлетворение спроса на средства для финансирования этих инвестиций.

Финансирование было одной из наиболее важных проблем, которые обсуждались на международных форумах, включая и процесс «Окружающая среда для Европы» (см. вставку 6.1). В этой главе дается обзор финансирования охраны окружающей среды и с точки зрения предложения, и с точки зрения спроса. Затем приводится информация по уровням внутреннего финансирования охраны окружающей среды, а также по международной помощи и финансированию. Рассматриваются ключевые механизмы финансирования охраны окружающей среды, от рынков капитала до экологических фондов. Что касается муниципальной инфраструктуры (такая как муниципальные канализационные станции), то здесь правительственная политика играет основную роль как в определении спроса на финансовые ресурсы, так и соответствующего предложения. Ряд финансовых вопросов, связанных с производственным сектором, рассматривается в главе 7. В главе 8 рассматриваются вопросы финансирования, связанные с защитой биоразнообразия и ландшафтов.

1.1 Спрос на финансирование для охраны окружающей среды

В общих чертах, спрос на финансирование охраны окружающей среды отражает готовность и способность загрязнителей и пользователей природных ресурсов платить за инвестиции, направленные на разрешение проблем охраны окружающей среды. Он определяется уровнем экономического развития страны, жесткостью установленных экологических стандартов и обеспечением их соблюдения. Этот спрос также отражает фактическую и воспринимаемую остроту природоохранных проблем.

Вставка 6.1. Эволюция обсуждения вопросов финансирования охраны окружающей среды в рамках процесса «Окружающая среда для Европы»

В ПДООС подчеркивалось, что основная часть финансирования для инвестиций в охрану окружающей среды в странах ЦВЕ/ННГ должна поступать из внутренних источников. В программе отмечалась важность определения приоритетов при отборе проектов, укрепления национальных финансовых институтов, для обеспечения возможно большей экономической эффективности использования ресурсов и использования внешнего финансирования в качестве катализатора на стратегических направлениях.

После принятия ПДООС в 1993 г. финансирование охраны окружающей среды по-прежнему оставалось важным вопросом в рамках процесса «Окружающая среда для Европы». На Софийской конференции 1995 г. был сделан вывод, что «препятствием для увеличения финансирования является не столько отсутствие зарубежного капитала, сколько высокая стоимость коммерческих кредитов, ограниченная гибкость механизмов финансирования и проблемы увязки приоритетных потребностей и имеющихся финансовых ресурсов» («Софийская декларация»). Признавалось, что во всех странах региона по-прежнему невысок спрос на финансирование для целей охраны окружающей среды. Тем не менее, обсуждение по большей части концентрировалось в области предложения финансовых ресурсов, в частности, в области разработки новых механизмов финансирования и роли «льготного» финансирования.

После конференции в Софии стала более очевидной растущая дифференциация приоритетов и ситуации в странах быстрых реформ и в других странах, особенно в ННГ. Такое развитие событий приводит к выводу, что финансирование охраны окружающей среды необходимо анализировать более систематическим образом - как взаимодействие спроса и предложения. Доклад СРГ по реализации ПДООС на Орхусской конференции следует такому подходу, уделяя особое внимание взаимосвязи между стратегиями и инструментами (для создания спроса и для мобилизации поступлений), институтами (для распределения ограниченных ресурсов экономически наиболее эффективным образом), инвестициями (производимыми различными секторами экономики) и взаимодействию между национальным и внешним финансированием.

Источник: ОЭСР and PPC (1995); (ОЭСР, 1998a)

Два сектора осуществляют большинство природоохранных проектов и создают спрос на финансовые ресурсы для охраны окружающей среды - предприятия и муниципалитеты. Предприятия, (которые могут быть государственными или частными), производят инвестиции главным образом в проекты предотвращения загрязнения, обработки отходов и контроля загрязнения на собственных объектах. Муниципалитеты, которые также производят инвестиции, связанные с загрязнением окружающей среды, инвестируют главным образом в инфраструктуру коммунальных служб, таких как водоснабжение, канализационная очистка, удаление твердых и опасных отходов, центральное отопление. Эта инфраструктура и коммунальные услуги используются многочисленными пользователями. В этих двух секторах решения об инвестициях в охрану окружающей среды определяются взаимодействием спроса и предложения. Однако, различия в их потенциальных возможностях для привлечения ресурсов и в имеющихся у них средствах приводят к различным типам финансирования со стороны муниципалитетов и предприятий.

Предприятия, стремящиеся к получению прибыли, как правило оценивают инвестиции с точки зрения их потенциальной отдачи - т.е. окупаемости (с учетом соответствующего риска) по отношению к первоначальным вложениям. Хотя природоохранные инвестиции предприятий могут «окупаться» за счет снижения негативных внешних воздействий¹ (таких как загрязнение), большинство предприятий прежде всего заинтересованы в потенциальных возможностях сокращения собственных затрат, например, путем снижения потребления сырья или ресурсов, сокращение расходов на переработку и удаление отходов, сокращение платежей и штрафов за загрязнение или штрафов за невыполнение требований охраны окружающей среды.² Инструменты

природоохранной политики должны создавать стимулы для инвестиций предприятий, хотя, как уже отмечалось в главе 5, во многих странах ЦВЕ/ННГ эти инструменты по-прежнему остаются слабыми. В соответствии с принципом «загрязнитель платит», предприятия должны использовать собственные ресурсы и обеспечивать финансирование инвестиций, рассчитанных на достижение соблюдения требований охраны окружающей среды (см. вставку 6.2). Осуществление принципа «загрязнитель платит» стала важной политической целью для многих стран региона, но ее достижение оказалось сложным, особенно если предприятия работают в условиях экономического кризиса и нестабильной макроэкономической ситуации. Реагируя на эти трудности, многие правительства стран ЦВЕ/ННГ попытались усилить сторону предложения в финансировании охраны окружающей среды за счет применения экологических фондов и других инструментов. Их программы финансирования охраны окружающей среды направлены на обеспечение более высоких финансовых стимулов и на создание таких условий кредитования, которые отвечают особенностям инвестиций в охрану окружающей среды.

Для муниципалитетов, принятие решений о проведении инвестиций в охрану окружающей среды определяется целями национальной, региональной и местной политики охраны окружающей среды, целями социальной политики или политики в области здравоохранения (в частности, обеспечение безопасной питьевой воды), а также применением таких инструментов как сборы и штрафы за загрязнение, которыми в большинстве стран ЦВЕ/ННГ облагают сброс сточных вод муниципальными компаниями очистки стоков. Правительственные программы финансирования охраны окружающей среды, а также плата пользователей были критически важными для финансирования муниципальной инфраструктуры и коммунальных служб в странах ОЭСР и в некоторых странах ЦВЕ/ННГ.

Во многих странах ЦВЕ, в частности, в странах быстрых реформ, в последнее время повысился спрос на инвестиции в охрану окружающей среды. В большинстве стран возобновился экономический рост, что создает ресурсы для инвестиций, макроэкономическая стабилизация сказалась на снижении темпов инфляции и сокращении процентных ставок, сокращение субсидий на энергию, воду и другие ресурсы создало стимулы для повышения эффективности, новые торговые отношения потребовали от экспортеров большего внимания к вопросам охраны окружающей среды, новые политические стратегии и программы, включая НПДООС, и новые инструменты улучшили условия для реализации принципа «загрязнитель платит», децентрализация создала спрос на улучшение коммунальных услуг на местном уровне, растет степень экологической информированности общественности, и (в некоторых случаях) ее готовность платить за улучшение состояния окружающей среды, обязательства по региональным и международным природоохранным конвенциям приводят к инвестициям, часто с привлечением международной помощи.

Присоединение к ЕС приведет к изменению спроса на инвестиции в охрану окружающей среды в странах-кандидатах. Как показывает ряд предварительных оценок, общие инвестиционные затраты 10 стран-кандидатов для достижения соблюдения законодательства ЕС по качеству воздуха, промышленным и коммунальным стокам, управлению твердыми и опасными отходами составляют сумму порядка 120 млрд. экю (EDC). Если учесть, что достижение соблюдения требований рассчитано на относительно короткий период, то эти цифры намного превышают нынешний уровень расходов и ресурсы, которые может представить ЕС для некоторых стран. Определение реалистичных графиков достижения соблюдения требований и разработка экономически эффективных стратегий, которые позволяют реалистично сбалансировать спрос на финансовые ресурсы и соответствующее предложение, будет весьма масштабной проблемой.

Вставка 6.2. Принцип «загрязнитель платит»

Принцип «загрязнитель платит» является основой для финансирования охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики. В соответствии с этим принципом загрязнители используют свои собственные ресурсы для финансирования мероприятий, необходимых для соблюдения экологических стандартов. Роль правительства в борьбе с загрязнением заключается в создании политической и институциональной основы, которая обеспечивает появление спроса на финансирование. На стороне спроса, принцип «загрязнитель платит», не предусматривающий никаких субсидий, на стадии переходного периода предполагает определенные исключения из этого правила. Субсидии или льготное финансирование могут быть оправданы для проектов со значительными внешними затратами/ущербом, такими как воздействие на здоровье населения или потенциальная угроза для природных ресурсов, или же угроза необратимого воздействия на окружающую среду. Более конкретно:

- Субсидии не должны приводить к существенным диспропорциям в международной торговле и в инвестициях;
- Субсидии должны ограничиваться отраслями, которые иначе могут столкнуться с серьезными трудностями при выполнении природоохранных требований; и
- Субсидии должны быть ограничены четко определенным переходным периодом и соответствовать конкретным социально-экономическим проблемам, связанным с реализацией природоохранной политики страны.

Во многих странах ОЭСР, при финансировании инвестиций в инфраструктуру водоснабжения и очистки стоков, правительственные субсидии обычно составляли более половины общей стоимости проектов. Муниципалитеты стран ЦВЕ и ННГ еще более ограничены в своих возможностях, чем муниципалитеты стран ОЭСР, особенно в получении средств от местного населения (либо в виде пользовательской платы, либо в виде местных налогов). Поскольку многие проблемы, с которыми сталкиваются предприятия стран с переходной экономикой, связаны с действиями государственных структур в прошлом, следует ожидать, что государство возьмет на себя определенную часть расходов на сокращение загрязнения. Учитывая, что значительная часть субсидий для бытовых потребителей - это средства, полученные в качестве платежей за загрязнение, выплачиваемых предприятиями-загрязнителями, утверждалось, что использование целевого субсидированного финансирования в переходный период не противоречит принципу «загрязнитель платит» (Peszko and Zyllicz).

Принцип «загрязнитель платит» - основополагающий политический принцип в большинстве стран ЦВЕ, но он нуждается в дальнейшей практической реализации. В ряде ННГ это принцип установился не столь прочно, и для его практического применения требуется четкое разграничение двух ролей государства - регулятора и основного субъекта экономической деятельности. В большинстве ННГ принцип «загрязнитель платит» теоретически интерпретируется как обязанность загрязнителя платить за ущерб, нанесенный загрязнением (Adeishvili and Waughray). Поскольку принцип подобного рода трудно использовать на практике, его часто толкуют еще более узко - как то, что загрязнитель должен вносить платежи за загрязнение, которые являются источником поступлений для природоохранных органов.

В ННГ подобного спроса нет. Некоторые ННГ классифицируются как развивающиеся страны, а в других странах этой группы, невысокий, как правило, уровень доходов частных лиц и предприятий определяет и невысокий спрос на инвестиции в охрану окружающей среды. Неудачи на уровне макроэкономической и фискальной политики приводят к высокому уровню инфляции и неблагоприятным условиям кредитования, что сдерживает большинство видов инвестиций. Кроме того, предприятия и местные органы власти по-прежнему интенсивно субсидируются, НПООС находятся на стадии разработки, и к их реализации еще не приступали, общественное давление в пользу улучшения состояния окружающей среды невелико, уровень выполнения обязательств по региональным и международным конвенциям ниже, чем в странах ЦВЕ. Слабый спрос на

улучшение состояния окружающей среды затрудняет выделение финансирования из государственного бюджета и создание новых национальных механизмов финансирования.

2. Тенденции финансирования охраны окружающей среды

В этом разделе рассматриваются национальные расходы на охрану окружающей среды для шести стран в период между 1990 и 1996 гг. Затем дается обзор международной помощи и международного финансирования. Хотя международные источники сыграли ключевую роль во всех странах региона, в целом, как показывают эти данные, в большинстве стран значительная часть расходов на охрану окружающей среды покрывалась из внутренних источников. В таких случаях внешнее финансирование играло, как правило, роль катализатора или использовалось для поддержки проектов международного значения. В бедных странах внешняя поддержка может составлять значительную долю инвестиций в охрану окружающей среды и оказаться определяющей для поддержки инвестиций в основные связанные с ней службы.

2.1 Внутренние расходы

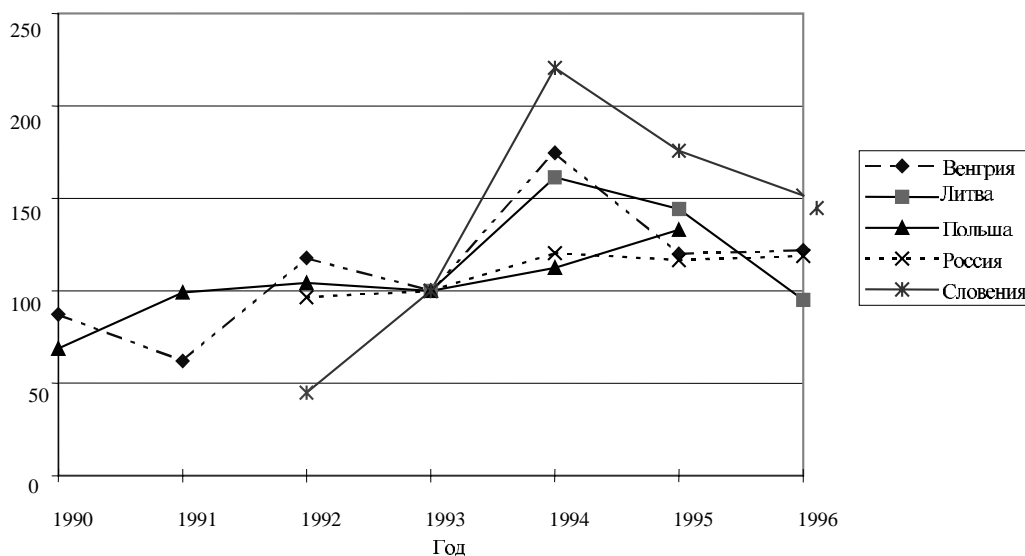
В исследовании, которое проводилось СРГ по Реализации ПДООС при поддержке Дании, оценивались тенденции в расходах на контроль и сокращение загрязнения (КСЗ)³ в шести странах, отобранных как представители различных экономических и экологических условий: Грузия, Венгрия, Литва, Польша, Россия и Словения (ОЭСР, 1998с). Хотя эти результаты отражают тенденции для региона в целом, они также показывают, что в сложном и трудном процессе перехода к рыночной экономике общие уровни, источники и виды расходов могут заметно отличаться для различных стран. Полученные данные могут служить индикаторами национальных усилий по защите окружающей среды, но, как подчеркивалось в ПДООС, значительный природоохранный эффект может также быть результатом инвестиций в обновление основных фондов, поскольку эти инвестиции приводят к внедрению современных, менее загрязняющих и более эффективных методов производства. Такие инвестиции, которые подробно рассматриваются в главе 7, как правило, подобными индикаторами не определяются.

К основным выводам этого исследования относятся следующие:

- В большинстве этих стран внутренние инвестиции в контроль и сокращение загрязнения в целом увеличивались в период между 1990 и 1996 гг., но они достигли максимальной величины в 1994 г. (см. рис. 6.1); Польша является заметным исключением из этой тенденции).
- Инвестиции в КСЗ, в процентах от ВВП, для стран, наиболее успешно продвинувшихся по пути реформ (Польша, Венгрия, Словения) сопоставимы или превышают соответствующие показатели некоторых богатых стран ОЭСР, таких как Германия. Показатели на душу населения (с расчетом по паритету покупательной способности) превышают показатели стран ОЭСР с сопоставимым уровнем доходов, таких как Португалия (см. табл. 6.1).

Рисунок 6.1. Тенденции внутренних расходов на инвестиции в контроль и сокращение загрязнения, 1990-96 гг.

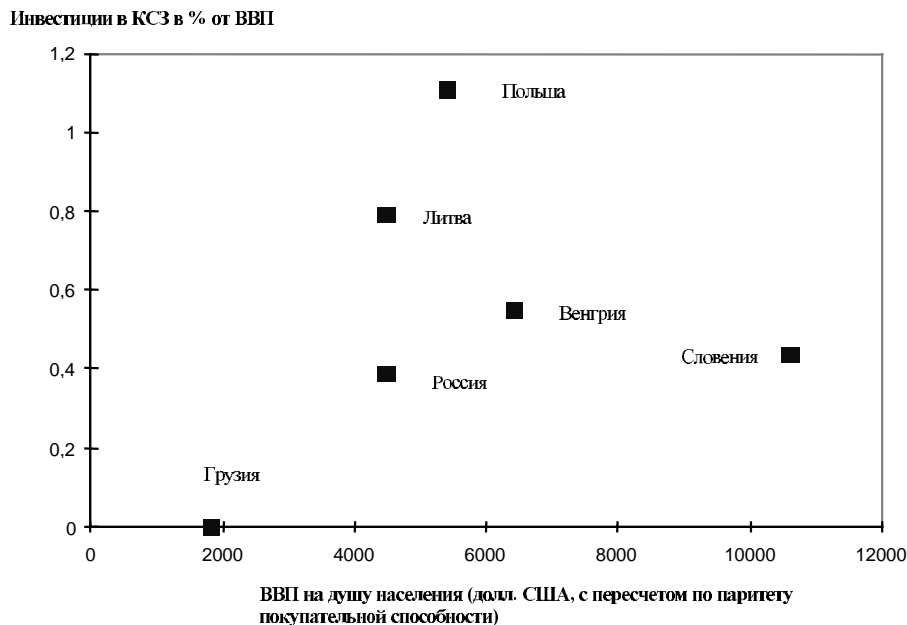
(индексы с использованием постоянных внутренних цен, индекс для 1993 г. = 100)



Источник: (ОЭСР), на основе национальных статистических данных.

- В России эти инвестиции в процентах от ВВП сопоставимы с соответствующими показателями более бедных стран ОЭСР.⁴
- В Грузии, которая пережила гражданскую войну и длительный период политической нестабильности в переходной период, эти инвестиции, видимо, вообще отсутствуют.
- В целом, существует прямая корреляция между расходами на охрану окружающей среды и уровнем экономического развития, измеряемым в величинах ВВП на душу населения. В некоторых странах расходы на охрану окружающей среды значительно превышают средние показатели. Это может являться отражением сильной природоохранной политики (см. рис. 6.2).
- В 1990-е гг. в Венгрии, Литве и Польше увеличилась доля государственного сектора в расходах на инвестиции в охрану окружающей среды. В тех случаях, когда удалось получить данные по разбивке инвестиций для государственного сектора, можно видеть, что увеличилась доля бюджетов местных властей.
- Подавляющая часть инвестиций поступает в сферу охраны воды и воздуха. Качество воздуха является наиболее важным направлением для Польши и Словении, а для других стран наиболее важным направлением является качество воды. Сфера отходов получает незначительную часть инвестиций во всех странах, за исключением Венгрии.

Рисунок 6.2. Инвестиции в КСЗ в процентах от ВВП и ВВП на душу населения (1995 г.)^а



а) По принципу исполнителя.

Источник: (ОЭСР), на основе национальных статистических данных.

Таблица 6.1. Национальные инвестиции в КСЗ на душу населения и в процентах от ВВП, 1996 г.^а

	На душу населения (в долл. США) ^б	В % от ВВП
Исследуемые страны		
Грузия	..	..
Венгрия	57	0,6
Литва	33	0,6
Польша	72	1,1
Россия	24	0,4
Словения	48	0,4
Страны Западной Европы		
Германия ^в	111	0,5
Португалия	50	0,4

.. нет данных

а) Для Польши и Германии приведены данные за 1995 г., для Португалии приведены данные за 1994 г.

б) Пересчет по паритету покупательной способности.

в) Приведены данные только для Западной Германии.

Источник: (ОЭСР), на основе национальных статистических данных.

Внутренние финансовые источники

Средства для государственных расходов на охрану окружающей среды в странах с переходной экономикой поступают из трех основных внутренних источников финансирования: поступления местных органов власти, перечисления из бюджета центрального правительства и гранты или льготные кредиты из экологических фондов. Удельный вес каждого источника меняется от страны к стране. В 1994 г. местные органы власти Венгрии обеспечили 79% инвестиций в КСЗ, а центральное правительство - 21%. В 1996 г. местные органы власти Польши обеспечили 84% инвестиций в КСЗ, а центральное правительство - 16%. В Литве, однако, местные органы власти обеспечили лишь 3% расходов на инвестиции в КСЗ, а центральное правительство - 97%.⁵

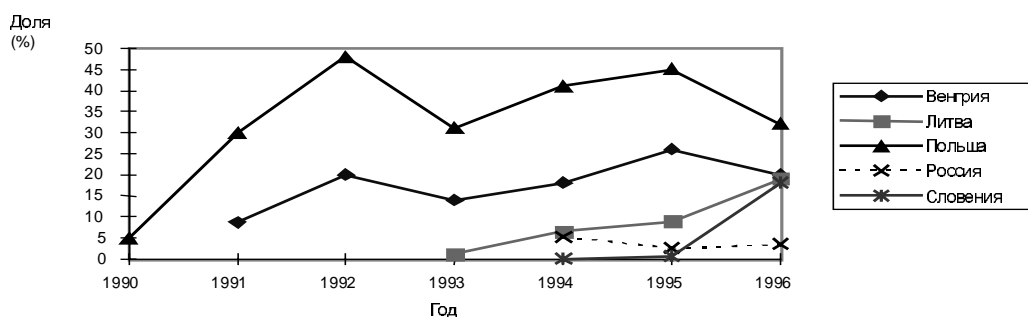
Бюджетные трансферты, за счет которых прежде финансировались инвестиции в инфраструктуру, в ННГ в переходный период (и при сопутствующем сокращении экономической активности) по большей части прекратились, и местные органы власти переориентировались на другие источники, такие как экологические фонды и (во все большей степени) стали откладывать инвестиции. В странах ЦВЕ бюджетные трансферты на цели охраны окружающей среды утратили свое значение, одновременно повысилась значимость кредитов и собственных ресурсов предприятий. В Чешской Республике доля бюджетных ресурсов сократилась с 44% от величины общих ресурсов в 1992 г. до 14% (см. письмо министерства охраны окружающей среды). В странах Балтии значительные бюджетные ресурсы перераспределялись в рамках государственных инвестиционных программ и направлялись главным образом на инвестиции в инфраструктуру охраны окружающей среды.

В странах ЦВЕ важную роль в финансировании расходов на охрану окружающей среды сыграли экологические фонды: в Польше в 1996 г. они профинансировали около 32% инвестиций в охрану окружающей среды (ранее этот уровень составлял 40%), а в Венгрии, Литве и Словении этот показатель составлял около 20% (см. рис. 6.3). В России на их долю приходилось лишь около 5% инвестиций⁶. Несмотря на недавние усилия по их укреплению, экологические фонды России и других ННГ сталкиваются с рядом трудностей в нынешнем экономическом контексте, включая давление в пользу передачи их поступлений в национальные бюджеты, низкую собираемость платежей и низкие ставки платежей за загрязнение, растущее использование денежных суррогатов и необходимость организационного укрепления управленческих структур фондов (ОЭСР, 1998с).

Основными внутренними источниками финансирования для инвестиций в охрану окружающей среды являются собственные ресурсы предприятий в сочетании с грантами и льготными кредитами экологических фондов. Поскольку предприятия выплачивают экологические сборы и штрафы, а эти средства часто являются источниками капитала для экологических фондов, то на самом деле, вклад собственных ресурсов предприятий гораздо более существенный, чем это может представляться.

За исключением наиболее успешных стран с переходной экономикой, таких как Чешская Республика и Польша, внутренние коммерческие кредиты не сыграли заметной роли в финансировании охраны окружающей среды, ни в частном секторе, ни в муниципальном. В ННГ коммерческое кредитование не развито и если даже кредиты и доступны, то условия кредитования непривлекательны для заемщиков.

Рисунок 6.3. **Инвестиции в охрану окружающей среды: доля экологических фондов во внутреннем финансировании, 1990-1996 гг.**



Для Словении приведены оценочные данные.
 Источник: (ОЭСР (1998))

2.2 Международная помощь и финансирование

В течение всего переходного периода страны-доноры и МФИ предоставляли техническую помощь (для подготовки персонала, политических реформ и подобной деятельности) и финансирование (обычно для инвестиционных проектов) в различных областях. В рамках официальной помощи и финансирования, выделяемых целевым назначением на охрану окружающей среды, они предоставляли странам ЦВЕ/ННГ почти 1 млрд. долл. США в год. Это составляет примерно до 10 % общей официальной помощи и финансирования для региона. Эти данные взяты из обзора СРГ по реализации ПДООС по странам-донорам и МФИ (см. Приложение I.)

Обзор тенденций

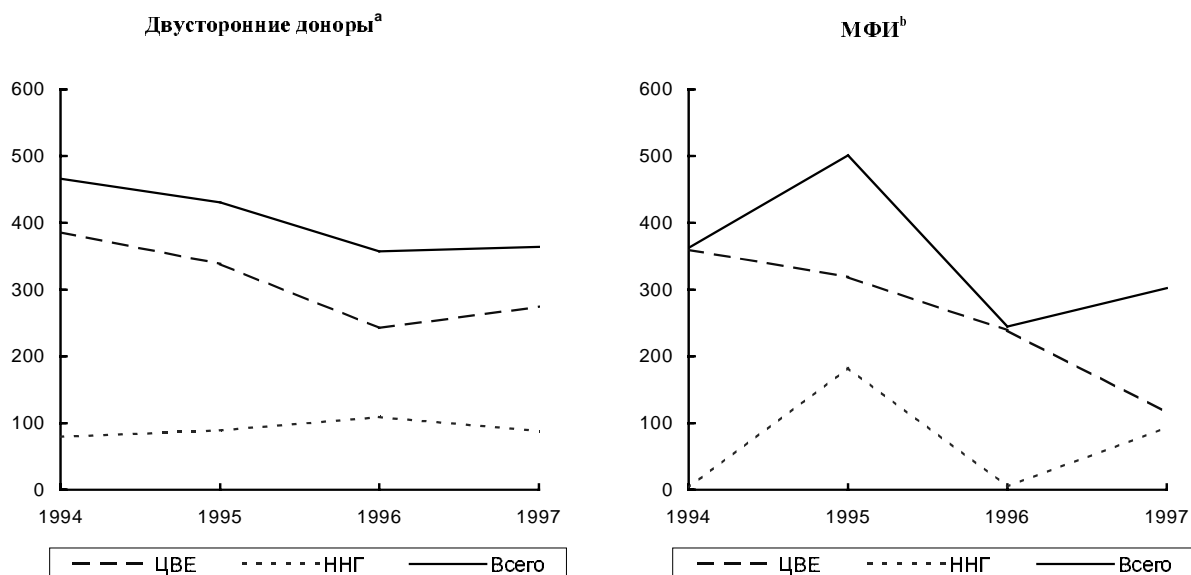
Страны-доноры предоставляли помощь, главным образом, в форме грантов. За период с 1994 по 1997 гг. объем их обязательств несколько сократился (см. рис. 6.4), с более чем 450 млн. эю (550 млн. долл. США) до менее чем 400 млн. эю (450 млн. долл. США). Это отражает постоянное сокращение помощи, предоставляемой всеми странами ОЭСР развивающимся странам и странам с переходной экономикой. Некоторые доноры поддерживали охрану окружающей среды при помощи других механизмов, включая зачеты «долги-природа» и экспортные кредиты (см. вставку 6.3).

Финансирование, выделяемое МФИ на проекты по охране окружающей среды в регионе, сократилось в период между 1994 и 1997 гг. с примерно 350 млн. эю (400 млн. долл. США) до немногим более 300 млн. эю (340 млн. долл. США). Финансирование со стороны МФИ обычно включает займы для крупных проектов, уровни финансирования для ННГ значительно колебались год от года. Хотя кредиты для стран ЦВЕ постоянно сокращались, до некоторой степени это сокращение компенсировалось растущей интеграцией природоохранных компонентов в неэкологические проекты и кредитами МФИ для проектов, имеющих значительный природоохранный эффект.

Помощь и финансирование для целей охраны окружающей среды распределялась неравномерно. В середине 1990-х гг. около трех четвертей помощи доноров и МФИ направлялось

странам ЦВЕ. Пять стран (Польша, Чешская Республика, Россия, Венгрия и Румыния) получили 45% помощи в рамках технического сотрудничества и 56% инвестиционной поддержки. Однако, если использовать данные по объему помощи и финансирования на душу населения, то эти показатели наиболее высоки для трех стран Балтии.

Рисунок 6.4. Тенденции в помощи и финансировании для целей охраны окружающей среды в странах ЦВЕ и ННГ (млн. экю)



а) Включая ЕС. За 1997 г. приведены неполные данные.

б) Только для природоохранных проектов.

Источник: ОЭСР на основе данных доноров и МФИ.

Значимость внешней помощи в общих расходах той или иной страны на охрану окружающей среды значительно варьируется. Доля внешних источников составляла менее 10 % инвестиций в Польше, России и Словении, примерно 25 % в Венгрии, 80 % в Литве и практически 100 % в Грузии.⁷ Во многих ННГ внешние источники могут составлять значительную долю в общем инвестиционном капитале только потому, что поступление финансовых ресурсов из внутренних источников слишком ограничено. За исключением стран Балтии, которые в значительной мере использовали кредиты МФИ для инвестиций в природоохранные инфраструктурные проекты в государственном секторе, в странах ЦВЕ доля внешних источников в расходах на инвестиции обычно не превышает 25%. (ОЭСР, 1998с). Важными факторами, определяющим способность страны привлекать и эффективно использовать помощь, являются общие политические рамки страны и ее институциональный потенциал.

Роль КПП

Начиная с 1993 г., значительный объем помощи доноров и МФИ для природоохранных проектов координируется Комитетом по подготовке проектов (КПП), который выполняет функции сети. Практически все отмеченное выше финансирование МФИ для целей охраны окружающей

среды (равно как и финансирование некоторых неэкологических проектов, дающих значительный природоохранный эффект) проходило по линии КПП (см. вставку 6.4). КПП помог обеспечить долевое участие доноров в предоставлении технической помощи для разработки технико-экономических обоснований в соответствии с целями проектов МФИ, ускорив, таким образом, разработку потенциальных инвестиционных проектов. Он помог также в реализации этих проектов за счет формирования финансовых «пакетов». Такие «пакеты», включающие кредиты МФИ и гранты доноров, позволили сократить стоимость заимствования для стран региона. Кроме того, КПП помог в укреплении потенциала подготовки проектов в самих странах-реципиентах и улучшил взаимодействие между двусторонними донорами и МФИ. КПП концентрировал свои усилия главным образом на инфраструктурных природоохранных проектах в государственном секторе. По большей части, в проекты КПП не вовлекались промышленные предприятия. В нескольких случаях КПП поддерживал инвестиции частного сектора в проекты муниципальных очистных сооружений.

Вставка 6.3. Финансирование экспортных кредитов

Правительственные экспортные кредиты стран ОЭСР помогли профинансировать инвестиции в предприятия региона стран ЦВЕ/ННГ, в частности, за счет финансирования экспорта промышленного оборудования, включая оборудование для сокращения загрязнения. Некоторые агентства, предоставляющие экспортные кредиты, сейчас ввели экологическую экспертизу как обязательный компонент процедур принятия решений о финансировании. Странами ОЭСР также рассматривался вопрос о возможной разработке общих природоохранных указаний для агентств, занимающихся экспортным кредитованием. Эти указания могли бы оказать значительное влияние на улучшение экологической устойчивости предоставляемых ими кредитов. Хотя экспортные кредиты иногда играли важную роль в финансировании инвестиций, они предоставляются на относительно небольшие сроки. Общий приток официальных экспортных кредитов в страны ЦВЕ/ННГ, который достиг 1,6 млрд. долл. США в 1992 г., в последующие годы оставался постоянным: в 1996 г. наблюдался уже общий обратный отток в 12 млн. долл. США в страны-кредиторы

Источник: (ОЭСР, 1999b)

2.3 *Новые международные источники финансирования*

Программа помощи со стороны институтов ЕС странам-кандидатам в члены ЕС

Десяти странам ЦВЕ, намеревающимся присоединиться к ЕС, потребуется изыскать значительные внутренние ресурсы для финансирования инвестиций, необходимых для выполнения природоохранных требований ЕС (см. Приложение III). ЕС создает несколько новых механизмов финансирования для поддержки таких инвестиций. Хотя они явно не соответствуют общей потребности, объем помощи по этой линии будет составлять значительную долю общих ежегодных расходов стран-кандидатов на охрану окружающей среды. Эти новые механизмы предназначены для уравнивания дополнительных расходов правительственных структур стран ЦВЕ, экологических фондов и МФИ. Европейская Комиссия работает в тесном контакте с РЭЦ, чтобы помочь странам-кандидатам в разработке стратегий присоединения и в определении потенциальных проектов. В ходе процесса присоединения, экологические фонды могли бы выступать в роли посредников, согласовывая проектные предложения с внутренними и внешними финансовыми ресурсами, хотя для выполнения такой задачи многим из них будет необходимо укрепить свой институциональный потенциал. В будущем ЕС планирует увеличить свои усилия по уравниванию финансирования со стороны частного сектора.

Вставка 6.4. Проекты КПП

Период между конференциями в Люцерне и в Софии. В течение первых двух лет деятельности КПП советы директоров МФИ и финансирующих агентств утвердили 26 его проектов общей стоимостью в 1,2 млрд. эю (около 1,5 млрд. долл. США). В поддержку этих проектов двусторонние доноры выделили 80 млн. эю (около 80 млн. долл. США).

Период между конференциями в Софии и в Орхусе. В период между конференцией в Софии (1995 г.) и конференцией в Орхусе (1998 г.) советы директоров МФИ и финансирующих агентств утвердили 33 новых проекта КПП. Общий объем инвестиций в этих проектах составлял 2,3 млрд. эю (около 2,6 млрд. долл. США). Финансирование со стороны МФИ оставляло в этом объеме финансирования 1,2 млрд. эю (около 1,4 млрд. долл. США); двусторонние доноры, со своей стороны, выделили помощь в размере 245 млн. эю (285 млн. долл. США), а большую часть остальных средств предоставили страны-реципиенты. КПП было организовано еще 55 проектов с общим объемом инвестиций в 2,6 млрд. эю (почти 3 млрд. долл. США). На момент проведения конференции в Орхусе эти проекты ожидали окончательного утверждения.

«Добавленная стоимость». В докладе КПП на Орхусской конференции отмечалось, что его деятельность обеспечила следующую «добавленную стоимость»:

- КПП оказался эффективным механизмом для обеспечения долевого финансирования для проектов, которые уже поступили в проектные «каналы» МФИ;
- сотрудники КПП помогли МФИ в разработке приоритетных природоохранных проектов;
- КПП внес свой вклад в укрепление потенциала стран ЦВЕ/ННГ в области идентификации, подготовки и финансирования природоохранных проектов; и
- КПП значительно улучшил взаимопонимание между донорами и МФИ.

Источник: (PPC)

Общая инвестиционная поддержка со стороны ЕС будет концентрироваться на четырех магистральных аспектах процесса присоединения: непосредственное содействие достижению соблюдения норм ЕС, интегрированные программы регионального развития, поддержка банковского сектора, позволяющая ему лучше удовлетворять потребности малых и средних предприятий и поддержка масштабных инфраструктурных проектов. В этой последней области Европейский Союз создал Фонд крупномасштабных инфраструктурных проектов (с централизованным управлением), с капиталом 150 млн. эю на период 1998-99 гг. для совместного с МФИ финансирования инвестиционных проектов в области транспорта и охраны окружающей среды.

В период 2000-2006 гг. ЕС планирует значительно увеличить размер помощи странам-кандидатам. Программа ЕС «ISPA» (структурной политики для подготовки к присоединению) будет выделять ежегодно 1 млрд. евро для финансирования инвестиций в транспортные и природоохранные проекты, связанные с присоединением к ЕС. (Отдельная сельскохозяйственная программа финансирования со среднегодовым бюджетом в 500 млн. евро будет помогать странам-кандидатам в интеграции сельскохозяйственной политики этих стран с сельскохозяйственной политикой ЕС). Программа ФАРЕ, со среднегодовым бюджетом в 1,5 млрд. евро, будет по-прежнему поддерживать усилия по присоединению к ЕС в широком диапазоне направлений, включая и охрану окружающей среды. Однако, 70 % средств программы ФАРЕ будет отводиться целевым назначением на поддержку инвестиций (в отличие от ранее преваляровавшей технической помощи). Поддержка инвестиций в охрану окружающей среды со стороны программы ФАРЕ будет главным образом ограничиваться укреплением так называемой «инфраструктуры регулирования»,

необходимой для обеспечения соблюдения природоохранного законодательства ЕС (European Commission).

Европейский инвестиционный банк (институт долгосрочного финансирования ЕС) также расширит свои усилия по предоставлению помощи в процессе присоединения к ЕС. Банк ассигновал 3,5 млрд. евро на кредитование в течение 2000 г. при посредничестве специального «фонда подготовки к присоединению», чтобы помочь странам-кандидатам добиться выполнения законодательства ЕС, *acquis communautaire*, и укрепить физическую инфраструктуру, связывающую страны-кандидаты с ЕС. Поскольку было установлено, что улучшение состояния окружающей среды является приоритетным направлением деятельности стран-кандидатов, направленной на соблюдение требований законодательства ЕС, предполагается, что Европейский инвестиционный банк выделит весьма значительные кредиты на инвестиции в охрану окружающей среды. Предполагается также, что и другие МФИ помогут профинансировать инвестиции в странах-кандидатах, связанные с процессом присоединения.

Финансовые ресурсы, связанные с процессом присоединения к ЕС, существенно преобразят финансирование охраны окружающей среды в странах кандидатах. В течение короткого промежутка времени необходимо будет израсходовать весьма значительные суммы. Хотя финансирование может быть доступным на благоприятных условиях, основными проблемами будут определение целесообразных проектов и создание политических и институциональных структурных основ, обеспечивающих экономически эффективное использование ресурсов. Если эти проблемы не будут разрешены, возникнет опасность того, что финансовые ресурсы, связанные с присоединением, «вытеснят» другие источники финансирования и замедлят развитие рыночных механизмов финансирования охраны окружающей среды, таких как муниципальные облигации (см. ниже). Еще одна опасность связана с тем, что если не произойдет тесной интеграции соображений охраны окружающей среды в финансирование для других секторов (таких как сельское хозяйство и транспорт). В таком случае новое финансирование может привести к обострению экологических проблем, вызываемых этими секторами (даже если это финансирование будет снижать другие факторы давления на окружающую среду).

Механизмы Конвенции по изменению климата

Три механизма Киото (см. вставку 6.5), устанавливаемые Протоколом Киото к Рамочной конвенции ООН по изменению климата, открывают уникальные возможности для стран ЦВЕ/ННГ в области финансирования проектов улучшения качества окружающей среды. Ни один из этих механизмов не будет введен в действие по меньшей мере до 2000 г., но они уже вызывают высокую заинтересованность многих стран. Вопросы, связанные с изменением климата, более подробно рассматриваются в Приложении IV.

2.4 *Растущая роль потоков частного капитала*

За последнее десятилетие значительно увеличился приток частного капитала в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой (включая международные кредиты и инвестиции в акции). Прямые иностранные капиталовложения (ПИК) - основной вид международных акционерных инвестиций - в страны ЦВЕ/ННГ быстро увеличивались за последние годы, достигнув в 1997 г. величины 17 млрд. долл. США, что примерно на 50 % превышает всю официальную помощь и финансирование. Приток ПИК характеризуется теми же особенностями, что и в других регионах - т.е. высокой концентрацией в немногих странах. Другим

странам необходимо предпринять дальнейшие усилия по сокращению политических и правовых рисков для инвесторов. Предполагается, что приток частного капитала будет расширяться, и, следовательно, возникают вопросы, связанные с его воздействием на окружающую среду и ролью по отношению к иностранной помощи.

Вставка 6.5. Механизмы Протокола Киото к Конвенции по изменению климата

Совместная реализация (СР): В этом механизме могут принимать участие страны Приложения I*. В рамках программ СР правительства отдельных стран или учреждения частного сектора могли бы инвестировать средства в проекты снижения выбросов (а возможно и в проектах поглощения углерода). Эти проекты могли бы обеспечивать объемы сокращения выбросов, которые можно было бы учитывать при оценке достижения целевых показателей предельных выбросов страны в соответствии с Протоколом Киото. Страны ЦВЕ/ННГ, которые входят в группу стран Приложения I, могли бы стать странами воплощения СР в качестве средства финансирования природоохранных проектов. Двусторонние доноры уже поддерживали проекты в регионе в рамках пилотного механизма (Деятельности по совместной реализации - ДСР). Этот опыт будет иметь важное значение в определении спецификаций для программ СР и для определения будущих возможностей и ограничений для применения этого механизма в странах ЦВЕ/ННГ.

Торговля разрешениями на выбросы (ТВ): Этот механизм мог бы позволить торговлю квотами/объемами сокращения выбросов парниковых газов (ПГ) между странами Приложения I. Страны могли бы получить возможность продавать часть своих квот на выбросы по Протоколу Киото на международном рынке. Эти поступления могли бы создать потенциальный источник финансирования инвестиций в охрану окружающей среды для стран ЦВЕ/ННГ из Приложения I. Возникает важный вопрос для стран региона, обладающих значительным лесным покровом - следует ли учитывать (помимо сокращения выбросов) еще и объемы сокращения, связанные с расширением лесов - поглотителей парниковых газов. Еще не решено, когда начнется такая программа торговли, но, скорее всего, ключевыми вопросами при разработке такой программы будут вопросы проверки и мониторинга.

Механизм чистого развития (МЧР): В соответствии с этим механизмом, правительства или частные предприятия стран Приложения I могли бы приобретать объемы сокращения, учитываемые при оценке целевых показателей выбросов стран в соответствии с Протоколом Киото, при помощи инвестиций в проекты сокращения выбросов (а возможно и в проекты поглощения углерода) в странах, не входящих в группу стран Приложения I. Это открывает потенциальные возможности финансирования для тех ННГ, которые не входят в группу стран Приложения I.

* Страны Приложения I - это страны, которые взяли на себя обязательства по конкретным целевым показателям сокращения выбросов парниковых газов на период 2008 - 2012 гг. В регионе стран ЦВЕ/ННГ к ним относятся: Болгария, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Россия, Словакия, Словения и Украина.

В принципе, политика стимулирования свободной торговли и инвестиционная политика могли бы внести свой вклад в развитие страны за счет повышения эффективности использования природных ресурсов, сокращения существующих диспропорций, которые также могут быть неблагоприятными для окружающей среды, за счет содействия разработке, передаче и внедрению технологий, более благоприятных для окружающей среды. (В следующем разделе рассматривается роль, которую могут сыграть международные коммерческие банки в поддержке охраны окружающей среды.) Тем не менее, продолжаются исследования и дискуссии по вопросу экологических последствий торговли и притока частного капитала. (В главе 7 рассматриваются тенденции и фактические данные по потенциальному влиянию ПИК в регионе). Более эффективное

использование ПИК и других потоков частного капитала для целей охраны окружающей среды - это ключевая проблема для стран региона.

Вставка 6.6. Финансирование на цели развития

Комитет содействия развитию ОЭСР утвердил документ «*Формирование 21 Века*», политический документ, в котором сформулирована система взглядов на развитие, призывающая к опоре на собственные силы, поскольку развивающиеся страны и их народы, в конечном итоге, сами несут ответственность за свое развитие. Соответственно, львиная доля финансовых ресурсов, необходимых для достижения целей развития, должна поступать из внутренних источников, эти ресурсы лишь дополняются внешними (частными и государственными ресурсами). В обеспечении адекватного количества ресурсов для развития, страны-партнеры обязаны придерживаться целесообразной макроэкономической политики, создавая предсказуемую атмосферу, благоприятную для развития предприятий и для мобилизации внутренних сбережений для инвестиций и проводя надлежащее финансовое управление, включая эффективную систему налогообложения и продуктивные государственные расходы. И страны-партнеры, и доноры несут ответственность за создание условий, способствующих мобилизации адекватных ресурсов для развития.

КСР считает, что в области финансирования развития важно использование официальной помощи для создания институтов, структур управления и потенциала и важно, чтобы эта помощь направлялась на приоритетные направления и была катализатором для мобилизации внутренних и внешних ресурсов частного сектора. Ключевые элементы этой концепции включают:

- *финансовый сектор и финансовая система;*
- *управление финансами государственного сектора;*
- *внешний долг; и*
- *развитие предприятий.*

Целевые интервенции должны руководствоваться тем, как страны-партнеры оценивают собственные приоритеты и потенциал. Каждому донору следует также оценить свои относительные преимущества по сравнению с другими двусторонними донорами и многосторонними институтами, действующими в этой же области, чтобы обеспечить эффективный подход, приносящий «добавленную стоимость».

В тех областях или направлениях деятельности, где доступно (или должно быть доступно) частное финансирование, донорам необходимо отойти от прямой финансовой поддержки и переключиться на помощь в обеспечении предварительных условий для частных инвестиций. В других случаях им необходимо искать возможность уравнивающего использования официальной помощи для целей развития, когда ограниченные вливания эффективно дополняют необходимые финансовые ресурсы из других источников.

Источник: (ОЭСР, 1999а)

Комитет содействия развитию ОЭСР (КСР), в который входит большинство агентств развития стран ОЭСР, обсуждал важность потоков частного капитала и выработал рекомендации, как интегрировать их с финансированием и помощью в целях развития (см. вставку 6.6). Странам-донорам, МФИ и странах ЦВЕ/ННГ следует учесть эти рекомендации при обсуждении вопроса о будущей роли международной помощи и финансирования для охраны окружающей среды в регионе.

3. Механизмы финансирования охраны окружающей среды

В странах продвинутых реформ, политика поддержки экономических реформ и макроэкономической стабилизации способствовала развитию работающих внутренних рынков капитала, которые могут выступать в роли источника финансовых ресурсов и для предприятий, и

для муниципалитетов. В странах медленных реформ рынки капитала и соответствующие институты часто по-прежнему оставались слабыми, и у них не было особых стимулов для финансирования этих секторов. Кроме того, правительства стран региона ЦВЕ/ННГ, равно как МФИ и доноры, поддерживали механизмы, которые обеспечивают предложение финансовых ресурсов исключительно для природоохранных проектов. В данном разделе рассматривается развитие финансовых рынков и роль коммерческих банков в регионе. Затем рассматриваются несколько видов механизмов финансирования охраны окружающей среды, включая кредитные линии коммерческих банков, национальные экологические фонды и программы финансирования охраны окружающей среды, которые поддерживаются МФИ. В конце раздела обсуждается потенциал в области подготовки проектов - основные требования для доступа к финансированию охраны окружающей среды.

3.1 Роль финансовых рынков

Построение эффективной рыночной финансовой системы - задача фундаментальной важности при переходе от командно-административной экономики к рыночной. Финансовые институты и рынки играют центральную роль в перераспределении ресурсов во всех странах с рыночной экономикой за счет ранжирования проектов по степени риска и окупаемости, контролируя использование заемного капитала и применяя санкции к менеджерам, не обеспечивающим максимальную прибыль для акционеров. Осуществляя свои функции, они помогают создавать жесткие бюджетные ограничения для предприятий. Эффективность выполнения этих функций финансовыми рынками и институтами - определяющий фактор для эффективности экономики страны.

В начале переходного периода, практически все страны региона столкнулись с высокими темпами инфляции и отрицательными показателями кредитных ставок - т.е., когда кредитные ставки ниже темпов инфляции (см. табл. 6.2), что не стимулирует финансовые институты к выделению кредитов для инвестиций. В период высокой и непостоянной инфляции кредиторы часто не склонны предоставлять кредиты более чем на несколько месяцев. За короткими периодами отрицательных кредитных ставок обычно следовали периоды крайне высоких положительных кредитных ставок, которые, по сути, полностью подрывали интерес к кредитам для инвестиций. Странам Центральной и Восточной Европы из группы стран быстрых реформ, как правило, удалось создать эффективную фискальную политику, что в конечном итоге позволило сократить бюджетный дефицит, не препятствуя при этом развитию финансовых рынков. Благодаря проведению комплексных программ стабилизации, удалось резко сократить темпы инфляции и снизить процентные ставки (часто до величины 10-20 %). Банковский сектор постоянно расширяет объем кредитов для инвестиций, производимых предприятиями и муниципалитетами.

В большинстве ННГ недостатки фискальной политики, такие как чрезмерное, усложненное и непредсказуемое налогообложение, привели к недостаточным налоговым поступлениям, хроническому дефициту государственных бюджетов и к недостаточной ликвидности предприятий и банковского сектора. Дефицит капитала еще более усугубляется барьерами, препятствующими притоку иностранного капитала и прямым капиталовложениям. Правительства многих ННГ (в частности, правительство России) пытались финансировать дефицит государственного бюджета за счет выпуска спекулятивных ценных бумаг. Это открыло для банков и институциональных инвесторов привлекательную альтернативу по сравнению с кредитованием «реальной» экономики. Правительство, таким образом, «вытеснило» банковские кредиты с рынка кредитования предприятий и муниципального сектора. Эти факторы обусловили общее падение инвестиций. По одной из оценок уровень инвестиций в России в 1997 г. составлял около одной

пятой от уровня начала переходного периода. В результате, в России продолжается старение и без того устаревших, часто сильно загрязняющих основных фондов (см. табл. 6.3).

Таблица 6.2. Номинальные процентные ставки и инфляция в отдельных странах ЦВЕ/ННГ

	Кредитные ставки (%) ^а		Изменение потребительских цен (%) ^б	
	1991	1997	1991	1997
Страны ЦВЕ				
Болгария	83,9	6,7	333,5	1082,3
Польша	40	25,8	70,3	14,9
ННГ				
Кыргызская Республика	..	50,1	85,0	25,5
Украина	77	49	91,0	15,9

.. нет данных.

а) Страны ЦВЕ: для кредитов на срок в один год или менее. ННГ: Взвешенные средние величины по всем кредит. срокам.

б) Процент изменения по сравнению с предыдущим годом. Среднегодовой показатель.

Источник: (ЕБРР, ОЭСР)

Риск инвестиций в реальный сектор экономики дополнительно усугубляется низкой степенью защиты кредиторов частного сектора. Это происходит в тех странах, где недостаточно развитые правовые и институциональные системы не дают кредиторам возможности получать залог или прибегать к замене управленческого персонала в случае дефолта. Такие недостатки экономической политики часто еще больше усугубляются отсутствием главенства закона, укоренившейся коррупцией, недостаточным уровнем развития демократии и гражданского общества. Политические недостатки, которые приводят к макроэкономическому и финансовому дисбалансу, приводят и к развитию такой микроэкономической системы стимулов для предприятий, которая поощряет скорее получение выгоды без затрат, за счет прав владения или пользования, а не стремления к эффективности.

Таблица 6.3. Средний возраст предприятий Российской Федерации, 1990-95 гг.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Средний возраст предприятий и оборудования в промышленности (лет)	10,8	11,3	12	12,7	13,4	14,1

Источник: (Экономические обзоры ОЭСР/Российская Федерация (1997))

На международных рынках ННГ оценивают как страны высокого риска, что ограничивает их доступ к иностранному капиталу и повышает стоимость правительственных заимствований. Это еще более подрывает возможности правительственных расходов на цели охраны окружающей среды. Повышенные номинальные кредитные ставки и соответствующие учетные ставки, используемые правительственными структурами, обычно препятствуют финансированию большинства инвестиций государственного сектора в охрану окружающей среды, характеризующиеся, как правило, относительно низкой окупаемостью. К другим особенностям искаженных рынков кредита в ННГ относятся: преимущественное использование краткосрочных кредитов, высокие номинальные кредитные ставки, большой разрыв между кредитными и депозитными ставками, и невысокий процент банковских кредитов предприятиям. Номинальные

кредитные ставки в ННГ находятся на уровне около 40%, они все еще слишком высоки, чтобы быть привлекательными для заемщиков.

3.2 Частные финансовые институты

Коммерческие банки стран ЦВЕ/ННГ

Политика стабилизации оказалась вполне эффективной в снижении темпов инфляции и в восстановлении экономического роста в некоторых странах. Однако, в большинстве случаев внутренние рынки капитала медленно реагировали на потребность предприятий в инвестиционном капитале. Кредитование частного сектора остается невысоким, несмотря на снижение спроса для финансирования дефицита национальных бюджетов. Помимо высокого уровня инфляции и макроэкономической нестабильности, это является еще и отражением неэффективности банков стран с переходной экономикой. Разрыв между ставками кредитования и депозитными ставками также превышает соответствующие показатели стран с рыночной экономикой, а условия кредитования часто предусматривают слишком короткий период возврата кредитов, что не позволяет использовать их для долгосрочных инвестиций. Поскольку инвестиции в реструктуризацию и модернизацию часто приводят к сокращению загрязнения, развитие эффективных финансовых институтов и рынков, облегчающих доступ к капиталу, может, в конечном итоге, привести к благоприятным последствиям для окружающей среды.

В странах ЕС объем банковских кредитов предприятиям достигает примерно половины ВВП. Но в большинстве стран ЦВЕ в период между 1994 и 1997 гг. они увеличились лишь незначительно: от немногим менее до немногим более 25 % ВВП. В странах Балтии в 1997 г. объемы кредитования достигали лишь 15 % ВВП, а в ННГ соответствующие показатели сократились до менее чем 10 %. Увеличение банковского кредитования могло бы помочь предприятиям повысить уровень капиталовложений (ЕБРР, 1998).

Имеется несколько многообещающих инициатив по укреплению роли банков в финансировании охраны окружающей среды, включая сотрудничество с экологическими фондами, МФИ и донорами. ЮНЕП была проведена работа с коммерческими банками мира по подготовке Заявления финансовых институтов по окружающей среде и устойчивому развитию. Это Заявление подписали более 100 банков, включая и несколько банков стран ЦВЕ, обязуясь ввести соображения охраны окружающей среды в свою операционную практику.

Уникальным в этом отношении является польский «Bank Orchrony Srodowiska S.A.» (Банк охраны окружающей среды). Он был создан в начале 1990-х гг. в качестве крупного вложения в акции со стороны государственного сектора Польши (Национального фонда охраны окружающей среды и водного хозяйства). С того времени «собственный капитал» банка увеличился в несколько раз за счет привлечения стратегических инвесторов из частного сектора. Начиная с 1997 г., этот банк котируется на Варшавской фондовой бирже и считается, что это первый в мире банк, котирующийся на бирже и специализирующийся на предоставлении средств для целей охраны окружающей среды. В 1997 г. банк предоставил более чем 27000 кредитов и ссуд на сумму 363 млн. евро, в структуре его кредитов доминируют конкретные инвестиции в охрану окружающей среды (их доля составляет 66%). Структура кредитов банка включает кредиты для предприятий частного сектора (54%), предприятий государственного сектора - главным образом для муниципалитетов (26%) - и для частных лиц.

Международные коммерческие банки

В 1997 г. общий приток капитала в страны региона от международных коммерческих банков составил почти 8 млрд. долл. США. Значительную часть этих кредитов составляли частные кредиты на финансирование экспорта, а также кредиты для правительственных структур. Было и несколько крупных кредитов для предприятий стран ЦВЕ/ННГ. В 1997 г. международные банки предоставили компании «Газпром» (Россия) кредит на 3 млрд. долл. США. Хотя банки Западной Европы и особенно банки стран Северной Америки уделяли все большее внимание вопросам охраны окружающей среды в своих внутренних кредитах, мы не располагаем достаточной информацией о связи между их международными кредитами и вопросами охраны окружающей среды (Gentry). Международные коммерческие банки иногда сотрудничали с МФИ в пакетном финансировании; в таких случаях природоохранные аспекты кредитования рассматривались в основном МФИ.

Уровень международных портфельных инвестиций в ходе переходного процесса увеличился. По одной оценке, в 1997 г. они достигли 3,4 млрд. долл. США (однако, оценки портфельных инвестиций довольно неточны и могут значительно отличаться). В некоторых странах ЦВЕ/ННГ, значительная часть международных портфельных инвестиций пошла на закупку правительственных ценных бумаг, включая облигации национального и региональных правительств. В целом портфельные инвестиции были весьма неустойчивыми и быстро перемещались между различными странами и различными видами ценных бумаг в поисках максимальной прибыли (ЕБРР, 1998). Похоже, что они редко оказывали влияние на природоохранные показатели предприятий.

Другие финансовые схемы с привлечением частного сектора

В нескольких схемах используются инновационные механизмы, которые позволяют преодолеть препятствия для финансирования инвестиций в охрану окружающей среды и других инвестиций (такие как нежелание многих промышленных предприятий нести связанные с этим расходы и риск). Одним из примеров такого рода являются компании энергетических услуг (ESCO). «ESCO» предлагают энергетические услуги с гарантией качества, эти услуги, как правило, открывают потребителям доступные по цене возможности снижения расходов на потребляемую энергию. Имеются два распространенных подхода, используемые «ESCO» - *гарантированная экономия* и *общая экономия*. В рамках подхода *гарантированной экономии*, конечный пользователь финансирует первоначальные инвестиции в проект за счет кредита третьей стороны. «ESCO», в свою очередь, гарантирует, что сэкономленная энергии, как минимум, покрывает затраты на обслуживание долга. «ESCO» получает свою долю от общих сэкономленных средств за вычетом затрат на обслуживание долга и затрат на техническое обслуживание. Если экономия не достигает величины финансовых обязательств заказчика, указанных в контракте о качестве услуг, «ESCO» покрывает недостающие средства. В этом отношении, «ESCO» берет на себя весь риск, связанный с эффективностью проекта, а третья сторона берет на себя риск кредитования конечного пользователя. В рамках подхода *общей экономии*, «ESCO» покрывает затраты на первоначальные инвестиции (обычно за счет кредита, взятого у третьей стороны). «ESCO» получает компенсацию за счет более высокой доли сэкономленных за счет проекта средств. ЕБРР поддерживал «ESCO» в Венгрии и Словакии.

В более развитых странах с переходной экономикой растет также рынок аренды природоохранного оборудования (когда частные фирмы предоставляют оборудование, необходимое для услуг в области охраны окружающей среды). Как правило, такие операции

лизинга связаны с транспортными средствами или с оборудованием для сбора, транспортировки и сброса твердых отходов. Такие схемы позволяют муниципалитетам распределить затраты на более продолжительный период времени, преодолеть проблемы, связанные с недостатком обеспечения под кредиты, и переложить бремя накопления капитала на лизинговую компанию

Примером устоявшейся и успешной лизинговой компании, которая специализируется на технологиях для целей охраны окружающей среды, является польская компания «Towarzystwo Inwestycyjno-Leasingowe Ekoleasing S.A.» (акционерная компания «Инвестиционно-лизинговое общество «Эко-Лизинг»), созданная в 1993 г. В настоящее время акционерный капитал компании составляет почти 1 млн. долл. США; этот капитал распределен между Банком охраны окружающей среды (30%), частным стратегическим инвестором - «Elektrim S.A.» (30%), государственным Национальным фондом охраны окружающей среды и водного хозяйства (33,3%), и Региональным фондом охраны окружающей среды и водного хозяйства Катовице (3,3%). Остальные акции принадлежат частным лицам. Более 40% контрактов на общую сумму в 9 млн. долл. США, заключенных в 1998 г., были связаны с арендой оборудования для целей охраны окружающей среды.

3.3 Механизмы МФИ для поддержки финансирования со стороны частного сектора

МФИ и доноры открыли кредитные линии для инвестиций в охрану окружающей среды в рамках сотрудничества с финансовыми посредниками региона. При наличии местного партнера, который может взять на себя часть кредитного риска, эти кредитные линии могут привести к сокращению затрат на подготовку проектов и на проведение финансовой оценки заемщиков и усилить поддержку со стороны МФИ для более скромных кредитов, чем те, которые можно получить непосредственно от МФИ. Такое сотрудничество часто вносит свой вклад в укрепление потенциала местных финансовых посредников, в частности, в области оценки природоохранных проектов и неэкологических проектов с природоохранными компонентами и демонстрирует финансовую привлекательность «беспроигрышных» инвестиций в охрану окружающей среды.

МФИ сотрудничали с коммерческими банками стран ЦВЕ в создании восьми фондов энергоэффективности (ФЭЭ), которые предоставляют кредиты для инвестиций в повышение энергоэффективности для промышленности и муниципалитетов. В среднем, капитал такого фонда составляет 7 млн. долл. США (эти средства предоставлены программой ФАРЕ (ЕС), Всемирным банком и ЕБРР). Как правило, ФЭЭ покрывает 70-80% затрат на проекты в области энергоэффективности стоимостью до 400 тыс. долл. США. Коммерческий банк, который выступает в роли распорядителя фонда, страхует от коммерческого риска кредитования, но получает за это компенсацию (размер устанавливается в процессе переговоров и составляет от 5 до 8%). Механизм ФЭЭ не только поддерживает меры экономии энергии и сокращение загрязнения, он также открывает для коммерческих банков потенциальную рыночную нишу.

В дополнение к кредитам, предназначенным исключительно для целей охраны окружающей среды, МФИ был организован также ряд кредитов для крупных предприятий региона, для финансирования инвестиций в расширение производственных мощностей. Они также помогли иностранным инвесторам приобрести долю в акциях некоторых предприятий. Во многих таких случаях МФИ проводили экологический аудит своих потенциальных клиентов и определяли конкретные меры по охране окружающей среды, которые те должны были осуществить. Кредиты МФИ для реструктуризации предприятий часто включали компоненты инвестиций в охрану окружающей среды. Некоторые МФИ также предоставляли финансирование для малых и средних предприятий при помощи таких посредников как национальные банки. В нескольких случаях,

МФИ устанавливали природоохранные условия для своих кредитных линий и обеспечивали подготовку персонала таких посредников в области оценки экологического риска при рассмотрении заявок на кредиты.

3.4 *Национальные экологические фонды*

Экологические фонды - это институты, обладающие оборотным капиталом (обычно за счет поступлений от экологических платежей) для поддержки деятельности по охране окружающей среды. В странах ЦВЕ/ННГ правительственные экологические фонды поддерживали самые разнообразные направления природоохранной деятельности, предоставляя главным образом гранты, льготные кредиты, а иногда и приобретая акции. К направлениям деятельности относятся: инвестиции в улучшение состояния окружающей среды, в исследования, образование и расходы на охрану окружающей среды, такие как приобретение оборудования для мониторинга и оснащение лабораторий. Сводка по основным фондам региона, включая их доходы и расходы, приводится в Приложении VIII.

В странах-членах ОЭСР нет структур, адекватных экологическим фондам стран ЦВЕ/ННГ (хотя подобными характеристиками обладают некоторые институты, например, бассейновые водные агентства во Франции). С точки зрения государственного финансирования, «целевое» выделение части налоговых поступлений (что характерно для экологических фондов) может, с течением времени, привести к неэффективному использованию государственных ресурсов. Эти вопросы обсуждались в начале переходного периода министерствами финансов и охраны окружающей среды. На конференции ОЭСР в Санкт-Петербурге (1994 г.), на которой присутствовали финансовые эксперты и эксперты в области охраны окружающей среды из стран ОЭСР и стран ЦВЕ/ННГ, все же пришли к выводу, что, учитывая наследство в виде экологических проблем, вызванных деятельностью государственных структур в прошлом, и недостаточно развитые финансовые институты и рынки в странах с переходной экономикой, экологические фонды могли бы оказаться полезным переходным инструментом (при условии их эффективной работы). В *«Санкт-Петербургском руководстве по экологическим фондам в странах с переходной экономикой»* (см. вставку 6.7) даны руководящие указания по вопросам создания экологических фондов и управления ими. Эти указания не только помогли в создании новых экологических фондов региона, но и стали эффективным инструментом пересмотра деятельности уже существующих и для разработки программ технической помощи.

Почти во всех странах региона есть как минимум по одному экологическому фонду, а в некоторых странах (Польша, Литва, Латвия, Болгария, Россия и Украина) их два или более. Существует также ряд региональных и местных фондов. У всех этих фондов одна общая цель - помощь в совместном финансировании деятельности по охране окружающей среды. Фонды, однако, отличаются по величине, имеют различные организационные структуры, процедуры отбора проектов, источники поступлений и методы выделения средств. В основном, экологические фонды можно разделить на две группы: фонды, капитал которых обеспечивается внутренними источниками поступлений (в основном экологические платежи, штрафы и налоги на продукцию), и фонды, созданные на основе грантов доноров или кредитов МФИ. К первой группе относится большинство национальных, региональных и местных фондов. Ко второй группе относятся:

- фонды, созданные в результате зачета «долги-природа» (Швейцария согласилась на такой зачет долга с Болгарией во время проведения Софийской конференции, а Польша провела такой зачет ранее, с несколькими странами-донорами);

- Экологические инвестиционные фонды в Литве и Латвии (капитал для этих фондов составили гранты программы ФАРЕ).

Вставка 6.7. Основные выводы Санкт-Петербургского руководства по экологическим фондам

Основные выводы Санкт-Петербургского руководства включают следующее:

- Чтобы избежать (или свести к минимуму) долгосрочные проявления экономической неэффективности, свойственные целевому ассигнованию средств, расходы следует направлять на разрешение приоритетных проблем охраны окружающей среды, поощряя проекты, дающие высокий положительный природоохранный эффект по отношению к соответствующим затратам.
- Экологическим фондам следует играть в финансировании роль катализатора, обеспечивая (в идеальном случае) минимально необходимую поддержку проектов, им следует приспосабливаться к изменяющимся экономическим условиям и поддерживать возникающие рынки капитала, а не конкурировать с ними.
- Экологические фонды следует использовать в комплексе с другими инструментами природоохранной политики и для усиления этих инструментов (таких как графики выполнения, программы экологического аудита и добровольные соглашения).
- Экологическим фондам следует разрабатывать общую стратегию финансирования, они должны следовать ясным и четко определенным рабочим процедурам для оценки и отбора проектов, применять эффективные практические методы мониторинга и оценки и рационально использовать зарубежный и собственный опыт для повышения административной эффективности.
- Фонды должны иметь тщательно отлаженную программу и проектный цикл для инвестиционных проектов, чтобы обеспечить экономически эффективное использование ресурсов.
- Экологическим фондам следует уравнивать растущие ресурсы частного сектора и финансирование со стороны институтов рынка капитала для инвестиций в охрану окружающей среды.
- При разработке и оценке механизмов привлечения средств в фонды, природоохранным ведомствам следует постараться обеспечить природоохранную, экономическую и административную эффективность, справедливость и приемлемость таких механизмов. Такие системы должны обеспечивать стабильные поступления, обладать упрощенной структурой, обеспечивать простоту контроля и применения на практике.
- Экологические фонды должны обеспечивать прозрачность, будучи подотчетны в своих действиях правительству, парламенту и общественности.

Источник: (ОЭСР, 1995а)

Для роли экологических фондов региона характерны следующие основные тенденции:

- Во многих странах ЦВЕ, экологические фонды обеспечивали значительную долю в финансировании инвестиций в охрану окружающей среды: до 40 % в Польше, и до 20 % в Венгрии, Литве и Словении.
- Многие фонды стран ЦВЕ расширили свою доходную базу за счет реструктуризации ставок экологических платежей и за счет улучшения их собираемости, за счет введения новых источников поступлений (например, платы за использование природных ресурсов или за приобретение такой продукции как упаковочные материалы и топливо), и за счет частичного перехода к льготным кредитам в своей политике предоставления финансовых ресурсов, что позволило получать поступления от возврата кредитов.

- Наблюдался определенный прогресс во внедрении «*Санкт-Петербургского руководства*», главным образом среди фондов, получающих финансовую поддержку от доноров и МФИ. Среди фондов, полагающихся на внутренние источники поступлений, шесть региональных (воеводских) фондов Польши укрепили свои процедуры проектного цикла в соответствии с Руководством.
- За исключением польского Экофонда (см. вставку 6.8), фонды стран ЦВЕ, получающие внешнюю поддержку, относятся к револьверным фондам и предоставляют только льготные кредиты (доля субсидий в этих кредитах, как правило, меньше, чем в льготных кредитах, предоставляемых другими фондами стран ЦВЕ).
- В ННГ, по сравнению со странами ЦВЕ, институциональная база и правовые основы для экологических фондов значительно слабее. В России в 1996 г. расходы Федерального экологического фонда составляли около 14 млн. долл. США. Ставки штрафов и платежей, представляющих основной источник поступлений этого фонда, гораздо ниже, чем в странах ЦВЕ. Например, ставка платежей за одну тонну SO₂ в России примерно в 40 раз ниже, чем в Польше (см. табл. 5.2).
- Дополнительную нагрузку на фонды ННГ оказывает исчезновение других источников финансирования для управления охраной окружающей среды и других направлений деятельности (не связанных с охраной окружающей среды) на местном и региональном уровнях, что приводит к отвлечению средств от природоохранных инвестиций и их использование для поддержания государственных природоохранных органов. Усилия правительственных структур по сбору средств подрывались их неспособностью перераспределить поступления в пользу предприятий, выплачивающих сборы за загрязнение и отвлечением средств на цели, не связанные с охраной окружающей среды.
- В России и Казахстане проходит включение экологических фондов в государственный бюджет, что повышает риск использования их средств на иные цели, не связанные с охраной окружающей среды.

В большинстве стран ЦВЕ/ННГ правительственные экологические фонды предоставляли лишь незначительную часть финансирования для предприятий производственной сферы. Большинство фондов уделяли основное внимание инфраструктурным проектам (таким как принадлежащие муниципалитетам станции очистки стоков) или проектам в секторе энергетики. Фонды ННГ обладали ограниченными финансовыми ресурсами и, соответственно, играли лишь ограниченную роль в финансировании инвестиций. В тех случаях, когда они поддерживали предприятия, большинство фондов финансировали скорее инвестиции в контроль загрязнения, а не инвестиционные «беспроектные проекты», такие как внедрение программ более чистого производства или менее загрязняющих производственных технологий (см. главу 7).

Вставка 6.8. Польский Экофонд

Польский Экофонд был создан в 1992 г. в результате соглашения с «Парижским клубом» западных стран-кредиторов об облегчении долгового бремени Польши. В регионе стран ЦВЕ/ННГ в результате подобных зачетов «долги-природа» были созданы только два экологических фонда и возможности для использования таких механизмов в других случаях ограничены. Однако, деятельность Экофонда позволила накопить ценный опыт, который могут использовать все экологические фонды, независимо от источников их финансирования.

В соответствии со своим уставом, Экофонд должен предоставлять помощь в форме грантов для проектов в Польше, которые направлены на разрешение следующих экологических проблем: трансграничное загрязнение атмосферного воздуха окислами серы и азота, загрязнение и эвтрофикация Балтийского моря, парниковые газы, вызывающие глобальные климатические изменения, биологического разнообразия, контроль отходов и рекультивация загрязненных почв. Бюджет Экофонда сравнительно невелик в контексте общего финансирования охраны окружающей среды в Польше. В 1995 г. его свободный капитал составлял примерно 2,3% от общих инвестиций в охрану окружающей среды в Польше. В настоящее время среднегодовые выплаты из Экофонда составляют примерно 30 млн. долл. США. Тем не менее, Экофонд стал важным механизмом финансирования. Он обеспечивал «добавленную стоимость» за счет:

- финансирования приоритетных направлений охраны окружающей среды, которые получают недостаточную поддержку от других институтов (охрана природы, передача инновационных экологических технологий, географические регионы особого значения, конкурсы для определенных видов проектов);
- обеспечения мощного уравновешивающего эффекта, обеспечивая недостающее финансирование для проектов, которые совместно финансируются из других источников;
- укрепления потенциала национального финансирования охраны окружающей среды; повышая квалификацию заявителей в области подготовки проектов и укрепляя их финансовую дисциплину;
- стимулирования развития промышленности экологических товаров и услуг в Польше, способствуя притоку иностранных капиталовложений в эту отрасль.

Экофонд использует жесткие процедуры управления проектным циклом. Эти процедуры включают четко определенные приоритеты в области охраны окружающей среды и требования приемлемости проектов, указания по поддержке сугубо профессиональных отношений с заявителями, прозрачные критерии оценки, уделяющие основное внимание природоохранному эффекту и экономической эффективности проектов, тщательный контроль проектов для обеспечения целесообразного использования ресурсов Экофонда и достижения необходимого природоохранного эффекта.

Пристальное внимание Экофонда к обеспечению высокой эффективности затрат позволило избежать проявлений неэффективности, часто ассоциирующихся с программами целевого выделения средств. Критически важными для эффективности Экофонда были и несколько других факторов: политическая независимость, стабильные, прогнозируемые и долгосрочные источники поступлений, сильное руководство и высококвалифицированный персонал, объективные, подотчетные и прозрачные процедуры принятия решений, конкурентные процедуры тендеров.

Источник: (ОЭСР и ЕС (1998))

3.5 Другие механизмы финансирования охраны окружающей среды

Примером национальных фондов, финансируемых МФИ/донорами, является Российская программа организации инвестиций в оздоровление окружающей среды (РПОИ), капитал которой составил кредит Всемирного банка (55 млн. долл. США), подкрепленный серией грантов правительства Швейцарии на сумму 13 млн. долл. США. РПОИ предоставляет кредиты на финансирование 70% затрат на проекты на привлекательных условиях (по сравнению с условиями

коммерческих банков России). РПОИ поддерживает инвестиции, которые обладают общим положительным экономическим эффектом и другие инвестиции в проекты контроля загрязнения (если предприятие сможет показать наличие адекватных финансовых ресурсов для возврата кредита). Кредит Всемирного банка был предоставлен под государственную гарантию и министерство финансов проводит субкредитование от имени РПОИ. Хотя этот подход имеет ряд преимуществ (доверие заявителей к кредитной организации, прозрачные процедуры и контроль со стороны министерства финансов), фактическая стоимость кредитов повышается, поскольку министерство финансов требует от заявителей предоставить банковские гарантии или депонировать в банке выплаты по кредиту за шесть месяцев вперед. Выплаты также сдерживаются из-за административных проволочек.

Запланирована вторая стадия развития РПОИ, с использованием подхода, в большей степени ориентированного на регионы, когда субкредитование предоставляется через российских финансовых посредников, соответствующих требованиям министерства финансов (коммерческие банки, региональные экологические фонды или другие институты) под гарантии возврата кредитов, предоставляемые региональными правительствами. Эта инициатива, однако, была отложена на неопределенный срок в связи с финансовым кризисом.

Примером многосторонних фондов, финансируемых МФИ/донорами, является Револьверный фонд более чистого производства, созданный Северной экологической финансовой корпорацией (НЕФКО). Первоначальный капитал этого фонда НЕФКО будет составлять 2,23 млн. долл. (для финансирования проектов в Северо-западной России -1,49 млн. долл. США, и в Литве - 743 тыс. долл. США). Фонд предназначен для финансирования до 90% проектных затрат (в исключительных случаях до 100%) для инвестиционных проектов от 50 тыс. до 200 тыс. долл. США в режиме краткосрочных кредитов (до трех лет). Приоритет будет предоставляться тем заказчикам, которые участвовали в программах, осуществляемых в Литве и России по линии центров более чистого производства. Для поддержки более крупных проектов НЕФКО планирует сотрудничать с РПОИ (Россия) и с Инвестиционным экологическим фондом Литвы. Операционные затраты фонда будут покрываться за счет авансовой оплаты расходов на обслуживание кредитов (NEFCO).

3.6 Подготовка проектов

Эффективная подготовка проектов, которая существенно важна для доступа к механизмам финансирования, служит основным связующим звеном между спросом и предложением. Несмотря на мощный технический потенциал, в регионе часто недостает квалифицированного персонала для работы в области финансового анализа и в смежных областях. Странам необходимо укрепить свой потенциал в области подготовки описания проектов, разработки технико-экономических обоснований, оценки инвестиционных альтернатив и выработки предложений по планам покрытия расходов, особенно в связи с тем, что для различных источников финансирования требуется различного рода информация. Доноры могут сыграть важную роль, помогая странам региона в укреплении потенциала в этих областях (см. вставку 6.9).

Вставка 6.9. Проект Агентства международного развития США (USAID) «Поддержка ПДООС» - поддержка подготовки проектов

Проект поддержки Программы действий по охране окружающей среды (ППДООС), финансируемый «USAID» начиная с 1995 г., проводился в ряде стран ЦВЕ, включая Болгарию, Чешскую Республику, Литву, Польшу и Словакию. Одной из целей этого проекта была помощь в укреплении потенциала местных органов власти и муниципалитетов в формировании пакетных проектов охраны окружающей среды.

В рамках проекта ППДООС в Польше проводились два вида деятельности. Деятельность по разработке пакетных проектных предложений включала предоставление технической помощи заявителям проектов (главным образом, муниципалитетам) в подготовке инвестиционных проектов по охране окружающей среды. Эта деятельность была направлена на укрепление потенциала заявителей проектов, позволяющего им привлечь финансирование для проектов и повысить шансы их успешной реализации. Целенаправленно поддерживали потенциал в области планирования, финансирования и управления инфраструктурными проектами за счет отбора таких проектов, которые потенциально могли использоваться неоднократно. Деятельность по укреплению институтов включала: разработку инструментов управления для местных финансовых институтов, обучение персонала муниципалитетов в области подготовки заявок на финансирование, доступное на финансовом рынке, распространение информации о доступных источниках льготного финансирования для охраны окружающей среды (путем подготовки и распространения справочника по финансированию охраны окружающей среды.)

Неотъемлемой частью идентификации и скрининга проектов было обеспечение местной «принадлежности» проекта путем создания координационных комитетов и вовлечения местных экспертов. В рамках проекта ППДООС повышали квалификацию местных экспертов, используя их для большей части деятельности и привлекая зарубежных экспертов только для передачи «ноу-хау», отсутствующего в Польше. Персонал проекта ППДООС в Польше работал в тесном контакте с заявителями проектов и привлекал их ко всем важным решениям в ходе разработки проектов. Фаза скрининга проектов использовалась для установления формальных и неформальных контактов с представителями муниципалитетов, чтобы обеспечить их заинтересованность в ходе разработки проекта. Дополнительным условием помощи со стороны проекта ППДООС было положительное решение местных финансовых институтов (таких как экологические фонды) о возможности совместного финансирования инвестиционной фазы проекта.

В рамках проекта ППДООС в Польше было подготовлено 80 инвестиционных пакетов. К началу 1998 г. экологические фонды утвердили 37 заявок, а впоследствии было утверждено и большинство других заявок.

Источник: (Chemonics International)

4. Муниципальное финансирование охраны окружающей среды

Муниципальные коммунальные службы существенно важны для охраны окружающей среды и здоровья населения. Во многих странах инвестиции в этот сектор являются наиболее значительным компонентом государственного финансирования охраны окружающей среды. В эпоху централизованного планирования за такие коммунальные услуги, как питьевое водоснабжение, канализация, сбор и вывоз мусора отвечали министерства или госкомитеты, у которых не было особых стимулов для эффективной работы. Эти услуги предоставлялись пользователям - в частности, бытовым пользователям - по заниженным ценам (или бесплатно) и часто без учета фактического уровня потребления, что ограничивало стимулы для их экономии и эффективного использования ресурсов.

В переходной период произошла децентрализация обязанностей по предоставлению большей части этих услуг и по поддержанию соответствующих служб, и они перешли в ведение местных властей. В наследство местные органы власти получили разнообразные административные проблемы, такие как накопившиеся незавершенные проекты, инфраструктура в различной степени неотлаженности и (в большинстве стран ЦВЕ/ННГ) сокращение ассигнований на эти службы из центрального бюджета.⁸ Сопутствующие экологические проблемы включали:

- неадекватный доступ к безопасной питьевой воде в некоторых ННГ, в особенности в республиках Кавказа и Центральной Азии;
- высокий уровень потребления питьевой воды, а также потери воды в ветшающих водопроводных сетях;
- часто наблюдается серьезное загрязнение воды, вызванное сбросом стоков устаревшими и неэффективными канализационными системами и станциями очистки стоков;
- неадекватное обращение с твердыми и опасными отходами, часто включая их сброс на неизолированные наземные свалки, когда утечки загрязнителей могут привести к загрязнению почв, грунтовых вод и водоемов, а также неэффективные мусоросжигающие установки, создающие высокое загрязнение воздуха.

Финансирование для улучшения этих служб стало одной из наиболее серьезных задач в переходный период. В этом разделе особое внимание уделяется, в частности, вопросам, связанным с финансированием питьевого водоснабжения и очистки сточных вод. Уместно отметить, что в большинстве стран ОЭСР центральные правительства предоставляли значительные субсидии для инвестиций муниципального уровня. В США в период 1972 - 1989 гг. федеральным правительством были выделены для муниципалитетов гранты на сумму около 52 млрд. долл. США на строительство станций очистки стоков. Однако, такие субсидии поощряют инвестиции в технологии «на конце трубы» в ущерб мерам предотвращения загрязнения, они приводят к избыточной мощности систем очистки и не способствуют эффективному использованию воды и сокращению загрязнения, поскольку плата пользователей (бытовых и промышленных потребителей) покрывает лишь часть капитальных затрат. Многие страны ОЭСР отошли от практики субсидирования в этой области. Большинство правительств стран ЦВЕ/ННГ сталкиваются с острыми бюджетными ограничениями, что затрудняет субсидирование инвестиций такого рода.

В идеальном случае, основным источником финансирования коммунальной инфраструктуры должны быть поступления от платы пользователей. Поскольку инвестиции в инфраструктуру требуют высоких начальных затрат, они обычно должны покрываться за счет кредитов, выпуска облигаций или из других источников. Поступления за счет платы пользователей можно использовать для покрытия эксплуатационно-ремонтных расходов, годовых капитальных издержек и расходов на обслуживание долга (предпочтительно растягивать эти затраты на относительно длительный период, например, от 15 до 20 лет). В переходной период муниципалитеты сталкиваются с двумя серьезными препятствиями для использования таких механизмов на практике. Первое препятствие - это получение финансовых ресурсов для инвестиций. Когда внутренние финансовые рынки недостаточно развиты и работают в условиях макроэкономической нестабильности, финансирование из внутренних источников может быть связано с высокими процентными ставками (если оно вообще будет доступно). Многие муниципалитеты пытались получить финансирование за счет кредитов МФИ, но МФИ обычно

требуют гарантий возврата кредитов от национальных правительств. Большинство центральных правительств стран ЦВЕ/ННГ ограничило предоставление таких гарантий лишь для единичных природоохранных проектов муниципального уровня. Во-вторых, многим пользователям (особенно бытовым потребителям) может быть трудно оплачивать более высокие ставки пользовательской платы (необходимые для обеспечения выплаты кредитов) могут казаться неприемлемо высокими, особенно в период экономического кризиса.

4.1 Финансирование очистки стоков в странах ЦВЕ

В большинстве развитых стран с переходной экономикой тарифы для пользователей за снабжение питьевой водой, очистку стоков, управление отходами были повышены до уровней, позволяющих коммунальным компаниям покрывать большую часть или все эксплуатационно-ремонтные расходы, что дало им возможность сократить зависимость от ассигнований центральных правительств (в некоторых городах, тарифы были повышены еще значительно, до уровня, который может покрывать и капитальные затраты). Во многих странах ЦВЕ местные органы власти получили возможность мобилизации финансовых ресурсов за счет введения местных налогов, и эти поступления также можно было бы использовать для покрытия эксплуатационно-ремонтных расходов.

В ряде городов компании водоснабжения оснастили счетчиками воды большинство пользователей, перешли на оплату за фактически потребленную воду и повысили тарифы на воду. В результате, сократилось потребление воды (см. вставку 6.10) и объем сбрасываемых сточных вод. Это, в свою очередь, привело к снижению эксплуатационных затрат коммунальных компаний и к сокращению потребности в новых инвестициях, а значит, к возможности перебросить ресурсы на крайне необходимые восстановительные работы и на повышение эффективности.

Тем не менее, остро необходимы новые инвестиции. В исследовании Всемирного банка (1998 г.) оценивалась муниципальная очистка стоков для 362 городов в пяти странах ЦВЕ (Somlyódy and Shanahan). Как было установлено, при удовлетворительном в целом нынешнем состоянии водоснабжения и канализации, уровень очистки канализационных стоков неадекватен. Менее половины стоков подвергается вторичной биологической очистке, а станции биологической очистки стоков часто перегружены, что приводит к неадекватным показателям очистки по биологической потребности в кислороде (БПК). Поскольку значительное количество стоков сбрасывается без очистки, по региону в целом очистка стоков по показателю БПК составляет не более 25%. Неадекватна и обработка активного ила, он часто загрязнен металлами из промышленных стоков. Серьезными проблемами также являются ветшающие канализационные системы, преимущественное использование комбинированных канализационных систем и обработка ливневых стоков.

В этом исследовании странам региона настоятельно рекомендовалось разрешать эти проблемы экономически эффективными путями, чтобы использовать имеющиеся ресурсы с максимально возможным природоохранным эффектом. Например, строительство и модернизацию станций очистки стоков можно осуществлять методом поэтапного подхода, с учетом экономической эффективности каждого этапа модернизации. Кроме того, хотя некоторые станции очистки стоков перегружены, другие станции используются не на полную мощность из-за отсутствия канализационных сетей, коллекторов или насосных станций. В этих пяти странах имеется еще более 1000 незавершенных станций очистки стоков (больше всего таких станций в Польше). В этом докладе странам региона рекомендовалось также проводить планирование

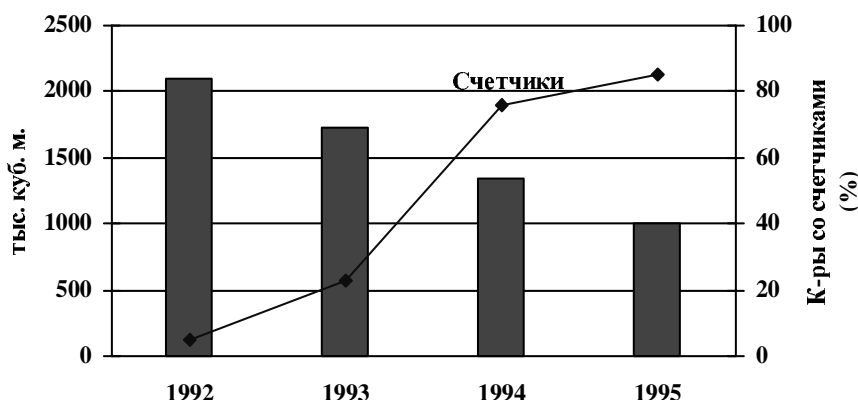
инвестиций и другой деятельности на уровне бассейнов рек, что могло бы обеспечить выбор экономически наиболее эффективных вариантов очистки стоков. Подобные рекомендации содержатся и в ПДООС, однако, до настоящего времени, этот подход реализован лишь частично (см. вставку 6.11).

Вставка 6.10. Управление спросом и потреблением воды в Польше

Установка счетчиков воды и выставление счетов за фактическое потребление воды часто приводили к значительному снижению потребления воды в странах быстрых реформ, например, в Польше.

- В некоторых микрорайонах г. Быдгощ введение счетчиков воды привело к снижению потребления воды на 30% за три года.
- В Гданьске, городские власти и частная компания «SAUR International» образовали в 1992 г. совместное предприятие для управления сетями водоснабжения и канализации в городе и для их эксплуатации. За период с 1992 по 1995 гг. компания ввела индивидуальные счетчики и повысила тарифы. В результате, общее потребление воды сократилось на 33 %.

Введение счетчиков и среднегодовое потребление воды в Гданьске (микрорайон Морена)



Источник: (Всемирный банк)

Тем странам ЦВЕ, которые намереваются присоединиться к ЕС, для выполнения нынешнего законодательства ЕС потребуются осуществить значительные новые инвестиции в коммунальные службы, в частности, в водоснабжение и очистку стоков. Эти затраты в значительной степени могут зависеть от толкования соответствующих директив и от времени, которое будет отпущено на достижение выполнения директив. По оценке Всемирного банка, общие затраты на модернизацию инфраструктуры очистки стоков в Польше (в городах и в сельской местности), для ее соответствия требованиям законодательства ЕС, могут составить, в зависимости от этих факторов, от 9 до 13 млрд. долл. США. Необходимые инвестиции в системы водоснабжения могут составить еще от 3 до 8 млрд. долл. США (Всемирный банк, 1999). В отдельном исследовании, которое проводилось по заказу ЕС, установлено, что Польше может понадобиться инвестировать 6,4 млрд. евро (около 6,6 млрд. долл. США) до 2010 г. в одну лишь городскую инфраструктуру очистки стоков (Agriconsulting). С учетом этих оценок, Польше и

другим странам потребуется разработать тщательно продуманные стратегии, подкрепленные эффективными механизмами финансирования для обеспечения возможно более высокой экономической эффективности этих инвестиций. В этих усилиях важную роль могло бы сыграть применение подходов бассейнового управления.

Вставка 6.11. Управление бассейнами рек

В ПДООС странам региона настоятельно рекомендовалось создавать *речные бассейновые управления* для разрешения проблем водоснабжения и смежных вопросов на уровне водного бассейна. В рамках такого экосистемного подхода можно разрабатывать и внедрять экономически эффективные стратегии для управления континентальными водоемами и для улучшения качества воды. В частности, речные бассейновые управления могут работать с муниципалитетами и промышленностью для поиска экономически наиболее эффективных вариантов модернизации существующих станций очистки стоков и для инвестиций в строительство новых станций. В нескольких странах Западной Европы речные бассейновые управления сыграли важную роль. Во Франции имеется шесть бассейновых агентств, которые финансируются за счет платежей за сброс сточных вод, эти поступления используются для финансирования станций очистки стоков и другой деятельности. Работой этих агентств руководят бассейновые комитеты и наблюдательные советы, включающие представителей центральных министерств, местных органов власти, промышленных предприятий и фермеров.

Речные бассейновые управления были созданы и в некоторых странах ЦВЕ, включая Чешскую Республику, Польшу и Румынию. Но эти управления не имеют адекватных финансовых ресурсов, достаточных полномочий для принятия решений и необходимого институционального потенциала. В Польше, Министерство охраны окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства предложило передать в ведение речных бассейновых управлений часть поступлений от платежей за сброс сточных вод (которые поступают в региональные экологические фонды), но такое перераспределение было заблокировано из-за сопротивления региональных фондов, а также местных и региональных органов власти.

В нескольких случаях развитию многосторонних систем управления речными бассейнами способствовало международное сотрудничество в области охраны трансграничных рек и морей, например, в рамках Экологической программы для реки Дунай. В Центральной Азии управление бассейнами рек стало важным элементом Программы для бассейна Аральского моря, где это управление осуществляется при помощи Межгосударственного координационного комитета по водному хозяйству, охватывающего весь бассейн Аральского моря и двух речных бассейновых организаций (БВО - Бассейново-водохозяйственные организации, для главных рек, впадающих в Аральское море (Аму-Дарья и Сыр-Дарья). В координационном комитете представлены министерства водного хозяйства республик Центральной Азии. Реализацией решений этого комитета занимаются национальные и международные водохозяйственные органы, включая и БВО. Предполагается, что большая часть финансовых ресурсов будет поступать из Международного фонда спасения Аральского моря, созданного пятью республиками Центральной Азии. Эти финансовые ресурсы включают взносы этих стран (по 0,3% от национальных бюджетов Казахстана, Туркменистана и Узбекистана и по 0,1% от национальных бюджетов Кыргызстана и Таджикистана); и международная помощь от ГЭФ (около 20 млн. долл. США), Европейской Комиссии (более 2 млн. долл. США), ПР ООН, Нидерландов, Швеции, Швейцарии, «USAID», и других двусторонних доноров (Demydenko, 1999).

4.2 Проблемы муниципалитетов ННГ

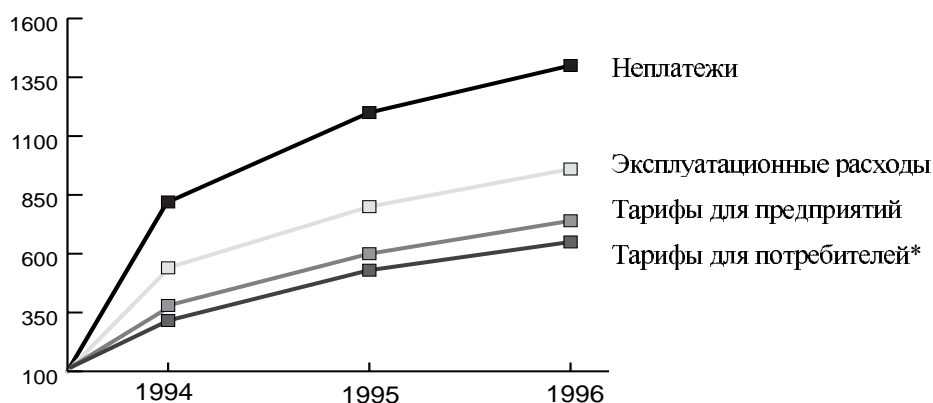
В ННГ принадлежащие муниципалитетам компании водоснабжения обычно обеспечивают централизованное питьевое водоснабжение, а также очистку стоков. Однако, в ряде муниципалитетов, коммунальные услуги для населения, включая питьевое водоснабжение, канализацию и очистку стоков, предоставляются крупными промышленными предприятиями.

Обычно муниципальные компании водоснабжения могут устанавливать тарифы для промышленных пользователей. Тарифы для бытовых потребителей (обычно невысокие) устанавливаются местными, региональными или даже национальными правительствами. Многие промышленные пользователи часто не платят за предоставляемые услуги, или расплачиваются в неденежной форме (см. вставку 6.12). В результате, как бытовые потребители (объемы потребления которых не измеряются и которые платят по фиксированной ставке), так и промышленные пользователи склонны к избыточному потреблению воды, а у компаний водоснабжения не хватает ресурсов для адекватного обслуживания или модернизации систем водоснабжения и канализации. Поэтому, во многих городах ННГ водная инфраструктура находится в весьма запущенном состоянии.

Вставка 6.12. Муниципальные службы водоснабжения и канализации в Нижнем Новгороде

В городе Нижний Новгород (Россия), муниципальная компания водоснабжения (*Водоканал*) снабжает питьевой водой примерно 1,4 миллиона жителей и обеспечивает канализацию и очистку стоков. Основным источником дохода компании является плата пользователей за воду и за очистку стоков (дотации городских властей и других органов власти резко сократились в ходе нынешнего экономического кризиса). Наиболее высоки ставки тарифов для промышленных предприятий, которые обеспечивают около 60% общих поступлений. По сути, они субсидируют муниципальные службы (органы власти, школы и т.д.) и бытовых потребителей. Водоканал устанавливает ставки платежей для других предприятий и муниципальных служб (хотя они должны утверждаться правительством) и он постоянно увеличивал эти ставки в соответствии с инфляцией. Ставки платежей за водоснабжение и очистку стоков для бытовых потребителей устанавливаются городским правительством, обычно один раз в год. Эти ставки оставались на значительно более низком уровне. На рисунке показано изменение затрат Водоканала, тарифов для промышленных предприятий и задолженности за период с 1993 по 1996 гг. Затраты в настоящее время растут более высокими темпами чем инфляция, растет и задолженность по платежам, что является в настоящее время основной финансовой проблемой для компании.

Нижегородский водоканал: тенденции изменения эксплуатационных затрат, тарифов и неплатежей (индексы, 1993=100)



*Изменение тарифов для потребителей в Нижегородской области.

Источник: (•••, 1998b)

Неадекватный доступ к безопасной питьевой воды является серьезной угрозой для здоровья населения во всех ННГ. Особенно остро эта проблема стоит в республиках Центральной Азии, где инфраструктура питьевого водоснабжения остается недостаточно развитой, особенно в сельской местности. Однако, при отсутствии у компаний водоснабжения адекватных ресурсов для

должной эксплуатации, обслуживания и ремонта возникает опасность для здоровья городского населения всех ННГ. В отсутствие финансирования это может привести в ближайшие годы к значительному увеличению числа заболеваний, передающихся водным путем (см. Приложение II).

Остро необходимы политические и институциональные реформы, чтобы остановить быстрое разрушение водной инфраструктуры, стимулировать эффективное использование воды и мобилизовать средства для необходимых инвестиций. Необходимо также укрепить институциональный потенциал управления этими службами и обеспечить для них более прочную финансовую базу. Поскольку доходы бытовых потребителей во многих ННГ невысоки, должны также сыграть свою роль субсидии и внешняя финансовая помощь. Их можно было бы использовать как катализатор для улучшения положения муниципальных коммунальных служб. В идеальном случае, финансовую поддержку следует направлять адресно - наиболее нуждающимся семьям. Она будет наиболее эффективной, если ее будут предоставлять безотносительно тарифов на услуги. Субсидии наиболее целесообразно использовать для финансирования капитальных вложений (или партнерств в государственном секторе). Их не следует применять таким образом, чтобы это препятствовало мерам энергоэффективности или экономии воды (или партнерствам государственного и частного секторов).

4.3 Финансовые механизмы муниципального уровня

Для финансирования муниципальных коммунальных служб в странах ЦВЕ/ННГ потребуются новые и творческие подходы. В некоторых странах быстрых реформ уже пытаются осуществить ряд инициатив, включая выпуск муниципальных облигаций (см. Вставку 6.13). Другие подходы, такие как партнерства государственного и частного секторов, до сих пор в регионе использовались мало.

Вставка 6.13. Муниципальные облигации

По мере развития рынков капитала в странах быстрых реформ, муниципальные органы власти получили возможность привлекать финансовые ресурсы при помощи выпуска облигаций. К концу 1996 г., в Чешской Республике 18 муниципалитетов выпускали муниципальные облигации, и уже были введены в действие процедуры и институты, необходимые для поддержания конкурентного рынка муниципального кредита. По сути, наблюдается острая конкуренция между кредитами и облигациями в поддержку муниципальных инвестиций.

В Польше к 1996 г. уже действовали такие институты и наблюдался устойчивый рост выпуска муниципальных облигаций для финансирования инфраструктуры и охраны окружающей среды. В городе Мйешчиско в конце 1980-х годов начали подготовку к строительству канализационной сети и станции очистки стоков, но столкнулись с рядом финансовых и технических трудностей. В 1996 г. власти возобновили свои усилия по осуществлению этого строительного проекта и привлекли 1 млн. злотых (около 371 тыс. долл. США или половину общих проектных затрат) за счет выпуска муниципальных облигаций. (Остальные затраты на проект финансировались национальными и региональными сельскохозяйственными агентствами, а также за счет взимания платы с местных жителей за подсоединение к канализационной сети.) Выпуск облигаций позволил этому относительно небольшому муниципалитету привлечь в долг долгосрочные средства по более низкой цене, чем на условиях, обычно предлагаемых банками для кредитования капитальных инвестиционных проектов в Польше. Полученные средства составили вклад муниципалитета в финансирование проекта и сыграли свою роль в привлечении капитала из других источников.

Источник: (Bazaniak)

Частный сектор мог бы сыграть более значительную роль в финансировании муниципальных коммунальных служб и в управлении ими. Хотя партнерства государственного и частного секторов редко встречаются в странах ЦВЕ/ННГ (одним из немногих примеров является компания водоснабжения в Гданьске, описанная во вставке 6.10), они все чаще используются в других регионах мира. Эти партнерства могут принимать различные формы, включая схемы строительства-эксплуатации-передачи, заключение контрактов с частными фирмами о коммерциализации существующих служб или об управлении модернизацией или расширением этих служб, о приватизации определенной части коммунальной службы (или о полной ее приватизации) или о предоставлении концессий для частного сектора (при сохранении активов в муниципальной собственности). Они могут выиграть за счет свойственного частному сектору внимания к качеству услуг и стремления к поиску наиболее экономически эффективных методов работы, а также за счет привлечения финансовых ресурсов, которые частный сектор может предоставить или мобилизовать. Реализация партнерств частного и государственного секторов может быть нелегкой. Для этого требуются новые подходы в практике работы правительства, а также инициаторы, такие как правительственные чиновники, НПО, предприниматели, чтобы содействовать им и поддерживать такие партнерства. Для таких партнерств необходимы также эффективные правительственные институты, чтобы обеспечить соблюдение общественных интересов и создание стабильной, долгосрочной структурной основы для партнеров из частного сектора. Эти условия редко встречаются в ННГ и других странах, где государственное управление остается слабым.

Если партнерства образуются для предоставления коммунальных услуг, которых ранее не было, то в рамках такого партнерства есть три основные роли: поставщик, пользователь и регулятор. В каждом конкретном случае любые из этих ролей могут взять на себя различные стороны, включая правительственные структуры, коммерческие структуры и НПО. Но при этом важно четко определить распределение ролей (чтобы, в частности, воспрепятствовать конфликту интересов) и обеспечить необходимый диалог, чтобы удовлетворялись потребности всех сторон. Свой вклад в благоприятное развитие событий могут внести прозрачные и неформальные взаимоотношения между вовлеченными сторонами, еще на ранней стадии процесса, до официальных переговоров.

Поскольку существует множество разнообразных форм партнерства частного и государственного секторов, выбор той или иной формы зависит от ряда факторов, включая необходимый уровень контроля со стороны правительственных структур, способность правительственных структур предоставлять необходимые услуги, способность частного сектора предоставлять необходимые услуги, правовые основы для государственных инвестиций и регулирующего контроля, и доступность финансовых ресурсов как из государственных, так и из частных источников (Gentry and Fernandez).

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Негативные внешние воздействия - это воздействия, связанные с производством или потреблением товаров и услуг, которые приводят к затратам для третьих сторон (не являющихся ни производителями, ни потребителями этих товаров или услуг).
2. Давление со стороны общественности и местных сообществ также может быть стимулом для предприятий (см. Главы 4 и 5).
3. ОЭСР определяет деятельность по контролю и сокращению загрязнения (КСЗ) как «целевые действия, направленные непосредственно на предотвращение, сокращение и устранение загрязнения или неудобств, связанных с отходами производственных процессов или отходами потребления товаров и услуг. Это определение, следовательно, исключает расходы на управление природными ресурсами или на такую деятельность как охрана видов, находящихся под угрозой исчезновения (флоры и фауны), на деятельность по созданию национальных парков и зеленых насаждений и на деятельность по эксплуатации природных ресурсов (таких как питьевое водоснабжение).» (ОЭСР, 1998d.) Это определение использовалось для сбора сопоставимых данных для шести исследуемых стран, поскольку их национальные определения расходов на охрану окружающей среды отличаются. ОЭСР регулярно собирает данные по своим странам-членам с использованием этого определения.
4. Выказывались сомнения в достоверности статистических данных по России (Golub, 1996). Например, широкое использование бартера и других неденежных форм расчетов вызывает серьезные сомнения при оценке этих и других инвестиций.
5. По принципу исполнителя. Расходы экологических фондов не учитываются. Источник: ОЭСР.
6. В работе (Golub (1996)) отмечается, что российская система зачета платежей за загрязнение, которая освобождает предприятия от внесения экологических платежей, если они используют эти средства на инвестиции в охрану окружающей среды, может оставлять у предприятий до трех четвертей средств, подлежащих выплате в фонды. Это означает, что роль средств, подлежащих выплате в экологические фонды, более весома, чем роль самих фондов.
7. Доля внешнего финансирования рассчитана как соотношение оценочной величины инвестиционной помощи на душу населения и величины расходов на душу населения.
8. Во многих странах в ведение муниципалитетов были также переданы и районные системы центрального отопления. Хотя они и не относятся непосредственно к коммунальным службам, обеспечивающим охрану окружающей среды, для них также характерны такие показатели, как низкий уровень тарифов в эпоху централизованного планирования и устаревшее, неэффективное оборудование. Во многих странах ЦВЕ районные системы центрального отопления использовали в качестве топлива местный уголь. Высокий уровень их выбросов сказывался на низком качестве воздуха на местном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

- Adeishvili, M. and D. Waughray (1999), *The Use of Economic Instruments for the Environment in Georgia*, Presentation for EAP Task Force Workshop on Economic Instruments, Moscow.
- Agriconsulting, J. Jantzen et al. (1998), *Costing and Financial Analysis of Approximation in Environment*, prepared for PHARE-DISAE-project POL-101, Brussels.
- Bazaniak, W. (1998), *Non-Public Issue of Municipal Bonds in the Miescisko Commune as a Pioneering Source of Financing a Waste-Water Treatment Plant and Sewerage Project in Poland*, in *Innovative Financing for Environmental Investments: Looking Toward the Future*, U.S. Agency for International Development (USAID).
- Chemonics International (1998), *Environmental Action Programme Supports Project: Final Report*, prepared for U.S. Agency for International Development (USAID).
- Declaration by the Ministers of Environment of the Region of the United Nations Economic Commission for Europe (Sofia Declaration) (1995)*, Sofia, 25 October.
- Demydenko, Andriy (1999), *Personal Communication to EAP Task Force concerning Aral Sea Basin Capacity Development Project*, 9 June.
- EDC and Environment Policy Europe (1997), *Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC*, Brussels.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1997), *Transition Report 1997*, London.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1998), *Transition Report 1998*, London.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1998), [<http://www.ebrd.org>].
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1999), *Municipal and Environmental Infrastructure*, London.
- European Commission (EC) (1998), *Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe on Accession Strategies for Environment, Brussels, June.
- European Commission (EC) DG1A (1999), *Guidelines for PHARE Programme Implementation in Candidate Countries for the Period 2000-2006 in Application of Article 8 of Regulation 3906/89 (Draft)*, Brussels.

- Gentry, B.S. (1998), *Foreign Direct Investment and the Environment: Boon or Bane?*, prepared for OECD Conference, The Hague.
- Gentry, B.S. and L. Fernandez (1997), *Evolving Public-Private Partnerships: General Themes and Examples from the Urban Water Sector*, Workshop on Environmental Policy: Globalisation and the Environment: New Challenges for the Public and Private Sectors, OECD, Paris.
- Golub, Alexander. *Environmental Financing in the Russian Federation*. Prepared for OECD Workshop, Nizhniy Novgorod, Russia, 1996.
- Ministry of Environment of the Czech Republic (1999), *Comments on the Draft EAP+5 Report*, Ministry of Environment letter, 23 April.
- Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO) (1997), *NEFCO Revolving Facility for Cleaner Production Investments*, unpublished, Oslo.
- OECD (1990), *Financial Assistance Systems for Pollution Prevention and Control in OECD Countries*, Environment Monographs No. 33, Paris.
- OECD (1995a), *The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy*, Paris.
- OECD and Project Preparation Committee (1995b), *Integrated Report on Environmental Financing*. Prepared for the Third Ministerial Conference "Environment for Europe, Sofia.
- OECD (1998a), *Environmental Financing in CEE/NIS: Conclusions and Recommendations*, Paris.
- OECD (1998b), *Environmental Financing in the Russian Federation*, Paris.
- OECD (1998c), *Pollution Abatement and Control Expenditure in Central and Eastern Europe*, Paris.
- OECD (1998d). *Pollution Abatement and Control Expenditure in OECD Countries*, Paris.
- OECD (1999a), *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee - 1998 Report*, Paris.
- OECD (1999b), *Aid and Other Resource Flows to the Central and Eastern European Countries and the New Independent States of the Former Soviet Union (1990-1996)*, Paris.
- OECD (1999c), *Trade and Investment and Development: The Challenges of Policy Coherence in a Global Economy*, Paris, (forthcoming).
- OECD and European Commission (EC) PHARE programme (1998), *Swapping Debt for the Environment - the Polish Ecofund*, Paris.
- Peszko, G. and T. Zyllicz (1998), *Environmental Financing in European Economies in Transition*, in *Environmental and Resource Economics* 11(3-4): 521-538.
- Project Preparation Committee (PPC) (1998), *PPC Report to the "Environment for Europe" Conference Aarhus, Denmark, EBRD, London, June.*

- Somlyody, L. and P. Shanahan (1998), *Municipal Waste Water Treatment in Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington, D.C.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1997), *Environmental Management Standards, Particularly the ISO 14 000 Series: Trade and Investment Impacts on Developing Countries*, August.
- World Bank (1998), *Transition Toward a Healthier Environment: Environmental Issues and Challenges in the Newly Independent States*, Washington, D.C.
- World Bank (1999), *Poland: Complying with EU Environmental Legislation*, Washington, D.C.
- Zylicz, T. (1998), *Public Institutions and Mechanisms Offering Concessional Financing for Municipal Environmental Projects in Poland*, prepared for the Municipal Development Agency, Warsaw.

ГЛАВА 7

УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ

1. Введение

В эпоху централизованного планирования промышленность стран ЦВЕ/ННГ производила значительные объемы загрязнителей. В странах региона наблюдалась высокая концентрация предприятий тяжелой промышленности, таких как предприятия черной металлургии. Большинство промышленных предприятий использовали устаревшие, сильно загрязняющие производственные процессы. Управленческий персонал предприятий часто не обращал особого внимания на экономическую эффективность, и на многих предприятиях пренебрегали вопросами технического обслуживания. Оба этих фактора приводили к повышению уровней загрязнения, а также создавали угрозу здоровью работников и производственной безопасности.

В ПДООС указывалось, что политика правительственных структур могла бы сыграть существенную роль в стимулировании сокращения объемов загрязнения промышленных предприятий. Экономические реформы, создающие конкурентные рынки, могли бы содействовать структурной перестройке промышленности, создать предпосылки для новых инвестиций и ввести стимулы для повышения эффективности производства. Действуя в комплексе с эффективной политикой в области охраны окружающей среды и с эффективными инструментами, эти реформы могли бы создать систему стимулов и санкций для предприятий, которые поощряли бы предприятия к улучшению своих природоохранных показателей.

В ПДООС также подчеркивалось, что и сами предприятия могут сыграть немаловажную роль. Например, предприятия стран ЦВЕ/ННГ могли бы осуществить немало малозатратных инвестиций и мероприятий для одновременного улучшения своей экономической и природоохранной эффективности. Многие предприятия могли бы начать политику «беспроектных» мер попросту с улучшения технического обслуживания. Дальнейшего сокращения загрязнения можно было бы добиться за счет мер предотвращения загрязнения, минимизации отходов и других малозатратных возможностей *более чистого производства*. В более общих чертах, в ПДООС отмечалось, что более эффективное управление предприятиями могло бы сыграть ведущую роль в сокращении нагрузки на окружающую среду, поскольку меры по повышению эффективности производства часто могут, за счет сокращения отходов, сократить также загрязнение и другие виды нагрузки на окружающую среду. В долгосрочной перспективе предприятия могут добиться еще большей эффективности в сокращении загрязнения, если они станут партнерами правительственных структур и НПО в области охраны окружающей среды.

Прежде всего, в этой главе рассматривается достигнутый прогресс в области политических реформ. Затем рассматривается роль прямых иностранных капиталовложений и правительственных программ более чистого производства в улучшении управления охраной окружающей среды на предприятиях. В последнем разделе рассматриваются данные о тенденциях в природоохранных показателях предприятий. Основное внимание уделяется одной, наиболее загрязняющей, отрасли - черной металлургии. В данной главе постоянно используются три тесно взаимосвязанных подхода к управлению охраной окружающей среды: *более чистое производство, системы управления охраной окружающей среды и эко- эффективность* (см. вставку 7.1).

**Вставка 7.1. Управление охраной окружающей среды на предприятиях:
три основных подхода**

Более чистое производство (БЧП)

Более чистое производство есть последовательное применение интегрированной, превентивной стратегии охраны окружающей среды к процессам, продукции и услугам для повышения природоохранной эффективности и сокращения риска для здоровья человека и для окружающей среды. Это приводит к улучшению природоохранных показателей, сокращению расходов и снижению риска. С производственной точки зрения, более чистое производство дает экономию сырья и энергии, отказ от токсичных материалов, сокращение объемов и токсичности всех выбросов и отходов до того, как они выходят за рамки производственного процесса. Обычно деятельность по БЧП ориентируется на процесс. Эта деятельность включает предотвращение загрязнения, сокращение загрязнения на источнике, минимизацию отходов и энергосбережение (UNEP). Внедрение БЧП на промышленных предприятиях обычно включает несколько этапов: исследование глубинных причин загрязнения; определение возможностей для БЧП; подготовка технико-экономического обоснования; внедрение жизнеспособных мер и оценка результатов.

Системы управления охраной окружающей среды

Системы управления охраной окружающей среды направлены на обеспечение последовательного и систематического контроля за процедурами и операциями компании, которые оказывают значительное воздействие на окружающую среду, чтобы добиться экономического и природоохранного эффекта и устойчивого использования природных ресурсов. Управленческий персонал предприятия может использовать эти системы, чтобы контролировать воздействие предприятия на окружающую среду и повышать природоохранные показатели предприятия. Системы управления охраной окружающей среды не обязательно используют методы более чистого производства. Стандартными моделями для разработки и оценки систем управления охраной окружающей среды на предприятиях и природоохранных показателей предприятий являются стандарты Международной Организации Стандартизации (такие как стандарты серии ISO 14 000) и системы экологического менеджмента и аудита «EMAS» ЕС. Эти модели требуют разработки и открытого провозглашения принципов и политики охраны окружающей среды на предприятии, изучения деятельности предприятия (иногда проведения углубленного «экологического аудита») с целью получения объективного представления обо всех природоохранных аспектах работы предприятия и о его воздействии на окружающую среду, с целью определения задач и целевых показателей предприятия в области охраны окружающей среды (в комплексе с планом достижения этих целевых показателей), аудита этой системы для обеспечения ее природоохранной эффективности и соответствия требованиям и периодического пересмотра системы управления, чтобы обеспечить, что эта система по-прежнему является целесообразной и эффективной для организации и для достижения ее целей. Существует важное различие между этими двумя моделями - «EMAS» системы экологического менеджмента и аудита требуют улучшения природоохранных показателей предприятия и информирования общественности о результатах, в то время как стандарты ISO 14 001 предусматривают только постоянное усовершенствование систем управления охраной окружающей среды.

Эко-эффективность

Понятие эко-эффективности относится к эффективности, с которой природные ресурсы используются для удовлетворения потребностей человека. Всемирный Совет Предпринимателей за Устойчивое Развитие (WBCSD) определяет ее как некий комплекс природоохранной и экономической эффективности: «Природоохранная эффективность достигается за счет предоставления по конкурентным ценам товаров и услуг, удовлетворяющих потребности человека и повышающих уровень жизни, с постоянным сокращением их воздействия на окружающую среду и ресурсоемкости в течение всего их жизненного цикла, на таком уровне, который, как минимум, соответствует установленной несущей способности Земли» (OECD, 1998e). Сторонники эко-эффективности подчеркивают важность снижения воздействия продукции и процессов на окружающую среду на протяжении всего их жизненного цикла. Внедрение природоохранной эффективности включает три этапа: во-первых, разработку конкретных целей и целевых показателей (а также индикаторов для их измерения); во-вторых, внедрение усовершенствований в технологии, системы управления и подходы для их достижения; в-третьих, мониторинг прогресса при помощи индикаторов и внесение, по мере необходимости, изменений в стратегию.

Источник: (DeSimone and Popoff; ОЭСР (1998b, 1998e); UNEP; Всемирный банк)

В этой главе основное внимание уделяется предприятиям производственной сферы, которые являются одним из основных источников загрязнения в регионе. В ЦДОС отмечалось несколько отраслей, загрязняющее воздействие которых представляет серьезную угрозу для здоровья населения (см. вставку 7.2). Во многих странах, в частности, во многих ННГ, добыча полезных ископаемых (например, шахтная добыча сырья и добыча нефти и газа) привела к значительному загрязнению и повреждению ландшафтов (UN/ECE, 1998). Этот вопрос подробно не рассматривается, но деятельность этих отраслей остается одной из наиболее важных областей, где необходима политика охраны окружающей среды и устойчивого развития. В странах ЦВЕ/ННГ было создано много новых предприятий в сфере услуг. Хотя они обычно оказывают менее значительное влияние на окружающую среду, чем предприятия производственной сферы, предприятия сферы услуг также могут усугублять новые экологические проблемы, такие как рост автомобильного движения, увеличение объемов отходов упаковочных материалов и других видов бытовых отходов.

Вставка 7.2. Сильно загрязняющие отрасли промышленности в странах ЦВЕ/ННГ, определенные в ЦДОС

Отрасль промышленности	Приоритетные экологические проблемы
Цветная металлургия	Выбросы в атмосферу пыли, тяжелых металлов, двуокиси серы (SO ₂).
Черная металлургия	Выбросы в атмосферу (пыль и тяжелые металлы).
Целлюлозно-бумажная промышленность	Сброс сточных вод, содержащих хлорорганические и галогенорганические соединения и другие химические вещества.
Химическая и нефтехимическая промышленность	Выбросы в атмосферу (летучие органические соединения и углеводороды), сброс сточных вод, содержащих соли, хлорорганические соединения, углеводороды и другие загрязнители.

2. Экономическая реформа, структурная перестройка промышленности и корпоративное управление

Три основные движущие силы заставили промышленные предприятия добиваться повышения эффективности и привели к структурной перестройке промышленности на национальном уровне: возникновение конкурентных рынков, развитие правительственных институтов и законодательства, поддерживающих эти рынки, и развитие эффективного корпоративного управления (ЕБРР, 1998).

2.1 Развитие конкурентных рынков

Большинство стран ЦВЕ/ННГ добились немалого прогресса в открытии национальной экономики для международной торговли (см. Приложение V, где приведены индикаторы для этого и других аспектов рыночных реформ). Конкуренция с *импортом* потребовала структурной перестройки предприятий стран ЦВЕ/ННГ. Как показывает исследование нескольких сотен промышленных предприятий России, те из них, которые в наибольшей степени испытывают конкуренцию со стороны импортных товаров, более склонны способствовать повышению производительности труда и изменению ассортимента выпускаемой продукции. Внутренняя конкуренция, видимо, подобного эффекта не оказывает (ЕБРР, 1997). Однако, реагируя на финансово-экономический кризис 1998 г., правительство России вновь ввело некоторые меры валютного контроля и приняло другие меры ограничения импорта.

Многие страны ЦВЕ/ННГ переориентировали свой *экспорт* на рынки Западной Европы и другие рынки за пределами бывшего блока стран СЭВ. Во многих странах ЦВЕ значительную часть экспорта по-прежнему составляют химическая продукция и промышленные полуфабрикаты; это позволяет предположить, что по меньшей мере некоторая часть сильно загрязняющих отраслей промышленности, определенных в ПДОС, останется важным компонентом промышленной структуры этих стран. Более половины экспорта России составляет топливо и другие сырьевые продукты. Можно предполагать, что и в других ННГ добыча природных ресурсов скорее всего останется центральной составляющей экономики (ЕБРР, 1998). Этот сектор оказывает значительное воздействие на окружающую среду: правительственным структурам России еще предстоит разрешить ряд ключевых проблем, связанных с добычей нефти, таких как широко распространенное загрязнение уязвимых экосистем Сибири (Zamparutti and Kozeltsev).

Большинство стран ЦВЕ и некоторые ННГ (включая Казахстан, Кыргызскую Республику и Россию) приватизировали большую часть крупных промышленных предприятий. Благодаря приватизации и созданию новых предприятий доля частного сектора составляет как минимум половину от ВВП во всех странах ЦВЕ и около половины в ННГ (ЕБРР, 1998). В странах ЦВЕ приватизированные предприятия повысили свою эффективность. Как показывает исследование 6000 предприятий в шести странах ЦВЕ, совокупная производительность производства после приватизации увеличивалась в среднем на 5 % в год (ЕБРР, 1997). При этом, однако, некоторые формы приватизации привели к возникновению таких структур корпоративного управления, которые сдерживают реформирование предприятий: например, контроль над предприятиями остается в руках прежнего управленческого персонала, ограничиваются возможности воздействия на деятельность корпораций со стороны акционеров, кредиторов и других вовлеченных сторон. В частности, в России эту проблему усугубило отсутствие институтов и законов, которые должны поддерживать новые рынки.

2.2 *Законы и институты для поддержки рынков*

Рыночная экономика нуждается в прочной правовой инфраструктуре, а также в правительственных институтах для проведения этих законов в жизнь и поддержки возникающих рынков. Некоторые правительства, в частности в ННГ, медленно вводили новые законы и институты, включая институты и законы, необходимые для поддержки конкурентных рынков.

Одним из жизненно важных направлений является введение «жестких бюджетных ограничений» для предприятий, включая угрозу банкротства для нежизнеспособных компаний. Большинство стран ЦВЕ разработали законы о банкротстве, но многие из них не спешили использовать эти и другие механизмы для структурной перестройки тяжелой промышленности. В некоторых странах, включая Польшу, крупные предприятия тяжелой промышленности, включая предприятия черной металлургии, угледобывающие и химические предприятия, часто оставались в государственной собственности. Эти крупные предприятия по-прежнему остаются убыточными. Слабые темпы структурной перестройки замедлили закрытие старых предприятий, а также инвестиции в новые, менее загрязняющие производственные технологии.

Большинство правительств стран ЦВЕ также ввели некоторые другие основные элементы государственного управления, поддерживающие рыночную экономику: гарантии прав собственности, независимую и устойчивую судебную систему, предсказуемые законы и политику правительства, общую стабильность политической системы, сдерживание коррупции (ЕБРР, 1997). Эти элементы помогли ускорить создание новых частных предприятий, которые, в свою очередь, внесли вклад в возобновление экономического роста. В Польше, в период между 1992 и 1995 гг. на долю новых предприятий приходилось почти две трети роста промышленного производства. Экологические последствия оказались неоднозначными. Хотя многие фирмы работали в легкой промышленности, снижая тем самым удельный вес тяжелой промышленности, правительственные структуры столкнулись с проблемой обеспечения выполнения природоохранных требований большим количеством новых малых предприятий.

В ННГ, несмотря на то, что создание конкурентных рынков было формально провозглашено основной целью, политика и действия правительственных структур привели вместо этого к созданию «бартерной экономики», при которой предприятия осуществляют большую часть своих сделок в неденежной форме. Бартерная экономика помогла продлить жизнь убыточных предприятий, число которых в России в 1998 г. превышало число прибыльных предприятий. Правительства подпитывали бартерную экономику путем косвенного субсидирования предприятий, позволяя им накапливать огромные налоговые неплатежи и значительную задолженность за энергию и коммунальные услуги. Кроме того, Россия и большинство других ННГ медленно вводили основные законы и институты для поддержки рынков (в таких областях как положения о банкротстве и политика конкуренции). Поэтому многие предприятия продолжают работать далеко не на полную мощность и, по сути, не было ни одного крупного промышленного предприятия в России (или в других ННГ), которое подверглось бы банкротству. Такая ситуация замедлила структурную перестройку со всеми вытекающими отсюда социальными издержками (см. вставку 7.3).

В таком экономическом контексте у промышленных предприятий нет особых стимулов повышать эффективность производства. У жизнеспособных предприятий мало кредитных и иных ресурсов для новых инвестиций. Основные производственные фонды продолжают стареть, их техническое обслуживание ухудшается, что приводит к росту уровней загрязнения. Правительственные структуры закрывают глаза на неплатежи за энергию и коммунальные услуги

(включая неплатежи за очистку стоков и удаление твердых отходов), что устраняет любые стимулы для повышения энергоэффективности или для минимизации отходов. Хотя уровни загрязнения в промышленности ННГ сократились, удельное загрязнение (на единицу продукции) часто увеличивалось.

Вставка 7.3. Социальные последствия структурной перестройки промышленности

Во многих городах и регионах стран ЦВЕ структурная перестройка промышленности привела к обширной безработице. В ННГ лишь немногие предприятия были закрыты или сокращали персонал на фоне резкого сокращения объемов производства. Вместо этого они выплачивали им зарплату с задержкой, выплачивали натурой или вообще не выплачивали. Структурная перестройка промышленности могла бы сопровождаться серьезными социальными последствиями для тех городов ННГ, где доминировали отдельные отрасли промышленности или отдельные предприятия. Например, в Мариуполе (Украина) или в Магнитогорске (Россия), где основными работодателями были огромные сталелитейные предприятия. В эпоху централизованного планирования, крупные предприятия часто содержали учреждения социальной сферы, такие как школы и медицинские учреждения и предоставляли другие коммунальные услуги (такие как очистка стоков). В большинстве стран ЦВЕ социальная сфера передана в компетенцию местных властей, но в ННГ местные органы власти часто не имели достаточных ресурсов для выполнения этих задач и эта сфера оставалась под контролем предприятий.

Неадекватные государственные институты и государственное управление в ННГ часто создавали дополнительные препятствия для развития предприятий. В частности, для многих стран серьезной проблемой является коррупция. Бизнес-обзоры определяют ННГ как наиболее коррумпированный регион мира (ЕБРР, 1997). Коррупция, вместе с экономической и политической нестабильностью, сдерживает прямые иностранные инвестиции и внутренние капиталовложения. Она сыграла определенную роль и в утечке капиталов из многих стран (ЕБРР, 1998).

2.3 Корпоративное управление

Должное корпоративное управление необходимо предприятиям, чтобы эффективно действовать на национальных и международных рынках - в частности, чтобы добиваться максимальной прибыли и рационально использовать ресурсы. При растущей глобализации, страны ОЭСР и другие страны все больше признают важность улучшения корпоративного управления для национальных и транснациональных предприятий (см. вставку 7.4). Эффективное корпоративное управление является необходимой предпосылкой управления охраной окружающей среды. В странах ОЭСР многие крупные и средние предприятия, обеспечивая свою конкурентоспособность в долгосрочной перспективе, включили в структуру управления и цели охраны окружающей среды. Эти предприятия пришли к выводу, что управление качеством и смежные подходы для повышения производительности и конкурентоспособности могут также улучшить управление охраной окружающей среды и природоохранные показатели предприятий.

В странах ЦВЕ/ННГ создание структур управления предприятиями, которые обеспечивали бы эффективное корпоративное управление, стало ключевой проблемой переходного периода. В зависимости от методов приватизации, в странах региона возникли различные структуры корпоративного управления. Во многих странах медленных реформ, включая многие ННГ, приватизация не привела к созданию эффективного корпоративного управления. Скорее, она дала управленческому персоналу предприятий (в частности, управленцам, назначенным еще в эпоху централизованного планирования) широкие полномочия в управлении новыми

приватизированными предприятиями, не уравновешенные адекватным контролем со стороны акционеров или иных вовлеченных сторон. Как показывает недавний обзор, в России управленческий персонал получил контрольные пакеты акций на большинстве приватизированных предприятий. Как показывает это исследование, многие из руководителей крупных предприятий России, при решении проблем предприятий, по-прежнему ориентируются на правительственную помощь и указания (Brattle). Более того, засилье старого управленческого персонала привело к замедлению структурной перестройки предприятий (ЕБРР, 1998). Многие руководители препятствовали попыткам ввести подотчетность перед работниками, акционерами, финансовыми институтами или другими заинтересованными сторонами. Такие предприятия часто не уделяли особого внимания совершенствованию производственных методов или планированию долгосрочных мер обеспечения жизнеспособности. В России, в частности, процесс приватизации привел также к длительной борьбе между акционерами за контроль над основными предприятиями, что еще больше отодвинуло на задний план вопросы их долговременной жизнеспособности (см. вставку 7.11). Маловероятно, что в таких обстоятельствах руководители и другие стороны будут уделять большое внимание требованиям охраны окружающей среды.

Вставка 7.4. Принципы корпоративного управления ОЭСР

В 1999 г. Совет ОЭСР одобрил набор принципов корпоративного управления, которые, не будучи обязательными, могут служить ориентиром правительствам и стать пособием для бирж, инвесторов и других сторон при разработке внутренних правил и распоряжков. В преамбуле к принципам ОЭСР отмечается:

«Корпоративное управление означает некую систему взаимоотношений между управленческим персоналом компании, советом директоров, акционерами компании и другими вовлеченными сторонами. Корпоративное управление также обеспечивает структуру, при помощи которой определяются цели компании, средства их достижения, а также средства контроля за деятельностью компании. Должное корпоративное управление создает необходимые стимулы, понуждающие совет директоров и менеджеров компании к достижению целей, соответствующих интересам компании и акционеров, и способствующие эффективному контролю, стимулируя, таким образом, фирмы к более рациональному использованию ресурсов.»

Корпоративное управление во многом напоминает государственное управление. Должное корпоративное управление требует наличия механизмов для обеспечения соответствующей подотчетности и прозрачности процесса принятия решений. Так, для обеспечения прозрачности, предприятие должно своевременно предоставлять надежную информацию о финансовом положении, показателях эффективности, об отношениях собственности и об управлении компанией. Укреплению прозрачности способствуют международные правила бухгалтерского учета и внешний аудит. Должное корпоративное управление предполагает также обязательные консультации с основными заинтересованными сторонами, включая работников предприятия и другие стороны.

В странах ОЭСР имеется несколько моделей корпоративного управления. В США и в Великобритании в поощрении должного корпоративного управления важную роль играет активный рынок капитала. В Германии гораздо более важную роль играют банки и другие акционеры, которые часто представлены в наблюдательных советах крупных промышленных предприятий.

Источник: (Brom; ОЭСР (1999с))

Некоторые правительства стран ЦВЕ/ННГ продали контрольные пакеты акций крупных предприятий стратегическим иностранным инвесторам. Именно эти предприятия достигли наиболее заметного повышения производительности. В тех случаях, когда контрольные пакеты акций новых приватизированных предприятий попадали в руки национальных банков и

инвестиционных фондов, последние не особенно стремились к реструктуризации. Лишь немногие из этих организаций обладали необходимым опытом в этой области. Многие банки и инвестиционные фирмы региона сами обладали неэффективными структурами корпоративного управления (ЕБРР, 1998).

2.4 Роль природоохранной политики

Правительственная природоохранная политика и политические инструменты являются критически важными факторами в создании стимулов и санкций для предприятий, заставляющих их улучшать свои природоохранные показатели. Ясная, прозрачная и предсказуемая структура политики охраны окружающей среды может также направить структурную перестройку промышленности в экологически благоприятное русло. По мере развития переходного процесса многие страны ЦВЕ укрепили инструменты природоохранной политики и соответствующие механизмы правоприменения. В большинстве ННГ, это направление развивалось медленно, где у предприятий не было особых стимулов или санкций такого рода.

Вставка 7.5. Эволюция управления охраной окружающей среды в Голландии

В Голландии сильная поддержка охраны окружающей среды со стороны общественности и местных сообществ, равно как и финансовые институты, которые уделяли пристальное внимание природоохранным показателям своих клиентов и соблюдению ими требований охраны окружающей среды, помогли обеспечить приверженность предприятий эффективному управлению охраной окружающей среды. Развитие взаимоотношений между правоприменением в области охраны окружающей среды и управлением охраной окружающей среды на предприятиях прошло через четыре этапа:

- На первом этапе, предприятие недостаточно осведомлено в вопросах охраны окружающей среды, оно неадекватно выполняет требования регулирующих актов по охране окружающей среды. Следовательно, правительство должно разработать подробные требования и обеспечить мощную систему мониторинга и санкций для обеспечения их выполнения.
- На втором этапе, предприятие соглашается выполнять постановления по охране окружающей среды, но по-прежнему рассматривает их как обузу для своего бизнеса. Это позволяет правительству действовать несколько более гибко при подготовке разрешений и других требований.
- На третьем этапе, соблюдение требований охраны окружающей среды становится составной частью деятельности предприятия. Имеется достаточно высокий уровень информированности в области охраны окружающей среды, и предприятие обладает хорошо разработанной системой управления охраной окружающей среды.
- На четвертом этапе, предприятие вводит природоохранные показатели в качестве интегральной части целей корпорации, достижения которых оно добивается путем постоянного улучшения своей продукции и производственных процессов. Выполнение требований по охране окружающей среды обеспечивается сертификацией системы управления охраной окружающей среды предприятия. В этом случае правительство может значительно сократить деятельность по мониторингу и правоприменению, поскольку предприятие во многом представляет собой саморегулирующуюся систему.

Источник: (ОЭСР, 1997а)

Немалую роль может сыграть также давление со стороны общественности и местных сообществ. В некоторых странах ОЭСР, такое давление - вместе с эффективным правоприменением и политическими инструментами - заставило предприятия принять основные цели охраны окружающей среды и ввести их в структуру общих корпоративных целей (см. вставку 7.5). Эффективные требования политики охраны окружающей среды, стимулирующие инвестиции в

охрану окружающей среды со стороны предприятий и муниципалитетов, могут также способствовать развитию мощной промышленности экологических товаров и услуг (см. Приложение IX).

3. Прямые иностранные капиталовложения (ПИК)

Когда иностранные инвесторы приобретают большие пакеты акций (включая контрольные пакеты акций) предприятий стран ЦВЕ/ННГ, они берут на себя также и роль непосредственного управления. Некоторые иностранные предприятия вместо этого открыли свои филиалы в регионе. Обе эти формы прямых иностранных капиталовложений обычно сопровождаются долгосрочными обязательствами. В этом разделе прежде всего рассматривается объем ПИК, поступающих в страны региона, а затем - их воздействие на окружающую среду. (Взаимосвязь между ПИК и окружающей средой - относительно новое направление исследований, и необходимо более углубленное изучение эффекта ПИК в странах ЦВЕ/ННГ.)

Приток прямых иностранных капиталовложений в регион постоянно возрастал до 1997 г., когда он достиг величины 17 млрд. долл. США. В 1998 г. объем ПИК сократился примерно до 15 млрд. долл. США, на фоне финансово-экономического кризиса в ННГ. Большая часть этого притока приходится на долю нескольких стран: Чешской Республики, Венгрии и Польши в Центральной и Восточной Европе; России и Казахстана в ННГ, за ними следуют Азербайджан и Туркменистан (ЕБРР, 1998). В пересчете на душу населения, величины притока ПИК в Венгрию и Польшу превышают соответствующие показатели для многих развивающихся стран, для России этот показатель был относительно невелик (см. табл. 7.1).

Между прямыми иностранными капиталовложениями и охраной окружающей среды существует сложная зависимость. В зависимости от конкретной ситуации, ПИК могут оказывать положительное или отрицательное воздействие на состояние окружающей среды или же могут не оказывать никакого воздействия. Некоторые наблюдатели высказывали озабоченность, что зарубежные инвестиции могут привести к усилению нагрузки на окружающую среду страны и что с целью привлечения зарубежных инвесторов правительства стран-реципиентов могут медлить с разработкой или внедрением эффективных экологических стандартов (Zarsky). Скорее всего, в странах ЦВЕ/ННГ этого не произошло, где наблюдалась тесная взаимосвязь между темпами экономических реформ и притоком ПИК (за исключением иностранных инвестиций в добычу полезных ископаемых) (ЕБРР, 1998).

В свою очередь, те страны, которые добились наибольших успехов в экономической реформе, ввели сильные природоохранные институты и политику охраны окружающей среды. Этому способствуют планы политической и экономической интеграции с ЕС. Географическая близость к ЕС и перспектива присоединения к Союзу способствовали реформам в области экономики и охраны окружающей среды во многих странах ЦВЕ, что стимулировало ПИК. Поскольку похоже на то, что многие инвесторы в регионе ЦВЕ/ННГ открыли промышленные предприятия, чтобы получить доступ к рынкам региона, а не стали создавать «экспортные платформы» (последнее более характерно для бедных развивающихся стран), так что затраты на соблюдение требований охраны окружающей среды не станут существенно значимым фактором при принятии решений об инвестициях в страны ЦВЕ/ННГ.

Нынешние природоохранные проблемы на объектах промышленных предприятий стран ЦВЕ/ННГ и неопределенность, связанная с природоохранной политикой в будущем, сдерживали

некоторых иностранных инвесторов. Рядом правительств стран ЦВЕ были введены в действие стратегии для разрешения проблем, вызывающих озабоченность у инвесторов (см. вставку 7.6).

Таблица 7.1. **Прямые иностранные капиталовложения в основные страны-реципиенты региона ЦВЕ/ННГ, в сравнении с отдельными развивающимися странами**

	Общий приток ПИК		Приток ПИК на душу населения	
	1997 г. (млн. долл. США)	Кумулятивные величины, 1989-98 гг. (млн. долл. США)	1997 г. (долл. США)	Кумулятивные величины, 1989-98 гг. (долл. США)
Страны ЦВЕ/ННГ^а				
Чешская Республика	1 280	8 470	124	820
Венгрия	2 100	16 900	207	1 670
Польша	3 040	12 470	79	320
Казахстан	1 320	5 730	84	360
Россия	3 750	9 200	25	60
Всего для пяти основных стран-реципиентов	11 490	52 750	51	230
Всего для всех стран ЦВЕ/ННГ	17 100	74 470	43	190
Отдельные развивающиеся страны^б				
Аргентина	..	23 790	..	870
Бразилия	..	23 270	..	270
Сингапур	..	43 360	..	17 310
Таиланд	..	14 150	..	290

.. нет данных

а) Источник: (ЕБРР, 1998). Данные для 1998 г. (в колонке кумулятивных величин) являются предварительными.

б) Источник: (ОЭСР, 1998с). Кумулятивные величины притока ПИК относятся только к периоду 1990-96 гг.

3.1 ПИК в производственном секторе

Во многих странах ЦВЕ/ННГ значительная часть ПИК (часто от 40 до 60 %) направлялась в производственный сектор (ЕБРР, 1998), где высокие природоохранные показатели могут сопровождаться рядом коммерческих преимуществ (Gentry) благодаря:

- повышению производительности за счет более эффективного использования энергии, сырья и других исходных материалов;
- продление «социальной лицензии» для работы - экологические НПО, акционеры, заказчики и средства массовой информации как в стране пребывания, так и в родной стране инвестора могут внимательно следить за природоохранными показателями крупных предприятий;
- обеспечение доступа к финансированию - как уже отмечалось, МФИ и международные банки уделяют все большее внимание вопросам охраны окружающей среды;

- обеспечение доступа к экспортным рынкам стран ОЭСР, где фирмы и потребители могут учитывать вопросы охраны окружающей среды при выборе поставщиков/товаров.

Вставка 7. 6. Экологические факторы, сдерживающие иностранные инвестиции

На ранних этапах переходного периода ряд зарубежных инвесторов высказывал озабоченность экологическими проблемами приватизированных компаний в странах ЦВЕ, в частности, проблемой ущерба, нанесенного в прошлом окружающей среде (например, загрязнение почв). Исходя из опыта работы на Западе, зарубежные инвесторы были обеспокоены возможностью того, что в будущем от них потребуют очистки загрязнения, произведенного до момента покупки предприятия. Отвечая в 1992 г. на вопросы анкеты ОЭСР и Всемирного банка, менеджеры 1000 крупнейших транснациональных корпораций Западной Европы и Северной Америки оценивали возможности такой юридической ответственности как основное препятствие для инвестиций в Польше, Венгрии или Чехословакии, в частности, в тех случаях, когда эти корпорации рассматривали вопрос об инвестициях в предприятия, расположенные на сильно загрязненных промплощадках. Хотя эти соображения, возможно, и не изменили общего притока прямых инвестиций в регион, они привели к задержке инвестиций и заставили некоторых инвесторов строить новые предприятия «с нуля», а не модернизировать уже действующие предприятия, что могло бы привести к дальнейшему снижению общей нагрузки на окружающую среду. Этому вопросу уделялось внимание на ряде международных встреч, включая конференцию 1992 г., организованную Всемирным банком, ОЭСР и ЕБРР. Озабоченность высказывали не только лидеры западных компаний, но и некоторые двусторонние доноры. Эта проблема рассматривалась и Российско-американской комиссией «Гор-Черномырдин».

Соответственно, в ряде стран ЦВЕ сотрудники приватизационных и природоохранных ведомств совместно работали над разрешением потенциальных проблем, связанных с юридической ответственностью за экологический ущерб. Сначала эта проблема рассматривалась для каждого конкретного случая. Это, однако, привело к ряду дорогостоящих ситуаций, когда инвесторы требовали от правительств стран ЦВЕ оплатить дорогостоящие работы по очистке территории предприятий, приобретенных инвесторами. Начиная с 1992 г., несколько правительств стран ЦВЕ ввели в действие институты, политические подходы и ряд инструментов для разрешения проблем, связанных с прошлым экологическим ущербом, включая: регулирующие акты, помогающие определить юридическую ответственность, экологический аудит для оценки проблем прошлого экологического ущерба на приватизируемых предприятиях; методы оценки риска и управления риском для определения экономически эффективных действий по очистке, и механизмы финансирования очистки. В Чешской Республике 5 % поступлений от второй «волны» приватизации было выделено целевым назначением на ликвидацию экологического ущерба, все предприятия этой приватизационной программы должны были провести экологический аудит и затребовать финансирование на очистку. В Эстонии целевым назначением было выделено 5 % поступлений от приватизации на осуществление проектов по очистке. Некоторые правительственные органы, такие как межведомственное подразделение в Польше, накопили значительный опыт проведения переговоров с иностранными инвесторами по вопросам охраны окружающей среды.

В ННГ вопросы охраны окружающей среды не рассматривались в процессе приватизации. Одной из причин является то, что во многих программах приватизации в ННГ (включая Россию), не стремились продавать предприятия зарубежным инвесторам. В нескольких ННГ, таких как Беларусь, приватизация практически не начиналась. Многие иностранные инвесторы считают экологические проблемы не особо важными по сравнению с политическим и экономическим риском в ННГ. Тем не менее, этот вопрос рассматривался сотрудниками приватизационных и природоохранных ведомств некоторых стран. В Украине, Администрация Президента провела семинар по этому вопросу в конце 1997 г. Впоследствии министерство охраны окружающей среды и приватизационный фонд создали совместную рабочую группу для рассмотрения политических вариантов.

Источник: (Goldenman)

В результате, иностранные инвесторы могут привнести новые финансовые ресурсы, технологии и методы управления, которые помогут в разрешении экологических проблем производственного сектора стран ЦВЕ/ННГ.

Финансовые ресурсы. Финансовые ресурсы новых инвесторов могут помочь в модернизации существующих предприятий региона, оплачивая инвестиции как в интегрированные технологии (позволяющие добиться одновременно экономического и природоохранного эффекта), так и в оборудование для контроля загрязнения. В частности, крупные западные корпорации имеют доступ к финансированию со стороны международных коммерческих банков и финансовых институтов. Их проекты в регионе часто включали значительные инвестиции в охрану окружающей среды или компоненты очистки загрязнения. В 1993 г. корпорация «Сименс» (Германия) приобрела в Польше два предприятия по производству электронного оборудования и один завод в Венгрии. Корпорация «Сименс» инвестировала средства для очистки прошлого загрязнения на этих промплощадках и для снижения текущей нагрузки на окружающую среду (образование твердых отходов и загрязнение атмосферы). Правительственные структуры могут поощрять такие действия в ходе процесса приватизации, непосредственно вводя вопросы охраны окружающей среды в качестве одного из элементов рассмотрения инвестиционных заявок (как это сделала Польша в рамках «капитальной» схемы приватизации).

Технологии. Новые технологии, которые приносят с собой иностранные инвесторы, могут включать более эффективные и менее загрязняющие производственные методы. В Польше, британская компания «Pilkington Glass» (с привлечением финансирования со стороны ЕБРР и из других источников) разработала план постройки нового современного стекольного завода на промплощадке уже действующего завода, который будет закрыт по завершении строительства нового предприятия. Это новое предприятие, стоимость которого составляет около 100 млн. экю (около 115 млн. долл. США), будет использовать усовершенствованные печи и другое оборудование для производства листового стекла, которое значительно снижает загрязнение и другие виды нагрузки на окружающую среду (ЕБРР, 1998b).

Управление. Многие крупные корпорации ввели системы управления охраной окружающей среды, которые часто соответствуют международным рамочным стандартам, таким как стандарты серии ISO 14 000 или «EMAS» (системы экологического менеджмента и аудита). В ходе своих иностранных инвестиций эти корпорации могут принести с собой высокие экологические стандарты (что отражает эффективное правоприменение в области охраны окружающей среды в их родных странах). Отчасти это связано тем, что они считают работу с единой системой управления во всех своих филиалах более эффективной (Esty and Gentry). Например, шведская компания «Tetra Pak», специализирующаяся в области упаковки, построила предприятия в ряде стран ЦВЕ/ННГ, включая Украину, где она произвела инвестиции в 1989 г. Компания «Tetra Pak» требует, чтобы по всему миру ее предприятия вводили системы управления охраной окружающей среды, планируя добиться сертификации всех предприятий по ISO 14 001 к 2000 г. Корпорации обнаружили, что деятельность их международных филиалов может находиться под пристальным контролем общественных организаций в их родных странах.

В некоторых случаях, улучшению управления охраной окружающей среды способствовали иностранные акционеры, владеющие небольшими пакетами акций. Когда «HolderBank» (Швейцария) инвестировал средства в венгерский цементную компанию «Hejocsaba», он содействовал тому, чтобы эта компания получила сертификат по ISO 14 001 для системы управления охраной окружающей среды (компания уже обладала сертификатом по ISO 9 000 - общее управление качеством). Компания «Hejocsaba» была первой компанией Венгрии, которая

получила сертификат по ISO 14 001, и сейчас она требует соблюдения основных экологических стандартов от своих поставщиков и субподрядчиков.

Продукция. Иностранные инвесторы внедрили также в регион новые виды продукции. Некоторые корпорации привнесли благоприятные для окружающей среды виды продукции, такие как экономичные электролампы. Многие, однако, способствовали распространению новых потребительских товаров, использование которых создает новые виды нагрузки на окружающую среду. Одной из основных отраслей для иностранных инвестиций стало автомобилестроение. Западные инвесторы также приобрели или ввели в эксплуатацию много предприятий пищевой промышленности в регионе. Это привело к появлению новых потребительских товаров, но и к росту количества сопутствующих упаковочных материалов, что увеличило объем бытовых отходов, по меньшей мере у семей более высокого достатка (НПО и другие критиковали такие компании, как «Tetra Pak», за введение в регион упаковки, утилизация которой представляет сложности).

Не все иностранные инвесторы привержены высоким стандартам охраны окружающей среды или системам финансирования, технологиям и системам управления, способствующим их достижению. Некоторые инвесторы - в частности, те из них, которые заинтересованы в возможностях использования низких производственных затрат - могут стремиться к высокой норме прибыли и к быстрой окупаемости капиталовложений в регионе и поэтому ищут возможности для снижения затрат на соблюдение требований охраны окружающей среды. Кроме того, некоторые малые и средние предприятия, вкладывающие деньги в регионе, могут не иметь достаточных финансовых, технологических и управленческих ресурсов, чтобы добиться улучшения природоохранных показателей (ОЭСР, 1998с).

3.2 ПИК в секторе природных ресурсов

Для экономики ННГ характерно то, что значительная часть иностранных инвестиций направляется в отрасли, занимающиеся добычей природных ресурсов на экспорт, включая заготовку леса и добычу нефти и газа. По своей природе эти инвестиции могут оказывать значительное влияние на окружающую среду. Многие из наиболее значительных противоречий, связанных с ПИК в различных регионах мира, были связаны в основном с сектором добычи природных ресурсов (Zarsky).

В некоторых ННГ наблюдался значительный приток иностранных инвестиций в добычу природных ресурсов, в частности, в добычу нефти и газа. В секторе нефтедобычи, в России и других ННГ уже был нанесен значительный экологический ущерб в эпоху централизованного планирования (Zamparutti and Kozeltsev). Иностранные инвестиции могут помочь разрешить существующие проблемы охраны окружающей среды, такие как частые утечки из стареющих трубопроводов. Однако, в Азербайджане и в республиках Центральной Азии иностранные инвестиции привели к увеличению объемов добычи нефти и газа, что может усугубить угрозу для окружающей среды.

Иностранные инвестиции в лесозаготовки также сопровождаются значительными экологическими последствиями. С одной стороны, они могли бы помочь в улучшении неэффективной практики лесного хозяйства, которая использовалась в эпоху централизованного планирования (в частности, в России), что потенциально может сократить площади лесозаготовок. В то же время, были и случаи, когда иностранные компании заготавливали лес в обширных реликтовых лесах России (с их высоким биологическим разнообразием) с использованием

экологически неустойчивых технологий лесозаготовок. Финские компании, работающие в республике Карелия (Россия), обязались не рубить реликтовый лес и ввели новые, более эффективные методы ведения лесного хозяйства в других лесах. Этому способствовало давление со стороны НПО России и международных НПО (см. главу 4).

Влияние иностранных инвесторов на устойчивое использование природных ресурсов следует тщательно контролировать, особенно в ННГ, многие из которых имеют слабые природоохранные институты и политические структуры. Информирование общественности об операциях, связанных с ПИК (и о деятельности внутренних инвесторов), а также об их экологических последствиях, может стимулировать инвесторов к проведению мероприятий по охране окружающей среды и может помочь в распространении информации о наиболее удачных практических решениях в промышленности.

3.3 *Перспективы иностранных инвестиций*

По мере подготовки стран ЦВЕ к вступлению в ЕС предполагается, что в эти страны будет направляться еще больший объем иностранных инвестиций. Новые иностранные инвесторы должны будут добиваться соблюдения природоохранных требований ЕС, особенно в производственном секторе.

В России и в других ННГ возобновившийся период экономических и политических трудностей создал дополнительную неопределенность для потенциальных иностранных инвесторов. Некоторые политики ННГ подозревают иностранных инвесторов в подрыве национальных интересов. В этих рискованных обстоятельствах иностранные инвесторы могут быть заинтересованы только в тех проектах, которые характеризуются потенциально высокой окупаемостью, они могут не обращать особого внимания на вопросы охраны окружающей среды. В Центральной Азии и на Кавказе, скорее всего, будет продолжаться рост иностранных инвестиций в добычу полезных ископаемых. Это будет создавать постоянное давление на окружающую среду, открывая при этом возможности для укрепления потенциала, необходимого для разрешения этих проблем.

Как показывают исследования прямых иностранных капиталовложений, в целом, иностранных инвесторов не отпугивают жесткие природоохранные требования; их скорее отпугивает неопределенная или непредсказуемая политика, реализация которой может проводиться субъективно (например, когда создаются неравные условия для национальных и иностранных инвесторов) (Gentry). Эффективная политика стран региона может сыграть важную роль в обеспечении соблюдения адекватных экологических стандартов и иностранными, и внутренними инвесторами. Например, требования к процедурам оценки воздействия на окружающую среду могут помочь в сокращении негативного экологического эффекта новых инвестиций, но в рамках ОВОС, рассматриваются лишь отдельные проекты. Необходимо также уделять внимание суммарному воздействию инвестиций в сектор в целом. Одним из возможных методов является стратегическая оценка воздействия на окружающую среду (см. главу 5).

Одной из потенциальных ролей иностранных и внутренних инвестиций является помощь в финансировании, строительстве и эксплуатации городской инфраструктуры, такой как станции очистки стоков. До сих пор партнерство частного и государственного секторов в этой сфере было редким явлением в странах ЦВЕ/ННГ, но национальным и местным правительствам следует уделять больше внимания таким возможностям.

4. Содействие более чистому производству и системам управления охраной окружающей среды (СУ ООС)

В ПДООС подчеркивалось, что предприятия стран ЦВЕ/ННГ могли бы сократить уровни загрязнения и другое воздействие на окружающую среду за счет улучшения управления, улучшения технического обслуживания предприятий и малозатратных мер, таких как минимизация отходов. В этом разделе рассматриваются программы, которые помогли предприятиям региона в осуществлении этих мер путем применения методов более чистого производства (БЧП) и систем управления охраной окружающей среды (СУ ООС).

4.1 Программы более чистого производства и СУ ООС

По мере развития переходного процесса, несколькими донорами и правительствами стран ЦВЕ/ННГ осуществлялись программы для содействия принятию предприятиями БЧП и СУ ООС. *Двусторонние доноры и международные организации* обеспечили начальный импульс для распространения подходов более чистого производства в регионе (см. вставку 7.7). Хотя большинство международных программ БЧП осуществлялись в странах ЦВЕ, недавно было осуществлено и несколько проектов в ННГ.

Вставка 7.7. Основные международные программы для распространения более чистого производства

Норвежское общество дипломированных инженеров, при помощи со стороны правительства Норвегии, провело подготовку местных экспертов по БЧП в Чешской Республике, Литве, Польше, России и Словакии. В рамках этой программы готовили местных инструкторов, которые затем обучали местных консультантов по БЧП. В свою очередь, эти местные консультанты проводили аудит местных компаний в области БЧП. Правительство Норвегии, часто работая совместно с программой ЮНИДО/ЮНЕП, помогло создать центры БЧП в Чешской Республике, Польше, Словакии и России и обеспечивало их первоначальное финансирование. В каждой участвующей стране было подготовлено от 200 до 800 экспертов по БЧП и был проведен аудит для 100 - 500 компаний.

Международная *Программа ЮНИДО/ЮНЕП* помогла создать и профинансировать центры БЧП в Чешской Республике, Словакии и Венгрии. Эта программа принимает участие в создании новых центров БЧП в Словении и Хорватии.

Всемирный экологический центр - ВЭЦ (со штаб-квартирой в США) помог создать центры БЧП в Болгарии, Чешской Республике, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Румынии и Словакии. Центр финансировал и осуществлял демонстрационные проекты на промышленных предприятиях в двенадцати странах ЦВЕ/ННГ. Эти демонстрационные проекты включали также переподготовку персонала этих предприятий и национальных экспертов. Центр осуществил перевод нескольких методических документов по БЧП на национальные языки, включая его собственное «*Пособие по минимизации отходов*».

Источник: (СРГ по реализации ПДООС, 1998а)

После демонстрации подходов БЧП при помощи пилотных программ многие доноры сократили свою поддержку деятельности по БЧП в странах ЦВЕ. В некоторых случаях поддержку центров БЧП, созданных в ходе выполнения международных программ, взяли на себя *национальные правительства и промышленные ассоциации*. Внутренние источники взяли на себя финансирование шести центров БЧП в Польше. В других странах центры БЧП находятся под угрозой закрытия ввиду отсутствия долгосрочной финансовой поддержки.

Хотя задачи БЧП упоминаются во многих природоохранных стратегиях стран ЦВЕ, лишь немногие природоохранные ведомства интегрировали свои программы БЧП с другими направлениями деятельности по охране окружающей среды или с политическими инструментами. Часто не было четко определенной "ниши" для деятельности по БЧП в более широком контексте деятельности по контролю загрязнения. Присоединение к ЕС может способствовать такой интеграции в странах-кандидатах. Например, директива ЕС по интегрированной выдаче разрешений и директива по системам экологического менеджмента и аудита стимулируют улучшение управления охраной окружающей среды на предприятиях.

БЧП и СУ ООС в регионе поддерживали и некоторые *международные ассоциации предпринимателей*. Международная сеть управления охраной окружающей среды (INEM), со штаб-квартирой в Германии, открыла свои отделения в Чешской Республике, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Словении и Словакии. Сеть «INEM», в частности, проводила работу с малыми и средними предприятиями. Ее отделения в странах ЦВЕ распространяли информацию о методах управления охраной окружающей среды и устанавливали двусторонние связи между компаниями стран ЦВЕ и компаниями Западной Европы. Европейский совет химической промышленности (CEFIC), со штаб-квартирой в Брюсселе, способствовал распространению своих указаний по управлению охраной окружающей среды в промышленности «Ответственная забота», при помощи членов ассоциации в Чешской Республике, Венгрии, Польше, Словакии и Словении (Масек). Факторы давления, связанные с торговлей, могут способствовать принятию систем управления охраной окружающей среды некоторыми фирмами стран ЦВЕ/ННГ (см. вставку 7.8).

Вставка 7.8. Управление охраной окружающей среды и доступ к рынкам

Все большее число фирм Западной Европы и других регионов мира принимает системы управления охраной окружающей среды, такие как системы экологического менеджмента и аудита (EMAS) и стандарты серии ISO 14 000. К середине 1997 г. более 1000 предприятий Германии имели сертификаты по системам экологического менеджмента и аудита (EMAS) и около 400 предприятий имели сертификаты ISO 14 001. Многие фирмы, принимающие системы управления охраной окружающей среды, требуют того же от своих поставщиков. Это является одной из причин интереса к этим системам со стороны предприятий стран ЦВЕ/ННГ, поскольку такая сертификация может сыграть важную роль в получении или сохранении доступа на рынки в качестве поставщиков крупных компаний Западной Европы. Однако, как предупреждали некоторые наблюдатели, предприятия, принимающие СУ ООС в силу этих соображений, могут быть скорее заинтересованы в соблюдении формальных требований, а не в реальном улучшении своих природоохранных показателей.

Источник: ОЭСР, 1998е; UNCTAD

Предприятия часто сталкиваются с трудностями в привлечении финансирования для деятельности по БЧП. Экологические фонды региона часто предпочитают финансировать инвестиции в меры контроля загрязнения "на конце трубы". МФИ редко поддерживают деятельность по БЧП, масштаб которых обычно не достигает нижнего предела предоставляемых или кредитов. Недавно, однако, Северная экологическая финансовая корпорация (НЕФКО), создала пилотный Револьверный фонд, с капиталом около 2 млн. долл. США для кредитования проектов по БЧП и других "беспроигрышных" проектов стоимостью от 50 до 200 тыс. долл. США. Первоначально НЕФКО будет работать в Литве и на северо-западе России, при помощи местных институтов, которые будут заниматься рассмотрением проектных предложений.

4.2 Достижения

Распространение управления охраной окружающей среды в регионе проходило медленно. К середине 1998 г. семь стран достигли "базового уровня потенциала" (БУП) для более чистого производства (см. табл. 7.2).¹ Еще пять стран приближаются к достижению базового уровня потенциала. Тем не менее, этот прогресс отстает от целевых показателей, установленных министрами охраны окружающей среды на Конференции в Софии (1995 г.), которые предусматривали достижение базового уровня потенциала всеми странами ЦВЕ/ННГ к 1998 г.

Таблица 7.2. **Базовый уровень потенциала (БУП) для более чистого производства**
(по состоянию на середину 1998 г.)

	Число подготовленных специалистов	Число демонстрационных проектов	Число центров БЧП	Число университетов с курсом БЧП
Страны, достигшие БУП				
Чешская Респ.	196	68	2	3
Эстония	40	22	1	1
Венгрия	100	50	2	3
Литва	80	18	1	1
Польша	1800	600	6	5
Россия	400	150	2	1
Словакия	163	79	2	3
Страны, близкие к достижению БУП				
Болгария	30	23	1	н.д.
Латвия	20	18	1	-
Румыния	80	32	1	-
Словения	26	3	планируются	планируются
Украина	30	16	1	-

Источник: (СРГ по реализации ПДООС, 1998а)

С начала 1990-х гг. в регионе было осуществлено почти 1000 демонстрационных проектов по БЧП, 600 из них в Польше. Эти проекты показали, что методы более чистого производства могут сократить и производственные издержки, и загрязнение. Многие малозатратные меры БЧП позволили сократить уровни загрязнения предприятий на 20 - 40 % (СРГ по реализации ПДООС, 1995). К середине 1997 г. лишь немногие предприятия приняли СУ ООС: в Чешской Республике семь предприятий были сертифицированы по ISO 14 001, а также по два предприятия в Венгрии, Польше и Словении. (Во вставке 7.9 приведены три примера программ БЧП для предприятий. Два из них разработали также системы управления охраной окружающей среды, за которые они получили сертификаты ISO 14 001.)

Несмотря на некоторые успехи, можно считать, что лишь в одной - двух странах деятельность по программам БЧП привела к значительному сокращению нагрузки на окружающую среду. Многие предприятия стран региона либо не знают о БЧП и о его потенциальных преимуществах, либо внимание руководителей этих предприятий по-прежнему направлено на выживание в условиях нестабильных рынков.

Внедрение БЧП и СУ ООС особенно медленно проходило в ННГ. Структура экономической политики, которая не стимулирует повышение производительности, вместе со слабой политикой охраны окружающей среды не дают предприятиям особого выигрыша от применения этих подходов. В ходе проведения программ технической помощи было установлено,

что управленческий персонал многих предприятий обладает высокой технической квалификацией, включая знакомство с концепцией и возможностями БЧП, но их предприятия редко применяли методы БЧП. Более того, правительственные чиновники и руководители предприятий ННГ уделяли основное внимание потребности в новом оборудовании для сокращения загрязнения и в менее загрязняющих технологиях производства, даже если у них не было возможностей это оборудование и технологии профинансировать, но пренебрегали возможностями для проведения малозатратных мероприятий БЧП в качестве первого шага. Это является отражением традиционной практики эпохи централизованного планирования, когда объем производства повышали за счет увеличения объемов производства, а не за счет повышения производительности.

Вставка 7.9. Программы более чистого производства в странах ЦВЕ/ННГ

«Znovín Znojmo s.r.o.» - небольшая винодельческая компания, была одним из первых участников чешской программы БЧП. В 1996 г. компания внедрила программу БЧП и систему управления охраной окружающей среды, а к 1997 г. она сократила потребление воды на 30 % и сброс БПК на 69 %, несмотря на одновременное увеличение объемов производства. Капиталовложение примерно в 4000 долл. США в установку по частичной утилизации стоков предприятия, содержащих органические вещества, позволило сэкономить примерно 65 тыс. долл. США (строительные затраты муниципальной станции очистки стоков) и около 2 тыс. долл. среднегодовых эксплуатационных затрат для самого предприятия. Компания Znovín стала первым предприятием Чешской Республики, которое интегрировало программы БЧП и СУ ООС и получило сертификат ISO 14 001 (эти работы частично поддерживались австрийской программой помощи). Это первое винодельческое предприятие мира, обладающее сертификатом ISO 14 001. Компания показала, что БЧП и СУ ООС имеют взаимодополняющую природу и их можно интегрировать с целью повышения экономической и природоохранной эффективности предприятия.

«DauER» - латвийская компания, производящая промышленные ручные инструменты, принимала участие в программе БЧП Всемирного экологического центра в этой стране и осуществляла проект по минимизации отходов. Производственные операции компании включали литье черных металлов, механическую обработку, отливку пластмасс, нанесение гальванических покрытий и окраску. В 1994 г. на гальваническом участке компании DauER использовались значительные объемы пара, поставляемого из муниципальной котельной. Путем установки электрических паровых котлов с хорошей теплоизоляцией в непосредственной близости от гальванических ванн (стоимостью 2500 долл. США), компания устранила потери энергии в муниципальной паровой магистрали и сэкономила около 57 тыс. долл. США на счетах за энергию. Гальванический участок также потреблял значительное количество пресной воды. За счет введения некоторых эксплуатационных изменений и инвестировав 9 тыс. долл. США в приборы производственного контроля, компания сократила потребление воды (и сброс стоков) на 21000 м³/год, что позволяет экономить ежегодно 10500 долл. США.

«Стирол» производит аммиачные удобрения и другую химическую продукцию в г. Горловка (Украина). В ходе демонстрационного проекта ВЭЦ, предприятие внесло несколько усовершенствований в технологические процессы, которые позволили сократить утечки аммиака и нитрата аммония, снизить загрязнение воды и сократить потребление энергии. Помимо технических консультаций, ВЭЦ предоставил оборудование для производственного контроля стоимостью около 10 тыс. долл. США. По расчетам, эти усовершенствования позволяют компании экономить около 400 тыс. долл. США в год.

Источник: (Масек)

4.3 Усиление внедрения БЧП и СУ ООС

Поскольку многие предприятия стран ЦВЕ/ННГ продолжают оставаться в неведении о возможностях БЧП и СУ ООС, а также об их потенциальных экономических преимуществах,

распространению информации об этих подходах могут помочь информационные программы, особенно для малых и средних предприятий. Большинство правительственных программ содействия БЧП и СУ ООС по-прежнему существуют отдельно от других программ в области охраны окружающей среды или от проектов развития предприятий. Большая интеграция с этими программами могла бы помочь в более широком распространении концепций БЧП и СУ ООС. В долгосрочной перспективе, повышению уровня информированности по этим вопросам поможет интеграция этой тематики в университетские программы (особенно для технических институтов и для бизнес-школ). До сих пор в программы БЧП редко вовлекались профсоюзы. Укрепление их роли может помочь более широкому распространению и внедрению БЧП в промышленности (см. вставку 7.10).

Вставка 7.10. Усиление участия рабочих и профсоюзов в более чистом производстве

Рабочие и профсоюзы стран ЦВЕ и ННГ могут сыграть важную роль в разработке и внедрении более чистого производства. У рабочих и профсоюзов региона имеется недостаточно информации о преимуществах БЧП и СУ ООС, включая улучшение производственной гигиены и безопасности. К другим факторам, препятствующим усилению роли профсоюзов в программах БЧП и СУ ООС, относятся: недостаток у профсоюзов людских и финансовых ресурсов, противоречия между различными профсоюзами и недостаточное осознание правительствами и предприятиями потенциального вклада профсоюзов в этой области. Работающие имеют недостаточно информации о возможностях БЧП и СУ ООС, это часто связано с их недоверием к управленческому персоналу, опасением остаться без работы и слабым информационным обменом внутри предприятий. Лишь в немногих случаях профсоюзы стран ЦВЕ/ННГ играли важную роль в деятельности по БЧП или СУ ООС. Некоторые из этих мероприятий были связаны с сильно загрязняющими отраслями (такими как химическая промышленность, черная и цветная металлургия).

Меры для повышения роли работающих и профсоюзов включают:

- введение четко определенных экологических прав профсоюзов/рабочих, подобно правам в области производственной гигиены и безопасности;
- расширение коллективных договоров и включение вопросов охраны окружающей среды в круг обсуждаемых вопросов при заключении коллективных договоров;
- вовлечение профсоюзов в экологический аудит;
- интеграция вопросов охраны окружающей среды, производственной гигиены и безопасности;
- улучшение сотрудничества между работодателями и профсоюзами;
- укрепление институциональных мер, включая трехсторонние дискуссии с участием правительственных структур, работодателей и профсоюзов;
- разработка пособий по БЧП и СУ ООС и учебных материалов для профсоюзов и работающих;
- предоставление профсоюзам большей информации по международным и национальным дискуссиям в области БЧП и СУ ООС;
- вовлечение профсоюзов в программы БЧП на международном и национальном уровне, а также на уровне предприятий.

Источник: (СРГ по реализации ПДООС, 1997)

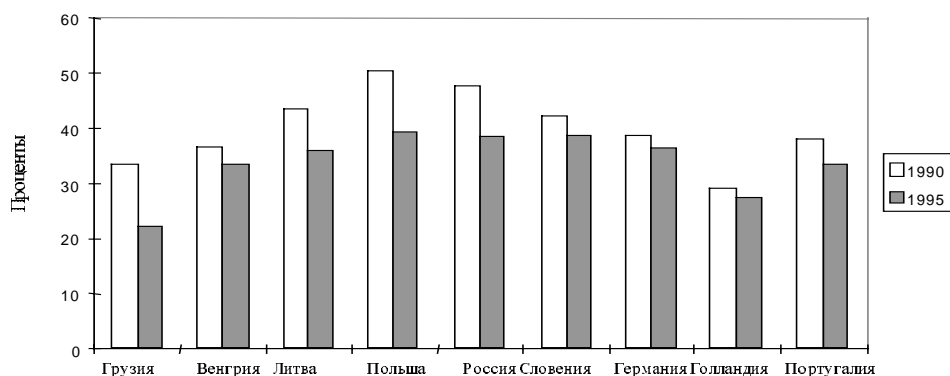
5. Природоохранные показатели промышленности: тенденции

В этом разделе рассматривается ряд тенденций в природоохранных показателях промышленности. Подробно рассматриваются тенденции в черной металлургии.

В экономике большинства стран ЦВЕ/ННГ удельный вес промышленности в ВВП сократился по мере спада производства и резкого роста доли сферы услуг, которая в эпоху

централизованного планирования была недостаточно развитой. Тем не менее, в 1995 г. промышленность по-прежнему играла более значительную роль в формировании ВВП стран региона в целом, чем в странах Западной Европы (см. рис. 7.1).

Рисунок 7.1. Доля промышленности в структуре ВВП отдельных стран^а



а) Данные для Германии относятся только к Западной Германии.

Источник: Данные Всемирного банка и ОЭСР.

5.1 Общие тенденции

Наибольших достижений в области улучшения природоохранных показателей промышленности добились те страны ЦВЕ, которые наиболее существенно продвинулись в осуществлении экономических реформ. В Польше общий объем производства в производственном секторе страны уже превысил соответствующий уровень 1990 г., в то время как индикаторы промышленной нагрузки на окружающую среду сократились (см. табл. 7.3). В этот успех свой вклад внесли различные факторы. Предприятия Польши добились значительного прогресса в реализации программ БЧП, проводилась постоянная структурная перестройка и модернизация в ключевых отраслях тяжелой промышленности, таких как черная металлургия, предприятия осуществляли значительные инвестиции в контроль и сокращение загрязнения (КСЗ), которые составляли в 1995 г. более 1 % от валового продукта отрасли (см. табл. 7.4). Инвестиции в новые, менее загрязняющие технологии производства, дополнили инвестиции в КСЗ (которые обычно включают оборудование для контроля загрязнения "на конце трубы"). Как показывает недавнее ситуационное исследование для одного из регионов Польши, из девяти рассматриваемых промышленных предприятий разных отраслей, почти все отметили, что они производили инвестиции и первого и второго типа (Sleszynski). Такие инвестиции фирм Польши стали возможными благодаря доступности финансовых ресурсов на рынках капитала, а также благодаря развитой системе экологических фондов в Польше.

Подобные тенденции можно наблюдать и в других странах ЦВЕ. В Чешской Республике выброс загрязнителей в атмосферу и сброс сточных вод производственным сектором сокращался более высокими темпами, чем общие объемы производства (ОЭСР, 1999а). Расходы этого сектора на сокращение загрязнения были на уровне соответствующих расходов таких стран Западной Европы как Германия (в отдельном случае, для энергетического сектора Чешской Республики, расходы на сокращение загрязнения были даже выше). В Болгарии промышленные выбросы SO_x

снизились даже несмотря на рост производства в некоторых ключевых отраслях, таких как цветная металлургия, которая является одним из основных источников этих выбросов.

Таблица 7.3. **Производственный сектор в Польше: объем производства и нагрузка на окружающую среду**

	Единицы	1990	1996	Изменение(%)
Объем производства	Индекс (1990=100)	100	149	+49
Нагрузка на окружающую среду				
Выбросы в атмосферу:				
Выбросы SO ₂ электростанциями	тыс. тонн	500	406	-18,8
Выбросы SO ₂ в произв. процессах	тыс. тонн	270	200	-25,9
Выбросы NO _x электростанциями	тыс. тонн	130	128	-1,5
Выбросы NO _x в произв. процессах	тыс. тонн	200	118	-41,0
Водозабор ^а	млн. м ³	9549	8573	-10,2
Сброс промышленных стоков ^а	млн. м ³	1801	1162	-35,5
<i>включая: после очистки</i>	млн. м ³	1381	1058	-23,4
Образование промышленных отходов ^а	млн. тонн	144	125	-13,5

а) Включая добычу и обогащение полезных ископаемых, газоснабжение, электро- и водоснабжение, строительство, равно как и производственную сферу.

Источник: ОЭСР, Polish Central Statistical Office.

Таблица 7.4. **Расходы на инвестиции в КСЗ в производственной сфере для отдельных стран**
(доля от объема производства сектора^а, 1995 г.)

	%
Чешская Республика ^а	0,6
Венгрия ^б	0,3
Литва ^а	0,2
Польша	1,2
Германия	0,5
Португалия (расч.)	0,4

а) Включая добычу и обогащение полезных ископаемых.

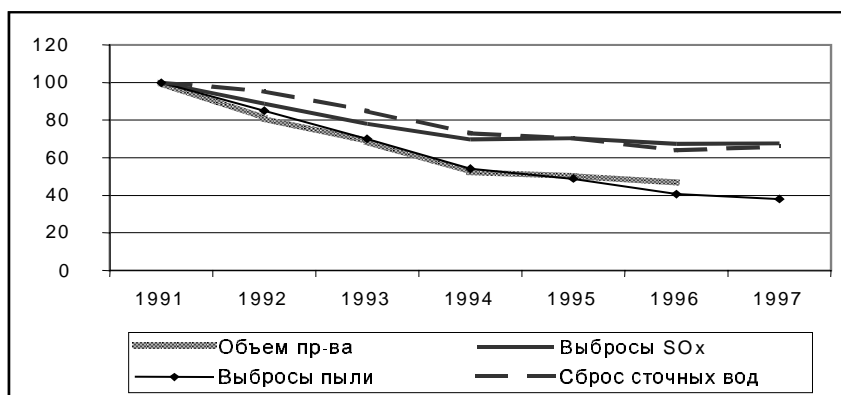
б) Данные за 1994 г.

Источник: ОЭСР, национальные данные.

Однако, во многих ННГ структурная перестройка и модернизация промышленности по сути еще не начинались и эти тенденции еще не проявились. В России не было произведено инвестиций в обновление изношенных основных фондов, в результате, средний возраст основных производственных фондов увеличился с менее чем 11 лет в 1990 г. до более чем 14 лет в 1995 г. (ОЭСР, 1995). Лишь незначительная часть предприятий стала использовать методы БЧП или произвела инвестиции в оборудование для контроля загрязнения. В результате, сброс сточных вод производственного сектора в реки и выбросы SO_x в атмосферу снижались *медленнее* чем объемы производства, а выбросы пыли в атмосферу сокращались пропорционально снижению объемов производства (см. рис. 7.3). Более того, в течение переходного периода увеличилось и количество производственных аварий, сопровождающихся выбросом загрязнителей.

Многие сильно загрязняющие предприятия ННГ по сути не предприняли в течение переходного периода никаких существенных шагов для разрешения своих экологических проблем. Одним таких из примеров является компания «Норильский Никель» (см. вставку 7.11). У природоохранных органов не было эффективных санкций, которые они могли бы применить против компании, обладающей значительным политическим влиянием в регионах, где размещены ее предприятия. Прочные позиции старого управленческого персонала в структуре руководства - вместе с постоянной неопределенностью вопросов собственности в компании - привели к замедлению реструктуризации и замедлили приток новых инвестиций, которые могли бы сократить уровни загрязнения.

Рисунок 7.2. Тенденции изменения объемов продукции производственного сектора и уровней загрязнения в России в период 1991 - 1997 гг. (индекс 1991=100)



Источник: ОЭСР, национальные данные.

5.2 Структурная перестройка и модернизация промышленности: ситуационный пример черной металлургии²

Структурная перестройка и модернизация крупных промышленных предприятий может оказаться длительным и дорогостоящим процессом. В эпоху централизованного планирования черная металлургия была ключевой отраслью экономики стран ЦВЕ/ННГ, для этой отрасли были характерны стареющие предприятия, использующие неэффективную практику производства и устаревшие, сильно загрязняющие технологии, такие как мартеновские печи. В отличие от этих стран, в странах ОЭСР происходило постоянное повышение эффективности производственных процессов и сейчас 40 % стали в странах ОЭСР выплавляется не из железной руды, а из металлолома, что снижает воздействие на окружающую среду в производственном цикле в целом (ОЭСР, 1999b).

В течение переходного периода внутренний спрос на сталь в странах ЦВЕ/ННГ сократился, но производители стали добились успеха на новых рынках, включая рынки стран ОЭСР. Однако мировой рынок сегодня характеризуется высоким уровнем конкуренции и значительными избыточными мощностями, так что экспорт из стран ЦВЕ/ННГ создает угрозу для производителей стали в других странах и вызывает обвинения в недобросовестной конкуренции. Иногда в качестве аргумента используются менее жесткие требования к охране окружающей среды в странах ЦВЕ/ННГ.

Вставка 7.11. Экологические проблемы «Норильского Никеля»

Российская компания «Норильский Никель» добывает и производит примерно пятую часть мирового никеля и значительную часть мирового производства меди, кобальта, платины и палладия. Большая часть дохода компании поступает от экспортных поставок. В 1996 г. она поставила на экспорт около 60 % произведенного никеля и 70 % произведенной меди. «Норильский Никель» также является и основным источником ущерба для окружающей среды, в частности из-за высоких выбросов SO₂ стареющими печами предприятия. С тех пор как в 1994 г. началась приватизация, компанию раздражают противоречия, связанные с контролем над акциями и управлением. В этот период не было предпринято никаких мер для разрешения острых экологических проблем компании.

«Норильскому Никелю» принадлежат огромные шахты и металлургический комбинат в Норильске (северо-восточная Сибирь). Город расположен в труднодоступной и необжитой местности и сообщение с ним возможно лишь по воде или по воздуху. Компании принадлежат также два филиала в Мурманской области: «Североникель» и «Печенга-Никель». Все эти шахты и предприятия расположены за Полярным крутом. В начале 1990-х гг. металлургический комбинат в Норильске выбрасывал в атмосферу почти 2 млн. тонн SO₂ (наиболее крупный единичный источник в бывшем СССР), создавая значительные уровни загрязнения в г. Норильске (угрожающие здоровью населения) и вызывая кислотные осадки на обширных территориях Арктики. Предприятия Мурманской области выбрасывали более 200 тыс. тонн SO₂ в год. Кислотные осадки вызвали повреждение лесов не только в области, но и в соседних странах - Финляндии и Норвегии. Последние данные по выбросам недоступны, но по сравнению с 1991 г. объем производства сократился примерно на 30 %, возможно, в результате этого сократились и выбросы. Несмотря на снижение объемов производства, доходы «Норильского Никеля» продолжают оставаться высокими - в 1996 г. доходы компании составляли около 3,3 млрд. долл. США, причем значительная часть доходов поступала от экспорта. По сообщениям прессы, компания вернула в страну лишь небольшую часть своей экспортной выручки.

Приватизация «Норильского Никеля» началась в 1994 г. и привела к длительным спорам по правам собственности и по управлению. Первоначально правительство продало 49% акций компании ее работникам и внутренним инвесторам. В 1995 г. правительство, перед лицом острых финансовых проблем, использовало свою долю акций в качестве залога для годичного кредита от Онэксимбанка. Эта программа "кредит-акции" (которая охватывала несколько наиболее крупных предприятий России) была весьма противоречивой и привела к судебному процессу и к парламентской резолюции, оспаривавшей право контроля над «Норильским Никелем». Кроме того, ряд сторон, включая Онэксимбанк, управленческий персонал компании, рабочих, местные, региональные и федеральные органы власти спорили по ряду ключевых вопросов. К этим вопросам относятся: контроль над управлением компанией, финансирование социальных затрат, таких как расходы на жилой фонд для рабочих, выплату задолженности по зарплате и выплату налоговой задолженности.

В начале 1997 г. «Норильский Никель» задолжал невыплаченных налогов на сумму около 1,4 триллиона руб. (почти 300 млн. долл. США) и примерно столько же - по невыплаченной зарплате. Правительство не вернуло кредит Онэксимбанку. В августе 1997 г. банк провел аукцион по продаже акций, но к участию в аукционе был допущен лишь один реальный покупатель - один из филиалов Онэксимбанка. Этот аукцион привел к новой серии судебных процессов, но, надо полагать, что к началу 1998 г. Онэксимбанк получил юридический контроль над компанией. В конце 1997 г. Онэксимбанк объявил о планах израсходовать около 1 млрд. долл. США на модернизацию стареющих основных фондов, что могло бы внести свой вклад в снижение выбросов и других видов нагрузки на окружающую среду. Однако Онэксимбанк понес тяжелые потери в результате финансового кризиса в России в августе 1998 г. По состоянию на начало 1999 г. «Норильский Никель» не получил никаких инвестиций.

Все это время возможности для иностранного влияния в пользу улучшения природоохранных показателей компании были ограничены. Переговоры между Финляндией, Норвегией и правительством России по сокращению выбросов заводами «Норильского Никеля» в Мурманской области, которые шли с конца 1980-х гг., не привели к достижению соглашения или к каким-либо действиям. Отчасти это было связано с тем, что российская сторона не была готова взять на себя часть расходов. Вероятно, экологические проблемы компании не оказали влияния на ее положение на мировых рынках или на международные продажи. К началу 1998 г. несколько международных банков и инвестиционных фирм приобрели 20 % акций «Норильского Никеля», но это, видимо, не оказало особого влияния на природоохранные показатели компании.

Источник: (Kotov and Nikitina; Renaissance Capital Group; Samsonova-Massey)

В некоторых странах ЦВЕ, в частности в Польше и Чешской Республике, в черной металлургии достигнут определенный прогресс в модернизации предприятий, сокращении избыточных мощностей и в разрешении проблем охраны окружающей среды. В финансировании

этого процесса ограниченную роль сыграли зарубежные инвесторы, коммерческие банки и МФИ. В ННГ структурная перестройка и модернизация проходили медленнее.

Черная металлургия в странах Центральной и Восточной Европы

В Польше и Чешской Республике было приватизировано несколько крупных предприятий черной металлургии. До сих пор иностранные инвестиции были относительно невелики (хотя один инвестор, компания «Lucchini» (Италия), приобрела небольшое предприятие в Варшаве). В ходе реструктуризации закрывались старые мощности и происходила замена старого оборудования новым. Например, на заводе Нова Гута в Остраве (Чешская Республика) производится замена трех мартеновских печей на одну дуговую электропечь. На заводе в Винковице (также в Остраве) закрываются три доменные печи, отчасти из-за связанных с ними серьезных экологических проблем. В Польше в 1995 г. доля мартеновских печей в общей выплавке сырой стали составляла только 10 %, в то время как в 1990 г. эта величина составляла 29 %. В результате реструктуризации и модернизации (а также некоторых инвестиций в контроль загрязнения), предприятия черной металлургии Польши, начиная с 1992 г., сокращают выбросы основных загрязнителей в атмосферу, даже несмотря на увеличение объемов производства (см. табл. 7.5).

В других странах ЦВЕ структурная перестройка происходила медленнее. Сталелитейные предприятия сталкивались с трудностями в привлечении финансирования для крупных новых инвестиций. Как показывают данные одного недавно проведенного исследования, в Румынии, например, для модернизации сталелитейных предприятий страны может потребоваться до 2,8 млрд. долл. США (UN/ECE, 1997).

Таблица 7.5. **Выбросы в атмосферу сталелитейных предприятий Польши^а, 1992-1996 гг.**

	1992	1996	Изменение (%)
Общие выбросы (тыс. тонн)			
SO _x	30,4	18,9	-38
Частицы пыли	38,4	18,0	-53
Производство стали (млн. тонн) ^б	7,5	8,5	+13

а) Основные предприятия черной металлургии (ISIC 3271).

б) Расчетные данные

Источник: Central Statistical Office of Poland.

Черная металлургия в ННГ

В конце 1980-х гг. Советский Союз был ведущим мировым производителем стали. С тех пор производство стали в ННГ сократилось примерно на 50%. Оно сократилось с примерно 120 млн. тонн в 1992 г. до менее 80 млн. тонн в 1994 г., после чего оставалось на относительно неизменном уровне. Спрос на сталь внутри ННГ сократился. Широко распространены проблемы неплатежей. В России, на долю которой приходится около двух третей производства стали в ННГ, в 1997 г. бартером оплачивалось до 80% продаж внутри страны. Сталелитейные предприятия региона переориентировались на экспорт, чтобы предотвратить крах отрасли. В 1996 г. сталелитейные предприятия России экспортировали более 60% своей продукции.

Черная металлургия России работает на устаревшем оборудовании. Но предприятия медлят с выводом из эксплуатации старых мощностей и с увольнением лишних рабочих. Поэтому для отрасли характерен высокий уровень производственных затрат, у нее нет внутренних ресурсов для новых инвестиций (Kaiser).

Таблица 7.6. **Выбросы загрязнителей воздуха предприятиями черной металлургии России**
(кг/тону выплавленной стали)

	Россия, 1995 г.	Средний мировой показатель
Пыль	8,6	1,1
Двуокись серы (SO ₂)	5,5	2,2
Окись углерода (CO)	3,2	2,3

Источник: Ecology and Environment

Предприятия черной металлургии создали серьезные экологические проблемы. В России в 1995 г. выбросы пыли на тонну стали в восемь раз превышали средний мировой показатель (см. табл. 7.6). На долю этой отрасли промышленности приходится 50 % всех промышленных отходов производственной сферы. Большая часть этих отходов содержит металлы и может подвергаться дальнейшей переработке. Во всех ННГ, несмотря на спад производства и некоторое сокращение использования неэффективных и сильно загрязняющих мартеновских печей, многие из них все же продолжают оставаться в эксплуатации, в 1995 г. на них было произведено 35 % стали в России и 50 % стали в Украине.

Некоторые предприятия ННГ начали модернизацию производственных методов и приступили к разрешению некоторых проблем охраны окружающей среды, часто под влиянием иностранных инвесторов или внешнего финансирования. В Казахстане, компания «LNM» (производитель стали со штаб-квартирой в Лондоне) приобрела огромный комбинат «Испат-Кермет» - крупнейшее промышленное предприятие страны. В 1998 г. ЕБРР и МФК участвовали в пакетном финансировании (на сумму 800 млн. долл. США) для модернизации этого предприятия. При этом была произведена модернизация двух доменных печей и закрыта третья домна, а также мартеновская печь комбината. Большая часть предприятий черной металлургии России была приватизирована, акции нескольких из этих предприятий были приобретены иностранными компаниями. Компания «Glencor» (Швейцария), например, приобрела 60 % акций крупного Челябинского металлургического комбината. Рядом российских и зарубежных инвесторов были приобретены небольшие пакеты акций НИКОМ (Нижний Тагил).

Эти и другие крупные производители стали России проводили переговоры о кредитах с МФИ и международными коммерческими банками. В начале 1998 г. ЕБРР и коммерческие банки участвовали в предоставлении кредита на сумму 105 млн. долл. США для ММК - огромного металлургического комбината в Магнитогорске (Россия). Условия кредита включали подготовку программы охраны окружающей среды для разрешения основных проблем предприятия, включая высокую интенсивность выбросов пыли, SO₂ и NO_x (ЕБРР, 1998b). В результате этих и других инвестиций, предполагается закрыть все мартеновские печи России к 2005 г. Жесткая конкуренция на мировых рынках (а также необходимость обеспечить доступ к западным рынкам) может быть одним из факторов, стимулирующих эти и другие усилия по разрешению природоохранных проблем отрасли. И наоборот, компания «Норильский Никель», которая не занималась разрешением своих острых экологических проблем, испытывает менее значительное рыночное

давление и менее озабочена вопросами доступа к рынкам, поскольку на долю ее продукции приходится немалая часть мирового объема производства.

Сложное экономическое положение отрасли, скорее всего, сохранится и в будущем. Нынешние экономические проблемы в ННГ, вероятно, будут ограничивать внутренний спрос, а также доступ к внутренним финансовым ресурсам. Дальнейшее расширение экспорта будет сложным, поскольку на мировом рынке сохраняется перепроизводство стали. Структурная перестройка и модернизация отрасли, скорее всего по-прежнему будет длительным и трудным процессом. В 1998 г. Комитет по стали ОЭСР предложил правительствам стран-членов организации и производителям стали усилить сотрудничество и информационный обмен со своими коллегами в России и Украине. Комитет предложил сделать вопросы охраны окружающей среды одним из основных направлений диалога (см. вставку 7.12).

Вставка 7.12. Международная инициатива для производителей стали России и Украины

В конце 1998 г. Комитет по стали ОЭСР рекомендовал правительствам стран-членов ОЭСР и сталелитейным компаниям усилить сотрудничество с правительствами и предприятиями черной металлургии России и Украины, чтобы содействовать структурной перестройке этой отрасли и очистке прошлого загрязнения, а также развитию эффективных методов ведения бизнеса и маркетинга. Комитет выработал несколько конкретных предложений, включая:

- Сталелитейные компании стран ОЭСР могли бы предложить принимать на своих предприятиях директоров металлургических заводов России и Украины для ознакомительных визитов и для проведения программ подготовки;
- Можно было бы рассмотреть вопрос о проведении программ обмена информацией для обсуждения возможной переподготовки рабочих и социальной защиты безработных металлургов;
- Можно было бы рассмотреть вопрос об осуществлении программ информационного обмена для обсуждения очистки от загрязнения промплощадок закрываемых металлургических предприятий и сопутствующих возможностей трудоустройства и переподготовки персонала;
- Можно было бы рассмотреть вопрос о техническом сотрудничестве в области закрытия, демонтажа и очистки от загрязнения выводимых из эксплуатации объектов/мощностей; и
- Можно было бы выработать рекомендации для международных агентств в области дополнительных целевых программ.

Источник: (ОЭСР, 1998a)

6. Усиление управления охраной окружающей среды на предприятиях

В 1998 г. на Орхусской конференции «*Окружающая Среда для Европы*» министры охраны окружающей среды приняли Политическое заявление по охране окружающей среды на предприятиях, в соответствии с которым они обязуются “содействовать, ускорять и активно поддерживать внедрение эффективного управления охраной окружающей среды на предприятиях стран ЦВЕ/ННГ (и) повысить приоритетность управления охраной окружающей среды на предприятиях в рамках двустороннего сотрудничества” (см. вставку 7.13). Этим заявлением министры намеревались привлечь внимание правительственных и деловых кругов не только к подходам БЧП и СУ ООС, но и к более широким стратегическим подходам. Заявление призывает усилить партнерство правительств, деловых и промышленных кругов, финансовых институтов, экологических НПО и других вовлеченных сторон в развитии управления охраной окружающей

среды. Параллельно с этим, Европейский круглый стол промышленников, который объединяет 44 председателей крупных корпораций Западной Европы, представил документ, в котором подчеркивается, что “должная практика охраны окружающей среды - это еще и должная практика бизнеса” для их инвестиций в страны ЦВЕ/ННГ (ERT).

Эти заявления содержат общие принципы для двусторонних доноров, МФИ и зарубежных инвесторов, которые они могут использовать в поддержку улучшения управления охраной окружающей среды на предприятиях стран ЦВЕ/ННГ. При этом, однако, центральную роль в этих усилиях должны взять на себя правительства и предприятия стран региона. Чтобы заложить основу для этого, многим правительствам стран ЦВЕ/ННГ необходимо продолжить свои усилия по созданию и поддержке конкурентных рынков и по стимулированию улучшения корпоративного управления. Многие правительства могут также улучшить структуру и практическое применение своих политических инструментов охраны окружающей среды.

Вставка 7.13. Орхусское политическое заявление по управлению охраной окружающей среды на предприятиях

В Орхусе, министры охраны окружающей среды приняли *Политическое заявление по управлению охраной окружающей среды на предприятиях*, подготовленное СРГ по Реализации ПДООС. В Заявлении под "управлением охраной окружающей среды" понимаются подходы БЧП и СУ ООС, а также более широкая концепция *эко-эффективности*.

- Заявление призывает правительства стран региона взять на себя *политические обязательства* поддерживать и стимулировать управление охраной окружающей среды на предприятиях, путем проведения экономических реформ и при помощи мер природоохранной политики.
 - В частности, правительствам следует обеспечивать *предоставление информации, образование и подготовку персонала*, чтобы помочь предприятиям преодолеть внутренние и внешние барьеры для принятия более эффективной практики управления охраной окружающей среды.
 - Для этого правительствам необходимо создать *институциональные рамки* с вовлечением всех заинтересованных министерств. Заявление также призывает промышленные и деловые круги, профсоюзы, экологические НПО и другие вовлечение стороны к сотрудничеству с правительственными структурами.
 - Правительствам стран ЦВЕ/ННГ, двусторонним донорам и МФИ следует сотрудничать для разработки *целесообразных механизмов финансирования* инвестиций, которые улучшают управление охраной окружающей среды на предприятиях и природоохранные показатели предприятий.

В заявлении содержится призыв к СРГ по Реализации ПДООС содействовать этому процессу и подготовить доклад о достигнутом в этом направлении прогрессе для следующей конференции «Окружающая среда для Европы».

Источник: (СРГ по реализации ПДООС, 1998b)

По мере того, как предприятия региона принимают подходы управления охраной окружающей среды, они могут стать партнерами в осуществлении природоохранной политики. В нескольких странах ЦВЕ отдельные компоненты этого сектора уже начали выступать в такой роли. Несколько деловых ассоциаций работали с правительственными структурами в осуществлении программ БЧП и СУ ООС; другие группы принимали участие в принятии решений по вопросам природоохранной политики (см. вставку 7.14). В большинстве ННГ были образованы лишь

единичные ассоциации предпринимателей; кроме того, вопросы охраны окружающей среды не находятся в центре внимания предприятий.

Вставка 7.14. Развитие сотрудничества и диалога между предприятиями и правительственными структурами в странах ЦВЕ

В ряде стран ЦВЕ промышленные предприятия образовали ассоциации, представляющие их интересы и стимулирующие диалог с правительственными структурами по политическим вопросам. Некоторые из таких ассоциаций, уделяют особое внимание вопросам политики охраны окружающей среды, в частности, вопросам более чистого производства и СУ ООС.

- Чешский центр управления охраной окружающей среды (СЕМС) представляет собой важное связующее звено между предприятиями и природоохранными ведомствами. «СЕМС» - это промышленная ассоциация, члены совета которой включают представителей министерства охраны окружающей среды и министерства промышленности. Центр распространяет информацию о системах управления охраной окружающей среды, проводит дискуссии за круглым столом о воздействии на предприятия новых законов по охране окружающей среды и доводит мнения промышленных кругов до политического руководства природоохранных ведомств. Другие ассоциации предпринимателей также работают в тесном контакте с правительством. Например, представитель Ассоциации химической промышленности участвует в работе комитета, разрабатывающего проекты регулирующих актов по охране окружающей среды.
- Словацкая ассоциация промышленной экологии (ASPEK), членами которой являются более 100 предприятий, распространяет среди своих членов информацию по вопросам охраны окружающей среды и доводит до правительства мнение деловых кругов о новом и предлагаемом природоохранном законодательстве. Например, в 1997 г. министерство охраны окружающей среды Словакии обратилось к «ASPEK» с просьбой высказать замечания по законопроекту о работе с отходами. Ассоциация также работала со Словацким центром чистого производства при подготовке пакета учебных материалов по СУ ООС для руководителей предприятий.
- В Венгрии Ассоциация химической промышленности регулярно предоставляет замечания по предлагаемым политическим мерам охраны окружающей среды. В Болгарии национальная промышленная ассоциация вносит свой вклад в финансирование центра более чистого производства.
- Всемирный совет предпринимателей за устойчивое развитие (WBCSD), среди членов которого насчитывается много транснациональных корпораций, создал несколько национальных ассоциаций в странах ЦВЕ, включая Хорватию и Чешскую Республику. Эти национальные ассоциации объединяют национальные предприятия и иностранных инвесторов для обсуждения проблем и содействия устойчивому развитию.
- Европейский круглый стол промышленников (ERT) и Региональный экологический центр (РЭЦ) совместно организовали Диалог промышленности и правительств по расширению ЕС (Сентендре, Венгрия, март 1999 г.). Представители промышленности и правительственных структур рассмотрели возможности и препятствия для улучшения природоохранных показателей предприятий. Это первая из запланированной серии встреч в рамках Орхусской инициативы "Бизнес и окружающая среда". Доклад о прогрессе, достигнутом в этом направлении, будет представлен на конференции на уровне министров "Окружающая среда для Европы", которая состоится в Киеве в 2002 г.

Источник: (Macek; REC/ERT)

В странах быстрых реформ правительственные структуры и ассоциации промышленников и предпринимателей могли бы работать совместно для введения новых политических инструментов, стимулирующих улучшение управления охраной окружающей среды на предприятиях, например, таких как *РВПЗ* (см. главу 5) и *экологическая маркировка*, которая информирует потребителей об экологических аспектах выбираемых ими товаров. Кроме того,

правительственные структуры и промышленные ассоциации могли бы содействовать введению предприятиями *экологической отчетности* (этот инструмент все более активно используется предприятиями стран ОЭСР) и принятию ими *расширенной ответственности производителя*, в соответствии с которой предприятия берут на себя ответственность за разрешение проблем охраны окружающей среды, связанных с приобретаемыми товарами и услугами и с применением и удалением в виде отходов продаваемых ими товаров.

Процесс присоединения к ЕС, скорее всего, увеличит внимание со стороны политиков и предприятий к управлению охраной окружающей среды в странах-кандидатах. Экономическая интеграция, вероятно, также усилит рыночное давление в пользу принятия СУ ООС, свою роль сыграет и внимание общественности нынешних стран ЕС к экологическим показателям предприятий стран ЦВЕ. Странам-кандидатам следует рассмотреть вопрос о принятии на ранней стадии «Директивы ЕС по системам экологического менеджмента и аудита» (EMAS), чтобы стимулировать управление охраной окружающей среды на предприятиях, а также «Директивы по интегрированной выдаче и контролю за соблюдением разрешений на выбросы», которая включает механизм РВПЗ. Обширный ассортимент программ помощи ЕС для предприятий стран ЦВЕ/ННГ может открыть возможности для распространения информации по БЧП и СУ ООС. Евро-инфо центры, которые предоставляют консультации, информацию и помощь средним и малым предприятиям стран-кандидатов по политике, возможностям и проблемам ЕС, могли бы стать ценной сетью для содействия управлению охраной окружающей среды на предприятиях.

В ННГ правительствам и программам помощи следует взять на себя большую роль в распространении идей БЧП, в частности, среди тех предприятий, которые больше других заинтересованы в реструктуризации и модернизации, возможно, при помощи программ развития бизнеса. Этот подход уже использовался в ряде программ доноров. Например, US AID, работая совместно с International Executive Service Corps, финансировала предоставление исполнительными менеджерами США консультаций для предприятий стран ЦВЕ/ННГ по широкому кругу вопросов, включая вопросы управления охраной окружающей среды. Правительства скандинавских стран, в сотрудничестве с «WBCSD», финансировали проект подготовки менеджеров «Norlett» для менеджеров России, важным компонентом которого являются вопросы управления охраной окружающей среды.

ПРИМЕЧАНИЯ

-
1. СРГ по реализации ПДООС определяет "базовый уровень потенциала" как уровень, предполагающий наличие: активного ядра экспертов и инструкторов по БЧП; ряда ситуационных исследований по БЧП, демонстрационных проектов и типовых бизнес-планов; функционирующего центра БЧП; учебных материалов на национальном языке; университетских учебных программ, включающих тематику БЧП; мониторинга и обеспечения качества.
 2. В этом разделе используются несколько основных источников, в частности: (Ecology and environment; Kaiser/ICF; ОЭСР (1997b); ОЭСР (1998a); UN/ECE (1997)).

ЛИТЕРАТУРА

- Brattle, B. (1997), *Restructuring Russian Enterprises: Lessons Learned from Russian Experience Since 1994*, presented at the US AID Conference on Enterprise Restructuring in Russia, Moscow, March, (<http://www.bcc.ru>).
- Brom, K. (1998), *Issues of post-privatisation corporate governance*, in *A Regional Approach to Industrial Restructuring in the Tomsk Region, Russian Federation*, OECD, Paris.
- DeSimone, L. and F. Popoff (1997), *Ecoefficiency: the Business Link to Sustainable Development*, MIT Press, Cambridge.
- EAP Task Force (1995), *Best Practices Guide for Cleaner Production Programmes in Central and Eastern Europe*, OECD, Paris.
- EAP Task Force (1997), *Strengthening the Role of Workers and Their Trade Unions in Promoting Cleaner Production in Central and Eastern Europe*”, presented at the eight meeting of the EAP Task Force, Paris, 19-21 November.
- EAP Task Force (1998a), *Progress in Achieving Basic Capacity Level for Cleaner Production in Central and Eastern European Countries/New Independent States*, OECD, Paris, February.
- EAP Task Force (1998b), *Policy Statement on Environmental Management in Enterprises in CEEC/NIS*, OECD, Paris.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1997), *Transition Report 1997*, London.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1998), *Transition Report 1998*, London.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1999), (<http://www.ebrd.com/>).
- Ecology and Environment, Inc. (1998), *Executive Summary: Sectoral Environmental Action Plan - Russian Ferrous Metals Sector*, prepared for the Centre for the Preparation and Implementation of International Projects (CPPI), Moscow.
- Esty, D.C., and B.S. Gentry (1998), *Foreign Investment, Globalisation and Environment in Globalisation and Environment: Preliminary Perspectives*, OECD, Paris.
- European Round Table of Industrialists (ERT) (1998), *Company Investment in Central and Eastern Europe – Good Environmental Practice is also Good Business Practice*, presented to the “Environment for Europe” Conference, Aarhus, Denmark, June.

- Gaddy, C. and B. W. Ickes (1998), *Why are Russian Enterprises not Restructuring*, in *Transition* (Vol. 9, No. 4), World Bank, Washington, D.C., August.
- Gentry, B. (1999), *Foreign Direct Investment and the Environment: Boon or Bane?*, presented at the OECD Conference on Foreign Direct Investment and the Environment, The Hague, Netherlands, 28-29 January.
- Goldenman, G. (1997), *Privatisation and Environmental Liability in CEEC and the NIS: Reviewing Progress since the 1992 Warsaw Conference*, OECD, Paris, November.
- Golub, A (1998), *Environmental Financing in the Russian Federation*, in *OECD Environmental Financing in the Russian Federation*, Paris.
- Kaiser/ICF (1998), *Russian Iron and Steel Industry: Current Trends and the Potential for GHG Emissions Reduction* (draft), prepared for US EPA.
- Kotov, V. and E. Nikitina (1996), *Russia Wrestles with an Old Polluter*, *Environment* Vol. 38, No. 9, November.
- Macek, K.J. (1998), *Environmental Management within Enterprises of Transitioning Economies*, background paper for the EAP Task Force, January.
- OECD (1995), *Economic Survey: Russia*, Paris.
- OECD (1997a), *Reforming Environmental Regulation in OECD Countries*, Paris.
- OECD (1997b), *The Steel Market in 1996 and the Outlook for 1997 and 1998*, OECD, Paris.
- OECD (1998e), *Eco-efficiency*, Paris.
- OECD (1998a), *Co-operation between OECD and Russia and Ukraine in the Steel Sector*, press release, 21 December.
- OECD (1998b), *Foreign Direct Investment and the Environment: An Overview of the Literature*, (<http://www.oecd.org>), March.
- OECD (1998c), *Recent Trends in Foreign Direct Investment*, (<http://www.oecd.org>).
- OECD (1998d), *Review of the Development of International Environmental Management Systems: ISO 14 000 Standards Series*, April.
- OECD (1999a), *Environmental Performance Reviews: Czech Republic*, Paris (forthcoming).
- OECD (1999b), *Environmental Requirements for Industrial Permitting. Vol. I: Approaches and Instruments*, Paris.
- OECD (1999c), *Principles for Corporate Governance*, (<http://www.oecd.org>), Paris.
- Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) and The European Round Table of Industrialists (ERT) (1999), *Industry - Government Dialogue on EU Accession: Business Opportunities for Best Environmental Practices*, report on Seminar, 17-19 March.

- Renaissance Capital Group, *Norilsk Nickel - Hidden Depths, Company Profile*, Moscow, October 31, 1997
- Samsonova-Massey, E. (1998), *Norilsk Nickel Case Study*, prepared for the EAP Task Force, February.
- Sleszynski, J. (1998), *Pollution Abatement and Control Expenditures in Poland*, (unpublished).
- Stigson, B. (1998), *Sustainability in an Era of Globalisation: The Business Response*, in *Globalisation and the Environment: Perspectives from OECD and Dynamic Non-Member Economies*, OECD, Paris.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1997), *Environmental Management Standards, Particularly the ISO 14 000 Series: Trade and Investment Impacts on Developing Countries*, August.
- United National Economic Commission for Europe (UN/ECE) (1996), *Statistical Survey of Recent Trends in Foreign Investment in East European Countries: Note by the Secretariat*, December.
- United National Economic Commission for Europe (UN/ECE) (1997), *The Steel Market in 1996 and Prospects for 1997*, Geneva.
- United National Economic Commission for Europe (UN/ECE) (1998), *Environmental Performance Review: Ukraine*, (draft), Geneva.
- United Nations Environment Programme (UNEP) (1996), *Sustainable Production and Consumption: Cleaner Production* (brochure), UNEP Industry and Environment, Paris.
- World Bank (1997), *Pollution Prevention and Abatement Handbook: Toward Cleaner Production*, unpublished Annual Meetings edition, September.
- Zamparutti, A., and M. Kozeltsev (1998), *Environmental Issues in Tomsk Oblast*, in *A Regional Approach to Industrial Restructuring in the Tomsk Region, Russian Federation*, OECD, Paris.
- Zarsky, L. (1999), *Havens, Halos and Spaghetti: Untangling the Evidence about Foreign Direct Investment and the Environment*, presented at the OECD Conference on Foreign Direct Investment and the Environment, The Hague, Netherlands, 28-29 January.

ГЛАВА 8

СОХРАНЕНИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЯ

1. Введение

Страны ЦВЕ и ННГ обладают огромным богатством биологического и ландшафтного разнообразия. Диапазон природных мест обитания включает и арктические регионы, и пустыни. В этих странах расположены обширные речные системы и несколько закрытых или полузакрытых морей. Некоторые экосистемы имеют глобальное значение: леса высоких и умеренных широт России (Сибирь и Дальний Восток) составляют около 22 % площади лесов мира и 54 % всех хвойных лесов планеты. Особенно богатым биологическим разнообразием отличаются некоторые горные экосистемы, включая Кавказ и горы западного Тянь-Шаня в Казахстане, Кыргызской Республике и Узбекистане (Всемирный банк, 1998b). Природные места обитания в ННГ поддерживают существование ряда редких и исчезающих видов, включая амурского тигра и амурского барса, которые встречаются только в лесах Дальнего Востока России. Беловежская пушча (в Польше и Беларуси) - это самый крупный реликтовый лес Европы. В Центральной и Восточной Европе расположены и важные ландшафты, которые объединяют традиционные системы земледелия, культурные памятники, леса, водно-болотные угодья и другие природные места обитания для значительного числа видов. И в странах ЦВЕ, и в ННГ имеются популяции видов, которые, по большей части, уже исчезли в Западной Европе (например, бурый медведь).

В эпоху централизованного планирования многие отдаленные места обитания, особенно в бывшем Советском Союзе, не подвергались особому воздействию деятельности человека (или почти не подвергались) и оставались в своем естественном состоянии. Однако, на многих территориях произошла деградация ландшафтов и биологического разнообразия. Хотя почти половина обширной территории России осталась, по сути, нетронутой, хозяйственная деятельность привела к значительным изменениям 20 % засушливых и умеренно засушливых земель, 33 % лиственных и смешанных лесов, 40 % степей страны и значительных территорий других важнейших экосистем.

В эпоху централизованного планирования, в бывшем Советском Союзе и в других странах, загрязнение окружающей среды и масштабные инженерные проекты в области водного хозяйства привели к сокращению биологического разнообразия в бассейнах крупнейших рек, таких как Волга и Висла, а также в бассейнах региональных морей, включая Аральское, Черное и Каспийское моря. Угроза для биологического разнообразия негативно повлияла также и на промышленное рыболовство. Наиболее драматическая ситуация сложилась с Аральским морем - сток основных рек, впадающих в это море, был в 1950-х гг. отведен на масштабное орошаемое земледелие. К 1990-м гг. Аральское море потеряло 70 % своего объема. Эта катастрофа по сути

привела к разрушению экосистемы моря. Исчезло рыболовство, в котором в свое время было занято 60 тыс. человек. Соль и пыль, сдуваемые с 3 миллионов гектаров высохших участков моря и попадающие на населенные территории и сельскохозяйственные земли, создают угрозу для здоровья населения и для продуктивности сельского хозяйства (Всемирный банк, 1998b).

Промышленное загрязнение воздуха негативно повлияло также и на биологическое разнообразие. По оценкам, в России оно привело к уничтожению 1 миллиона гектаров леса и привело к повреждению лесов на еще большей площади. Загрязнение атмосферы металлургическими заводами "Норильского Никеля" уничтожило около 350 тыс. гектаров леса, в основном в Сибири (Всемирный банк, 1998b). Значительные площади лесов стран ЦВЕ также были повреждены из-за загрязнения воздуха, особенно из-за кислотных осадков (хотя определенная часть этих загрязнителей изначально выбрасывалась в других странах, включая и страны Западной Европы).

В ПДОС рекомендовалось, чтобы при определении приоритетов в национальных стратегиях использовались следующие два критерия, которые относятся к природным ресурсам и биологическому разнообразию:

- снижение потерь продуктивности, вызванного уничтожением или повреждением физического капитала и природных ресурсов; и
- предотвращение угрозы необратимой потери биоразнообразия, в частности, на водно-болотных угодьях, лугах, в прибрежных и морских экосистемах, в лесных и горных местах обитания.

В этой главе дается обзор взаимосвязи между переменами в экономике в переходной период и биоразнообразием региона, а также естественными и практически нетронутыми ландшафтами (см. вставку 8.1). Такая взаимосвязь крайне важна, поскольку большая часть биологического разнообразия оставалась и будет оставаться за пределами охраняемых территорий, таких как заповедники. В этой главе рассматриваются стратегии и действия стран ЦВЕ/ННГ, направленные на защиту биоразнообразия и определяются основные проблемы. Рассматривается также международная помощь, предоставляемая в поддержку действий национального уровня.

2. Переход к рыночной экономике и сохранение биоразнообразия

На биоразнообразии и ландшафты наиболее серьезное влияние оказывают несколько видов экономической деятельности, такие как сельское хозяйство, лесное хозяйство, градостроительство, рыболовство, добыча полезных ископаемых, водопользование, транспорт и туризм (ЕЕА). В данном разделе в основном рассматриваются сельское хозяйство и лесное хозяйство.

2.1 Сельское хозяйство

Существуют тесные и сложные взаимосвязи между сельским хозяйством и природной средой обитания, особенно с биологическим разнообразием. Определенные виды сельскохозяйственной деятельности могут помочь в сохранении традиционных ландшафтов, природных мест обитания и биоразнообразия. В эпоху централизованного планирования политика в области сельского хозяйства не уделяла особого внимания проблемам охраны окружающей среды, а методы сельскохозяйственного производства создали немало экологических проблем. В

бывшем Советском Союзе значительные площади малопродуктивных земель были превращены в культивируемые земли в ходе часто неэффективных попыток добиться увеличения объемов сельскохозяйственного производства. В интенсивном земледелии использовались высокие дозы агрохимикатов, наносящих ущерб как местному биоразнообразию, так и морским экосистемам и другим экосистемам (вследствие смыва с полей). Развитие коллективных хозяйств привело к разрушению традиционных ландшафтов, часто обладающих высоким биоразнообразием. Несмотря на эту практику и другие методы сельскохозяйственного производства, на обширных сельскохозяйственных площадях региона по-прежнему наблюдается высокий уровень биоразнообразия. В нескольких странах ЦВЕ сохранились малые фермерские хозяйства, сохраняющие дикую природу, традиционные ландшафты и традиционный экономический уклад в сельской местности. В Польше небольшие частные хозяйства составляли значительную долю сельского хозяйства в течение всего коммунистического периода. В ряде стран ЦВЕ и ННГ малоинтенсивное животноводство в горных и других удаленных районах позволило сохранить луговые экосистемы с богатым биоразнообразием.

Вставка 8.1. Сохранение биологического и ландшафтного разнообразия: ключевые термины

Биоразнообразие или биологическое разнообразие означает разнообразие живых организмов самого различного происхождения, в том числе, наземные, морские и другие водные экосистемы и природные комплексы, частью которых они являются. Это включает разнообразие в пределах отдельного вида, разнообразие различных видов и разнообразие экосистем. Биологическое разнообразие можно рассматривать на трех уровнях: разнообразие и количество различных экосистем (экосистемное разнообразие), разнообразие видов (видовое разнообразие), разнообразие генов и/или геномов (генетическое разнообразие).

Ландшафтное разнообразие - это формальное определение многочисленных взаимоотношений, существующих в данный период времени между отдельным лицом или обществом и топографически определенной территорией, состояние которой является результатом воздействия, с течением времени, природных факторов или факторов деятельности человека (или совокупным действием этих двух факторов).

Сохранение означает ряд мероприятий, которые требуются для поддержания или восстановления природных мест обитания и популяций видов диких растений и животных.

Управление экосистемами: должное управление экосистемами должно поддерживать целостность функционирования экосистем, чтобы предотвратить нежелательные экологические изменения или изменения среды обитания. Такое управление должно направляться на поддержание и, где это возможно, на расширение биологического разнообразия и поддерживающих его экологических факторов, таких как качество воды и укрепление пищевых цепей. Экосистемный подход обеспечивает более широкую базу для управления, поскольку размер управляемого участка можно менять в пространстве и времени в зависимости от природы конкретной проблемы и от масштаба процессов в экосистеме.

Источник: («Glowka», на основе Конвенции по Биологическому Разнообразию)

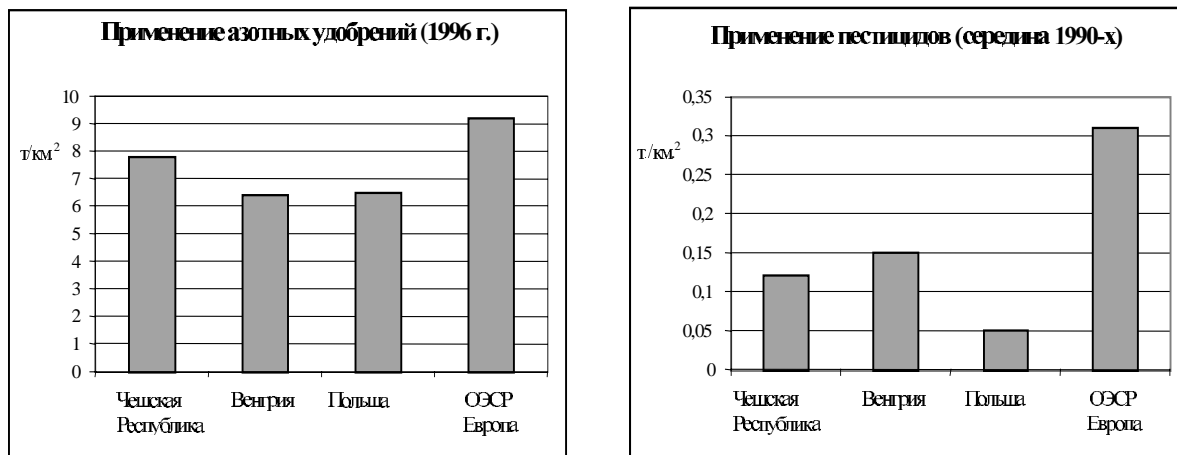
Структурные изменения в переходной период

Реформы в сельском хозяйстве повлияли на биологическое разнообразие. В течение переходного периода страны ЦВЕ/ННГ резко сократили ранее высокие сельскохозяйственные субсидии, включая субсидии на агрохимические препараты. В Чешской Республике, общая сумма субсидий сократилась с более чем 60 % от продукции сельского хозяйства в середине 1980-х гг. до всего лишь 10 % к 1996 г. (ОЭСР, 1998а). Главным образом в результате этого, применение удобрений и пестицидов сократилось более чем на 50 %. К середине 1990-х гг. применение

удобрений в Чешской Республике, Венгрии и Польше сократилось до уровня несколько ниже соответствующих показателей западноевропейских стран ОЭСР, а уровень использования пестицидов был значительно ниже (см. рис. 8.1). Это обстоятельство и другие изменения в практике сельскохозяйственного производства, оказали благоприятное воздействие на биологическое разнообразие в сельской местности. Это привело к заметному увеличению популяций луговых птиц в Чешской Республике (ОЭСР, 1999а). В Венгрии резкое снижение применения агрохимикатов привело к улучшению качества воды в реках. В начале 1990-х гг. концентрации нитратов в реке Тиса сократились на 50 % (ОЭСР, 1998а).

В России сокращение субсидий для сельскохозяйственных предприятий (с примерно 90 % от величины розничных продаж в 1990 г. до менее чем 30 % в 1996 г.) привело к сокращению применения минеральных удобрений со средней величины в 90 кг/га. в 1990 г. до менее 20 кг/га. в 1996 г. В результате значительно снизились величины остаточных концентраций пестицидов в почвах (ОЭСР, 1998b; Pismanchevsky). Однако, в последние годы правительство России увеличило объемы прямых субсидий сельскохозяйственным предприятиям, включая субсидии на закупку удобрений - в 1997 г. субсидии на закупку удобрений достигали величины около 600 млн. долл. США (Schmidhuber).¹

Рисунок 8.1. Применение удобрений и пестицидов в некоторых странах ЦВЕ и в европейских странах ОЭСР



Источник: ОЭСР, 1999а

Многие страны ЦВЕ провели структурные реформы в сельском хозяйстве. В большинстве из них провели разукрупнение крупных государственных хозяйств с образованием небольших частных ферм. Экологические последствия этих реформ неоднозначны, и до сих пор четкой картины нет. В Венгрии правительство провело разукрупнение крупных государственных хозяйств в начале 1990-х годов. При этом было создано более полумиллиона частных ферм, площадь большинства из которых составляла менее пяти гектаров. В краткосрочной перспективе многие из этих ферм стали использовать менее интенсивную практику земледелия. Был создан также ряд небольших "биологических" ферм. После начала приватизации наблюдалось некоторое укрупнение, все большее число владельцев земельных участков стали отдавать свои участки в аренду предприятиям, которые обрабатывали большие площади. Возможно, что эти изменения

внесли свой вклад в 40 %-ное увеличение использования удобрений в Венгрии с 1992 по 1996 гг., хотя оно все еще остается ниже уровня 1980-х годов (Toth).

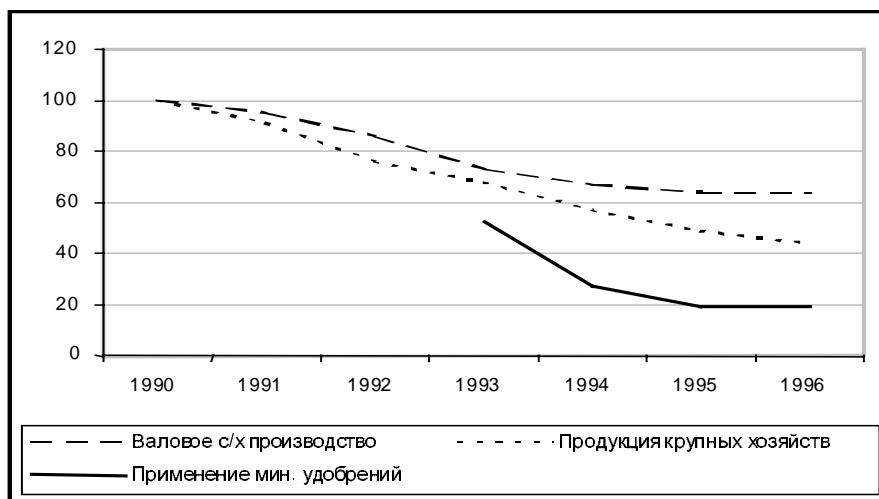
Непоследовательные экономические реформы в некоторых странах создали экономические проблемы. В Болгарии, задержка с подготовкой земельных кадастров привела к приостановке приватизации земли (ОЭСР, 1996). Из-за неопределенности в правах собственности на землю, новые частные фермеры оставляли многие поля необработанными. Начиная с 1992 г., поголовье овец и крупного рогатого скота сократилось более чем на 50 % (Damary). Этот спад в сельском хозяйстве имеет неустойчивый характер и чтобы обеспечить рост в долгосрочной перспективе, его необходимо остановить. В странах Балтии медленные темпы приватизации земли также оказали негативное воздействие на сельское хозяйство (хотя и не в таких масштабах, как в Болгарии). Изменения в землепользовании, включая вывод из оборота некоторых обрабатываемых земель, должны повлиять на биоразнообразие и привести к изменению ландшафтов. Общий результат, однако, зависит от новых форм землепользования. В отсутствие стратегий поддержки малых ферм и малоинтенсивного животноводства, они могут исчезнуть, особенно в странах ЦВЕ, экономика которых во все большей степени интегрируется с экономикой Европейского Союза. Это может привести к потере биоразнообразия и к изменению многих традиционных ландшафтов в сельской местности (Garcia Ciudad and Hopkins).

В России сельскохозяйственные реформы привели к изменению правового статуса крупных коллективных хозяйств, но большинство колхозов не изменили ни практики управления, ни практики ведения хозяйства (ОЭСР, 1998b). Продуктивность этих крупных хозяйств резко сократилась (см. рис. 8.2). Небольшие частные хозяйства, используя лишь небольшую часть сельхозугодий, значительно увеличили объемы производства. В целом, нет оснований считать, что произошло широкомасштабное улучшение практики землепользования; и в самом деле, есть сведения, что продолжается рост эрозии почв, что является серьезной проблемой по меньшей мере для половины обрабатываемых земель России.² Сократились и государственные субсидии на производство и обслуживание сельскохозяйственной техники и строительство складов для агрохимикатов, увеличилось число аварий и случаев неправильного использования минеральных удобрений и пестицидов (Pisniatchevsky).

Интеграция биоразнообразия и сельского хозяйства

Некоторые правительства стран ЦВЕ начали осуществление программ поощрения экологически благоприятного сельскохозяйственного производства (см. вставку 8.2). Некоторые правительства создали также вспомогательные сельскохозяйственные службы, чтобы обеспечивать обучение фермеров и снабжать их информацией, включая информацию о методах защиты окружающей среды. В ННГ инициативы такого рода встречались гораздо реже. В России было несколько федеральных экологических программ, направленных на снижение воздействия земледелия на окружающую среду, но у этих программ были проблемы с финансированием. Недавняя программа для бассейна водозабора Москвы была направлена на поощрение альтернативных методов земледелия и включала разработку графиков внесения пестицидов, чтобы сократить их смыл с полей. Определенное стартовое финансирование для этой программы было предоставлено двусторонними донорами, но внутренние финансовые ресурсы на нее так и не поступили (Pisniatchevsky).

Рисунок 8.2. Россия: Продукция сельского хозяйства и использование удобрений
(индекс 1990=100)^а



а) Для всех показателей, включая и применение удобрений.

Источник: (ОЭСР)

В Центральной и Восточной Европе экономическая интеграция с ЕС и последующее присоединение к Союзу приведут к дальнейшим изменениям в сельском хозяйстве и к изменению сельских ландшафтов. Во многих странах ЕС, механизированное сельское хозяйство, поддерживаемое значительными субсидиями, использует обширные поля и это привело к исчезновению таких традиционных ландшафтов как лесозащитные полосы и небольшие рощи. В результате произошло сокращение природных мест обитания и снижение биоразнообразия. По мере исчезновения небольших хозяйств в горных и труднодоступных местах, страны ЕС столкнулись с фрагментацией этих традиционных ландшафтов (Wascher). В настоящее время обсуждается реформа Общей сельскохозяйственной политики ЕС и ее последующее применение в новых странах-членах ЕС. Странам-кандидатам необходимо рассмотреть вопрос о том, какое влияние окажет присоединение к ЕС на их сельскохозяйственный сектор и, в свою очередь, как это повлияет на биоразнообразие и ландшафты. В соответствии со стратегиями защиты биоразнообразия ЕС, страны-члены должны разработать национальные планы действий в области сельского хозяйства и биоразнообразия. Странам-кандидатам следует рассмотреть вопрос о подготовке подобных планов в качестве составной части их стратегий присоединения к ЕС.

2.2 Лесное хозяйство

Леса региона дают ценную древесину и другие продукты. Как места обитания они поддерживают обширное биологическое разнообразие. В эпоху централизованного планирования, во многих лесах стран ЦВЕ/ННГ вырубка древесины не производилась, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке России. Но в других местах неэффективная практика лесозаготовок и восстановления лесов приводили к потерям древесины и к деградации лесов (WRI).

В течение переходного периода в разных странах региона практика ведения лесного хозяйства характеризовалась значительными различиями. Некоторые страны ЦВЕ приватизировали леса, но они также предпринимали попытки разработки более устойчивых подходов управления

лесным хозяйством (см. вставку 8.3). В странах Балтии в этот период заготовка древесины увеличилась в связи с тем, что эти страны получили доступ на западные рынки. Особенно выросла заготовка древесины новыми частными владельцами в Эстонии и Латвии. Одновременно с этим во всех трех странах Балтии продолжает расти объем лесонасаждений (BEF).

Вставка 8.2. Интеграция сельскохозяйственных политики и политики охраны окружающей среды в странах ЦВЕ

В нескольких странах ЦВЕ министерства охраны окружающей среды и сельского хозяйства совместно работали над общими действиями для интеграции своих политических мер. В Венгрии они разработали совместную программу действий для защиты сельскохозяйственных земель и сохранения биологического разнообразия. Эти два министерства будут работать совместно в области мониторинга качества почв, рекультивации закрытых шахт и карьеров и поощрения традиционных и экстенсивных методов земледелия (использующих меньше агрохимикатов), в особенности на охраняемых территориях и неподалеку от них.

В Чешской Республике министерства сельского хозяйства и охраны окружающей среды создали совместную программу охраны ландшафтов для поддержания таких функций сельского хозяйства как предотвращение эрозии и сохранение ландшафтного разнообразия. Бюджет этой программы составляет около 150 млн. крон (5 млн. долл. США) в год. Независимо от этого, министерство сельского хозяйства выделяет ежегодно около 1,5 млрд. крон (50 млн. долл. США) в качестве экологических субсидий для сельского хозяйства.

В 1996 и 1997 гг. Литва выделяла около 1 млн. долл. США на поощрение менее интенсивного сельского хозяйства в северном карстовом регионе страны. Правительство также ввело ограничения на сельскохозяйственную деятельность на экологически уязвимых территориях. Правительства ряда стран ввели также нормативные акты в области использования агрохимикатов. В Эстонии министерство охраны окружающей среды ввело нормативы на максимальное количество вносимых удобрений на гектар.

Источник: (ОЭСР, 1997; 1999а)

Политика управления лесным хозяйством многих ННГ была хаотична. В России, где лесом покрыта почти половина территории страны, в переходный период заготовка древесины сократилась почти на две трети по мере того, как повысились цены на энергию, транспорт и другие затраты. В Томской области (Западная Сибирь) заготовка древесины сократилась с более 7 млн. м³ в год в 1980-е гг. до примерно 2,5 млн. м³ в год в 1995 г. (Korhonen and Rantapuu). Но, при этом, в других регионах вырубка леса усилилась. На Дальнем Востоке России, который находится относительно недалеко от экспортных рынков Азии, массовая вырубка реликтовых лесов уже угрожает биологическому разнообразию (Matloff; WRI). По всей России по-прежнему применяется экологически неустойчивая практика лесного хозяйства. Происходит вырубка леса на некоторых охраняемых территориях; не уделяется особого внимания восстановлению лесов и защите биоразнообразия. В ряде регионов расширилась браконьерская вырубка леса.

В Украине, вырубка лесов с начала нынешнего века, в частности для получения новых сельскохозяйственных площадей, привела к сокращению ранее обширных лесов до примерно 15 % территории страны. Хотя принятые в последние годы меры по посадке новых лесонасаждений привели к увеличению лесных площадей, а нынешняя политика лесного хозяйства учитывает важность защиты биоразнообразия и других полезных функций леса, но в последние годы увеличилась и заготовка леса (в связи с сокращением импорта). Существует опасность, что, если не произойдет реализации новых стратегий, заготовка леса может еще более увеличиться с возобновлением экономического роста (UN/ECE, 1999). В Молдове, где леса покрывают менее 10

% территории страны и в других странах наблюдается значительный уровень незаконной вырубке леса частными лицами, которые занимаются заготовкой дров из-за роста цен на энергоносители (UN/ECE, 1998b).

Вставка 8.3. Приватизация и управление лесным хозяйством в странах ЦВЕ

В некоторых странах ЦВЕ произошла приватизация отдельных лесных территорий. В Венгрии при приватизации сельскохозяйственных земель, 180 тыс. частных владельцев были переданы также 700 тыс. гектаров леса (примерно 8 % территории страны). Имеются сведения, что у новых владельцев не было опыта ведения лесного хозяйства, они часто вырубали наиболее ценные породы деревьев для получения быстрой прибыли, а не предпринимали мер долгосрочного хозяйствования. Не исключено, что в ходе этого процесса был нанесен ущерб природным ценностям, в частности, биологическому разнообразию. Некоторые страны ЦВЕ приватизировали даже более значительную часть своих лесов. В Чешской Республике было приватизировано около 22 % лесов (OECD, 1999a), а в Литве рассматривается вопрос о приватизации до половины лесов страны.

В некоторых странах ЦВЕ проводилась работа по введению более устойчивых форм управления лесным хозяйством. В Венгрии проводилась правительственная политика восстановления лесов, которая привела к увеличению общей площади лесов с 18 до 19 % территории страны (за период с 1990 по 1996 гг.) Хотя новые лесопосадки не обязательно улучшают биоразнообразие, министерства охраны окружающей среды и сельского хозяйства установили целевой показатель повышения площади естественных и полуприродных лесов до 12 % территории страны (по сравнению с 9 % в 1996 г.). В Чешской Республике Закон о лесах 1995 г. ввел новый подход к лесному хозяйству, в котором особое внимание уделяется функциям лесов, не связанным с заготовкой древесины (такие как охрана природы, защита водоемов и рекреационная функция). В соответствии с этим законодательным актом, владельцы лесов площадью более 500 гектаров должны подготовить десятилетние планы ведения лесного хозяйства, а владельцы более скромных участков должны выполнять более упрощенные указания по ведению лесного хозяйства.

Источник: (ОЭСР, 1999a; Toth; UN/ECE, 1998a)

Во многих ННГ правительственные ведомства, которые отвечают за лесозаготовки, часто сохранили за собой и ответственность за осуществление политики в области лесного хозяйства (это совмещение ролей часто практиковалось в эпоху централизованного планирования). Это замедлило переход к таким подходам к ведению лесного хозяйства, которые не ограничиваются лишь заготовкой леса, а учитывают, например, соображения биоразнообразия. В Молдове государственное агентство "Молдсильва" оставило за собой обе эти функции. Такое совмещение ролей сохранилось и в нескольких странах ЦВЕ, включая Болгарию.

2.3 Туризм и другие виды нагрузки

Многие страны ЦВЕ приступили к осуществлению инфраструктурных проектов, в частности, к строительству скоростных автомагистралей, которые создали новые виды нагрузки на биоразнообразие, создавая угрозу фрагментации мест обитания и нарушая пути миграции. Индивидуальные проекты некоторых стран прошли стадию ОВОС, но общие программы инфраструктурного развития, кумулятивное воздействие которых превышает уровни воздействия индивидуальных проектов, не подвергались такой оценке. На некоторых урбанизированных территориях были ослаблены жесткие ограничения на землепользование, которые существовали в эпоху централизованного планирования, но при этом им на смену не пришли стратегии землепользования. В ряде городов, включая Варшаву, наблюдалось расширение городов, по мере того, как частные застройщики возводили новые офисные здания, торговые центры и жилье на

сельскохозяйственных землях. Это создает угрозу и для биоразнообразия, и для ландшафтов (ОЭСР, 1995).

В ряде стран ЦВЕ рост туризма в горных и прибрежных районах привел к вторжению человека на территории природных мест обитания и к разрушению традиционных ландшафтов. В Болгарии, массовый сезонный туризм в эпоху централизованного планирования ограничивался небольшими участками побережья Черного моря. Новые проекты развития могут создавать угрозу нетронутым участкам побережья, в частности, в связи с ослаблением управления землепользованием. Новые лыжные центры создают угрозу для горных районов стран ЦВЕ. Однако, контролируемый туризм может обеспечивать приток средств для содержания охраняемых территорий. В Польше и в других странах получают поступления, например, от национальных парков (за счет входной платы). Многие страны намеревались развивать экологический и сельский туризм, но на практике такие цели часто вступали в конфликт с давлением в пользу развития массового туризма, который обещает более высокие поступления в краткосрочной перспективе. Тем не менее, несколько стран ЦВЕ, такие как Словения, увязывали соображения сохранения природных и ландшафтных ценностей с развитием национального туризма и с выходом на рынки международного туризма (Hall).

Значительное воздействие на природные места обитания и ландшафты оказала также горнодобывающая отрасль. В эпоху централизованного планирования, в ряде стран ЦВЕ/ННГ, включая Болгарию, Чешскую Республику и Венгрию, ландшафты были обезображены крупными открытыми карьерами для добычи угля, урановой руды и другого минерального сырья. В ряде стран ЦВЕ уже предпринимались первоначальные шаги по закрытию непроизводительных шахт и по восстановлению ландшафтов. В Венгрии, например, был создан фонд для решения проблем, связанных с отработанной породой бывших угольных шахт (IEA). В Украине, добыча угля и руды была основой промышленного развития, но она также обезобразила ландшафты терриконами и привела к загрязнению рек закисленными шахтными водами. Эти проблемы еще более усугублялись неэффективными методами горной добычи и переработки сырья. В отличие от стран ЦВЕ, в этом секторе особых изменений не произошло в ряде стран как, например, в Украине (UN/ECE, 1999).

В России, добыча нефти привела к загрязнению обширных и часто уязвимых субарктических территорий в Сибири (Wernstadt). Международная помощь и финансирование (включая кредит Всемирного банка) помогли разрешить некоторые проблемы, например, позволила заменить старые, протекающие трубопроводы. Нефтедобыча привела и к загрязнению Каспийского моря, в частности, вдоль побережья Азербайджана (Всемирный банк, 1998b). Планируется резко увеличить добычу нефти в других ННГ, в частности в республиках Центральной Азии и Кавказа, что создает новую угрозу для природных мест обитания.

Обеспокоенность вызывает и чрезмерный вылов рыбы в нескольких региональных морях. В Каспийском море это привело к резкому сокращению запасов ценных осетровых видов, икра которых является важным источником экспортных поступлений. В ряде стран ЦВЕ/ННГ значительно увеличилась также браконьерская охота. В России она создает угрозу для нескольких исчезающих видов, включая сибирского тигра (WWF).

Во многих ННГ использование и добыча природных ресурсов играли и скорее всего будут продолжать играть существенную роль в экономике. Однако, вследствие неэффективной экономической политики в переходной период, поступления от сектора природных ресурсов редко использовались для внутренних инвестиций в этих странах. Вероятно, эти поступления использовались для внутреннего потребления или же терялись ("утечка капиталов"). Это указывает

на то, что, помимо соображений охраны окружающей среды, необходима также и более эффективная политика для обеспечения устойчивого экономического роста добычи природных ресурсов (Averchenkova).

3. Политика сохранения биологического и ландшафтного разнообразия³

В переходной период многие страны ЦВЕ и ННГ разработали новую политику сохранения биологического и ландшафтного разнообразия. Международные инициативы, включая международную Конвенцию по биологическому разнообразию (1992) и Европейскую стратегию сохранения биоразнообразия и ландшафтов (1995), стали стимулом для развития национальных стратегий и международного сотрудничества. Они сыграли критически важную роль в усилиях по охране природы во многих странах ЦВЕ/ННГ. Хотя в большинстве национальных политических документов отмечается важность интеграции, для большинства стран наиболее существенным достижением к настоящему времени остается расширение охраняемых территорий.

3.1 Национальная политика сохранения биологического и ландшафтного разнообразия

Международные соглашения и инициативы привели к ускорению разработки национальной политики во многих областях. Почти все страны региона ратифицировали Конвенцию по биологическому разнообразию 1992 г., в которой устанавливаются ключевые политические действия для сторон конвенции, включая: разработку национальных стратегий и программ в области биологического разнообразия, планирование сети охраняемых территорий; интеграция сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия в экономическую и отраслевую политику. Многие страны региона ратифицировали и другие многосторонние соглашения по охране природы и по сохранению биологического разнообразия, такие как Бернская конвенция по сохранению диких видов Европы и природных мест обитания (которая направлена на сохранение исчезающих видов и их природных мест обитания) и Рамсарская конвенция по защите водно-болотных угодий международного значения.

На Софийской конференции «*Окружающая Среда для Европы*» (1995 г.). министры утвердили Европейскую стратегию сохранения биоразнообразия и ландшафтов. Цель этой стратегии - обеспечить основу для сотрудничества в Европе в области защиты биоразнообразия и ландшафтов, включая реализацию Конвенции по биологическому разнообразию и других ключевых конвенций (см. вставку 8.4).

При утверждении этой стратегии на Софийской конференции министры охраны окружающей среды также призвали страны региона помочь в реализации Конвенции по биоразнообразию и стратегии сохранения биоразнообразия и ландшафтов путем разработки «национальной политики, планов и программ» для сохранения биоразнообразия к концу 1998 г. Почти все страны ЦВЕ и большинство ННГ выполнили эту задачу. Основную роль в этом сыграл Глобальный экологический фонд, который поддерживал разработку национальных стратегий в 19 странах при поддержке ЮНЕП, ПРООН и Всемирного банка (Delbaere).

Вставка 8.4. **Общеввропейская стратегия сохранения биоразнообразия и ландшафтов**

Стратегия сохранения биоразнообразия и ландшафтов имеет шесть основных целей:

- сохранение, расширение и восстановление ключевых экосистем, мест обитания, видовых и ландшафтных особенностей по всей Европе, путем создания Общеввропейской экологической сети;
- устойчивое управление и устойчивое использование биологического и ландшафтного разнообразия Европы;
- интеграция сохранения и устойчивого использования биологического и ландшафтного разнообразия в политику в основных секторах экономики;
- улучшение оповещения общественности и повышения уровня информированности общественности в области биологического и ландшафтного разнообразия, повышение вовлечения общественности в деятельность по сбережению и расширению этого разнообразия;
- повышение уровня научных знаний (и уровня информированности общественности) о состоянии биологического и ландшафтного разнообразия Европы и о процессах, обеспечивающих их устойчивость; и
- мобилизация адекватных финансовых ресурсов для реализации Стратегии.

Реализация Стратегии осуществляется при помощи международных действий, которые организационно оформлены как четыре пятилетних плана. Первый план (на срок до 2000 г.) уделяет основное внимание 12 "направлениям деятельности" соответствующим конкретным экосистемам. В 1999 г. международный совет, руководящий реализацией Стратегии, принял решение, что в течение следующей фазы (период с 2001 по 2006 гг.) основное внимание будет уделяться интеграции биоразнообразия в социальный и экономический секторы.

Источник: (Drucker; McCloskey)

3.2 **Сети охраняемых территорий**

До перехода к рыночной экономике правительства стран региона создали ряд национальных парков и заповедников. Однако, во многих странах такие сети покрывали меньшую часть территории стран, чем в странах ОЭСР. Первый национальный парк был создан в России только в 1983 г. В переходный период были отменены ограничения на свободу перемещения и на территориальное развитие. Выделенные территории стали играть более важную роль в сохранении биологического разнообразия и ландшафтов.

В переходной период многие страны региона расширили сети охраняемых территорий. В первые годы переходного периода (с 1989 по 1993 гг.) в Польше было создано пять новых национальных парков. В России, после 1990 г., было создано около 30 новых заповедников, так что общее число заповедников в стране составляет почти 100. К 1996 г. в нескольких странах ЦВЕ охранялось более 10 % территории, включая как строго охраняемые территории (категории I и II по ВСОП), так и территории с менее строгим режимом защиты (категории III - VI по ВСОП). По сравнению с ними, в большинстве ННГ (площадь территории которых в среднем выше, чем у стран ЦВЕ) охраняемые территории занимают меньшую часть площади стран, хотя в абсолютном выражении эти площади выше (см. табл. 8.1). Ряд охраняемых территорий стран ЦВЕ и ННГ включен в международные регистры, такие как Перечень культурных и биосферных заповедников ЮНЕСКО и перечень водно-болотных угодий, которые охраняются в соответствии с Рамсарской конвенцией. Тем не менее, многие важные места обитания в странах ЦВЕ/ННГ остаются без охраны. Странам региона необходимо продолжать расширение своих сетей охраняемых

территорий и работать над достижением целевого показателя ВСОП - обеспечить защиту как минимум одного типичного вида места обитания на своей территории.

Таблица 8.1. Площадь охраняемых территорий в странах ЦВЕ/ННГ, 1997 г.^а

Страна	Общая площадь территории (кв. км.)	Охраняемые территории (в % от общей территории)		
		Категории I и II по ВСОП	Категории III - VI по ВСОП	Всего
Страны ЦВЕ				
Албания	27 400	1,2	2,3	3,5
Босния и Герцеговина	51 129	0,3	0,2	0,5
Болгария	110 550	2,6	1,8	4,4
Хорватия	55 920	1,8	5,2	7,0
Чешская Республика	77 280	1	15,1	16,1
Эстония	42 270	3,9	8	11,9
Македония (БРЮ)	25 430	4,2	2,8	7,0
Венгрия	92 340	1,7	5,3	7,0
Латвия	62 050	0,8	12,1	12,9
Литва	64 800	2,6	7,2	9,8
Польша	304 420	0,5	8,9	9,4
Румыния	230 340	4,4	0,3	4,7
Словакия	48 080	14,7	60,8	75,5
Словения	20 120	4,1	1,8	5,9
ННГ				
Армения	28 200	7,1	0	7,1
Азербайджан	86 600	2,2	3,3	5,5
Беларусь	207 480	1,5	2,8	4,3
Грузия	69 700	2,8	0	2,8
Казахстан	2 670 730	0,4	2,2	2,6
Кыргызская Республика	191 800	1,5	2	3,5
Республика Молдова	32 970	0,6	0,9	1,5
Российская Федерация	16 888 500	2,2	0,8	3,0
Таджикистан	140 600	0,6	3,5	4,1
Туркменистан	469 930	1,7	2,4	4,1
Украина	579 350	1,2	0,3	1,5
Узбекистан	414 240	1,8	0	1,8

а) Классификация на основе категорий ВСОП: I - строго охраняемые заповедники и участки дикой природы; II - национальные парки; III - природные памятники; IV - территории охраняемых мест обитания/видов; V - охраняемые ландшафты (или акватории); VI - заказники.

Источник: (WCMC)

Некоторые страны создали сильные институты для управления охраняемыми территориями. К середине 1990-х гг. персонал национальных парков в Польше насчитывал 1500 человек, а персонал ландшафтных парков - 500 человек (ОЭСР, 1995). Многие охраняемые территории в ННГ сталкивались с серьезными проблемами нехватки ресурсов. В России бюджетные сокращения серьезно подорвали управление охраняемыми территориями. Важную роль в поддержании жизненно важных направлений деятельности сыграли внешние источники, включая частные организации, такие как Всемирный фонд дикой природы.

В рамках национальных стратегий и международных инициатив все больше признается важность создания экологических сетей, которые объединяют охраняемые территории и укрепляют защиту мест обитания, видов и ландшафтов. Обычно такие сети включают несколько основных элементов: *ключевые территории* для защиты экосистем, мест обитания, видов и ландшафтов общеевропейского значения; национальные и международные *“коридоры”* и *“переходы”*, соединяющие эти ключевые территории и позволяющие видам мигрировать, *территории восстановления*, для восстановления поврежденных элементов и *буферные зоны* для защиты сети от негативного внешнего воздействия. Развитие сетей уже началось в некоторых странах ЦВЕ/ННГ. На международном уровне развитие Общеевропейской экологической сети было одним из основных направлений деятельности в рамках Общеевропейской стратегии сохранения биоразнообразия и ландшафтов. Эта сеть будет включать охраняемые территории, признанные таковыми международными конвенциями, и национальные сети охраняемых территорий, включая строго охраняемые территории и те территории, где в рамках стратегий предполагается интегрировать природоохранные цели и цели экономического развития (Delbaere).

3.3 *Финансирование из национальных источников*

В большинстве стран ЦВЕ/ННГ основным источником внутреннего финансирования охраны природы, биоразнообразия и ландшафтов был государственный бюджет. Экологические фонды выделяли на эти цели лишь небольшую часть своих ресурсов. Одним из заметных исключений является Экофонд Польши, для которого биоразнообразие является одним из четырех основных приоритетных направлений финансирования. За период между 1992 и 1996 гг. в области биоразнообразия осуществлялось около 35 % проектов Экофонда, на что отводилось 12 % всех его выплат (ОЭСР и ЕС). До настоящего времени частные и рыночные источники, такие как поступления от экологического туризма и устойчивого использования ресурсов, обеспечивали лишь небольшую часть финансирования.

Правительства некоторых стран ЦВЕ выделили значительные госбюджетные ресурсы на финансирование охраняемых территорий и другой деятельности по защите биоразнообразия и ландшафтов. Правительство Чешской Республики ассигновало в 1997 г. почти 270 млн. крон (8 млн. долл. США) на финансирование национальных парков и на охрану природы (в 1998 г. бюджетное финансирование сократилось почти на 20 %). Из госбюджета ежегодно выделяется также около 250 млн. крон (7 млн. долл. США) на Программу возрождения рек, которая направлена на восстановление природного наследия и режима стока на культивируемых землях (ОЭСР, 1999а).

Во многих странах сохранение биологического разнообразия финансировалась и из внутренних (в основном, из госбюджета), и из внешних источников. Как правило, из внутренних источников финансировали текущие институциональные затраты, такие как расходы на персонал, а внешние источники играли в большей степени каталитическую роль - за их счет поддерживали разработку стратегий и планов, восстановление мест обитания и другие новые проекты. В Российской Федерации в 1996 г. федеральный бюджет был наиболее значительным источником финансирования для заповедников, хотя немалую роль играли также экологические фонды и зарубежные источники (см. табл. 8.2). В некоторых странах внутреннее бюджетное финансирование по большей части прекратилось и внешние источники обеспечивали основное финансирование для целей защиты биоразнообразия. В Болгарии, в середине 1990-х гг. на их долю приходилось более 90 % такого финансирования (ОЭСР, 1996).

Таблица 8.2. **Источники финансирования заповедников России (1996 г.)**

Источник	Доля от общего финансирования (%)
Бюджет федерального правительства	68,6
Региональные и местные бюджеты	4,5
Экологические фонды	9,9
Зарубежная помощь	10,7
Другие источники	6,3

Источник: (Koc and Drucker).

Многие страны ЦВЕ/ННГ ввели плату за использование природных ресурсов, включая плату за посещение национальных парков, плату за заготовку древесины, плату за лицензии на охоту и рыбную ловлю. Лишь в немногих случаях эти источники позволили получить значительные поступления для финансирования природоохранной деятельности: в Польше, например, Ростошанский национальный парк за счет этих источников покрывал около 50 % своего бюджета (см. табл. 8.3).

Таблица 8.3. **Источники поступлений Ростошанского национального парка, Польша**

Источник поступлений	Тыс. долл. США	Доля от общих поступлений (%)
Государственный бюджет	360	29,6
Грант Национального экологического фонда	162	13,4
Гранты региональных экологических фондов (Замосцкого и Люблинского)	37	3,1
Грант Польского Экофонда	108	8,9
Продажа древесины, входная плата и другие поступления ^а	546	45,0
Всего	1213	100

а) Включая продажу древесины, продажу дичи и диких лошадей, саженцев, публикаций, плату за посещения парка и музея, поступления от предоставления транспортных услуг, от сельского хозяйства и рыболовства.

Источник: (Sleszynski)

4. **Международная помощь и финансирование⁴**

Международное финансирование на цели охраны биоразнообразия было невелико (по сравнению с другими направлениями охраны окружающей среды). По сведениям доноров и МФИ, на охрану биоразнообразия отводилось около 1 % их обязательств в области охраны окружающей среды.

Глобальный экологический фонд (ГЭФ) был крупнейшим международным источником финансирования для целей защиты биоразнообразия. До середины 1998 г. ГЭФ предоставил в форме грантов более 40 млн. долл. США на проекты в области защиты биоразнообразия в регионе. Почти три четверти этих расходов направлялись в две страны: около 26 млн. долл. США было выделено России, а 6 млн. долл. США - Польше. ГЭФ поддерживал разработку национальных

стратегий и планов защиты биоразнообразия во многих странах ЦВЕ/ННГ в сотрудничестве с ПР ООН и ЮНЕП.

МФИ выделяли лишь единичные кредиты для проектов защиты биоразнообразия. Бюджет многих таких проектов был ниже минимального порога кредитования МФИ, они редко могли обеспечить окупаемость затрат, чтобы можно было вернуть кредиты. Многие правительства стран ЦВЕ/ННГ считали кредитное финансирование проектов сохранения биоразнообразия низкоприоритетным. Хотя проекты в области сохранения биоразнообразия составляли лишь малую часть проектного портфеля КПП, несколько проектов КПП все же включали важные компоненты защиты биоразнообразия. Например, Клайпедский экологический проект (1995 г.) поддерживал строительство станций очистки стоков в Клайпедде (Литва), а также управление охраной окружающей среды в Курском заливе и на прилегающих прибрежных зонах (этот проект финансировался совместно Всемирным банком, четырьмя двусторонними донорами и ЕС). Ряд проектов в области защиты биоразнообразия проходил по линии КПП. В 1997 г. КПП проводил семинар на озере Охрид (на границе Албании и Македонии); в результате, ГЭФ и ряд двусторонних доноров запланировали проект по сохранению биоразнообразия и по улучшению очистки сточных вод для этого озера.

Некоторые двусторонние доноры отводили значительную часть своей помощи в области охраны окружающей среды на проекты сохранения биологического и ландшафтного разнообразия. Эти проекты поддерживали работу на охраняемых территориях, а также усилия по защите биологического разнообразия в сельской местности (см. вставку 8.5). В Украине правительство США поддерживало программу малых грантов, в рамках которой выделялись гранты до 5 тыс. долл. США на проекты сохранения биоразнообразия, заявителями которых были НПО, студенты и ученые. Среди одобренных проектов было расширение Карпатского национального парка и издание информационного бюллетеня по вопросам защиты биоразнообразия (US AID). Важным источником двусторонних грантов для защиты биоразнообразия была также Комиссия Европейских Сообществ (при помощи программ «LIFE», ФАРЕ и ТАСИС). В рамках последней программы поддерживались проекты по улучшению управления природными ресурсами в бассейне водосбора озера Байкал (Россия). Предполагается, что поддержка со стороны ЕС значительно расширится, особенно для стран-кандидатов на присоединение к ЕС из региона ЦВЕ.

Многие доноры и МФИ поддерживали также международные программы по региональным морям и трансграничным рекам, такие как Комплексная программа действий по Балтийскому морю, в которых защита биоразнообразия и устойчивое использование общих природных ресурсов являются основными задачами. В частности, Балтийская программа находилась в центре внимания КПП. Доноры и МФИ предприняли лишь начальные шаги для интеграции соображений сохранения биоразнообразия в проекты помощи, предоставляемой другим секторам (помимо охраны окружающей среды), например, сельскому хозяйству (существенным исключением является проект правительства Швейцарии для высокогорья Центральных Балкан в Болгарии).

Международные НПО и частные фонды также сыграли ключевую роль в поддержке усилий по защите биоразнообразия в регионе. Всемирный фонд дикой природы, со штаб-квартирой в Гланде (Швейцария), обеспечил критически важную поддержку для расширения и поддержания заповедников в России, где произошло резкое сокращение внутреннего правительственного финансирования для этих территорий (WWF).

Вставка 8.5. Швейцарская поддержка для сохранения биоразнообразия и ландшафтов в Болгарии

Правительство Швейцарии поддержало серию проектов по сохранению биоразнообразия и ландшафтов в Болгарии. Два таких проекта выполнялись в горной части Болгарии (район Центральных Балкан), обладающей богатым биоразнообразием. В рамках первого проекта была предоставлена помощь в подготовке программ управления охраны альпийских лугов Центрально-Балканского национального парка. В рамках второго проекта была создана вспомогательная сельскохозяйственная служба для фермеров региона. Эта служба будет поощрять использование устойчивых методов ведения хозяйства мелкими фермерами. Она будет также предоставлять им помощь и консультации для повышения ныне невысокой производительности. Целью этих двух проектов является также объединение усилий фермеров и экологических НПО в области сохранения биоразнообразия и ландшафтов.

Источник: (Damary)

5. Интеграция политики сохранения биоразнообразия и отраслевой политики

Хотя многие страны ЦВЕ/ННГ добились значительного успеха в расширении сетей охраняемых территорий, сейчас основной проблемой остается усиление интеграции соображений сохранения биоразнообразия в отраслевые стратегии и действия. Важность такой интеграции подчеркивалась на нескольких международных совещаниях, включая «Софийскую инициативу по биоразнообразию» (см. вставку 8.6) и Общеευропейскую стратегию сохранения биоразнообразия. В 1998 г. на Орхусской конференции была принята резолюция, представленная Советом Общеευропейской стратегии сохранения биоразнообразия, которая призывает страны к укреплению усилий по интеграции сохранения биологического и ландшафтного разнообразия в отраслевые стратегии. В обзоре Всемирного банка, посвященного анализу стратегий сохранения биоразнообразия стран ЦВЕ и ННГ (включая уже разработанные и находящиеся в стадии разработки стратегии), отмечалось, в частности, что правительствам будет необходимо предпринять дальнейшие усилия по интеграции соображений сохранения биоразнообразия в отраслевые стратегии, если они хотят добиться успешной реализации этих стратегий (Всемирный банк, 1998а).

Вставка 8.6. «Софийская инициатива по биоразнообразию»

В «Софийской инициативе по биоразнообразию» участвуют 15 стран ЦВЕ, а также международные организации и НПО. На семинаре в апреле 1998 г. участники инициативы определили четыре ключевых направления своей дальнейшей деятельности:

- транспонирование и реализация законодательства ЕС по охране природы, включая директиву по защите диких птиц и директиву по охране природных мест обитания;
- интеграция соображений биоразнообразия в сельскохозяйственную политику;
- использование финансирования ЕС для поддержки программ, направленных на достижение важных целей в области сохранения биоразнообразия; и
- создание/укрепление институтов в странах ЦВЕ/ННГ.

В *Справочном пособии по реализации стимулирующих мер для сохранения и устойчивого использования биоразнообразия* ОЭСР подчеркивается, что успешные подходы в области защиты

биоразнообразия часто включают комплекс инструментов регулирования и экономических инструментов. Эти инструменты могут включать налоги и платежи, отмену субсидий для поощрения экологически благоприятных структурных изменений, вместе с регулированием доступа для устранения текущей нагрузки, например, на охраняемых территориях (ОЭСР, 1999b). В качестве первого шага при осуществлении такого подхода политическому руководству необходимо изучить факторы, создающие угрозу биоразнообразию (см. табл. 8.4).

Таблица 8.4. Глубинные причины угрозы для биоразнообразия и предлагаемые меры политического реагирования

Причины	Меры политического реагирования
Несовершенство рынков, включая неустойчивые формы производства и потребления	Следует решать проблемы внешних затрат при помощи экономических стимулов и методов регулирования, устранять рыночные барьеры для продукции, связанной с биоразнообразием
Несовершенство информации	Подготовка и распространение информации по вопросам биоразнообразия, его ценности и причинам его утраты
Несовершенство политики, в том числе субсидирование деятельности, угрожающей биоразнообразию	Устранение или пересмотр нежелательных субсидий, включая цены на природные ресурсы ниже себестоимости
Открытый доступ к природным ресурсам	Введение и четкое определение прав собственности и прав пользования, обеспечивающих получение платы за использование природных ресурсов и долгосрочное планирование использования и восстановления природных ресурсов

Источник: (ОЭСР, 1999b)

Политика сохранения биоразнообразия должна поощрять "беспроектные" меры, которые могут обеспечить интеграцию целей развития сельской местности, сельского хозяйства и защиты биоразнообразия (на первом этапе многим странам ЦВЕ/ННГ необходимо улучшить взаимодействие их политики сохранения биоразнообразия и общенациональной политики охраны окружающей среды). Одним из примеров "беспроектного" подхода является проект «Зеленые легкие Польши». Он поощряет одновременно экологически благоприятное развитие, включая экологический туризм, и охрану биоразнообразия и ландшафтов в северо-восточном регионе страны (Мазурские озера). ВСОП, работая совместно с СРГ по реализации ЦДОС, разработал руководящие указания для планирования мер охраны природы в сельской местности стран ЦВЕ/ННГ (см. вставку 8.7). Чтобы убедить руководителей отраслевых ведомств и различные заинтересованные группы в важности биологического разнообразия, природоохранным ведомствам следует рассмотреть вопрос об использовании методологий, которые позволяют получить стоимостную оценку охраны биоразнообразия, а также ценных ландшафтов.

Интеграция биоразнообразия и отраслевых стратегий - одна из одно из важных условий присоединения к ЕС. Сохранению биоразнообразия посвящены две директивы ЕС: по защите диких птиц и природных мест обитания.⁵ В частности, последняя директива требует от стран-членов развивать общую сеть охраняемых территорий. Стратегия сохранения биоразнообразия ЕС (1998 г.), разработанная во исполнение обязательств по Конвенции по биологическому

разнообразию, уделяет особое внимание интеграции соображений защиты биоразнообразия в отраслевые стратегии, включая стратегии в области сельского хозяйства, рыболовства, лесного хозяйства и транспорта (Delbaere).

Вставка 8.7. Примеры лучшей практики планирования охраны природы в сельской местности

ВСОП было подготовлено руководство для доноров, правительственных структур стран ЦВЕ/ННГ, НПО и других сторон, осуществляющих проекты по сохранению природного и ландшафтного разнообразия. Это руководство, которое было представлено на Софийской конференции 1995 г., включает 10 основных положений для планирования и реализации проектов:

- соблюдение процесса планирования проекта;
- создание сильных и стабильных институциональных структур;
- использование и повышение квалификации и уровня знаний участников проекта, местных сообществ, правительственных структур и экспертов;
- вовлечение ключевых секторов экономики и заинтересованных сторон в разработку политики;
- охрана культурных ценностей и памятников культуры;
- обеспечение участия местных сообществ, НПО и широкой общественности;
- содействие созданию прочной законодательной базы, поддерживающей усилия по охране природы и устойчивому развитию;
- обеспечение финансирования на всех этапах проекта;
- установление реалистичных календарных планов для ключевых заданий проекта, в частности, для мобилизации фондов, и конструктивное использование времени.

Источник: (IUCN, 1995)

Хотя стратегии сохранения биоразнообразия ЕС уделяют особое внимание улучшению интеграции, присоединение к ЕС может привести к значительному усилению отраслевой нагрузки на биоразнообразие. Это соображение касается прежде всего сельского хозяйства. Высокий уровень субсидий ЕС стимулирует интенсивные методы земледелия в странах-членах ЕС. Они привели к ущербу для биоразнообразия и к изменению традиционных ландшафтов. Будущее сельскохозяйственных стратегий ЕС, которые начали учитывать соображения охраны окружающей среды и применение этих стратегий к новым странам-членам ЕС зависит от ряда важных нерешенных вопросов, которые будут предметом переговоров. Высокую озабоченность в связи с защитой биоразнообразия вызывает и развитие инфраструктуры. В качестве составной части процесса присоединения ЕС финансирует развитие международных транспортных сетей, особенно новые скоростные автомагистрали, соединяющие страны-кандидаты и нынешние страны ЕС. Это создает угрозу значительного повышения инфраструктурной нагрузки на биоразнообразие, в частности, угрозу фрагментации мест обитания, обрыва путей миграции и угрозу усиления косвенного воздействия загрязнения.

В ННГ ключевой проблемой защиты биоразнообразия остается управление природными ресурсами. Эффективное управление обширными лесами России, добычей нефти и газа на Кавказе и в республиках Центральной Азии, добычей минерального сырья в некоторых ННГ и рядом других направлений деятельности, связанных с использованием природных ресурсов - все это будет одинаково жизненно важным и для сохранения биологического разнообразия, и для поддержания экономического развития.

ПРИМЕЧАНИЯ

-
1. В пересчете по паритету покупательной способности.
 2. Это может быть связано с тем, что хозяйства России используют меньше органических удобрений, что приводит к сокращению содержания органических элементов в почвах. Многие хозяйства не считают борьбу с эрозией первоприоритетной задачей (на фоне нынешних перемен и экономических трудностей). Старые государственные программы борьбы с эрозией были прекращены, а новые программы не финансируются.
 3. В этом разделе используются несколько источников, в частности, работы «Koc» и «Koc and Drucker».
 4. В этом разделе использована в основном работа «Koc and Drucker».
 5. Директивы 79/409/ЕЕС и 92/43/ЕЕС, соответственно.

ЛІТЕРАТУРА

- Averchenkova, A. (1999), *Reforming Resource-rich Economies: The Transition Experience in Russia and Other Countries of the Former Soviet Union*, presentation to the Reading University Workshop on Contemporary Environmental Policies and Issues in Eastern Europe and the Former Soviet Union, Reading, United Kingdom, July.
- Baltic Environmental Forum (BEF) (1998), *Baltic State of the Environment Report*, Riga.
- Bulgarian-Swiss Biodiversity Conservation Programme (BSBCP) (1997), *Interaction Between Agriculture and Nature Conservation in Bulgaria*, Bulgaria.
- Central and East European Working Group for the Enhancement of Biodiversity (CEEWEB)(1998), *An NGO View on the Implementation of the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy in Bulgaria, Hungary, Latvia, Romania, Slovakia, Ukraine, and in Yugoslavia*, Miskolc, Hungary.
- Damary, P. (1999), *How the Introduction of Sustainable Agricultural Methods Can Help the Maintenance of a Rich Bio-diversity in a Economically Poor Region such as the Central Balkans*, unpublished note, the Research Institute for Organic Agriculture, Frick, Switzerland, February.
- Delbaere, B.C.W. (1998), ed., *Facts and Figures on Europe's Biodiversity, States and Trends*, European Centre for Nature Conservation, Tilburg, Netherlands.
- Drucker, G. (1999), personal communication, European Centre for Nature Conservation, Tilburg, Netherlands, May.
- European Centre for Nature Conservation (ECNC) (1999), *Facts & Figures on Europe's Biodiversity: State and Trends 1998-1999*, Tilburg, Netherlands.
- European Commission (EC) (1998), *European Community Biodiversity Strategy: First Report on the Implementation of the Convention on Biological Diversity*.
- European Environment Agency (EEA) (1998), *Europe's Environment: The Second Assessment*, Elsevier Science Ltd., Oxford.
- Garcia Ciudad, V. and L. Hopkins (1998), *General Overview of the Situation of Agriculture and Biodiversity in the Accession Countries*, IUCN, Brussels, July.
- Glowka, L., et al. (1994), *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, IUCN, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.
- Government of Hungary (1997), personal communication, Agricultural statistics yearbook, Gergeley, Toth.

- Hall, D. (1999), *East-west Approaches to Rural Tourism and Sustainability*, presentation to the Reading University Workshop on Contemporary Environmental Policies and Issues in Eastern Europe and the Former Soviet Union, Reading, UK, July.
- IEA (1995), *Energy Policies of Hungary, 1995 Survey*, OECD, Paris
- IUCN (1994), *Parks for Life: Action for Protected Areas in Europe*, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.
- IUCN (1995), *Best Practice for Conservation Planning in Rural Areas*, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.
- IUCN (1997), *Farming in Protected Landscapes: Economic Analysis of the Possibilities of Sustainable Agriculture on the Outskirts of Kerekegyhaza Village, Hungary*, Gland, Switzerland.
- Koc, A. (1998), *Overview of Biodiversity in CEEC/NIS*, background paper, The World Conservation Union, IUCN, European Regional Office, Tilburg, Netherlands, July.
- Koc, A., and G. Drucker (1998), *External Financing for Biodiversity Protection in the CEEC/NIS Region*, background paper for OECD, European Centre for Nature Conservation (ECNC), Tilburg, Netherlands, October.
- Korhonen, T. and K. Rantapuu (1998), *Forest Sector Review and Investment Opportunities*, in *A Regional Approach to Industrial Restructuring the Tomsk Region*, OECD, Paris.
- McCloskey, C. (1998), *P.E.B.L.D.S. Explained*, IUCN, Tilburg, Netherlands.
- Matloff, K. (1998), *Facing Burning Forests, Russia Can't Afford a Bucket*, Christian Science Monitor, 15 October.
- OECD (1995), *Environmental Performance Reviews: Poland*, Paris.
- OECD (1996), *Environmental Performance Reviews: Bulgaria*, Paris.
- OECD (1997), *Agricultural Policies in Transition Economies: Monitoring and Evaluation*, Paris.
- OECD (1998a), *The Environmental Effects of Reforming Agricultural Policies*, Paris.
- OECD (1998b), *Review of Agricultural Policies: Russia*, preliminary draft, Paris.
- OECD (1999a), *Environmental Performance Reviews: Czech Republic*, (forthcoming), Paris.
- OECD (1999b), *Handbook for the Implementation of Incentive Measures for the Conservation and the Sustainable Use of Biodiversity*, (forthcoming), Paris.
- OECD and European Commission (EC) PHARE Programme (1998), *Swapping Debt for the Environment: the Polish Ecofund*, Paris.
- Pisniatchevski, N. (1998), *Agriculture and Environment in the Russian Federation*, unpublished background paper, April.

- Schmidhuber, J. (1999), personal communication, Directorate for Agriculture and Fisheries, OECD, Paris, April.
- Sleszynski, J. (1998), *Pollution Abatement and Control Expenditures in Poland*, unpublished background paper for OECD and the Danish Environmental Protection Agency.
- Toth, G. (1998), *Indicators of the Effects of Changed Agricultural Practices on Biodiversity in Hungary*, unpublished background paper, April.
- United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE, 1998a), *Environmental Performance Review of Lithuania* (draft), Geneva.
- United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE, 1998b), *Environmental Performance Review of Moldova*, United Nations, Geneva.
- United National Economic Commission for Europe (UN/ECE, 1999), *Environmental Performance Review of Ukraine*, United Nations, Geneva, 1999.
- U.S. Agency for International Development (US AID) (1998), *Contributions to the Environmental Action Programme: Environmental Assistance to Central and Eastern Europe and the New Independent States, Program Descriptions*, June.
- Wascher, D.M. et al (1997), *European Landscapes – Classification, Evaluation, Conservation*, draft monograph, European Centre for Nature Conservation (ECNC), Tilburg, Netherlands (<http://www.ecnc.nl>), January.
- Wernstedt, K. (1996), *Oil and Water Don't Mix: Risk on Tap in Western Siberia: Resources for the Future*, Washington, D.C., December.
- World Bank (1998a), *National Biodiversity Strategies and Action Plans. Preliminary Summary of Findings from Eastern Europe and Central Asia*, Washington D.C.
- World Bank (1998b), *Transition Toward a Healthier Environment: Environmental Issues and Challenges in the Newly Independent States*, World Bank, Washington D.C., June.
- World Conservation Monitoring Centre (WCMC) (1998), *1997 United Nations List of Protected Areas: Annex Summary of all protected areas recorded in the WCMC Protected Areas Database* (http://www.wcmc.org.uk/protected_areas/data/un_annex.htm), Cambridge, UK, May, based on *1997 United Nations List of Protected Areas*, IUCN, Gland, Switzerland.
- World Resources Institute (WRI) (1996), *World Resources Report 1996-97*, Oxford University Press, Oxford.
- Worldwide Fund for Nature (WWF) (1998), *WWF in Russia*, (http://www.panda.org/resources/inthefield/wwfin_archives/russia.htm), February.

ГЛАВА 9

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

1. Введение

Во многих странах ЦВЕ/ННГ, международное сотрудничество сыграло важнейшую роль в охране окружающей среды. В этой главе прежде всего рассматривается деятельность СРГ по реализации ПДООС и Комитета по подготовке проектов - двух органов, которые были созданы для оказания помощи в реализации ПДООС. Затем рассматриваются и другие международные программы, включая многосторонние соглашения по охране окружающей среды, общеевропейские инициативы и программы по региональным морям. Рассматриваются также тенденции в предоставлении официальной помощи и финансирования для стран ЦВЕ/ННГ.

2. Международное сотрудничество в реализации ПДООС

На Люцернской конференции 1993 г. «Окружающая среда для Европы», где была принята ПДООС, было создано два международных механизма, способствующие ее реализации: *СРГ по реализации ПДООС*; и *Комитет по подготовке проектов* (см. главу 1).

2.1 СРГ по реализации ПДООС

СРГ по реализации ПДООС обеспечила механизм взаимодействия, или форум, для всех стран, вовлеченных в реализацию ПДООС - стран ОЭСР, стран Центральной и Восточной Европы, ННГ, а также МФИ и других международных организаций. (Некоторые ННГ присоединились к СРГ только после ее создания: Узбекистан после Софийской конференции 1995 г., Таджикистан и Туркменистан после конференции в Орхусе в 1998 г.) В работе Специальной рабочей группы в качестве партнеров участвовали также представители частного сектора, НПО, профсоюзов, депутаты парламентов. Сопредседателями Специальной рабочей группы являются: должностное лицо ЕС, а также выборный представитель от стран Центральной и Восточной Европы и ННГ. Им помогает Бюро (в составе восьми членов), которое руководит работой Секретариата в промежутках между встречами Специальной рабочей группы. (Секретариат специальной рабочей группы находится в ОЭСР).

Деятельность СРГ по реализации ПДООС определяется ее тремя основными тематическими направлениями:

- *поддержка стран Центральной и Восточной Европы и ННГ в определении приоритетных направлений охраны окружающей среды и в обмене опытом по*

реализации ПДООС. Такой обмен опытом обеспечил взаимопомощь стран региона в реализации ПДООС - в сложном процессе "обучения в процессе практической деятельности".

- *развитие партнерских отношений между странами ЦВЕ/ННГ, донорами, международными институтами, НПО и коммерческим сектором.* Многие страны ОЭСР принимали участие в работе СРГ по реализации ПДООС, распространяя опыт практической деятельности в области охраны окружающей среды и развивая диалог по модернизации программ технического сотрудничества с целью их адаптации к потребностям стран-реципиентов. Одновременно, непосредственное участие в работе Специальной рабочей группы принимали депутаты парламентов и независимые партнеры - коммерческий сектор, профсоюзы и экологические НПО.
- *выявление и распространение примеров лучшей практики, содействие сотрудничеству и обмену опытом среди доноров.*

Распространение ПДООС

Первой задачей после конференции в Люцерне стало распространение ПДООС - как собственно документа, так и подхода ПДООС. Региональный экологический центр (РЭЦ), в помощь Специальной рабочей группе, обеспечил перевод ПДООС на 12 национальных языков стран региона и организовал серию национальных семинаров в странах Центральной и Восточной Европы по презентации этих переводов. Многие из этих семинаров стали встречами, с которых началось развитие национальных политических инициатив в области природоохранной политики - таких как НПДООС. Секретариат специальной рабочей группы организовал подобные семинары в ННГ для распространения русского перевода ПДООС. Эти семинары часто были значительными событиями, поскольку реализация ПДООС зависит от участия, решений и практических действий самых различных национальных участников, включая правительственные ведомства, промышленные предприятия и НПО. ПДООС можно назвать "программой для национальных программ действий".

Эти семинары позволили выявить одну проблему: хотя ПДООС и была принята министрами стран региона, во многих случаях ее распространение в рамках правительственных структур стран ЦВЕ и ННГ (иногда даже и в самих министерствах охраны окружающей среды) происходило медленно. Реализацию ПДООС в регионе сдерживали и другие препятствия. Во-первых, ПДООС создавалась как рамочная программа для процесса перехода к демократии и к рыночной экономике, но во многих странах (особенно в некоторых ННГ) этот переход проходил медленно и сложно, что сдерживало реформы природоохранной политики. Вторая проблема была связана с обязательствами высшего руководства. Для некоторых стран ЦВЕ/ННГ, утверждение ПДООС министрами в Люцерне не повлекло за собой незамедлительных действий по реализации рекомендаций программы. В-третьих, приведенные в ПДООС анализ и примеры были связаны в основном со странами ЦВЕ и северными ННГ, такими как Беларусь, Россия и Украина. В других ННГ распространение ПДООС, принятие этой программы и общее "признание" этой программы происходило гораздо медленнее. В-четвертых, в подготовке ПДООС принимали участие лишь немногие министерства экономики и отраслевые министерства. Поддержка ПДООС с их стороны и, в более общем смысле - интеграция природоохранной политики и других секторов экономики - оставались слабыми. Эти факторы сдерживали реализацию ПДООС, но, как показывают предыдущие главы, ко времени проведения Орхусской конференции в 1998 г. многие страны ЦВЕ/ННГ уже приняли важные элементы структурной основы ПДООС.

Деятельность Специальной рабочей группы

Встречи, организованные СРГ по реализации ПДООС, помогли поддержать темп реализации ПДООС. За пять лет, прошедших между конференцией в Люцерне (1993 г.) и конференцией в Орхусе (1998 г.), Специальная рабочая группа провела девять пленарных встреч, с участием стран ЦВЕ и ННГ. Эти дискуссии подкреплялись совместными встречами СРГ по реализации ПДООС и КПП.

СРГ по реализации ПДООС (главным образом в лице Секретариата) осуществляла рабочую программу по содействию реализации ПДООС, уделяя основное внимание выявлению наиболее удачных практических решений и обмену опытом между странами ЦВЕ и ННГ в трех следующих областях:

- реализация природоохранной политики, включая Национальные Программы Действий по Охране Окружающей Среды;
- финансирование охраны окружающей среды; и
- более чистое производство/управление охраной окружающей среды на предприятиях.

Деятельность Специальной рабочей группы осуществлялась, в основном, через проведение семинаров и при помощи сетей политических руководителей. За период между конференцией в Люцерне и конференцией в Орхусе в 20 различных странах ЦВЕ и ННГ было организовано около 65 международных семинаров и встреч, с вовлечением около 3000 экспертов. В ходе своей работы СРГ - совместно с правительствами стран региона - развила идеи первоначального варианта ПДООС. Например, Специальной рабочей группой было разработано несколько руководств по примерам лучшей практики, такие как *«Санкт-Петербургское руководство для экологических фондов»* и *«Практическое руководство для программ более чистого производства в Центральной и Восточной Европе»*.

На Софийской конференции 1995 г. была рассмотрена деятельность Специальной рабочей группы, и ее мандат был продолжен (то же было сделано и для КПП). К этому времени министры охраны окружающей среды пришли к выводу, что "имеются явные признаки того, что политические реформы, укрепление институтов и инвестиции в охрану окружающей среды приводят к улучшению состояния окружающей среды в странах ЦВЕ", и подтвердили принятие ПДООС в качестве стратегии для региона. На Софийской конференции были также приняты "Софийские инициативы" - форумы, возглавляемые странами ЦВЕ и действующие под эгидой СРГ по реализации ПДООС (см. вставку 9.1). В период между конференциями в Софии и Орхусе, страны ЦВЕ и ННГ стали играть более значительную роль в обсуждениях и в работе СРГ. За этот период Специальная рабочая группа провела почти вдвое больше семинаров и встреч, чем до конференции в Софии.

На конференции в Орхусе министры охраны окружающей среды вновь обсудили ключевые проблемы, связанные с реализацией ПДООС: проблемы охраны окружающей среды в ННГ, финансирование охраны окружающей среды и экономические инструменты, бизнес и охрана окружающей среды. Однако, ко времени проведения конференции в Орхусе, Европейский Союз принял решение о том, что 10 стран ЦВЕ могут начать процесс присоединения к ЕС. В этих странах, присоединение стало основной движущей силой природоохранной политики (см. Приложение III). Одновременно с этим, остальные страны ЦВЕ и большая часть ННГ по-прежнему

сталкивались с трудностями в разрешении своих проблем в области охраны окружающей среды. В своей итоговой декларации министры охраны окружающей среды призвали СРГ по реализации ПДООС и КПП переориентировать свою деятельность и уделять основное внимание оказанию помощи этим странам.

Вставка 9.1. Софийские инициативы

На Софийской конференции 1995 г. правительства стран ЦВЕ стали инициаторами нового направления деятельности в рамках СРГ по реализации ПДООС - «Софийских инициатив». Эти действия, предложенные министром охраны окружающей среды Болгарии, объединяют правительства стран ЦВЕ в рамках четырех форумов по отдельным общим проблемам охраны окружающей среды, которые относятся к общим приоритетам реализации ПДООС. Страны ЦВЕ взяли на себя ведущую роль в определении планов, в то время как доноры обеспечили техническую и финансовую поддержку – по сути, эти инициативы являются важным шагом, обеспечивающим усиление "принадлежности" программы и проектов самим странам ЦВЕ в рамках международного сотрудничества.

Два форума занимались конкретными проблемами охраны окружающей среды: загрязнение воздуха на местном уровне (под руководством Болгарии) и охрана биологического разнообразия (под руководством Словении). Они увязывают деятельность по ПДООС с деятельностью по реализации многосторонних соглашений - в частности, Конвенции ЕЭК ООН по Трансграничному загрязнению атмосферы на большие расстояния и глобальной Конвенции по биоразнообразию. Два других форума уделяли основное внимание укреплению экономических инструментов (под руководством Чешской Республики) и оценки воздействия на окружающую среду (под руководством Хорватии). В рамках каждого форума правительства обсуждали общие политические проблемы, обменивались опытом использования удачных подходов и рассматривали возникающие проблемы. Обязанности секретариата для этих четырех групп выполнял РЭЦ.

После конференции в Орхусе Специальная рабочая группа по реализации ПДООС, как и ранее, будет уделять основное внимание трем ключевым направлениям своей деятельности, она будет развивать эти направления в рамках взаимосвязанных, но отдельных подпрограмм для стран ЦВЕ и ННГ. Региональный экологический центр (РЭЦ) в Венгрии взял на себя ведущую роль в организации деятельности по подпрограмме для стран ЦВЕ, усиливая, таким образом, "принадлежность" этого процесса странам региона. Будут продолжаться регулярные встречи Специальной рабочей группы полного состава, собирающие вместе страны ОЭСР, страны ЦВЕ и ННГ и способствующие дальнейшему сотрудничеству и обмену опытом.

2.2 *Комитет по подготовке проектов (КПП)*

В 1993 г. в Люцерне ряд наблюдателей, включая Европейский парламент и параллельную конференцию НПО, критиковали Люцернскую конференцию на уровне министров за отсутствие новых финансовых обязательств со стороны доноров (Parlement européen; Coordination pour l'Europe). В ПДООС была учтена эта политическая реальность, как это сделали и министры, собравшиеся на конференции в Люцерне. Министры создали Комитет по подготовке проектов, чтобы преодолеть ряд препятствий, сдерживающих международное сотрудничество и финансирование. КПП улучшил координацию усилий доноров и МФИ, ускорил подготовку и реализацию инвестиционных природоохранных проектов (см. главу 6). После конференции в Люцерне КПП координировал почти все природоохранные инвестиционные проекты в регионе, финансировавшиеся МФИ (тенденции финансирования со стороны МФИ описываются в Приложении I).

Наблюдатели из стран региона критиковали КПП за то, что в его работе не участвуют представители стран ЦВЕ/ННГ (на встречи КПП дополнительно приглашали лишь сопредседателя Специальной рабочей группы от стран ЦВЕ/ННГ). КПП осуществил ряд мер для улучшения взаимодействия с правительствами и другими вовлеченными сторонами региона. Помимо своих собственных встреч, КПП также проводил регулярные совместные встречи со Специальной рабочей группой. Эти встречи позволили проинформировать страны ЦВЕ/ННГ о деятельности КПП и о проектном цикле МФИ, а также распространить политические выводы, связанные с реализацией инвестиционных проектов. Недавно КПП также организовал встречи в странах ЦВЕ/ННГ, чтобы помочь в идентификации и разработке проектов для отдельных географических регионов. Были проведены встречи на озере Охрид (1996 г.) на границе между Македонией (бывшая республика Югославии) и Албанией, в Санкт-Петербурге, в 1997 г. (посвященную главным образом проблемам стран Балтии), в Тбилиси в июне 1998 г., посвященную проблемам Кавказа и Центральной Азии, в Днепрпетровске (Украина) в октябре 1998 г., посвященную возможностям, открывающимся в Украине и Молдове.

На конференции в Орхусе КПП было предложено расширить деятельность по выявлению и финансированию природоохранных проектов в ННГ. КПП планирует продолжать проведение своих встреч в регионе и разместить в регионе представителей КПП, которые будут помогать выявлять и структурировать проекты в ННГ. В Орхусе КПП заявил, что он мог бы рассмотреть возможности для вовлечения частного сектора в свою деятельность и попытаться расширить масштабы своей работы за рамками секторов загрязнения воды и воздуха, которые до сих пор доминировали в его портфеле проектов. Предполагается также, что КПП будет играть важную роль в финансировании природоохранных проектов, связанных с присоединением к ЕС, в странах-кандидатах.

3. ПДОС и другие международные инициативы по охране окружающей среды

Реализация ПДОС происходила во взаимодействии с другими многосторонними природоохранными инициативами: международными программами, такими как Повестка дня на 21 век, обязательными к выполнению международными и региональными соглашениями по охране окружающей среды (договорами и конвенциями), другими региональными программами в рамках процесса "*Окружающая среда для Европы*" и "субрегиональными" партнерскими инициативами по охране общих ресурсов.

Связь между различными программами и их координация часто были явно недостаточными. Конференции "*Окружающая среда для Европы*" стали одним из немногих механизмов, позволяющих оценивать прогресс, достигнутый в различных областях. В конечном итоге, однако, основную деятельность по координации осуществления различных международных инициатив взяли на себя страны региона, по меньшей мере те из них, у которых были для этого достаточные внутренние интересы.

Хотя в данном разделе рассматриваются в основном природоохранные инициативы и соглашения, важную роль сыграло и международное сотрудничество в других областях. Например, несколько стран ЦВЕ/ННГ присоединились к международным экономическим организациям, которые уделяют значительное внимание вопросам охраны окружающей среды. Присоединение к ЕС приведет к изменению природоохранной политики вовлеченных стран. Чешская Республика, Венгрия и Польша присоединились к ОЭСР, страны-члены которой приняли общие стратегии во многих областях национальной деятельности по охране окружающей среды, а также обязались соблюдать юридически обязывающие решения в области обращения с химическими веществами и

опасными отходами, и в других областях. Многие страны ЦВЕ/ННГ присоединились ко Всемирной торговой организации (ВТО), которая уполномочена разрешать споры, связанные с природоохранными аспектами международной торговли.

3.1 *Программа действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы и Повестка дня на 21 век*

Конференция в Люцерне, которая приняла ПДООС, состоялась почти через год после Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (UNCED), на которой была принята Повестка дня на 21 век - глобальная программа устойчивого развития, объединяющая комплекс природоохранных, экономических и социальных целей. После конференции в Рио-де-Жанейро многие страны ЦВЕ и ННГ начали разработку своих долгосрочных стратегий устойчивого развития. Комитеты и группы, разрабатывающие такие стратегии, часто сталкивались с трудностями при переложении сложной природы устойчивого развития на язык политических реформ и других практических мер. Эти стратегии также часто не встречали широкой поддержки внутри правительственных структур, поскольку экономические и отраслевые министерства не считали их первоочередными.

ПДООС представляла собой ограниченный подход к достижению этих целей, с концентрацией внимания на краткосрочных действиях. После конференции в Люцерне, многие страны региона начали разрабатывать НПДООС или другие политические программы для выполнения рекомендаций ПДООС. Вследствие этого в некоторых странах были созданы два, часто взаимоисключающих, направления планирования. Некоторые сторонники ПДООС полагали, что эта программа является альтернативой Повестки дня на 21 век, поскольку более общий охват последней и ее долгосрочная перспектива давали лишь ограниченные рекомендации для незамедлительных действий (Stritih). С другой стороны, критики ПДООС, включая Европейский парламент, утверждали, что программа действий недостаточно учитывает цели устойчивого развития (Parlement européen).

В течение переходного периода в нескольких национальных инициативах процессы ПДООС и Повестки дня на 21 век были объединены; одной из наиболее успешных попыток стала *Национальная программа действий по охране окружающей среды для устойчивого развития Казахстана* (см. главу 3). Более того, ко времени проведения конференции в Орхусе в 1998 г. после нескольких лет реализации и ПДООС и Повестки дня на 21 век синергизм этих двух стратегий стал более очевидным. Оба подхода уделяют основное внимание взаимосвязи между экономикой и окружающей средой и подчеркивают необходимость интеграции экономической и природоохранной политики. В частности, в структуре ПДООС политика охраны окружающей среды включает и краткосрочные экономические задачи региона (основой которых является переход к рыночной экономике). Хотя в ПДООС не рассматриваются непосредственно социальные задачи, они тоже являются ее важной составной частью. В ПДООС рекомендуется считать защиту здоровья населения основной целью деятельности по охране окружающей среды, ПДООС призывает правительства содействовать участию общественности в принятии решений по природоохранной политике.

Должностные лица региона все больше признают, что ПДООС и *Повестка дня на 21 век* дополняют друг друга: "В настоящее время ... большинство политических руководителей ЦВЕ рассматривают Повестку дня на 21 век как широкий набор долгосрочных целей и ценностей, в то время как ПДООС предлагает инструменты для их реализации" (Stritih). Эти два направления деятельности используют много общих процессов, методов и общий потенциал. Оба направления

могут и должны дополнять друг друга. Тем не менее, есть и различия, связанные с временными рамками и с масштабом, это, в частности, касается социальных вопросов.

3.2 *Многосторонние соглашения по охране окружающей среды*

Обязательные к выполнению соглашения, такие как многосторонние конвенции и договоры, стали важным элементом сотрудничества в области охраны окружающей среды в Европе. Страны ЦВЕ/ННГ присоединились ко многим таким соглашениям, что, в свою очередь, повлияло на их природоохранную политику и деятельность (см. Приложение X). Такие соглашения бывают международными, региональными (т.е. общеевропейскими), многие из которых были разработаны под эгидой ЕЭК ООН, и субрегиональными, в частности, направленными на защиту замкнутых морей и других общих ресурсов. Многие соглашения уделяли основное внимание глобальному или трансграничному загрязнению и определяли действия национального уровня или целевые показатели для уровней загрязнения. Например, в соответствии с отдельными протоколами к Женевской конвенции по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния, правительства стран ЦВЕ/ННГ договорились по целевым показателям сокращения национальных выбросов загрязнителей воздуха. Другие соглашения привели к унификации отдельных механизмов природоохранной политики. Правительства стран Европы, которые подписали в 1998 г. в Орхусе «Конвенцию по участию общественности», договорились о введении общих стандартов и положений о доступе общественности к экологической информации и ее участию в разработке природоохранной политики.

Хотя ПДООС призывала страны ЦВЕ/ННГ к интеграции международных обязательств в национальные стратегии, в программе высказывалась озабоченность, что международные планы могут "перевешивать" национальные действия по охране окружающей среды. Это может привести к тому, что страны ЦВЕ/ННГ будут предпринимать экономически неэффективные действия, не направленные на разрешение наиболее серьезных проблем этих стран. В ПДООС странам региона рекомендовалось следовать подходу "снизу-вверх", начинать прежде всего с местных и национальных приоритетов. В программе отмечалось, что такой подход может содействовать и выполнению международных обязательств. Например, деятельность по сокращению загрязнения воздуха на местном уровне, в комплексе с перестройкой экономики, может привести к сокращению выбросов трансграничных загрязнителей атмосферы, которые регулируются Женевской конвенцией, таких как SO₂. Поэтому в ПДООС рекомендовалось прежде всего обратить внимание на выбросы в атмосферу из "малых" источников (например, связанные с бытовым потреблением угля в городах), прежде чем отводить значительную часть национальных ресурсов на сокращение выбросов двуокиси серы из "крупных" источников, таких как большие электростанции, которые могут оказывать более серьезный трансграничный эффект, но часто не вносят серьезного вклада в локальное загрязнение атмосферы. ПДООС рекомендовала правительствам стран ЦВЕ/ННГ сконцентрировать усилия на политических мерах и на политической интеграции (например, на стратегиях снижения загрязнения), а не на дорогостоящих инвестициях в контроль загрязнения (которые поощрялись в рамках некоторых многосторонних соглашений). С другой стороны, ПДООС рекомендовала странам-донорам предоставлять помощь для деятельности по контролю загрязнения, обладающего главным образом трансграничным эффектом, например, для деятельности по сокращению выбросов двуокиси серы "крупными" источниками.

Кроме того, в ПДООС использовался другой подход к определению целей. Она рекомендовала странам региона ставить реалистичные цели и использовать ограниченные наличные ресурсы наиболее эффективно. Во многих многосторонних соглашениях устанавливаются претенциозные цели для стран, их ратифицировавших, но не указываются методы

достижения этих целей – что приводит к замедлению их практической реализации. В недавнем исследовании РЭЦ/ЮНЕП отмечалось, что страны ЦВЕ/ННГ медленно продвигаются по пути реализации многосторонних соглашений, даже несмотря на то, что многие страны региона быстро прошли через формальные стадии - ратификацию и разработку соответствующего национального законодательства (REC).

Подход ПДООС позволил извлечь важные уроки для реализации многосторонних соглашений. Страны ЦВЕ/ННГ обнаружили, что для реализации многосторонних соглашений требуется комплекс политических, институциональных и финансовых мер. Например, для реализации Базельской конвенции по трансграничному перемещению опасных отходов странам региона потребовалось создать новые институты и процедуры для контроля за трансграничными перемещениями (REC). Существенное влияние на соблюдение международных обязательств (например, целевых показателей по выбросам парниковых газов для Конвенции об изменении климата) оказали также экономические реформы и соответствующие изменения в экономике. Для сокращения выбросов парниковых газов потребуются усилия со стороны транспортного и других секторов. В целом, многие страны ЦВЕ/ННГ пришли к выводу, что хорошо разработанные национальные стратегии могут сыграть важнейшую роль в интеграции деятельности по выполнению международных соглашений с другими национальными приоритетами.

В более общем плане, все больше признается, что принятие обязательных к исполнению соглашений и реализация необязательных программ (таких как ПДООС), являются взаимодополняющими усилиями. Например, последние оказались более эффективными для введения инновационных подходов в природоохранную политику; в то время как многие правительства с большей осторожностью относятся к принятию требований обязательных к исполнению конвенций (REC). Однако, обязательные к выполнению многосторонние конвенции дают природоохранным ведомствам инструмент давления, позволяющий привлечь другие министерства и другие вовлеченные стороны к деятельности по охране окружающей среды.

3.3 *Общеввропейские инициативы по охране окружающей среды*

На Софийской конференции «*Окружающая среда для Европы*» (1995 г.) были приняты две долгосрочные инициативы - «*Общеввропейская стратегия биологического и ландшафтного разнообразия*» и «*Экологическая программа для Европы*» (ЭПЕ). Эти инициативы охватывают как страны ЦВЕ/ННГ, так и страны Западной Европы.

В «Стратегии биологического и ландшафтного разнообразия» дана структурная основа и общие задачи деятельности по охране биологического разнообразия и ландшафтов по всей Европе, на международном и национальном уровне, на двадцатилетний период (см. Главу 8). Ее цели включают усиление реализации международных конвенций в Европе, таких как международная Конвенция по биологическому разнообразию и содействие региональным действиям по решению общих приоритетных задач. Основное внимание в стратегии уделяется интеграции усилий по охране природы в деятельность в ключевых секторах экономики, таких как сельское хозяйство и транспорт.

«Экологическая программа для Европы» (ЭПЕ) представляет собой первую инициативу по общим долгосрочным приоритетам охраны окружающей среды в регионе в целом. Она направлена на содействие реализации Повестки дня на 21 век, а также на интеграцию природоохранной и экономической политики. ЭПЕ охватывает широкий диапазон проблем и содержит 100 рекомендаций. Чтобы содействовать ее реализации, ЕЭК ООН провела семинары по

экономическим инструментам (совместно с ОЭСР) и по местным программам в поддержку устойчивого потребления. Ключевые направления, определенные в ЭПЕ, подкрепляются рядом многосторонних инициатив, в том числе инициативами по участию общественности (в частности, Орхусской конвенцией), по энергосбережению (это поддерживается в Декларации Орхусской конференции) и по постепенному отказу от этилированного бензина. (В ПДООС эти проблемы также рассматриваются как ключевые вопросы природоохранной политики для стран с переходной экономикой.)

Вставка 9.2. План действий по гигиене окружающей среды в Европе

На Конференции по окружающей среде и здоровью в Европе (Хельсинки, 1994 г.) был принят "План действий по гигиене окружающей среды в Европе", чтобы содействовать мерам предотвращения и контроля негативного воздействия факторов окружающей среды на здоровье человека. На конференции был создан также Европейский комитет по гигиене окружающей среды с участием должностных лиц систем здравоохранения и охраны окружающей среды для контроля за реализацией этого плана, в частности, за разработкой Национальных планов действий по гигиене окружающей среды (НПДГОС) в странах ЦВЕ/ННГ (а также в странах Западной Европы). В качестве секретариата Комитета выступило Европейское бюро Всемирной организации здравоохранения.

Эта инициатива обладает рядом общих элементов с ПДООС, которая предлагает рассматривать защиту здоровья населения в качестве основного критерия при определении приоритетов охраны окружающей среды в странах ЦВЕ/ННГ. Секретариат Специальной рабочей группы по реализации ПДООС и Европейское бюро ВОЗ сотрудничали в осуществлении ряда конкретных мер, таких как семинар 1997 г. по применению данных и индикаторов для определения политических приоритетов. Все большее число стран ЦВЕ/ННГ формально увязывают свою деятельность по НПДООС и НПДГОС: например, НПДГОС Венгрии был включен в НПДООС, утвержденный парламентом в 1997 г. В целом, однако, создание отдельных международных процессов, несмотря на их общие цели, не привело к разрушению межведомственных барьеров между природоохранными и медицинскими ведомствами стран ЦВЕ/ННГ. На очередной Конференции по окружающей среде и здоровью в Европе (Лондон, июнь 1999 г.) основное внимание уделялось вопросам реализации НПДГОС и смежных инициатив (см. <http://www.who.dk/london99>).

На конференции в Орхусе (1998 г.) министры подчеркнули, что политическая интеграция остается ключевым фактором, определяющим успех деятельности по охране окружающей среды в Европе. В ПДООС, равно как и в стратегии биологического и ландшафтного разнообразия, и в Экологической программе для Европы, отмечается важность такой интеграции. До настоящего времени, координация этих трех различных программ оставалась слабой, и это не способствовало интеграционным усилиям национальных природоохранных ведомств. Проблемы интеграции и координации рассматриваются также и в рамках инициатив других форумов, таких как План действий по гигиене окружающей среды для (см. вставку 9.2). В целом, политическая интеграция остается сложной проблемой как в странах ЦВЕ/ННГ, так и в странах Западной Европы.

3.4 Программы по региональным морям и смежные программы

Несколько международных программ объединили соседние страны для охраны региональных морей (Аральское, Балтийское и Черное моря), а также для охраны других общих природных ресурсов, таких как бассейн Дуная (см. вставку 9.3). В одной из программ международного партнерства - Программе Черного Треугольника - основное внимание уделяется сокращению загрязнения воздуха в соседствующих регионах Чешской Республики, Германии и Польши. В рамках этих инициатив были разработаны совместные стратегии и программы действий, для каждой из программ был создан секретариат, помогающий координировать их

реализацию. В ряде случаев правовой основой для сотрудничества стали международные конвенции, содержащие формальные обязательства. МФИ и другие международные организации сыграли роль катализатора в разработке и на ранних стадиях реализации многих из таких программ.

Эти программы разрабатывались независимо от ПДООС. Их цели обычно ограничиваются защитой общих природных ресурсов. Совместная комплексная программа действий по охране окружающей среды Балтийского моря была создана, например, “чтобы обеспечить экологическое восстановление Балтийского моря”. Многие такие программы лишь опосредованно увязаны с локальными проблемами стран ЦВЕ/ННГ, которые, как призывает ПДООС, следует разрешать в первую очередь. Многие региональные программы первоначально были направлены главным образом на разработку инвестиционных проектов: в программе по Балтийскому морю предлагалось инвестировать почти 7 млрд. экю (8 млрд. долл. США) в снижение уровня загрязнения. Однако, наиболее успешные примеры регионального партнерства уделяли особое внимание политическим реформам и укреплению институтов. В регионе Балтийского моря, деятельность в этих областях поддерживалась рядом двусторонних и многосторонних программ, включая одну из последних инициатив - подготовку Повестки дня на 21 век для региона (см. вставку 9.4). В Программе по Аральскому морю развитие институтов было определено как ключевой приоритет для стран-участниц, в программе подчеркивалась важность “межотраслевого” подхода для обеспечения политической интеграции.

Для реализации этих программ активное участие стран ЦВЕ/ННГ и их “принятие” программ было критически важным фактором, поскольку правительствам стран региона необходимо было скоординировать действия по реализации своих обязательств (равно как и обязательств по другим международными инициативам) со своими национальными политическими приоритетами. Можно считать, что наиболее успешно это было сделано в Балтийском регионе: три страны Балтии учли цели и приоритеты Совместной комплексной программы по Балтийскому морю при разработке своих стратегий охраны окружающей среды и НПООС. Хотя иногда эти страны в первую очередь следовали своим национальным приоритетам, их относительно сильные национальные стратегии и институты сделали их эффективными партнерами в региональном процессе. Национальная поддержка была особенно важной для реализации инвестиционных проектов, поскольку внутренние ресурсы должны были составить самый крупный вклад в общее финансирование, несмотря на весьма значительную роль внешней помощи и внешнего финансирования. В некоторых других региональных программах обязательства стран ЦВЕ/ННГ были менее существенным, финансирование проектов было более слабым и в целом реализация этих инициатив проходила менее эффективно (Strattman).

Сотрудничество между этими программами и институтами ПДООС проходило главным образом по проектам. КПП сыграл определенную роль в разработке вопросов финансирования инвестиционных проектов, выявленных в рамках этих региональных инициатив. В ряде случаев на совместных встречах Специальная рабочая группа и КПП рассматривали основные политические уроки, полученные в инновационных проектах, разработанных в рамках программ по региональным морям. Видимо, можно было бы сделать и больше для распространения информации о достижениях и уроках этих региональных программ среди всех доноров, стран ЦВЕ/ННГ и международных организаций, действующих в регионе.

Вставка 9.3. Основные программы по региональным морям и смежные инициативы в странах ЦВЕ/ННГ

Аральское море

Стратегия/план действий: Программа по бассейну Аральского моря, принята в 1994 г.
Участвующие страны и организации: Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, при поддержке ЕС, ГЭФ, ПР ООН, Всемирного банка, Нидерландов и других доноров.

Балтийское море

Международная конвенция: Хельсинкская конвенция по охране морской среды региона Балтийского моря, 1992 г.

Стратегия/план действий: Совместная комплексная программа действий по охране окружающей среды Балтийского моря, принята в 1992 г.

Повестка дня на 21 век для региона Балтийского моря, 1998 г.

Участвующие страны и организации: 14 стран бассейна Балтийского моря, а также ЕС, ЕБРР, ЕИБ, СИБ, НЕФКО, Всемирный банк, Международная комиссия по рыболовству в Балтийском море и неправительственные организации

Черное море

Международная конвенция: Бухарестская конвенция по охране Черного моря от загрязнения, 1992 г.

Стратегия/план действий: Экологическая программа для Черного моря, 1994 г., Стратегический план действий для Черного моря, принят в октябре 1996 г.

Участвующие страны и организации: Болгария, Грузия, Румыния, Российская Федерация, Турция и Украина, при поддержке ЕС, ГЭФ и других доноров.

«Черный треугольник»

Стратегия/план действий: Экологическая программа для «Черного треугольника», принята в 1991 г.

Участвующие страны и организации: Чешская Республика, Германия, Польша и ЕС.

Каспийское море

Стратегия/план действий: Каспийская экологическая программа, 1998 г.

Участвующие страны и организации: Азербайджан, Иран, Казахстан, Россия и Туркменистан, а также Программа ТАСИС (ЕС), ПР ООН, ЮНЕП и Всемирный банк.

Бассейн реки Дунай

Международная конвенция: Будапештская конвенция по сотрудничеству в охране и устойчивом использовании реки Дунай, 1994 г.

Стратегия/план действий: Стратегический план действий для бассейна реки Дунай, принят в 1994 г.

Участвующие страны и организации: Австрия, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Германия, Венгрия, Молдова, Румыния, Словакия, Словения, Украина, а также ЕС и международные организации.

4. Развитие международной помощи и финансирования

Во многих странах ЦВЕ/ННГ программы стран-доноров и МФИ сыграли критически важную роль в поддержке национальных усилий по охране окружающей среды. В Приложении I рассматриваются тенденции в уровнях помощи и финансирования со стороны доноров и МФИ для

целей охраны окружающей среды. В этом разделе рассматривается *эффективность* помощи, а также новые приоритеты для помощи и финансирования.

Вставка 9.4. Сотрудничество в области охраны окружающей среды в регионе Балтийского моря

Существует тесное сотрудничество между странами региона Балтийского моря, отчасти благодаря исторически сложившимся связям. Этот регион объединяет и страны-доноры и страны ЦВЕ/ННГ, что укрепляет сотрудничество в области охраны общих природных ресурсов. Страны-доноры Балтийского моря пришли к пониманию, что часто экономически наиболее эффективными для сокращения загрязнения являются меры, осуществляемые в странах-реципиентах. Они предоставляли помощь и финансовые ресурсы для деятельности по охране окружающей среды. К середине 1997 г. деятельность по оказанию технической помощи уже проводилась для 74 из 100 "горячих точек" в странах ЦВЕ/ННГ, которые были определены в Совместной комплексной программе по Балтийскому морю. Во многих из них осуществлялись и инвестиционные проекты. Инвестиции в балтийские проекты составили существенную часть всего инвестиционного портфеля КПП. К середине 1997 г. из перечня совместной комплексной программы удалось исключить две "горячие точки", обе в Эстонии.

Страны Балтийского моря сотрудничали и в различных других многосторонних и двусторонних инициативах:

- Многие балтийские инициативы уделяли первоочередное внимание укреплению институтов и разработке политики. Например, три страны Балтии принимали участие в Балтийском экологическом форуме (при поддержке Германии и ЕС), в ходе работы которого предоставлялась поддержка для НПДООС и других национальных стратегий, а также для разработки общих экологических индикаторов и общего доклада о состоянии окружающей среды в этих трех странах.
- Новые финансовые подходы в регионе включали Северную экологическую финансовую корпорацию (НЕФКО) в рамках Северного инвестиционного банка. НЕФКО было предоставлено акционерное финансирование для природоохранных проектов и финансирование для проектов более чистого производства (см. главы 6 и 7).
- В июне 1998 г. министры охраны окружающей среды стран региона Балтийского моря приняли документ "*Балтика-21*" - общую повестку дня на 21 век. Документ был разработан с участием НПО, деловых и международных организаций. "*Балтика-21*" уделяет основное внимание сельскому хозяйству, энергетике, рыболовству, лесному хозяйству, промышленности, туризму и транспорту.

Источник: (Baltic 21 secretariat; Helsinki Commission; Stratmann)

4.1 Повышение эффективности международной помощи и финансирования

В первые годы переходного периода недостаточная координация действий доноров, МФИ и стран-реципиентов, а также отсутствие общей стратегии часто снижали эффективность международной помощи и финансирования. По мере развития переходного процесса многие доноры, МФИ и страны-реципиенты работали над повышением эффективности своих усилий по сотрудничеству. Для улучшения общей согласованности и эффективности многие использовали ПДООС, а также программы региональных морей и другие инициативы. Взаимодействие доноров, МФИ и стран-реципиентов улучшалось по ряду каналов, включая такие форумы как СРГ по реализации ПДООС, КПП и регулярные конференции на уровне министров «*Окружающая Среда для Европы*».

После утверждения ПДООС, многие доноры и МФИ стали уделять больше внимания взаимосвязи между укреплением институтов, политическими реформами и инвестиционной поддержкой. Это стало решающим шагом. В недавнем обзоре Всемирного банка, посвященном помощи в мировом масштабе, подчеркивается безусловная важность политических реформ и укрепления институтов для всех видов программ помощи (Всемирный банк). В последние годы ряд двусторонних доноров помощь в укреплении природоохранных институтов и политики в странах ЦВЕ/ННГ. Как показал накопленный за время переходного процесса опыт, такая поддержка была наиболее эффективной, если донорские программы предусматривали установление долгосрочных отношений со странами-реципиентами и если они являлись ответом на запросы о поддержке (см. вставку 9.5).

Природоохранные ведомства стран ЦВЕ/ННГ накопили опыт работы с донорами и МФИ. Во многих из них были созданы отделы для управления внешней помощью. Усилия по координации международной помощи и финансирования часто приводили к повышению эффективности, концентрируя действия доноров и МФИ на национальных приоритетах и усиливая "принадлежность" этих мер странам-реципиентам.

В целом, и помощь, и финансирование оказывались наиболее эффективными тогда, когда они поддерживали национальные инициативы. В исследовании Всемирного банка по международной помощи в мировом масштабе даже отмечалось, что успех политических реформ в первую очередь зависит от внутренних политических и социальных факторов. Международное сотрудничество наиболее эффективно тогда, когда оно поддерживает идущие в стране реформы, а не пытается привнести реформы извне (Всемирный банк). В странах ЦВЕ/ННГ прогресс в области реформ и приверженность реформам (включая экономические и демократические реформы, а также реформы, непосредственно направленные на укрепление природоохранной политики и институтов) сыграли заметную роль в стимулировании внешней поддержки. Как правило, те страны региона, которые больше других преуспели в осуществлении реформ, добивались и наибольших успехов в привлечении и использовании международной помощи и финансирования. (Важными факторами для принятия решений о выделении помощи и финансирования донорами были также стратегические интересы доноров, этнические и культурные связи и соображения, связанные с трансграничными проблемами.) В некоторых случаях, внешняя поддержка помогла сохранить проблемы природоохранной политики в политической повестке дня ряда стран, чего не произошло бы в отсутствие такой поддержки.

Несмотря на достигнутые успехи, доноры, МФИ и правительства стран ЦВЕ/ННГ все еще могут немало сделать, чтобы повысить эффективность помощи и финансирования. Деятельность доноров и МФИ часто больше влияла на национальные приоритеты, чем поддерживала их. Это создает нагрузку на страны-реципиенты, которые должны выделять национальные финансовые ресурсы в дополнение к внешнему финансированию и отвлекать свои часто ограниченные институциональные ресурсы для участия в управлении инвестиционными проектами и технической помощью. Во многих случаях координация усилий доноров и взаимодействие доноров и реципиентов оставались недостаточными. В результате, иногда программы доноров и МФИ дублировали друг друга, в то время как некоторым ключевым проблемам региона не уделялось должного внимания. Например, лишь немногие доноры поддерживали усилия по политической интеграции в странах ЦВЕ/ННГ. Многие доноры и МФИ не интегрировали свои собственные программы помощи и финансирования в областях с потенциально противоположными целями, таких, например, как транспорт и охрана окружающей среды.

Вставка 9.5. Эффективная поддержка со стороны доноров для укрепления институтов и разработки политики

На ранних стадиях переходного периода многие доноры предоставляли консультантов на короткие сроки, которые использовали аналитические методы для рассмотрения экологических проблем стран ЦВЕ/ННГ и вырабатывали политические рекомендации. Такая форма помощи часто не давала долговременных результатов. Некоторые доноры поддерживали зарубежных экспертов, которые готовили национальные политические стратегии для стран региона. Эти доклады обычно отличались высоким качеством, но они часто не получали поддержки на национальном уровне.

Помощь была более эффективной, когда она оказывалась в ответ на запрос страны-реципиента и ускоряла деятельность, которая уже проводилась самой страной. Так было в Казахстане, где несколько доноров ответили на запрос Казахстана и выделили экспертов для помощи бюро НПОДОС/УР страны (см. главу 3). В Латвии, Нидерланды и Великобритания выделили консультантов, которые помогали министерству охраны окружающей среды в разработке Политики охраны окружающей среды 1995 г. и НПОДОС 1997 г. Эти консультанты занимались в основном вопросами управления процессом подготовки Плана, но не занимались (их об этом не просили помогать) содержательными вопросами Плана.

В рамках ряда программ помощи была оказана эффективная и долгосрочная поддержка в разработке политики. Правительство США, работая с Гарвардским институтом международного развития (ГИМР), разместило консультантов в области финансовых и экономических вопросов охраны окружающей среды в семи странах ЦВЕ, а также в России и в Центральной Азии. Большинство этих консультантов работали непосредственно в министерствах охраны окружающей среды. Они находились в странах по два года (или более) и организовывали национальные консультативные комитеты, объединяющие местных экспертов из правительственных структур, университетов и НПО, помогавшие направлять их работу и поддерживавшие их деятельность. Программа ФАРЕ (ЕС) разместила долгосрочных консультантов в Эстонии, Венгрии и Литве с целью помочь министерствам охраны окружающей среды в разработке политики. Швейцария несколько лет работала с правительственными структурами Болгарии в области усиления охраны биологического разнообразия, как на охраняемых территориях, так и за их пределами. Долгосрочные консультанты (и в более общем смысле - долгосрочные взаимоотношения между двусторонними донорами и странами-реципиентами) помогли выработать эффективные меры содействия, отвечающие запросам и потребностям стран ЦВЕ/ННГ. Долгосрочные программы смогли привлечь национальных экспертов: во многих случаях это укрепило национальную "принадлежность" процесса и помогло повысить квалификацию национальных экспертов.

В ряде случаев, сталкиваясь со слабостью природоохранных институтов, зарубежные программы создавали новые, параллельные структуры для разработки политики, которые действовали либо в рамках существующих органов, либо отдельно. Хотя такой подход привел к созданию эффективных временных структур, в случае ошибок планирования или управления, это может привести к ослаблению существующих природоохранных институтов. Наиболее эффективным подходом обычно было укрепление потенциала национальных институтов, даже несмотря на то, что это часто проходило трудно и медленно. Для обеспечения долгосрочного успеха усилий по технической помощи как правило необходима политическая поддержка на высоком уровне. Такую поддержку было сложно получить и стабилизировать в условиях быстрой смены высших должностных лиц и политических руководителей, что является распространенной проблемой для слабых природоохранных ведомств.

Источник: (СРГ по реализации ПДОС, 1998а, 1998б)

При укреплении своих программ в странах ЦВЕ/ННГ некоторые доноры могли бы более внимательно рассмотреть указания по технической помощи Комитета содействия развитию ОЭСР (см. вставку 9.6). Однако, одной из постоянных дилемм для доноров и МФИ является вопрос, как помогать странам, где укрепление охраны окружающей среды имеет слабую политическую поддержку. Это стало сложной проблемой для двусторонних доноров и МФИ во всех областях и во

всем мире. В отсутствие внутренней поддержки реформ, международным программам помощи весьма сложно добиться результатов. В недавнем обзоре по иностранной помощи Всемирный банк определил несколько элементов возможного подхода в таких условиях (Всемирный банк, 1998):

- находить и поддерживать реформаторов;
- поддерживать накопление знаний, включая инновационные пилотные проекты и подходы, а также обучение и переподготовку персонала;
- вовлекать представителей гражданского общества, таких как НПО, которые поддерживают инновационные реформы и действия; и
- работать на долгосрочную перспективу, способствуя тому, чтобы реформаторы и другие вырабатывали свое видение перемен.

Вставка 9.6. Указания КСР по технической помощи

В 1991 г. страны-доноры на встрече Комитета содействия развитию ОЭСР (КСР) утвердили ряд *«Принципов для новых направлений в техническом сотрудничестве»*. К ключевым элементам этих принципов относятся следующие:

- уделение основного внимания долгосрочному развитию потенциала;
- усиление центральной роли стран-реципиентов в планировании, разработке и управлении техническим сотрудничеством;
- координация поддержки для отраслевых задач и стратегий, в частности, в рамках программного подхода, а не в рамках отдельных проектов;
- стимулирование «причастия» получателей помощи к проводимым донорским программам;
- укрепление устойчивости потенциала институтов, в частности, в таких областях как политический анализ;
- признание интересов частного сектора;
- поощрение более широкого использования местных экспертов и уже существующих структур;
- определение задач по конечному результату, а не по объему предоставляемой помощи; и
- повышение внимания к затратам и к эффективности затрат.

Этот подход стал основой для последующих исследований и указаний, включая и документ КСР *«Основные направления помощи доноров для развития потенциала в области охраны окружающей среды»*. Этот документ призывает использовать интеграционный, межотраслевой подход, концентрируя внимание на процессе, а не на отдельных результатах. *«Основные направления»* признают, что в конечном итоге, доноры играют лишь ограниченную роль в процессе развития потенциала. Ответственность за определение и реализацию эффективной политики охраны окружающей среды несут именно действующие лица стран-реципиентов. Координация донорской помощи, при руководящей роли страны-реципиента, может значительно усилить эффективность внешней поддержки для развития потенциала.

Источник: (ОЭСР, 1995)

4.2 Новые приоритеты сотрудничества в области охраны окружающей среды

Процесс присоединения к ЕС приведет к изменению природы помощи и финансирования для 10 стран-кандидатов из региона ЦВЕ. Уровень помощи и финансирования должен значительно увеличиться: ЕС были созданы новые механизмы финансирования, а МФИ планируют

поддерживать проекты, связанные с присоединением. Процесс присоединения может значительно усилить сотрудничество стран-кандидатов, Комиссии Европейских Сообществ и стран-членов ЕС. Хотя этот процесс приведет к повышению внимания к вопросам охраны окружающей среды в странах-кандидатах, он может привести к замене национальных приоритетов охраны окружающей среды другими приоритетами, которые определяются требованиями присоединения (см. Приложение III).

ЕС, двусторонние доноры, МФИ и другие стороны обязались увеличить помощь и финансирование во многих сферах деятельности (включая и охрану окружающей среды) для Балканских стран.

Новые механизмы, предложенные в Протоколе Киото 1997 г. к Рамочной конвенции по изменению климата, также могли бы предоставить странам ЦВЕ/ННГ значительные международные ресурсы, которые можно было бы использовать для финансирования проектов и стратегий сокращения выбросов парниковых газов (см. Приложение IV).

Процесс «Окружающая Среда для Европы»: переориентация на ННГ

ННГ столкнулись с гораздо более серьезными трудностями в переходе к демократическому устройству общества и рыночной экономике, чем большинство стран ЦВЕ. По мере того как во многих странах ЦВЕ возобновился экономический рост, увеличился разрыв в уровнях дохода на душу населения между странами ЦВЕ и ННГ. Хотя многие ННГ разработали НПДОС и другие политические документы, учитывающие рекомендации ПДОС, в нынешних условиях их реализация еще более усложнилась вследствие финансово-экономического кризиса 1998 г.

В этом контексте страны-участницы Орхусской конференции 1998 г. по новому подошли к вопросу о содействии прогрессу в области охраны окружающей среды в ННГ. В частности, в Орхусе министры призвали доноров и МФИ "переориентировать свои усилия на ННГ", что могло бы привести к увеличению объема помощи и финансирования и к повышению их эффективности. В Орхусе министры подтвердили важность общеевропейского сотрудничества в области охраны окружающей среды для обмена опытом между всеми странами и для того, чтобы предотвратить появления нового "занавеса", разделяющего страны региона.

Балканская война 1999 г. вновь напомнила о разногласиях и конфликтах, которые столь долго омрачали историю Европы. Следует надеяться, что сотрудничество в области охраны окружающей среды продолжится и внесет свой вклад в процесс реконструкции и развития вовлеченных в конфликт стран и всего региона стран ЦВЕ/ННГ.

ЛИТЕРАТУРА

- Baltic 21 Secretariat (1998), *Baltic 21: Agenda 21 for the Baltic Seas Region*, Stockholm, June.
- Conclusions of the Conference "Environment for Europe"* (1991), Dobris Castle, Czech and Slovak Federal Republic, 21-23 June.
- Coordination pour l'Europe (1993), *Luzern: Participation of Environmental Organizations*, NGO Statement, mimeograph, Lucerne, Switzerland.
- Declaration by the Ministers of Environment of the Region of the United National Economic Commission for Europe (UN/ ECE)* (1993), Lucerne, Switzerland, 30 April.
- Declaration by the Ministers of Environment of the Region of the United National Economic Commission for Europe (UN/ ECE)* (1995), Sofia, 25 October.
- EAP Task Force (1998a), *Evaluation of Progress in Developing and Implementing National Environmental Action Programmes (NEAPs) in CEEC/NIS*, OECD, Paris.
- EAP Task Force (1998b), *Supporting National Environmental Action Programmes in Central and Eastern Europe: Best Practices Guide for Donor Involvement – draft report*, mimeograph, OECD, Paris.
- Helsinki Commission (1997), *The Baltic Sea Joint Comprehensive Action Programme: Fifth Activity Inventory*, Espoo, Finland, August.
- McCloskey, C. (1998), *P.E.B.L.D.S. explained*, IUCN, Tilburg, Netherlands.
- OECD (1995), *Donor Assistance to Capacity Development in Environment*, Paris.
- OECD (1999), *Aid and Other Resource Flows to the Central and Eastern European Countries and the New Independent States of the Former Soviet Union (1990-1996)*, Paris, January.
- Parlement Européen (1993), *Résolution sur les résultats de la Conférence pan-européenne des ministres de l'environnement*, (33-0846/98), Lucerne, 28-30 April.
- Prillewitz, F.C. (1998), *The Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy*, in *Innovative Financing Opportunities for European Biodiversity: Towards Implementing the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy*, G.R.F. Drucker, editor, European Centre for Nature Conservation (ECNC), Tilburg, Netherlands.
- Project Preparation Committee (PPC) (1998), *PPC Report to the Fourth Ministerial Conference "Environment for Europe" in Aarhus*, EBRD, London.

- Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) (1998), *Report on the Status of Multilateral Environmental Agreements in the European Region*, prepared on behalf of the United Nations Environment Programme, presented to the "Environment for Europe" Conference, Aarhus, Denmark, June.
- Stratmann, G. (1997), *Sectoral Coordination of International Assistance to Central and Eastern Europe 1990-1996: The Cases of Environment and Education*, Working Paper S002, Universitat Leipzig, Institute of Political Science, Dept. of International Relations, June.
- Stritih, J. (1997), *Destination Rio or Aarhus*, The REC Bulletin, Szentendre, Hungary, summer.
- United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) Committee on Environmental Policy (1998), *Progress Report on the Implementation of the Environmental Programme for Europe*, submitted to the "Environment for Europe" Conference, Aarhus, Denmark, June.
- World Bank (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press, Oxford.
- World Resources Institute (WRI) (1992), *World Resources Report 1992-1993*, Washington, D.C.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ И ФИНАНСИРОВАНИЕ

В ходе подготовки конференции в Орхусе (1998 г.) секретариат Специальной рабочей группы по реализации ПДООС проводил обзор по странам-донорам и МФИ, предоставляющим помощь и финансовые ресурсы странам ЦВЕ/ННГ на цели охраны окружающей среды. Прежде всего, в этом разделе рассматриваются основные результаты, обнаруженные в Орхусе.¹

Таблица I.1. **Тенденции в обязательствах доноров по предоставлению помощи и финансовых ресурсов на цели охраны окружающей среды** (млн. экю)

Двусторонние доноры	Вид ^а	1994	1995	1996	1997 ^б	ВСЕГО
Япония ^в	Г/К/Э	131	93	9	1	235
Норвегия	Г	6	11	11	9	37
Швейцария	..	19	17	28	10	75
Соединенные Штаты	Г	70	41	19	..	131
Австрия	..	14	3	5	..	23
Дания ^г	Г	33	54	42	68	197
Финляндия	Г	8	10	15	14	46
Франция	Г/Л	7	2	3	9	21
Германия	..	18	28	47	26	120
Нидерланды	Г	16	11	17	27	71
Швеция ^д	Г	27	..	18	13	59
Великобритания ^е	Г	4	4	3	3	14
Европейская Комиссия						
ФАРЕ ^ж	Г	139	142	134	166	581
ТАСИС	Г	..	12	24	29	65
«LIFE»	Г	2	1	1	1	4
ВСЕГО		494	431	375	377	1 677

.. Нет данных.

а) Г - гранты; К - кредиты; Э - экспортные кредиты и другие механизмы; Л - льготные кредиты.

б) За 1997 г. в некоторых случаях была получена неполная информация.

в) 1994 г.: кредиты на 123 млн. экю; 1995 г.: экспортные кредиты на 20,3 млн. экю.

г) Данные за 1995 г. включают эквивалентную сумму грантов для льготных кредитов. Данные не включают Инвестиционный фонд охраны окружающей среды Дании, созданный в 1995 г. На протяжении 1996 г. этот фонд выделил 3,7 млн. экю на приобретение акций и 6,6 млн. экю в виде кредитов.

д) Предварительные данные только для Агентства по охране окружающей среды Швеции и Шведского агентства международного развития. Включены некоторые проекты в области энергетики. В связи с несопадением финансового и календарного года, часть данных за 1995 г. отнесена к 1996 г., но не включена в последующие данные и таблицы.

е) Данные охватывают только гранты технической помощи по линии экологического фонда "Нюу-хау" Великобритании.

ж) Предварительные оценки.

Источник: (ОЭСР, на основе данных МФИ)

Уровни помощи и финансирования

К официальной *помощи* относят гранты и льготные или "мягкие" кредиты (равно как и другие виды поддержки на льготных условиях), предоставляемые правительствами и международными организациями, включая МФИ; к официальному *финансированию* относят кредиты с процентными ставками, приближающимися к ставкам на международных рынках капитала.² МФИ, предоставляющие основную часть официального финансирования для природоохранных проектов в регионе, обычно требуют от правительств стран-реципиентов представлять государственные гарантии возврата кредитов. Таким образом, в отличие от помощи, официальное финансирование не приводит в результате к валовому притоку финансовых ресурсов. (Разграничивают официальную помощь и финансирование и финансовые потоки, связанные с частным капиталом, такие, например, как прямые иностранные инвестиции, тенденции в развитии которых и их связь с охраной окружающей среды рассматриваются в главе 6) .

Таблица I.2. Тенденции в обязательствах МФИ по помощи и финансированию на цели охраны окружающей среды (млн. экю)

Международные Финансовые Институты	Вид ^а	1994	1995	1996	1997 ^б	ВСЕГО
Азиатский банк развития ^в	Г	0,0	0,4	0,0	1,1	1,5
ЕБРР	К/Г					
Природоохранные проекты		46	62,0	96,2	93,9	298
Природоохранные компоненты неэкологических проектов ^г		..	157,1	200,6	218,7	576
Проекты энергоэффективности			64,1	71,0	90,0	225
ЕИБ ^д	К	95	200	15	0	310
НЕФКО	А/Г/К	19	6	11	13	49
ГЭФ	Г	6	28	25	10	69
СИБ	К	41		9	118	169
Всемирный банк ^е	К					
Природоохранные проекты		155	204	89	66	514
Проекты, обладающие значительным природоохранным эффектом		..	..	288	717	1 005
Неэкологические проекты с природоохр. компонентами ^ж		851	740	99	223	1 913

.. Нет данных

а) Г - гранты; К - кредиты; А - акции.

б) Для 1997 г. в некоторых ответах дается неполная информация.

в) Только техническая помощь.

г) Указанные величины соответствуют только природоохранным компонентам (по расчетам ЕБРР). Данных за 1994 г. не имеется.

д) В дополнение к указанным кредитам, в 1997 г. Европейский инвестиционный банк подписал соглашения по проектам, дающим значительный природоохранный эффект, на сумму 555 млн. экю, включая 425 млн. экю на проекты по преодолению последствий наводнений. Данных по таким проектам за предыдущие годы не имеется.

е) Не включены кредиты для Туркменистана.

ж) Указан общий объем кредитов, а не только для природоохранных компонентов проектов.

Источник: (ОЭСР, по данным МФИ)

Общий объем официальной помощи по всем направлениям (в основном в виде грантов) для стран ЦВЕ/ННГ сократился в 1997 г. до 5,5 млрд. долл. США (4,9 млрд. экю), с максимальной величины в 9,7 млрд. долл. США (7,4 млрд. экю) в 1995 г. Большая часть этой помощи предоставлялась в виде грантов от стран-доноров, основным источником был ЕС, который выделял около 1,5 млрд. долл. США (1,2 млрд. экю) в год. На протяжении всего этого периода официальное финансирование со стороны МФИ оставалось на уровне около 7 млрд. долл. США (6 млрд. экю),

около половины этих кредитов приходится на долю МВФ.³ В этом общем объеме значительную долю составляли помощь и финансирование на цели охраны окружающей среды - вероятно, более 10 %.⁴

Страны-доноры и ЕС

В период между 1994 и 1996 гг. уровень помощи и финансирования на цели охраны окружающей среды сократился, как со стороны МФИ, так и со стороны ЕС - с почти 500 млн. экю (600 млн. долл. США) до примерно 400 млн. экю (450 млн. долл. США) (см. табл. I.1). При этом, однако, суммарные цифры для 1994 и 1995 гг. включают значительные кредиты и экспортные кредиты, предоставленные Японией. И наоборот, большая часть обязательств доноров представляла собой гранты; очевидно, эти величины оставались на довольно постоянном уровне - немногим ниже 400 млн. экю. Общая помощь всех стран ОЭСР развивающимся странам и странам с переходной экономикой по всем направлениям сократилась со средней величины в 0,30% от общего ВВП ОЭСР в 1994 г. до 0,22% в 1997 г. Самым крупным донором была Комиссия Европейских Сообществ, действующая, в частности, в рамках программы ФАРЕ для стран ЦВЕ (программа ТАСИС для ННГ начала поддерживать природоохранные проекты лишь в 1995 г.). В 1996 г. общий объем обязательств доноров ЕС (включая Европейскую Комиссию и страны ЕС) составил около двух третей общей донорской помощи. Более того, объем обязательств ЕС постоянно увеличивался за период с 1994 по 1997 гг. (В табл. I.1 не включены некоторые формы помощи стран-доноров, таких как соглашение о зачете "долги-природа" между правительством США и Польшей, которое вступило в силу в 1992 г. Не все доноры предоставили информацию по своим обязательствам на 1997 г.)

Международные финансовые институты

Финансирование МФИ для природоохранных проектов в регионе колебалось в значительных пределах, от примерно 500 млн. экю (600 млн. долл. США) до немногим более 300 млн. экю (350 млн. долл. США). Особенно значительными колебаниями характеризовалось финансирование МФИ для ННГ (большая часть финансирования МФИ поступала на крупные проекты, и поэтому ее объем мог значительно отличаться год от года), в то время как финансирование МФИ для природоохранных проектов в странах ЦВЕ постоянно сокращалось (см. рис. 6.4). Эти тенденции относятся только к природоохранным проектам. По данным ЕБРР, с его стороны финансирование природоохранных компонентов неэкологических проектов превысило общий объем финансирования банком природоохранных проектов (к этим компонентам относились, например, инвестиции в контроль и сокращение загрязнения для новых предприятий, финансируемых ЕБРР). Кроме того, ЕБРР и Всемирный банк финансировали несколько крупных противопаводковых проектов и проектов по ликвидации последствий наводнения в странах ЦВЕ. Эти проекты могут обладать большим природоохранным эффектом, включая восстановление лесов (см. табл. I.2). Значительная часть природоохранных проектов МФИ, а также некоторые проекты в области энергоэффективности проходили по линии КПП.

Страны-реципиенты

Большая часть помощи и финансирования (как в абсолютном выражении, так и в расчете на душу населения) приходилась на страны ЦВЕ: примерно половина всех обязательств доноров и еще большая часть всех кредитов МФИ, даже несмотря на то, что объем последних постепенно

снижался в течение этого периода (см. рис. 6.4). Эти различия еще разительнее, если рассматривать данные в расчете на душу населения - тогда получается, что страны ЦВЕ как группа получили в восемь раз больше помощи и финансирования, чем ННГ (см. табл. I.3).

Таблица I.3. Обязательства доноров по помощи и финансированию на цели охраны окружающей среды для стран ЦВЕ и ННГ, 1994-1997 гг. (млн.э.кю)

Страна-партнер	Развитие политики и институтов	Подготовка инвестиций	Инвестиции	Всего ^а	Всего на душу населения
Албания	20,7	-	12,9	48,5	14,3
Босния и Герцеговина	0,3	0,9	32,2	33,5	9,3
Болгария	20,2	2,4	90,1	135,7	15,9
Хорватия	0,9	1,2	88,8	90,9	20,2
Чешская Республика	39,8	5,0	313,5	398,2	38,5
Эстония	7,5	7,1	70,7	129,3	86,8
Венгрия	16,1	0,5	172,9	209,4	20,4
Латвия	9,5	7,0	96,5	124,4	48,8
Литва	15,7	10,7	86,9	139,0	37,1
Македония (БРЮ)	1,3	0,0	5,4	10,3	4,8
Польша	34,6	18,1	259,8	524,8	13,6
Румыния	12,4	25,1	172,5	253,4	11,1
Словакия	9,6	2,2	20,1	33,7	6,2
Словения	19,1	0,1	14,2	37,9	19,6
Регион - ЦВЕ	12,0	15,8	23,0	105,8	
Всего страны ЦВЕ	219,7	96,0	1459,5	2274,6	19,1
Армения	0,1	0,3	0,0	0,4	0,1
Азербайджан	0,4	0,0	20,0	20,4	2,7
Беларусь	3,1	3,2	1,0	7,3	0,7
Грузия	42,0	0,0	0,0	42,0	7,7
Казахстан	14,5	1,1	0,0	15,6	0,9
Кыргызская Респ.	3,0	0,0	0,0	3,0	0,7
Республика Молдова	4,8	1,3	1,4	7,5	1,7
Российская Фед.	102,8	16,2	94,6	373,4	2,5
Украина	22,2	11,4	22,8	56,4	1,1
Узбекистан	11,6	8,4	67,5	87,4	3,8
Регион - ННГ	36,5	0,0	0,0	36,5	
Всего ННГ	240,0	41,9	207,4	649,9	2,4
Регион ЦВЕ+ННГ	11,4	2,2	-	13,5	
ВСЕГО	471,2	139,8	1666,9	3029,2	7,7

а) Приводимые суммарные величины превышают реальную сумму технической помощи и инвестиций, так как некоторые доноры не дают классификации своих обязательств.

Источник: (ОЭСР, на основе данных доноров и МФИ)

Среди стран-реципиентов наибольший объем помощи и финансирования получила Польша - более 500 млн. э.кю (600 млн. долл. США) или примерно 17% от всего объема обязательств. Четыре другие страны - Чешская Республика, Венгрия, Румыния и Россия - получили

более 200 млн. экю или более 240 млн. долл. США (в обязательствах); эти четыре страны плюс Польша получили почти половину от всего объема технической помощи и инвестиционного финансирования для региона. Однако, если рассматривать данные на душу населения, то в первую четверку стран региона по объему обязательств помощи входят три страны Балтии.

Влияние внешней помощи и финансирования заметно отличалось в разных странах региона. Для многих стран общий уровень международных потоков капитала оставался небольшим по сравнению с национальными расходами на инвестиции в охрану окружающей среды. Это справедливо для двух самых крупных реципиентов (Польши и России), где международная помощь и финансирование составляли менее 10 % от национальных расходов. В ряде случаев, однако, доноры и МФИ поддерживали инновационные проекты, сыгравшие роль катализатора и направленные на укрепление институтов, разработку политики и на инвестиции в охрану окружающей среды. И наоборот, в некоторых более бедных странах, внешние источники финансирования обеспечили до половины или более всех инвестиций в охрану окружающей среды, в Грузии они были практически единственным источником (см. главу 6).

ПРИМЕЧАНИЯ

-
1. Приведенные здесь данные охватывают только те страны-доноры и международные организации, которые предоставили информацию в ответ на запрос в рамках этого обзора.
 2. Около половины стран ЦВЕ/ННГ включены в Список развивающихся стран КСР (Комитет Содействия Развитию). В ЦВЕ к ним относятся: Албания*, Босния и Герцеговина*, Хорватия, Македония (республика бывшей Югославии)*, и Словения; а среди ННГ - Армения*, Азербайджан*, Грузия*, Казахстан, Кыргызская Республика*, Молдова*, Таджикистан*, Туркменистан и Узбекистан. Страны, отмеченные звездочкой, отнесены к странам с низким уровнем доходов, и они имеют право на льготные кредиты от Ассоциации международного развития - отделения Всемирного банка. (Обычно льготными кредитами считают кредиты, составляющая гранта в которых достигает как минимум 25 %). Кроме того, кредиты под низкие "льготные" проценты предоставляют и некоторые страны-доноры.
 3. Соотношения экю/доллар рассчитывались по среднегодовым обменным курсам, которые колебались в течение рассматриваемого периода (с 1993 по 1998 гг.).
 4. Точно определить долю помощи и финансирования, направляемых на природоохранные цели невозможно, поскольку данные по общим потокам капитала относятся к фактическим выплатам, в то время как данные по помощи и финансированию для целей охраны окружающей среды относятся к обязательствам, фактические выплаты по которым часто осуществляются в последующие годы.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА И ПИТЬЕВОЙ ВОДЫ НА ЗДОРОВЬЕ НАСЕЛЕНИЯ

Оценка влияния загрязнения воздуха и питьевой воды на здоровье населения основана на данных исследований Всемирного банка. В данном Приложении представлено резюме этих исследований.¹

1. *Загрязнение воздуха*

Во многих странах с переходной экономикой удалось добиться значительного сокращения загрязнения воздуха, особенно это касается пыли и двуокиси серы (SO₂). Есть основания считать, что снижение общего объема выбросов привело к сокращению уровней экспозиции, по меньшей мере в странах ЦВЕ.²

В приведенном ниже анализе используется выборка городов стран ЦВЕ/ННГ, дозовые характеристики, установленные в ряде исследований, и методы экономической оценки. Это позволяет моделировать влияние изменяющейся экспозиции по ключевым загрязнителям воздуха на смертность и заболеваемость населения и на соответствующий ущерб. Естественно, имеются и другие затраты, связанные с загрязнением воздуха, не имеющие отношения к здоровью, но они в данном анализе не рассматриваются. Но в большинстве исследований, в которых пытались количественно определить совокупный социальный ущерб, связанный с загрязнением воздуха, пришли к выводу, что ущерб для здоровья (избыточная смертность и заболеваемость) составляет более 80% от общего ущерба.

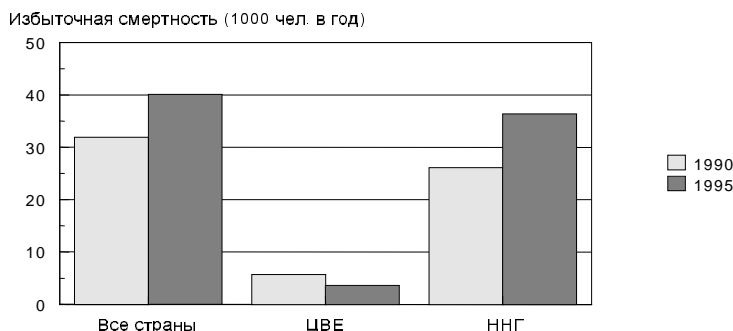
В приведенном ниже анализе рассматриваются 57 городов стран ЦВЕ и ННГ, для которых имеются сопоставимые данные за 1990 и 1995 гг. Рассматривается вероятное сокращение показателей смертности и заболеваемости, которых можно было бы добиться при снижении среднегодовой экспозиции по пылевым частицам с аэродинамическим диаметром 10 микрон или ниже (PM₁₀) до величины не более чем 50 мкг/м³. Это представляет собой вполне реальный целевой показатель (эта величина находится в середине диапазона, рекомендованного в указаниях Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) до 1997 г. и приближается к стандартам США и Европейского Союза до 1997 г.). В целом, двумя наиболее значительными компонентами общего ущерба для здоровья населения являются преждевременная смертность и избыточные случаи хронического бронхита, основной причиной которых является экспозиция по пылевым частицам.

Если установить целевой показатель в 50 мкг/м^3 в качестве исходной точки, то становится возможным определить избыточную смертность (количество случаев преждевременной смерти), которая относится на счет экспозиции по ключевым загрязнителям воздуха в 57 городах выборки (с общим населением в 61 млн. человек). Как показано на рис. II.1, расчетное число избыточных смертей в 57 городах в 1990 г. составляло 32 тыс., а в 1995 г. это количество увеличилось до 40 тысяч. Наблюдается значительная разница между городами стран ЦВЕ и ННГ. В городах стран ЦВЕ (с общим населением в 15 млн. человек) расчетная избыточная смертность сократилась (с 5700 в 1990 г. до 3700 в 1995 г.). И наоборот, в городах ННГ (с общим населением в 46 млн. человек) наблюдался рост этого показателя (с 26 тыс. в 1990 г. до 36 тыс. в 1995 г.).

Эти различия вызваны действием ряда сложных факторов. Они включают изменение концентраций загрязнителей в атмосферном воздухе, число человек, подвергающихся экспозиции по загрязнителям и общее состояние здоровья населения. Например, средний уровень смертности в ННГ увеличился с 11 на 1000 человек в 1990 г. до 14 на 1000 человек в 1995 г. Эпидемиологические данные показывают, что даже неизменное или улучшающееся качество атмосферного воздуха в ННГ приведет к более высоким показателям избыточной смертности в связи с ухудшающимся общим состоянием здоровья населения ННГ.³ Увеличение уровня смертности от других причин, а также смертность, вызванная загрязнением воздуха, отражается главным образом на показателях смертности для мужского населения. (Наблюдалось также незначительное увеличение среднего уровня смертности и в странах ЦВЕ - от 11 до 12 смертей на 1000 человек, но этого было недостаточно, чтобы перекрыть положительный эффект, вызванный снижением экспозиции по пыли).

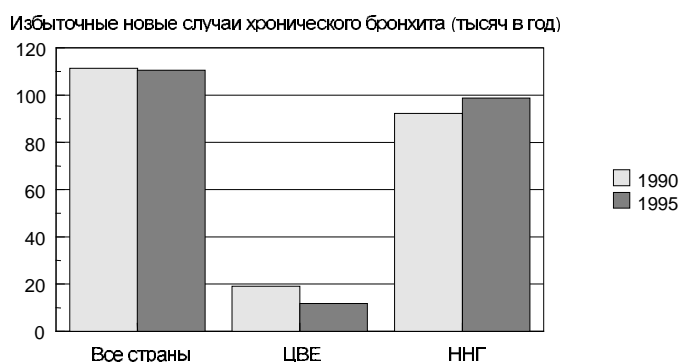
На рис. II.2 показано количество новых случаев заболевания хроническим бронхитом, который является одним из наиболее серьезных заболеваний, связанных с воздействием пылевых частиц. (На эти показатели не влияет повышение уровня смертности и они, таким образом, отражают изменения в средних уровнях экспозиции.) Было установлено, что общее число новых избыточных случаев заболевания остается постоянным (на уровне примерно 110 тыс. случаев в год), но при этом наблюдаются значительные различия между странами: в странах ЦВЕ установлено сокращение количества новых случаев заболевания наполовину, в то время как в ННГ наблюдается небольшой рост заболеваемости.

Рисунок II.1. Избыточная смертность, вызванная загрязнением воздуха, 1990 и 1995 гг.



Источник: Оценки Всемирного банка с использованием сопоставимых данных за 1990 и 1995 гг. для 57 городов.

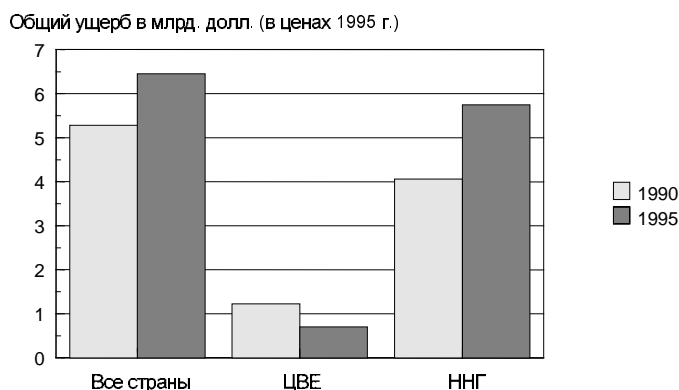
Рисунок II.2. Избыточные новые случаи хронического бронхита, вызванные загрязнением воздуха, 1990 и 1995 гг.



Источник: Оценки Всемирного банка с использованием сопоставимых данных за 1990 и 1995 гг. для 57 городов.

При использовании методов стоимостной оценки⁴, становится возможным определить в денежном выражении стоимость ущерба для здоровья, вызванного загрязнением воздуха. Результаты анализа показаны на рис. II.3. Для группы из 57 городов установленный среднегодовой ущерб повысился с 5,3 млрд. долл. США в 1990 г. до 6,5 млрд. США в 1995 г. Этот ущерб составляет почти 5% от общих доходов этих городов в 1995 г. Как и можно было ожидать на основании предварительных результатов, общий установленный ущерб для городов стран ЦВЕ сократился с 1,2 млрд. долл. США (2,9% городского дохода) в 1990 г. до 0,7 млрд. долл. США (1,6% городского дохода) в 1995 г. Что же касается городов ННГ, то там ущерб, связанный с загрязнением воздуха, гораздо выше и увеличился на 40%, с 4 млрд. долл. США (4,6% городского дохода) в 1990 г. до 5,7 млрд. долл. США (6,6% городского дохода) в 1995 г.

Рисунок II.3. Общий ущерб от загрязнения воздуха (1990 и 1995 гг.)



Источник: Оценки Всемирного банка с использованием сопоставимых данных за 1990 и 1995 гг. для 57 городов.

2. Загрязнение воды

Проведенный ранее анализ тенденций изменения качества воды и объема сбрасываемых загрязнителей воды в отдельных "горячих точках" показал, что сократился как сброс промышленных стоков, так и поступление загрязнителей сельскохозяйственного

происхождения в результате изменений в характере экономической активности и изменения используемого в производстве сырья. При этом, однако, влияние собственно загрязнения воды на здоровье население может быть относительно небольшим. Отдельные лица и небольшие сообщества могут сталкиваться с острыми проблемами в результате экспозиции по высоким концентрациям нитратов, тяжелых металлов и токсичных химических веществ в используемой воде или в продуктах питания. В большинстве стран, однако, такие проблемы не представляют собой серьезной угрозы для здоровья населения в целом, если у населения есть доступ к централизованному питьевому водоснабжению. Относительно несложно обеспечить защиту систем централизованного водоснабжения от попадания опасных загрязнителей или обеспечить очистку воды от микробиологических и иных загрязнителей.

Здесь ключевыми вопросами являются следующие: подключены ли бытовые потребители к системам централизованного водоснабжения и не страдает ли качество воды из-за недостаточной очистки на очистных станциях или из-за загрязнения, вызванного ухудшением состояния водораспределительных сетей. В большинстве стран ЦВЕ и ННГ, к сетям централизованного водоснабжения подключены более 90% городских жителей⁵, так что проблема доступа существует в основном для потребителей в сельской местности.

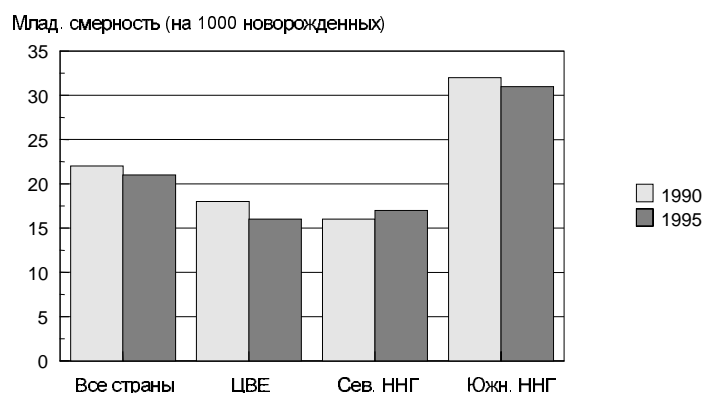
Относительная важность такого фактора, как доступ к адекватной системе канализации зависит от того, как домохозяйства получают воду, и от эффективности системы здравоохранения. Сильнее всего от перекрестного загрязнения питьевой воды, связанного с отсутствием канализационной системы (или с неадекватной системой канализации), страдают те городские или сельские домохозяйства, которые используют питьевую воду из поверхностных водоемов или из неглубоких колодцев. Даже санитарные баки (при условии их неправильного строительства или эксплуатации) могут привести к появлению высоких концентраций нитратов в воде близлежащих колодцев. Как правило, неадекватность канализационной системы может привести к тому, что население подвергнется опасности различных инфекционных заболеваний, либо в связи с загрязнением источников питьевой воды (в случае аварийного состояния распределительных сетей), либо за счет контакта с загрязненной водой на отдыхе (например, при лодочных прогулках или при купании в загрязненных водоемах). Начиная с 1990 г., во многих ННГ наблюдались серьезные инциденты подобного рода.

Воздействие загрязненной воды - проблема неравномерная. Фактический ущерб от связанных с ней заболеваний в значительной мере зависит от реакции системы здравоохранения. Оперативные и эффективные меры по предотвращению негативного воздействия и распространения заболеваний и по лечению пострадавших могут свести к минимуму ущерб от подобных инцидентов. В большинстве стран ЦВЕ и ННГ существовали довольно эффективные механизмы для борьбы со вспышками инфекционных заболеваний, ядром которых были сети санитарно-эпидемиологических станций. Особые проблемы в этой сфере возникли у некоторых ННГ при распаде Советского Союза, поскольку большая часть опытного персонала в этой области была сосредоточена в Москве.

Основным показателем заболеваемости, связанной с водными проблемами, является уровень младенческой смертности.⁶ Как показывает рис. П.4, средний уровень младенческой смертности для всех стран ЦВЕ и ННГ несколько снизился за период с 1990 по 1995 г. (с 22 до 21 случая на 1000 живых новорожденных). Средний показатель для стран ЦВЕ сократился с 18 до 16, в то время как в группе южных ННГ (Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) он снизился с 32 до 31.

Некоторый рост наблюдался лишь в группе северных ННГ (Беларусь, Молдова, Россия и Украина) - с 16 до 17 смертей на 1000 живых новорожденных.

Рисунок II.4. Показатели младенческой смертности в различных группах стран (1990 и 1995 гг.)



Источник: Расчеты Всемирного банка.

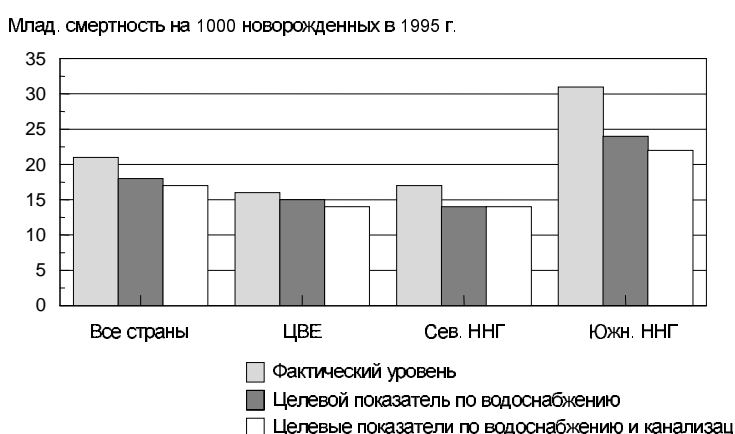
Таким образом, нет оснований считать, что наблюдается какой-либо явный рост заболеваемости, связанной с водой, за пределами группы северных ННГ. В рамках этой группы ухудшение ситуации наблюдается главным образом в Молдове и в Украине. Статистические данные для Молдовы интерпретировать сложно в связи с внутренними противоречиями, но повышение уровня младенческой смертности на Украине (с 13 в 1990 г. до 15 в 1995 г.) указывает на значительную проблему. Показатели младенческой смертности ухудшились также в Азербайджане (с 23 до 25) и в Таджикистане (с 40 до 42). В этих странах потенциал системы здравоохранения значительно подорван в результате военных действий и вызванного войной перемещения населения. Показатели младенческой смертности ухудшались и в ряде других стран (например, в Казахстане, России и Узбекистане) сразу же после распада бывшего Советского Союза, но к 1995 г. эти показатели не превышали уровней 1990 г. или даже улучшились.

Улучшение доступа к водоснабжению и канализации может оказать значительное влияние на уровень младенческой смертности, особенно там, где этот уровень относительно высок. Поскольку было бы нереалистично (по меньшей мере в среднесрочной перспективе) ожидать, что все страны со значительной долей сельского населения смогут добиться 100% доступа к централизованному водоснабжению или канализационным сетям, необходимо установить разумные целевые показатели. В данном анализе используются следующие целевые показатели: (а) как минимум 95% населения имеют доступ к централизованному водоснабжению, и (б) все городские домохозяйства подключены к канализационным сетям.⁷

На рис. II.5 показано сокращение уровня младенческой смертности, которого можно было бы ожидать от достижения только целевого показателя по воде и от достижения целевых показателей во воде и канализации одновременно. Обеспечив для 95% населения южных ННГ доступ к централизованному водоснабжению, можно было бы добиться снижения среднего уровня младенческой смертности более чем на 20%, с 31 случая на 1000 новорожденных до 24 (это соответствует расчетному снижению ежегодного числа случаев гибели новорожденных на более чем 11600 человек в этой группе стран). Этот эффект оказался бы гораздо меньшим в

странах ЦВЕ в целом, поскольку в этих странах доля населения с доступом к централизованному водоснабжению превышает 90% (за исключением Албании, показатели которой, при уровне доступа к централизованному водоснабжению в немногим более 60%, весьма близки к показателям южных ННГ). В северных ННГ лишь немногим более 70% населения имеют доступ к централизованному водоснабжению, но достижение целевого показателя в 95% привело бы к снижению среднего уровня младенческой смертности лишь с 17 до 14 (сократив число случаев гибели новорожденных примерно на 5400 в год). Такое, гораздо более низкое снижение показателей отражает успех этих стран, которые достигли относительно низких уровней младенческой смертности благодаря медицинским и иным мерам, даже несмотря на неудовлетворительное состояние инфраструктуры водоснабжения и канализации, особенно в сельской местности.

Рисунок П.5. Расчетный эффект от улучшения водоснабжения и канализации (число смертей новорожденных, которого удалось бы избежать, на основе данных 1995 г.)



Источник: Оценки Всемирного банка и использованием ожидаемых величин, полученных по перекрестному регрессионному уравнению.

Дополнительное влияние 100%-ного обеспечения городского населения доступом к системам канализации на показатели младенческой смертности гораздо ниже, чем влияние доступа к централизованному водоснабжению. Даже в южных ННГ, где нынешний средний уровень доступа к канализационным системам ниже 35%, а доля городского населения составляет 50%, достижение целевых показателей по водоснабжению и канализации привело бы к снижению средних показателей младенческой смертности до уровня в 22 на 1000 новорожденных (по сравнению с уровнем в 24, который был бы получен при достижении одного лишь целевого показателя по водоснабжению).

Помимо роста младенческой смертности, взрослые и дети в той или иной степени страдают от кишечных инфекций или иных паразитарных и инфекционных заболеваний, связанных с водой. Аналитики в области здравоохранения разработали концепцию продолжительности жизни с поправкой на период нетрудоспособности (DALY) для расчета общего ущерба, вызываемого заболеваниями или травмами различной остроты и продолжительности (Murray and Lopez, 1996).⁸ Взяв за основу международные данные по потерям DALY вследствие смертности и заболеваемости, связанными с водой, можно рассчитать, что южные и северные ННГ теряют, соответственно, 1,1 млн. и 0,45 млн. DALY

ежегодно, лишь в результате ограниченного доступа к централизованному водоснабжению. Общее количество теряемых ежегодно DALY в результате связанных с водой заболеваний по всему региону сократилось бы на 1,6 млн., если бы был достигнут целевой показатель 95% доступа к централизованному водоснабжению. Эта величина увеличилась бы до 1,8 миллиона в год, если бы были достигнуты целевые показатели и по водоснабжению, и по городской канализации.

Расчеты для отдельных стран (хотя для них характерна значительная неопределенность), указывают на важность проблем загрязнения воды, особенно в странах Азии. Среди стран ЦВЕ наибольший риск для здоровья населения, связанный с водой, установлен для Албании, где уровень опасности для здоровья приближается к показателям южных ННГ. Среди этих стран наиболее серьезные проблемы, связанные с водой, обнаружены в Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане (расчетный ущерб превышает 20 DALY на 1000 человек населения в год).⁹ Эти результаты показывают, что для достижения наибольшего эффекта в улучшении благосостояния населения в этих странах, приоритетное внимание следует уделять улучшению доступа к водоснабжению и к канализации в этих странах (особенно в сельской местности, где население более всего страдает от отсутствия доступа к адекватному централизованному водоснабжению).

Более высокий уровень заболеваемости и смертности от заболеваний, связанных с водой, характерен именно для сельского населения, имеющего наиболее низкие показатели доступа к централизованному водоснабжению. Сельское население составляет примерно 35 млн. человек в южных ННГ и 60 млн. человек в северных ННГ. Таким образом, аналогичные приведенным выше расчеты дают потерю примерно 31 DALY в год на 1000 человек сельского населения в первых странах ННГ и около 7 DALY в год на 1000 человек сельского населения в последних. Эта ситуация гораздо лучше, чем в странах Восточной Азии, где средние потери составляют около 90 DALY в год на 1000 человек сельского населения. Тем не менее, ущерб от заболеваний, связанных с водой, для сельских жителей южных ННГ примерно соответствует потере двух лет из средней продолжительности жизни.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Полный вариант будет опубликован в техническом докладе Всемирного Банка "Переходный процесс в экономике и эффективность охраны окружающей среды".
2. Эта взаимосвязь не столь очевидна, как представляется. Сокращение загрязнения было связано в основном с крупными источниками (электростанциями и крупными промышленными предприятиями), выбросы которых распространяются на большие расстояния, и их вклад в общее загрязнение атмосферного воздуха в крупных городах относительно невелик. Основными определяющими факторами качества воздуха в городах являются как раз выбросы малых источников, включая бытовые источники и транспортные средства. Хотя и ожидается, что экономическая реформа окажет влияние на выбросы из малых источников (включая цены на топливо и введение менее загрязняющих автомобилей или отопительного оборудования), но этот процесс может оказаться гораздо более длительным, чем принятие мер по модернизации в промышленности или в энергетике.
3. Это связано с тем, что такая экспозиция приводит к повышению общей нагрузки на органы дыхания и на сердечно-сосудистую систему. Поэтому заболевшие с большей степенью вероятности могут умереть в результате болезни, а другие люди с большей степенью вероятности могут заболеть.
4. В анализе использованы оценочные показатели Всемирного банка для готовности платить за снижение риска преждевременной смерти, хронического бронхита и других заболеваний и симптомов, вызванных воздействием пыли и других загрязнителей.
5. Наиболее заметным исключением являются такие города как Баку и Душанбе, где инфраструктура водоснабжения перегружена из-за большого числа появившихся в результате военных действий перемещенных лиц и беженцев.
6. Приводимые уровни младенческой смертности характеризуются значительными различиями. В частности, оценки ООН по младенческой смертности в странах Центральной Азии намного превышают приведенные в данном докладе величины. Чтобы обеспечить последовательность данных во времени, в данном анализе используются данные оценок Всемирного банка, которые в большинстве случаев соответствуют национальным оценкам.
7. Было установлено, что канализация в городах оказывает значительное влияние на младенческую смертность, в то время как влияние канализации в сельской местности либо ничтожно мало, либо вовсе отсутствует.
8. См. описание DALY в главе 2.
9. Если учесть что эти оценки относятся к городскому и сельское население вместе взятым, то ущерб от загрязненной воды в сельской местности приближается к показателям стран Восточной Азии, где в среднем теряется примерно 90 DALY (для сельского населения).

ПРИЛОЖЕНИЕ III

ЗАДАЧА ПРИСОЕДИНЕНИЯ К ЕС

Уже в самом начале переходного периода большинство стран ЦВЕ определили членство в Европейском Союзе и интеграцию с рынками ЕС как одну из своих главных политических и экономических целей. В 1993 г. страны-члены Европейского Союза в принципе дали согласие на присоединение 10 стран ЦВЕ при условии соблюдения определенных критериев, включая создание демократического общества и рыночной экономики, развитие национального потенциала для выполнения обязательств, связанных с членством в ЕС, и развитие потенциала ЕС для приема новых стран-членов (Mayhew).

Критерии для стран-кандидатов можно разделить на политические и экономические требования и принятие общего законодательства ЕС - "*acquis*". Политические критерии были определены ЕС на саммите в Копенгагене (1993 г.), с которого и начался процесс присоединения: "для членства требуется, чтобы страна-кандидат добилась стабильности институтов, гарантирующих демократию, главенство закона, права человека, уважение прав меньшинств и их защиту". На Копенгагенском саммите были также определены и экономические требования, в частности, наличие рыночной экономики и способность выдерживать конкурентное давление и действие рыночных сил внутри ЕС. Другие обязательства включают приверженность целям политического, экономического и монетарного союза ЕС и принятие "*acquis*"; а также развитие административного и правового потенциала для его применения (ЕС, 1998с).

В начале 1998 г. страны-члены ЕС определили пять стран ЦВЕ (Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Польша и Словения), которые присоединятся к ЕС в первую очередь (вместе с Кипром). ЕС начал проводить официальные переговоры с этими странами. Пять других стран (Болгария, Латвия, Литва, Румыния и Словакия) были определены как страны второй волны присоединения, переговоры с ними начнутся позднее. При этом, однако, все десять стран начали процесс "сближения" с требованиями ЕС, включая принятие природоохранного законодательства ЕС.

1. Принятие природоохранного законодательства ЕС

Ко времени Орхусской конференции "Окружающая среда для Европы" (июнь 1998 г.), сближение с природоохранным законодательством ЕС стало основной движущей силой природоохранной политики 10 стран-кандидатов из ЦВЕ, и, вероятно, такое положение вещей сохранится в течение ближайших десяти - двадцати лет. Все 10 стран-кандидатов должны принять природоохранное законодательство ЕС в рамках трехстадийного процесса: транспонирование (полное включение) директив ЕС в национальное законодательство - это само по себе является сложной задачей, поскольку существует более 300 природоохранных директив и постановлений ЕС, охватывающих широкий диапазон вопросов (см. вставку III.1); реализацию этого законодательства и проведение правоохранительных действий по обеспечению его соблюдения (ЕС, 1997). Для решения этих задач странам-кандидатам необходимо будет укрепить свои институты, усовершенствовать реализацию политики и увеличить расходы на охрану окружающей среды. Для полной реализации законодательства и проведения правоохранительных мер по обеспечению его соблюдения может потребоваться более десяти - двадцати лет.

Многие природоохранные ведомства стран ЦВЕ уже столкнулись с трудностями, когда они приступили к "транспонированию" природоохранного законодательства ЕС, тексты которых составляют несколько тысяч страниц. Одной из трудностей было отсутствие юристов, специализирующихся в области охраны окружающей среды. Природоохранным ведомствам потребуется также укрепить правоохранительный потенциал: в соответствии с рядом директив (таких как недавно принятая Директива по интегрированному контролю и предотвращению загрязнения), экологическим инспекциям необходимо будет разработать и ввести в действие новые правоохранительные подходы. Местным и региональным органам власти, от которых потребуется сыграть важную роль в реализации директив по очистке сточных вод и других директив, также необходимо будет укрепить свой потенциал в области охраны окружающей среды (ЕС, 1998а).

Вставка III.1. Ключевые области природоохранного законодательства ЕС

Природоохранное законодательство ЕС включает более 200 директив в девяти ключевых областях:

- *междисциплинарные проблемы*, такие как оценка воздействия на окружающую среду и требования к экологической информации;
- *качество воздуха*;
- *обращение с отходами*;
- *качество воды*;
- *охрана природы и биологического разнообразия*;
- *контроль промышленного загрязнения и управление риском*;
- *химические вещества и генетически модифицированные организмы*;
- *шум*;
- *ядерная безопасность*.

Сближение законодательства в некоторых случаях заставит страны-кандидаты значительно изменить их подходы к политике охраны окружающей среды. Например, нынешнее законодательство ЕС уделяет мало внимания использованию экономических инструментов, хотя Пятая программа действий ЕС по охране окружающей среды и призывает к более активному использованию этих и других "гибких" механизмов. Существует опасность, что страны-кандидаты

скорее откажутся от широко используемых сейчас платежей за загрязнение, вместо того, чтобы попытаться приспособить их к законодательству ЕС и повысить их эффективность (см. главу 5).

Ряд директив ЕС потребует значительных инвестиционных затрат. Например, по одной из оценок Всемирного банка, Польше потребуется израсходовать как минимум 22 млрд. долл. США (19 млрд. эю) только для выполнения требований ЕС по очистке городских стоков для реки Одра (Eliste and Söderström). Как показывает обзор предварительных расчетов затрат на сближение законодательства, общие затраты (включая приведенные затраты на эксплуатацию и обслуживание) может составить около 120 млрд. эю (140 млрд. долл. США) - т.е. более 1000 эю (1100 долл. США) на душу населения. Для сравнения - среднегодовые расходы только на инвестиции в охрану окружающей среды составляют в Польше и Словении около 40 эю (45 долл. США) на душу населения. ЕС переориентировал программу ФАРЕ на поддержку процесса присоединения и создал также новые финансовые механизмы с целью помочь в разработке, осуществлении и финансировании инфраструктурных природоохранных проектов, связанных с присоединением. Один из институтов ЕС - Европейский инвестиционный банк - будет предоставлять финансирование в поддержку проектов, связанных с присоединением. Тем не менее, как подчеркивает ЕС, самим странам-кандидатам необходимо будет обеспечить основную часть финансовых ресурсов, необходимых для удовлетворения требований ЕС к присоединяющимся странам (см. главу 6).

2. Контроль загрязнения: задача сближения с законодательством ЕС

В ряде природоохранных директив ЕС используются "командно-административные" подходы, такие как унифицированные стандарты выбросов и технологические подходы. ПДООС предупреждает, что такие подходы следует вводить постепенно, обеспечивая достаточный период времени, чтобы позволить уже действующим предприятиям добиться их выполнения - таким образом, предприятия могут осуществлять более выгодные инвестиции в новые, менее загрязняющие технологии производства, а не устанавливать дорогостоящее оборудование для контроля загрязнения "на конце трубы".

На ранних этапах переходного периода некоторые страны ЦВЕ ввели унифицированные стандарты загрязнения воздуха для электростанций и ряда других категорий крупных загрязнителей, основываясь на унифицированных стандартах Директивы ЕС 1988 г. по загрязнению воздуха крупными тепловыми электростанциями (88/609/ЕЕС). Наиболее жесткий подход использовался в Чешской Республике, где пошли дальше требований ЕС и потребовали, чтобы все *действующие* электростанции добились выполнения новых жестких стандартов к концу 1998 г. (директива ЕС требовала соблюдения этих жестких стандартов для новых электростанций). Многие электростанции Чешской Республики используют в качестве топлива сильно загрязняющий бурый уголь и лигнит. Хотя некоторые электростанции были закрыты, многие электростанции добились соблюдения новых стандартов за счет установления дорогостоящего оборудования для контроля загрязнения. Хотя это привело к резкому снижению выбросов загрязнителей воздуха в Чешской Республике, стоимость соблюдения стандартов оказалась высокой: в одном лишь 1995 г. на оборудование для поглощения серы на электростанциях, использующих уголь и лигнит, было израсходовано более 0,6 % ВВП (OECD, 1999). В процессе присоединения к ЕС странам ЦВЕ потребуется провести дальнейший пересмотр своих подходов к требованиям по выбросам, в частности, это касается введения технологических стандартов (см. главу 5).

В других природоохранных директивах ЕС указываются конкретные "командно-административные" механизмы для контроля загрязнения. Например, в директиве по городским стокам устанавливаются стандарты для сбрасываемых сточных вод. Кроме того, Директива по интегрированному контролю и предотвращению загрязнения 1997 г. при выдаче разрешений для промышленных предприятий требует использовать стандарты «наилучшей имеющейся технологии». Технологические стандарты используют многие страны ОЭСР, в то время как страны ЦВЕ не обладают опытом их использования. У правительств есть немало ограничений (включая слабый институциональный потенциал, недостаточно развитые подотчетность и прозрачность) в их переговорах с загрязнителями. Для внедрения технологических стандартов экологическим инспекциям потребуется разработать соответствующие руководящие указания, а также повысить квалификацию персонала.

В настоящее время в законодательстве ЕС экономические инструменты используются мало. Однако, в Пятой программе действий ЕС по охране окружающей среды (на период 1992 - 2000 гг.) и в других политических документах, ЕС призывает к большей гибкости в управлении охраной окружающей среды, включая и более широкое использование экономических инструментов. Европейская Комиссия отмечала, что экономические инструменты и другие механизмы дополняют "командно-административный" подход действующих директив ЕС (OECD, 1997). В нескольких странах ЕС эти инструменты уже играют важную роль: Франция, Германия и Нидерланды использовали платежи за сброс сточных вод; Швеция использовала налог на выбросы NO_x; Швеция и Норвегия ввели налоги на содержание серы в топливе. Таким образом, заявления ЕС и практика некоторых стран-членов позволяют полагать, что страны-кандидаты смогут приспособить существующие на сегодня экономические инструменты (включая систему платежей за загрязнение) к законодательству ЕС. Экономические инструменты могли бы помочь странам-кандидатам сократить высокие затраты на соблюдение требований природоохранных директив ЕС. Для приспособления действующих механизмов к этим директивам ЕС потребуется, однако, углубленный анализ и тщательная подготовка. Кроме того, странам-кандидатам, возможно, потребуется повысить эффективность их нынешних механизмов.

3. Разработка национальных стратегий

По требованию ЕС, каждая вновь присоединяющаяся страна должна разработать «Национальную программу принятия *Acquis*», в которой детализируется ее стратегия по сближению всех сфер законодательства, включая вопросы охраны окружающей среды. Хотя все эти стратегии должны иметь общую конечную цель - полное принятие законодательства ЕС - решения по выбору подходов и последовательности законодательных, институциональных и инвестиционных действий могут оказать весьма существенное влияние на национальные расходы и на их результативность, особенно в секторе охраны окружающей среды (Anderson and Peszko). Это распространяется на такие области как инвестиции в очистку сточных вод, где, скорее всего, страны-кандидаты должны будут планировать свои усилия на период как минимум десяти, а может быть и более лет. Например, как показывает исследование Всемирного банка для реки Одра (Польша), гибкая интерпретация законодательства ЕС может позволить сократить расходы на 40 %, обеспечивая при этом, что качество воды полностью соответствует требованиям ЕС (Eliste and Söderström, 1998). Опыт стран ЦВЕ в реализации ПДОС, включая разработку НПДОС, может обеспечить основу для разработки экономически эффективных стратегий присоединения к ЕС в

области природоохранного законодательства (даже несмотря на то, что проблема присоединения к ЕС заметно отличается от проблемы реализации ПДООС - см. вставку III.2).

Вставка III.2. Рекомендации ПДООС и законодательство ЕС

Для 10 стран-кандидатов задача сближения с законодательством ЕС будет значительно отличаться от задачи реализации ПДООС. Наиболее очевидное отличие состоит в том, что эти страны должны принять обширное природоохранное законодательство ЕС, в то время как ПДООС содержала лишь ряд общих рекомендаций для разработки национальных стратегий и законов. Поэтому сближение законодательства станет гораздо более сложной задачей, и при этом оно будет открывать гораздо меньше возможностей для учета конкретных национальных приоритетов и условий. Европейская Комиссия будет играть ведущую, центральную роль в процессе присоединения. Процесс ПДООС по своей природе имел неформальный характер и был скорее многосторонним, чем централизованным.

Некоторые рекомендации ПДООС по политике охраны окружающей среды отличаются от практики ЕС, отчасти из-за того, что в основу ПДООС были положены наиболее удачные практические решения различных стран и регионов, в то время как обширное законодательство ЕС эволюционировало как многолетний компромисс стран ЕС и других заинтересованных сторон. Например, лишь немногие природоохранные директивы ЕС поощряют такие подходы как экономическая эффективность и анализ риска. Тем не менее, подход ЕС к природоохранной политике находится в постоянном развитии, отчасти благодаря регулярным политическим программам: Пятая программа действий ЕС по охране окружающей среды (на период 1992 - 2000 гг.) поощряет использование более гибких политических подходов. Эта программа, которая называется «По направлению к устойчивости», также уделяет значительное внимание интеграции природоохранных соображений в отраслевые стратегии. На Кардиффском саммите ЕС (1998 г.) подчеркивалось значение дальнейшей интеграции природоохранных и отраслевых стратегий. Для стран ЦВЕ такая интеграция может быть важным средством для сокращения затрат на выполнение требований ЕС.

4. Первоначальный прогресс стран-кандидатов

В конце 1998 г. ЕС опубликовал первый оценочный доклад, в котором давалась оценка усилий стран-кандидатов в ходе первого года процесса сближения законодательства. По мнению ЕС, успехи 10 стран-кандидатов в сближении природоохранного законодательства были "неоднозначными." В резюме доклада по успехам отдельных стран отмечалось, что:

- “В Венгрии темпы сближения законодательства несколько замедлились, но основное внимание было сконцентрировано на подготовке структур, необходимых для реализации и правоприменения законоположений.”
- “Эстония, Латвия и Литва добились значительного прогресса в транспонировании, но без соразмерных усилий в области подготовки и укрепления сопутствующих структур для реализации и инвестиций.”
- “Чешская Республика и Словения разработали детализированные программы и стратегии сближения законодательства, но еще не ввели их в действие.”
- “Румыния, Польша и Словакия не достигли особого прогресса в области охраны окружающей среды.” (ЕС, 1998с)

ЕС также представил подробные оценки для отдельных стран. В докладе по Болгарии отмечаются типичные проблемы, характерные для стран-кандидатов:

“необходимы дальнейшие усилия для разработки рамочного законодательства, особенно в области воды и отходов. Имеются грандиозные планы транспонирования, но их выполнение будет затруднено значительным дефицитом кадров в Министерстве охраны окружающей среды и водного хозяйства. Для их полного осуществления потребуется более реалистичный график, чем тот, что запланирован Болгарией.” (ЕС, 1998b)

В целом, первый оценочный доклад ЕС указывает, что большинству стран-кандидатов необходимо значительно повысить свои усилия, чтобы добиться соблюдения природоохранных требований, связанных с присоединением к ЕС.

5. Процесс присоединения и политическая интеграция

В процессе присоединения к ЕС возникает ряд вопросов, связанных с интеграцией стратегий охраны окружающей среды, экономических и отраслевых стратегий. Хотя Европейская Комиссия подчеркивает, что странам-кандидатам необходимо будет укрепить межведомственное сотрудничество в ряде областей, таких как регулирование химических веществ, присоединение к ЕС может также создать и новую нагрузку на окружающую среду. Например, в процессе присоединения, скорее всего, произойдет ускорение экономической интеграции стран ЦВЕ и стран ЕС, что приведет к росту торговли между ними. Хотя эта тенденция может быть экономически выгодной, она также может привести к росту грузового сообщения по дорогам стран ЦВЕ, если, конечно, страны ЕС и страны-кандидаты не разработают совместно транспортные альтернативы, такие как улучшение грузового железнодорожного сообщения.

У стран-кандидатов есть возможность рассмотреть взаимосвязи между природоохранными и отраслевыми стратегиями в ходе разработки и пересмотра своих национальных программ, определяя возможности для "бесприоритетных" мер, а также возможные необходимые компромиссы. Анализ такого рода, быть может, в качестве составной части программ помощи и финансирования ЕС, привел бы к осуществлению более последовательных и более эффективных стратегий присоединения.

ЛИТЕРАТУРА

- Anderson, G. and G. Peszko (1997), *Methodological and Empirical Issues*, background paper for the EC/OECD Workshop on Assessing the Costs of CEE Approximation with EU Environment Directives, Paris, April.
- Eliste, P. and S. Söderstrom (1998), *Europe and Central Asia Region: Environment Matters at the World Bank*, World Bank.
- Environment Policy Europe (EPE) and EDC Ltd. (1997), *Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC*, final report to DG XI, May. European Commission (EC) (1997), *Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation*, August.
- European Commission (EC) (1998a), *Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe*, Communication from the Commission.
- European Commission (EC) (1998b), *Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession*, (<http://europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/>).
- European Commission (EC) (1998c), *Reports on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries: Composite Paper* (<http://europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/>).
- Mayhew, A. (1998), *Preparation of EU and CEEC Institutions for the Accession Negotiations*, in *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Papers No. 23, OECD, Paris.
- OECD (1997), *Reforming Environmental Regulation in OECD countries*, Paris.
- OECD (1999), *Environmental Performance Reviews: Czech Republic*, Paris.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО КОНВЕНЦИИ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА И МЕХАНИЗМЫ ПРОТОКОЛА КИОТО

В декабре 1997 г. на встрече сторон Рамочной конвенции ООН по изменению климата в Киото (Япония) обсуждали новый протокол к конвенции, в соответствии с которым 13 стран ЦВЕ/ННГ, а также большинство стран ОЭСР взяли на себя национальные обязательства по сокращению выбросов парниковых газов (почти все эти страны входят в Приложение 1 к Конвенции¹). Протокол предусматривает три "механизма Киото", которые могут обеспечить сотрудничество различных стран в распределении затрат на сокращение выбросов. Эти механизмы могли бы стать важным источником финансирования для природоохранных проектов в регионе.

Тринадцать стран ЦВЕ/ННГ взяли на себя обязательства ограничить выбросы парниковых газов (ПГ) в период 2008 - 2012 гг. по сравнению с выбросами базового года. Кроме того, почти все страны ОЭСР также взяли на себя обязательства сократить выбросы ПГ.

В 13 странах ЦВЕ/ННГ, выбросы углекислого газа (CO₂) и других парниковых газов резко сократились по сравнению с 1990 г., главным образом в связи со спадом экономической активности (см. Табл. IV.1)². Хотя, скорее всего, в период 2008 - 2012 гг. (в этот период страны должны будут выполнить свои обязательства по Протоколу Киото) уровень выбросов в регионе повысится по сравнению с уровнем конца 1990-х гг., он не должен превышать уровня 1990 г. И наоборот, во многих странах ОЭСР выбросы CO₂ уже увеличились по сравнению с 1990 г., и этим странам будет трудно добиться выполнения своих обязательств без использования механизмов Протокола Киото, если нынешние тенденции сохранятся (см. рис. IV.1).

У этих 13 стран ЦВЕ/ННГ может появиться возможность участия в двух гибких механизмах по соглашениям со странами ОЭСР в Западной Европе и в других регионах мира в механизмах *Совместной реализации* и *Торговли разрешениями на выбросы*. Они могли бы также принимать участие в механизме *Чистого развития* (см. вставку 6.5 в главе 6).

Некоторые страны ЦВЕ/ННГ участвовали в пилотной фазе совместной реализации. К концу 1998 г. страны-доноры профинансировали почти 100 "действий по совместной реализации" (ДСР) в регионе. Две трети проектов ДСР проводились в трех странах Балтии, многие - при спонсорской поддержке правительства Швеции.

Таблица IV.1. Обязательства стран ЦВЕ/ННГ, входящих в Приложение 1 по Протоколу Киото^а

Страна ^б	Базовый год		Обязательства по сокращению на период 2008-12 гг.		1995 ^в	
	Год ^г	Общие выбросы (Гг. экв. CO ₂)	Процент	Целевой уровень (Гг. экв. CO ₂)	Сокращение по сравнению с базовым годом (%)	Общие выбросы (Гг. экв. CO ₂)
Страны Центральной и Восточной Европы						
Болгария	1988	136 093	-8	125 206	-36	87 100
Чешская Респ.	1990	192 130	-8	176 760	-21	151 783
Эстония	1990	40 719	-8	37 461	-44	22 803
Венгрия	1985-87	101 634	-6	95 536	-24	77 242
Латвия	1990	35 669	-8	32 815	-46	19 261
Литва	1990	51 548	-8	47 424	..	..
Польша	1988	564 286	-6	530 429	-22	440 143
Румыния	1989	..	-8	..	..	..
Словакия	1990	72 496	-8	66 696	-21	57 272
ННГ						
Российская Фед.	1990	2 998 767	0	2 998 767	-30	2 099 137
Украина	1990	905 878	0	905 878	..	..

.. нет данных.

а) Общие антропогенные выбросы основных ПГ (CO₂, CH₄ и N₂O), за исключением связанных с изменениями в землепользовании и в лесном хозяйстве, 1990-1995 гг. (В Гигаграммах эквивалента CO₂ и в процентах).

б) Хорватия и Словения не включены.

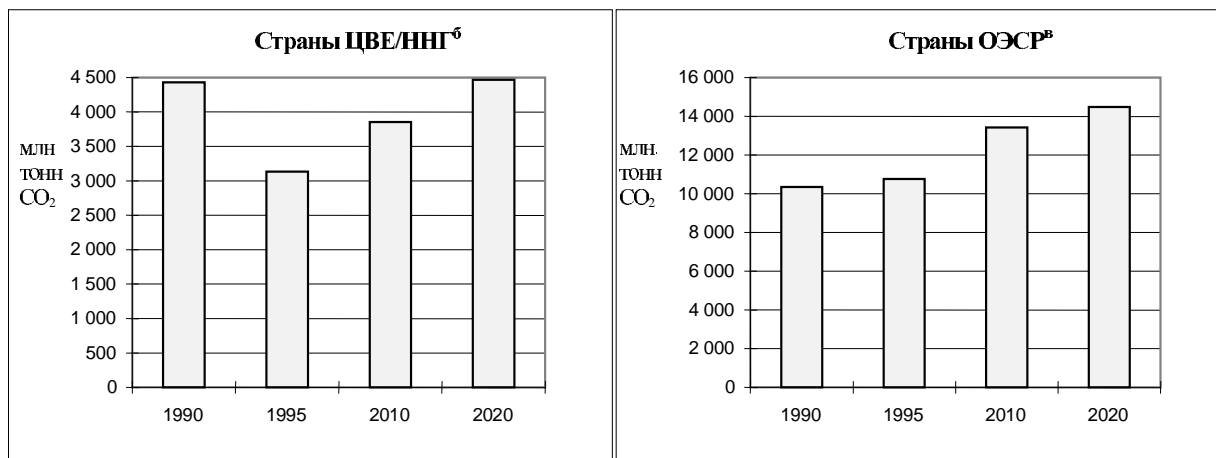
в) Или данные за последний год, по которому такая информация имеется.

г) Протокол Киото разрешает некоторым странам с переходной экономикой заявлять в качестве базового года не только 1990 г., но и другие годы или период в несколько лет.

Источник: (UNFCCC)

Для того, чтобы воспользоваться преимуществами механизмов Киото, странам ЦВЕ/ННГ необходимо будет разработать эффективные национальные системы мониторинга, отчетности и верификации данных по выбросам ПГ. В ряде стран оценки национальных выбросов ПГ по-прежнему дают значительную неопределенность результатов. Для преодоления этих и других проблем потребуется укрепление этих "национальных систем". Кроме того, этим странам необходимо будет создать адекватные институциональные структуры для определения, подготовки и координации проектов ДСР и других соглашений. Для этой цели, уже на пилотном этапе ДСР, несколько стран ЦВЕ/ННГ создали соответствующие национальные бюро (включая Болгарию, Польшу и Россию) (Petkova and Baumert).

Рисунок IV.1. Прогнозы^а МЭА по выбросам CO₂ до 2020 г.



а) Прогнозирование проводилось на основе национальных и международных тенденций и стратегий 1998 г.

б) Данные для стран ЦВЕ/ННГ не включают Чешскую Республику и Венгрию.

в) Данные для ОЭСР не включают Мексику, Корею и Польшу.

Источник: (OECD/IEA World Energy Outlook, 1998)

В соответствии с Конвенцией по изменению климата, все страны Приложения 1 взяли на себя обязательства разработать стратегии в области изменения климата. Те страны ЦВЕ/ННГ, которые предпринимают эффективные меры для сокращения выбросов парниковых газов, смогут наиболее активно участвовать в использовании механизмов Протокола Киото. В этом случае Протокол Киото может стать важным стимулом для интеграции природоохранных и отраслевых стратегий. В частности, энергетика и транспортный сектор являются одними из основных источников выбросов ПГ в большинстве стран ЦВЕ/ННГ. Стратегии в области изменения климата - а также полномасштабное участие в использовании гибких механизмов - потребуют углубленной координации политических инициатив в этих областях. Кроме того, многие страны ЦВЕ/ННГ обладают обширными лесами, которые поглощают углерод, устойчивая политика в области лесного хозяйства может помочь в поддержании этих "поглотителей" углерода.

Некоторые страны ЦВЕ/ННГ могут столкнуться с трудностями в достижении своих целевых показателей по выбросам, что затруднит их участие в роли "продавцов" при использовании механизмов Протокола Киото. Например, в национальном коммюнике Словакии по вопросам изменения климата (1998 г.) указывалось, что при отсутствии новых стратегий, уровень национальных выбросов CO₂ для базового года будет превышен уже в 2010 г. (Petkova and Baumert). Поэтому, некоторым странам ЦВЕ, в которых наблюдается быстрый экономический рост, может потребоваться разработать эффективные национальные меры для сокращения выбросов ПГ.

ПРИМЕЧАНИЯ

-
1. Эти страны входят также в «Приложение Б» к Протоколу Киото.
 2. Для большинства стран, присоединившихся к Протоколу Киото, базовым годом является 1990 г.; хотя некоторые страны ЦВЕ выбрали более ранние годы в качестве базовых, чтобы учесть резкое сокращение экономической активности и выбросов ПГ в первые годы переходного периода. Кроме того, в Протоколе Киото рассматриваются шесть парниковых газов. В данном Приложении рассматривается только CO₂ - наиболее важный из них.

ЛИТЕРАТУРА

Petkova, E. and Baumert, K.(1998), “Capacity for Climate? Countries in Transition After Kyoto”, WRI-REC Partnership.

Secretariat of the Framework Convention on Climate Change (www.unfccc.de), Bonn, Germany.

ПРИЛОЖЕНИЕ V

ИНДИКАТОРЫ ПРОГРЕССА ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В СТРАНАХ ЦВЕ/ННГ

	Доля частного сектора в ВВП ^а середина 1997 г. (%)	Приватизация крупных предприятий ^б	Управление предприятиями и реструктуризация ^б	Либерализация цен ^б	Торговля и система валютного обмена ^б
Страны ЦВЕ					
Албания	75	2	2	3	4
Болгария	50	3	2+	3	4
Хорватия	55	3	3-	3	4
Чешская Респ.	75	4	3	3	4+
Эстония	70	4	3	3	4
Венгрия	80	4	3+	3+	4+
Латвия	60	3	3-	3	4
Литва	70	3	3-	3	4
Македония (БРЮ)	55	3	2	3	4
Польша	65	3+	3	3+	4+
Румыния	60	3-	2	3	4+
Словакия	75	4	3-	3	4
Словения	55	3+	3-	3	4+
ННГ					
Армения	60	3	2	3	4
Азербайджан	45	2	2	3	3
Беларусь	20	1	1	2	1
Грузия	60	3+	2	3	4
Казахстан	55	3	2	3	4
Кыргызская Респ.	60	3	2	3	4
Респ. Молдова	45	3	2	3	4
Российская Фед.	70	3+	2	3-	2+
Таджикистан	30	2	2-	3	3-
Туркменистан	25	2-	2-	2	1
Украина	55	2+	2	3	3-
Узбекистан	45	3-	2	2	2+

а) Расчеты ЕБРР.

б) Классификация по оценкам ЕБРР. В целом: 1 = незначительный прогресс; 4 = широкомасштабные реформы.

Система классификации

Большая приватизация: 1) Незначительная доля частной собственности; 2) Имеется комплексная схема, практически готовая для реализации; 3) >25% активов крупных промышленных предприятий находятся в частном владении или в процессе приватизации, но, возможно, при наличии ряда крупных нерешенных проблем корпоративного управления; 4) >50% государственных предприятий и сельхозпредприятий находятся в частном владении, при наличии значительного прогресса в области управления этими предприятиями; 4+) стандарты и показатели эффективности, характерные для промышленно развитых стран; >75% активов предприятий находятся в частном владении, при наличии эффективного корпоративного управления.

Управление и реструктуризация: 1) Незначительные бюджетные ограничения, единичные реформы по улучшению корпоративного управления; 2) Умеренно жесткая кредитная политика и политика в области субсидий, но слабое правоприменение в области законов о банкротстве и незначительные усилия по поощрению конкуренции и укреплению корпоративного управления; 3) Значительные,

последовательные действия по ужесточению бюджетных ограничений и по стимулированию эффективного корпоративного управления; 4) Значительное улучшение корпоративного управления, крупные новые инвестиции на уровне предприятий; 4+) Стандарты и показатели эффективности, характерные для промышленно развитых стран: эффективное регулирование деятельности корпораций при помощи национальных финансовых институтов и рынков, стимулирующих реструктуризацию под действием рыночных факторов.

Либерализация цен: 1) Правительство официально контролирует большинство цен; 2) Контроль цен на несколько важных категорий продуктов, остается значительной долей государственных закупок по нерыночным ценам; 3) Значительный прогресс в либерализации цен, государственные закупки по нерыночным ценам сведены к минимуму; 4) Полная либерализация цен, цена на коммунальные услуги приближаются к себестоимости; 4+) Стандарты и показатели эффективности, характерные для промышленно развитых стран.

Торговля и система валютного обмена: 1) Широко распространенный контроль импорта и/или экспорта или крайне ограниченный доступ к обмену валют; 2) Некоторая либерализация контроля импорта и/или экспорта, не полностью прозрачный режим валютного обмена (возможно, с использованием нескольких обменных курсов); 3) Устранение практически всех количественных и административных ограничений на импорт и экспорт, практически полная конвертируемость текущих счетов; 4) Устранение всех количественных и административных ограничений на экспорт и импорт (исключая сельское хозяйство), устранение всех существенных экспортных тарифов и прямого вмешательства государства в экспортно-импортные операции, полная конвертируемость текущих счетов; 4+) устранение большинства тарифных барьеров, членство в ВТО.

Источник: (ЕБРР)

ПРИЛОЖЕНИЕ VI

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ СТРАН ЦВЕ/ННГ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

	Политическая инициатива		Утверждение
Страны ЦВЕ			
Албания	1994	НПДООС	Прав.
Болгария	1992	Стратегическое исследование охраны окружающей среды	Прав.
	1994	Обновленное Стратегическое исследование охраны окружающей среды	МООС
Хорватия		Стратегия охраны окружающей среды (в стадии разработки)	
Чешская Республика	1990	Программа "Радуга"	Парл.
	1995	Государственная политика охраны окружающей среды	Прав.
Эстония	1997	Национальная стратегия охраны окружающей среды	Парл.
	1998	Национальная программа действий по охране окружающей среды	Прав.
Венгрия	1997	Венгерская программа охраны окружающей среды (ВПООС)	Парл.
	1998	Национальная программа действий по охране окружающей среды для ВПООС	Прав.
Латвия	1995	Национальный политический план по охране окружающей среды	Прав.
	1997	Национальный план действий по охране окружающей среды	МООС
Литва	1996	Стратегия охраны окружающей среды	Парл.
	1996	Программа действий по охране окружающей среды	Прав.
Македония (бывш. респ. Югославии)	1997	Национальная программа действий по охране окружающей среды	Прав.
Польша	1991	Национальная политика охраны окружающей среды	Парл.
	1994	Программа реализации НПООС до 2000 г.	Парл.
Румыния	1995	Стратегия охраны окружающей среды	Прав.
	1995	Национальная программа действий по охране окружающей среды	Прав.
Словакия	1993	Стратегии, принципы и приоритеты национальной экологической политики	Парл.
	1996	Национальная программа действий по охране окружающей среды	Прав.
Словения	1995	Национальная программа действий по охране окружающей среды	МООС
ННГ			
Армения	1998	Национальная программа действий по охране окружающей среды	През.
Азербайджан	1998	Национальный план действий по охране окружающей среды	Прав.
Беларусь	1996	Национальная программа рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды на 1996-2000 гг.	Прав.
		Национальный план действий по охране окружающей среды (в стадии разработки)	
Казахстан	1998	Национальный план действий по охране окружающей среды для устойчивого развития	Прав.
Кыргызская Республика	1996	Национальный план действий по охране окружающей среды	Прав.

		Политическая инициатива	Утверждение
Республика Молдова	1995	Национальный план действий по охране окружающей среды на 1996-1998 гг.	Прав.
Российская Федерация	1994	Планы действий правительства на 1994-1995 и 1996-1997 гг.	Прав.
	1998	Национальный план действий по охране окружающей среды на 1999-2001гг.	Прав.
Украина	1998	Основные направления государственной политики в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и экологической безопасности	Парл.
Узбекистан		Национальный план действий по охране окружающей среды (в стадии разработки)	

Парл - утверждение парламентом, През. - утверждение президентом, Прав. - утверждение правительством, МООС - утверждение министерством охраны окружающей среды.

ПРИЛОЖЕНИЕ VII

ОБЗОР НЕКОТОРЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ, КОТОРЫЕ ИСПОЛЬЗУЮТСЯ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

	БОЛ	ХРВ	ЧР	ЭСТ	ВНГ	ЛАТ	ЛТВ	ПОЛ	РМН	СР	СЛВ
Выбросы в атмосферу											
платежи за выбросы в атмосферу			•	•		•	•	•		•	
штрафы за нарушение требований к выбросам	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
налог на CO ₂											•
Загрязнение воды											
платеж за сброс стоков		•	•	•		•	•	•	•	•	•
штрафы за нарушение требований к сбросу стоков	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
платеж за сбросы в канализацию	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Отходы											
муниципальная плата за отходо	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
платежи за сброс и удаление отходов			•	•		•		•		•	
штрафы за нарушение требований к отходам	•	•	•	•	•	•	•	•		•	
депозитное рефинансирование (упаковка для напитков)	•	•	•	•	•		•	•	•	•	
платежи, связанные с управлением ядерными отходами										•	•
Налоги на продукцию, связанные с отходами											
упаковочные материалы				•	•	•		•			
батарей / аккумуляторы					•	•					
холодильники и хладагенты					•						
смазочные материалы					•	•					
автомобили					•	•					
вещества/продукция, разрушающие озоновый слой (ХФУ)			•			•				•	
Транспорт											
дифф. налоги на не-/этилированный бензин	•	•			•	•		•	•	•	•
налог на топливо для транспортных средств					•						
повышенные импортные пошлины на подержанные автомобили или машины без кат. конверторов	•				•		•	•	•		
дорожный сбор/платные дороги		•	•		•					•	•
налог на шум/загр. воздуха для авиатранспорта			•								
Охрана природы и биоразнообразие											
штрафы за нарушение требований охраны природы	•	•		•	•		•	•		•	
Природные ресурсы и горная добыча											
налоги/платежи за исп. прир. ресурсов и добычу ископаемых ^a		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
платежи за забор воды		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

	БОЛ	ХРВ	ЧР	ЭСТ	ВНГ	ЛАТ	ЛТВ	ПОЛ	РМН	СР	СЛВ
Прочие											
льготы по под. налогу/НДС для экологических технологий			•	•	•			•	•	•	
льготные пошлины/налоги на импорт эко-технологий	•	•		•	•				•		
Экологические фонды ^б											
национального уровня	•		•	•	•	•	•	•		•	•
регионального уровня				•				•			
муниципального уровня	•						•	•			
фонды по зачетам "долги-природа"	•							•			

Сокращения: БОЛ - Болгария; ХРВ - Хорватия; ЧР - Чешская Республика; ЭСТ - Эстония; ВНГ - Венгрия; ЛАТ - Латвия; ЛТВ - Литва; ПОЛ - Польша; РМН - Румыния; СР - Словацкая Республика; СЛВ - Словения.

• - инструмент введен в действие

а) Учитываются только те налоги/платежи за природные ресурсы или за добычу полезных ископаемых, которые вводились отчасти по соображениям охраны окружающей среды или если часть поступлений от них целевым назначением направляется на расходы, связанные с охраной окружающей среды.

б) Экологические фонды более подробно описываются в Приложении VIII.

Источник: (REC)

ПРИЛОЖЕНИЕ VIII

ОБЗОР НЕКОТОРЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФОНДОВ СТРАН ЦВЕ И ННГ

Таблица VIII.1 Основные характеристики отдельных экологических фондов стран ЦВЕ
Доходы и расходы приведены в млн. долл. США^a

Действует в нынешнем виде с:	Болгария: Национальный фонд охраны окружающей среды		Болгария: Национальный трастовый Экофонд		Чешская Республика: Государственный экологический фонд		Эстония: Центральный экологический фонд		Венгрия: Центральный фонд охраны окружающей среды	
	1993		1996		1992		1990		1993	
Общие доходы/расходы ^b	Доходы/Расходы		Доходы/Расходы		Доходы/Расходы		Доходы/Расходы		Доходы/Расходы	
1993	3,60	2,18	-	-	94,94	98,41	н.д.	н.д.	29,90	17,19
1994	4,42	3,42	-	-	155,93	123,11	0,93	1,08	61,13	25,61
1995	5,94	6,25	-	-	186,87	183,84	1,78	1,83	55,32	26,30
1996	6,14	8,48	5,53	-	197,21	169,55	6,78	5,41	93,22	53,85
1997	9,49	4,38	5,24	0,39	167,15	103,97	7,69	8,78	80,99	84,56
Основные источники поступлений в 1997 г. (в % от общих поступлений)	– Налог на жидкое топливо (78,4%) – Приватизация (13,8%) – Административные сборы (3,7%) – Экологические штрафы (2,5%) – Возврат кредитов с процентами (1,6%)		– Зачет "долги-природа" с Швейцарией (80,6%) – Доходы от финансовых операций (15,9%) – Грант Всемирного банка (3,4%)		– Платежи и штрафы за загр. воздуха/воды/отходы и землепользование (51,5%) – Приватизация (28,3%) – Возврат кредитов с процентами (14,8%) – Доходы от финансовых операций (6,1%)		– Экологические платежи и штрафы (46,2%) – Приватизация (27,4%) – Платежи за добычу мин. сырья (17,8%) – Аквиз на упаковку (3,4%) – Возврат кредитов с процентами (2,3%) – Другие (2,9%)		– Налог на горючее (46,9%) – Налоги на др. пр-ты (30,8%) – Приватизация (6,6%) – Эк. штрафы (4,7%) – Годовая рента за добычу мин. сырья (1,5%) – Грант п-мы ФАРЕ (4,1%) – Возврат кредитов с процентами (5,1%) – Другие (0,3%)	
Основные сферы расходов в 1997 г. (в % общих годовых расходов на охрану окружающей среды)	– Воздух (9,3%) – Вода (43,7%) – Отходы (16,8%) – Мониторинг (20,5%) – Защита почв (8,3%) – Другие (1,4%)		– Воздух (49,7%) – Вода (49,9%) – Охрана природы (0,5%)		– Воздух (36,5%) – Вода (57,4%) – Отходы (1,8%) – Охрана природы/ландшафтов (4,2%)		– Воздух (1,9%) – Вода (33,3%) – Отходы (10,1%) – Пр-ма стр-ства (19,3%) – Надзор (11,9%) – Другие (23,5%)		– Другие (0,3%) – Воздух (21,6%) – Вода (15,4%) – Отходы (13,9%) – Гос. цели (22,1%) – Решения пр-ва (10,4%) – Другие (16,6%)	
Основные механизмы выплат в 1997 г. (в % от общих выплат на природоохранные проекты)	– Гранты (76,8%) – Беспроцентные кредиты (7,7%) – Инвестиции в акции (15,6%)		– Гранты (85,2%) – Беспроцентные кредиты (14,8%)		– Гранты (55,4%) – Льготные и беспроцентные кредиты (43,9%) – Кредитные субсидии (0,6%)		– Гранты (89,6%) – Беспроцентные кредиты (7,6%) – Льготные кредиты (2,8%)		– Гранты (ок. 75%) – Беспроцентные кредиты (ок. 22%) – Льготные кредиты (ок. 3%)	

н.д. - данные либо недоступны, либо не были предоставлены фондом.

а) Номинальные величины, рассчитанные по среднегодовым обменным курсам.

б) Данные по доходам не включают балансовый остаток на начало года; данные по расходам не включают накладные и административные расходы и другие расходы фондов, не связанные с охраной окружающей среды; расходы могут превышать доходы данного года за счет остатка доходной части за предыдущий год.

Источник: ОЭСР, на основе национальных данных

Таблица VIII.1 (продолжение). Основные характеристики отдельных экологических фондов стран ЦВЕ
Доходы и расходы приведены в млн. долл. США^а

	Польша: Национальный фонд охраны окружающей среды и водного хозяйства	Польша: Экофонд	Польша: Краковский пров. фонд охраны окружающей среды и водного хозяйства ^б	Словакия: Государственный экологический фонд	Словения: Экологический фонд развития
Действует в нынешнем виде с:	1989	1992	1993	1991	1994
Общие доходы/расходы ^в	Доходы/Расходы	Доходы/Расходы	Доходы/Расходы	Доходы/Расходы	Доходы/Расходы
1993	266,70 204,94	8,85 4,62	2,03 1,00	31,89 34,94	- -
1994	338,06 278,89	10,16 14,32	12,13 5,7	30,51 31,38	2,02 -
1995	481,58 428,44	29,64 20,48	19,13 6,51	35,59 34,35	10,41 0,60
1996	432,60 510,12	31,30 21,64	17,16 19,05	40,19 40,62	15,11 10,52
1997	418,61 389,67	33,58 36,52	14,84 17,03	30,99 28,94	20,43 17,81
Основные источники поступлений в 1997 г. (в % от общих поступлений)	– Экологические платежи (53,6%) – Экол. штрафы (1,4%) – Платежи за добычу мин. сырья (3,6%) – Возврат кредитов с процентами (35,7%) – Доход от финансовых операций (5,8%)	– Зачет "долг-природа" (США, Швейцария, Франция и Швеция) (83,8%) – Доход от финансовых операций (14,9%) – Грант правительства Норвегии (1,3%)	– Экологические платежи (57,5%) – Экологически штрафы (3,2%) – Возврат кредитов с процентами (24,4%) – Доходы от финансовых операций (14,9%)	– Ассигнования из госбюджета (23,1%) – Платежи за загрязнение воздуха/воды/отходы (73,3%) – Штрафы за загрязнение воздуха/воды/отходы (2,1%) – Доходы от финансовых операций (0,9%)	– Приватизация (40,4%) – Кредит Всемирного банка (26,8%) – Возврат кредитов с процентами (23,1%) ^г – Проценты (8,2%) – Штрафы за нарушения в землепользовании (0,8%)
Основные сферы расходов в 1997 г. (в % от общих годовых расходов на охрану окружающей среды)	– Воздух (33,2%) – Вода (39,0%) – Добыча мин. сырья (9,0%) – Защита почв (8,9%) – Охрана природы (3,4%) – Чрезвыч. ситуации (1,8%) – Образование (1,0%) – Мониторинг (0,9%) – Другие (2,5%)	– Воздух (56,0%) – Вода (41,3%) – Охрана природы (2,7%)	– Воздух (56,9%) – Вода (25,4%) – Отходы (0,6%) – Чрезв. ситуации (6,8%) – Мониторинг (4,0%) – Защита почв (1,7%) – Защита от шума (1,5%) – Другие (3,1%)	– Воздух (26,9%) – Вода (55,0%) – Отходы (9,5%) – Охрана природы (2,3%) – Образование (1,3%) – Исследовательские работы (1,1%) – Другие (3,9%)	– Воздух (73,5%) – Вода (21,7%) – Отходы (4,8%)
Основные механизмы выплат в 1997 г. (в % от общих выплат на природоохранные проекты)	– Льготные кредиты (61,2%) – Гранты (30,9%) – Кредитные субсидии (2,5%) – Инв. в акции (5,2%)	– Гранты (100%)	– Гранты (25,4%) – Льготные кредиты (74,6%)	– Гранты (100%)	– Льготные кредиты (100%)

а) Номинальные величины, рассчитанные по среднегодовым обменным курсам.

б) В Польше есть целый ряд провинциальных экологических фондов, Краковский Фонд - один из наиболее крупных и приведен в качестве иллюстрации.

в) Данные по доходам не включают балансовый остаток на начало года, данные по расходам не включают накладные и административные расходы фондов и расходы, не связанные с охраной окружающей среды, расходы данного года могут превышать доходы за счет остатка доходной части за предыдущий год.

г) Фонд также управляет 277 кредитами, выделенными Министерством охраны окружающей среды Словении до создания фонда (общая сумма которых на 31.12.1997 г. составляла 14,8 млн. долл. США).

Источник: ОЭСР, на основе национальных данных

Таблица VIII.2 Основные характеристики отдельных экологических фондов ННГ

Доходы и расходы приведены в млн. долл. США^a

	Беларусь: ^б Республиканской экологический фонд	Казахстан: Национальный экологический фонд	Кыргызская Респ.: Республиканский экологический фонд	Молдова: Национальный экологический фонд	Россия: Федеральный экологический фонд
Действует в нынешн. виде с:	1993	1993	1992	1993	1992
Общие доходы/расходы ^в	Доходы/Расходы	Доходы/Расходы	Доходы/Расходы	Доходы/Расходы	Доходы/Расходы
1993	1,87 1,56	3,09 2,77	0,08 0,08	0,02 0,02	3,66 2,70
1994	0,44 0,39	4,03 2,87	0,17 0,16	0,02 0,02	9,50 7,54
1995	3,35 2,9	1,79 1,68	0,35 0,35	0,04 0,04	10,41 8,92
1996	6,80 6,4	3,45 3,12	0,44 0,44	0,05 0,05	14,23 13,15
1997	5,12 4,82	9,73 3,46	0,49 0,46	0,04 0,04	18,48 17,31
Основные источники поступлений в 1997 г. (в % от общих поступлений фонда)	– Платежи за загр. воздуха/воды (88,2%) – Платежи за отходы (3,3%) – Банковские проценты (3,0%)	– Платежи за загр. воздуха (46,1%) – Платежи за стоки (21,6%) – Платежи за отходы (13,1%) – Штрафы за загр. воздуха (14,6%) – Штрафы за стоки (2,0%) – Штрафы за отходы (2,7%)	– Платежи за загрязнение воздуха (58,0%) – Платежи за отходы (15,6%) – Другие платежи (14,9%) – Штрафы за загрязнение воздуха (1,8%) – Штрафы за загрязнение воды (9,7%)	– Платежи и штрафы за загрязнение, перечисленные местными экологическими фондами (100%)	– Платежи и штрафы за загрязнение, перечисленные регион. экол. фондами (65,7%) – Возврат кредитов с процентами (5,4%) – Перечисления Дальневост. и Сев-Зап. морских фондов (26,5%)
Основные сферы расходов в 1997 г. (в % от общих расходов на охрану окружающей среды)	– Строительство и ремонт природоохр. объектов (71,0%) – Почвы (10,1%) – Охрана природы (3,7%) – Природоохранные ведомства (3,4%) – Исследования (1,8%) – Приобретение приборов и оборудования (7,4%)	– Строительство и ремонт природоохр. объектов (24,6%) – Исследования (8,0%) – Охрана природы (23,9%) – Разработка проектов и программ (4,2%) – Образование (2,4%) – Охр. территории (6,5%) – П-охр. ведомства (12,3%) – Другие (17,6%)	– Региональные программы (40,2%) – Охр. территории (6,5%) – Природоохранные ведомства (45,7%) – Образование (1,1%) – Мониторинг (6,4%)	– Охрана природы (15,8%) – Образование (66,4%) – Мониторинг (17,8%)	– Воздух (5,3%) – Вода (13,6%) – Отходы (20,4%) – Почвы/земля (2,1%) – Природа (34,2%) – Образование (3,9%) – Мониторинг (15,3%) – Исследования (1,4%) – Другие (3,0%)
Основные механизмы выплат в 1997 г. (в % от общих выплат на природоохранные проекты)	– Гранты (100%)	– Гранты (100%)	– Гранты (включая бартер) (92,8%) – Беспроцентные кредиты (7,2%)	– Гранты (100%)	– Гранты (52,6%) – Инв. в акции (37,3%) – Беспр. кредиты (8,2%) – Льготные кредиты (1,9%)

a) Номинальные величины, рассчитанные по среднегодовым обменным курсам.

б) Отвечая на вопросы обзора, Беларусь предоставила данные по доходам и расходам *всей системы экологических фондов страны*, включая также местные и региональные фонды. Представленные здесь данные для Республиканского Экологического Фонда рассчитаны авторами как 10% от общих доходов и расходов всей системы экологических фондов, и поэтому должны рассматриваться лишь как индикативные показатели. (Поступления первоначально собирают местные органы власти, которые по закону должны перечислять 10% от большинства видов поступлений в Республиканский Фонд.)

в) Расходы данного года могут превышать доходы за счет остатка доходной части за предыдущий год.

Источник: ОЭСР, на основе национальных данных

Таблица VIII.2 (продолжение). Основные характеристики отдельных экологических фондов ННГ

Доходы и расходы приведены в млн. долл. США^a

Действует в наешн. виде с:	Россия: Рос. пр-ма организации инвест. в оздоровление окружающей среды		Россия: Новгородский областной экологический фонд		Украина: Республиканский экологический фонд		Узбекистан: ^б Республиканский экологический фонд	
	1995		1990		1992		1993	
Общие доходы/расходы ^в	Доходы/Расходы		Доходы/Расходы ^г		Доходы/Расходы		Доходы/Расходы	
1993	-	-	0,23	0,20	1,65	0,33	0,00	0,00
1994	-	-	0,81	0,47	0,85	0,85	0,03	0,25
1995	59,00	0,13	0,54	0,66	0,26	0,08	0,10	0,10
1996	8,00	0,78	0,71	0,58	1,37	1,48	0,14	0,11
1997	0,09	1,58	0,63	0,67	1,94	1,94	0,08	0,09
Основные источники поступлений в 1997г. (в % от общих поступлений)	– Возврат кредитов с процентами (100%)		– Платежи за загрязнение воздуха (17,3%) – Платежи за загрязнение воды (48,5%) – Платежи за отходы (29,7%) – Штрафы на нарушение правил охоты и рыболовства (1,6%)		– Платежи за загрязнение (94,4%) – Штрафы за загрязнение (1,1%) – Другие (2,7%)		– Общие перечисления из местных экологических фондов (100%)	
Основные сферы расходов в 1997 г. (в % от общих расходов на охрану окружающей среды)	– Воздух (100%)		– Строительство пр-охр. объектов (57,9%) – Исследования (3,2%) – Мониторинг (2,8%) – Охрана природы (1,8%) – Образование (3,1%) – Пр-охр. ведомства (31,0%) – Другие (0,3%)		– Охрана природы (14,2%) – Меры по сокр. возд. на здоровье (32,5%) – Оборудование для пр-охр. организаций (25,0%) – Исследования (4,7%) – Международное сотрудничество (4,2%) – Ликвидация аварий (3,3%) – Другие (11%) – Гранты (100%)		– Охрана природы (8,4%) – Прочее (91,6%)	
Основные механизмы выплат в 1997 г. (в % от общих выплат на природоохранные проекты)	– Льготные кредиты (100%)		– Гранты		– Гранты (100%)		– Гранты (100%)	

а) Номинальные величины, рассчитанные по среднегодовым обменным курсам.

б) Отвечая на вопросы обзора, Узбекистан предоставил данные по доходам и расходам для всей системы экологических фондов страны, включая также местные и региональные фонды. Представленные здесь данные для Республиканского экологического фонда были рассчитаны автором как 25% от общих доходов и расходов всей системы фондов и поэтому эти данные следует рассматривать лишь как индикативные. (Все поступления первоначально собираются региональными фондами, которые по закону должны перечислять 25% от большинства видов поступлений в Республиканский Фонд).

в) Расходы данного года могут превышать доходы за счет остатка доходной части за предыдущий год.

г) Данные по расходам включают "зачет" платежей за загрязнение в обмен на обязательства со стороны загрязнителя использовать эти деньги для инвестиций в мероприятия по сокращению загрязнения (например, в 1997 г. это составляло 36 % от общих расходов на охрану окружающей среды).

Источник: ОЭСР, на основе национальных данных

ПРИЛОЖЕНИЕ IX

РОСТ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИНДУСТРИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТОВАРОВ И УСЛУГ В СТРАНАХ ЦВЕ/ННГ

Укрепление политики охраны окружающей среды во многих странах ЦВЕ/ННГ привело к росту природоохранных инвестиций, которые, в свою очередь, стимулируют развитие индустрии экологических товаров и услуг в регионе. По одной из оценок, в 1995 г. общие расходы на охрану окружающей среды в регионе достигли почти 4 млрд. долл. США, причем на компании региона, производящие экологические товары и услуги, приходилось около 600 млн. долларов. По одной из оценок последнего времени, к 1998 г. объем этого сектора составил 15 млрд. долл. США. Национальная индустрия экологических товаров и услуг быстро развивается в странах ЦВЕ/ННГ, часто при поддержке прямых иностранных инвестиций и портфельных инвестиций.

В эпоху централизованного планирования в большинстве стран ЦВЕ/ННГ существовало немного государственных предприятий, поставлявших оборудование для контроля загрязнения и занятых строительством станций очистки стоков и других объектов. Однако, в переходной период, этот сектор стал быстро развиваться. По данным одного из обзоров, к 1995 г. большинство компаний экологических товаров и услуг в Чешской Республике, Польше и Словакии представляли собой недавно созданные малые и средние предприятия. В странах региона сохранился хороший научно-технический уровень, и многие новые предприятия (как предприятия производственного сектора, так и консультативные компании в области охраны окружающей среды) создавались на базе университетов и исследовательских институтов. Национальные компании часто предлагают малым и средним предприятиям, которые не всегда могут позволить себе приобретать импортное оборудование, малозатратные технические решения. По данным обзора 1995 г., 40 % предприятий этого сектора экспортировали хотя бы некоторую часть своей продукции. (При этом, однако, менее 10 % таких компаний сообщали, что экспортные поставки составляют более половины их общего объема продаж). Скорее всего, большая часть экспортных поставок ограничивается странами региона ЦВЕ/ННГ.

В некоторых странах ЦВЕ этот сектор поддерживают недавно созданные ассоциации предпринимателей, например, Чешский центр управления охраной окружающей среды и ASPEK (Словацкая ассоциация промышленной экологии). В нескольких других странах индустрию экологических товаров и услуг поддерживают общие промышленные ассоциации. Например, в Литовской конфедерации промышленников есть специальное отделение для этого сектора.

Предполагается, что этот сектор будет расширяться и в дальнейшем, особенно в тех странах ЦВЕ, которые собираются присоединиться к ЕС, по мере того как унификация законодательства с природоохранным законодательством ЕС потребует увеличения инвестиций в охрану окружающей среды (см. Приложение III). Кроме того, по мере своего развития, фирмы стран ЦВЕ смогут вступить в конкурентную борьбу и с компаниями за пределами региона. В декабре 1997 г. ЕБРР, правительство Швейцарии и несколько финансовых компаний Западной Европы создали "зеленый акционерный фонд" с первоначальным капиталом в 22 млн. экю для инвестиций в малые и средние предприятия, производящие оборудование для контроля загрязнения и другое природоохранное оборудование, и в консультативные компании в области охраны окружающей среды.

ПРИЛОЖЕНИЕ X

УЧАСТИЕ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН ЦВЕ/ННГ В МНОГОСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЯХ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ПО СОСТОЯНИЮ НА НАЧАЛО 1999 Г.)

НЕКОТОРЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

	Название	В силе с *	Страны ЦВЕ													ННГ				
			Алб	Бол.	Хор.	ЧР	Эст.	Вен	Лат.	Лит.	Мак	Пол.	Рум.	СР	Слов	Бел.	Мол.	РФ	Укр.	
1989	Базель	Конв. - Контроль за трансграничным перемещением и захоронением опасных отходов		Р	Р	Р	Р	Р	Р			Р	Р	Р	Р	Р			Р	
1982	Монтего Бей	Конв. - Морское право		Р	Р	Р		П			Р	П	Р	Р	Р		П		П	П
1971	Рамсар	Конв. - Водно-болотные угодья международного значения, особенно в качестве места обитания водоплавающих птиц		Р	Р	Р	Р	Р			Р	Р	Р	Р			Р		Р	
1973	Вашингтон	Конв. - Международная торговля исчезающими видами дикой фауны и флоры (CITES)		Р		Р	Р	Р				Р	Р	Р			Р		Р	
1979	Бонн	Конв. - Защита мигрирующих видов диких животных				Р		Р				Р		Р						
1992	Рио-де-Жанейро	Конв. - Биологическое разнообразие	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р
1985	Вена	Конв. - Защита озонового слоя		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р
1987	Монреаль	Протокол (вещества, разрушающие озоновый слой)		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р	Р
1990	Лондон	Дополнение к протоколу			Р	Р		Р			Р		Р	Р	Р		Р		Р	Р
1992	Копенгаген	Дополнение к протоколу			Р	Р		Р			Р		Р	Р						
1992	Нью-Йорк	Рамочная конвенция по изменению климата	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р		П	Р	Р	П
1997	Киото	Протокол																		

П - подписано.

Р - ратифицировано.

* Дата вступления в силу.

Источники: (IUCN; ОЭСР)

НЕКОТОРЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

	Название	В силе с *	Страны ЦВЕ													ННГ						
			Алб	Бол	Хор	ЧР	Эст	Вен	Лат	Лит	Мак	Пол	Рум	СР	Слов	Бел	Мол	РФ	Укр			
1991	Эспоо	Конв. - Оценка воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте	10.09.1997	Р	Р	Р	П		Р					Р	П	П			П	Р	П	П
1991	Зальцбург	Конв. - Защита Альп	06.03.1995																			
1992	Хельсинки	Конв. - Трансграничный эффект промыш. аварий	ождается	Р	Р			П	Р	П	П		П								Р	Р
1993	Лутано	Конв. - Гражд. ответственность за ущерб от экологически опасных видов деятельности	ождается																			
1994	Лиссабон	Договор - Энергетическая хартия		П	П	П		П		П		П	П	П	П				П	П	П	П
1994	Лиссабон	Протокол (энергоэффективность и смежные экологические аспекты)			П	П		П		П		П	П	П	П				П	П	П	П
1974	Хельсинки	Конв. - Охрана морской среды Балтийского моря	03.05.1980						Р	Р	Р		Р								Р	
1992	Хельсинки	Конв. - Охрана морской среды Балтийского моря (дополнение)	ождается						Р	Р	П		П								П	
1992	Бухарест	Конв. - Защита Черного моря от загрязнения	15.01.1994		Р									Р							Р	Р
1992	Бухарест	Протокол (борьба с загрязнением нефтью и другими опасными в-вами в аварийных ситуациях)	..		Р									Р							Р	Р
1992	Бухарест	Протокол (защита морской среды Черного моря от загрязнения наземными источниками)			Р									Р							Р	Р
1998	Орхус	Конв. - Доступ к эк. инф. и участие общественности в принятии решений по вопросам охр. окр. среды		П	П	П	П	П		П	П		П	П		П				П		П
1960	Женева	Конв. - Защита рабочих от ионизирующего излучения	17.06.1962				Р		Р	Р			Р		Р						Р	Р
1963	Вена	Конв. - Гражд. ответственность за ядерный ущерб	12.11.1977		Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р	Р						
1979	Берн	Конв. - Охрана дикой природы Европы и природных мест обитания	01.06.1982	П	Р			Р	Р		Р	Р	Р	Р	П						Р	
1979	Женева	Конв. - Трансграничное загрязнение воздуха на большие расстояния	16.03.1983		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р
1984	Женева	Протокол (финансирование ЕМЕР)	28.01.1988		Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р		Р	Р	Р					Р	Р
1985	Хельсинки	Протокол (сокращение выбросов SOx или их трансграничных потоков как минимум на 30%)	02.09.1987		Р	Р	Р	Р	Р	Р				Р	Р	Р					Р	Р
1988	София	Протокол (контроль выбросов NOx или их трансграничных потоков)	14.02.1991		Р		Р	Р	Р	Р		П			Р					Р	Р	Р
1991	Женева	Протокол (контроль выбросов ЛОС или их трансграничных потоков)	29.09.1997		Р		Р	Р	Р	Р												П
1994	Осло	Протокол (максимальные выбросы серы и процент сокращения выбросов)	05.08.1998		П	П	Р	Р	П			П			Р	Р					П	П
1998	Орхус	Протокол (тяжелые металлы)			П	П	П	П		П	П	П	П	П	П	П				П		П
1998	Орхус	Протокол (устойчивые органические загрязнители)			П	П	П	П		П	П	П	П	П	П	П				П		П
1996		Соглашение - Обмен данными о выбросах в Черном Треугольнике					П					П										
1992	Хельсинки	Конв. - Охрана и использование трансграничных водотоков и международных озер	06.10.1996	Р	П	Р		Р	Р	Р	П		П	Р							Р	Р
1994	София	Конв. - Сотрудничество в области охраны и устойчивого использования р. Дунай	ождается		П	П			П					П	П						П	П

П - подписано.

Р - ратифицировано.

* Дата вступления в силу.

Источник: (IUCN; ОЭСР)

ПРИЛОЖЕНИЕ XI

ЯДЕРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Значительными проблемами для стран ЦВЕ/ННГ являются безопасность атомных электростанций, обращение с радиоактивными отходами АЭС, а также обращение с радиоактивными отходами военно-промышленного комплекса.¹

1. Атомные электростанции стран ЦВЕ/ННГ

Атомные электростанции, построенные в странах ЦВЕ/ННГ, особенно те из них, на которых используются реакторы старой конструкции, обладают рядом фундаментальных недостатков в области безопасности. Реакторы РБМК (один из ранних вариантов конструкции которых стал причиной Чернобыльской аварии), представляют, пожалуй, наиболее серьезную проблему безопасности: например, у этих реакторов нет защитной оболочки, которая могла бы ограничить объем потенциальных выбросов в случае аварии (ЕБРР, 1996). К атомным электростанциям, на которых используются реакторы РБМК, относятся: Игналинская АЭС (Литва), Курская, Санкт-Петербургская и Смоленская АЭС (Россия), Чернобыльская АЭС (Украина) (Angelo). Ранние конструкции советских водо-водяных реакторов (реакторы ВВЭР 440/230) также весьма небезопасны. Реакторы этого типа используются на следующих АЭС: Козлодуй (Болгария), Мецамор (Армения), Нововоронежская АЭС (Россия) и Богунце (Словакия). Хотя более современные модели советских водо-водяных реакторов снабжены усовершенствованными системами безопасности, они, как правило, более опасны чем реакторы производства стран ОЭСР.²

Во времена централизованного планирования, вопросам безопасности не уделялось приоритетного внимания ни в рамках национальных стратегий, ни в эксплуатационной практике АЭС. В странах региона не было рамочного законодательства по вопросам обращения с ядерными материалами и по вопросам ядерной безопасности. Более того, вопросам безопасности не уделялось приоритетного внимания и при подготовке персонала для АЭС (ЕБРР, 1996; NEA).

1.1 *Национальная политика и институты для управления ядерной энергетикой*

В ходе переходного процесса, все страны ЦВЕ/ННГ, обладающие атомными электростанциями, приняли рамочное законодательство, устанавливающее основные права и обязанности, связанные с атомной энергетикой. В этих странах были созданы агентства ядерного регулирования для надзора за ядерной деятельностью в гражданском секторе. Эти агентства отвечают за лицензирование строительства, эксплуатации и вывода из эксплуатации атомных электростанций, а также за лицензирование производства, транспортировки и

хранения ядерных материалов (таких как ядерное топливо) и радиоактивных отходов (NEA).³ Большинство из этих стран значительно продвинулись в присоединении к договорам по ядерной безопасности (см. табл. XI.1). Большинство стран также работали над усовершенствованием систем технической безопасности и подготовки персонала атомных электростанций, часто при поддержке со стороны двусторонних и многосторонних программ помощи.

Таблица XI.1 Присоединение стран ЦВЕ/ННГ^a к международным конвенциям по ядерной безопасности (по состоянию на начало 1999 г.)

	1963 Конвенция по гражданской ответствен- ности за ядерный ущерб	1988 Совместный протокол к Венской и Парижской конвенциям по гражданской ответствен- ности	1997 Протокол по дополнениям к Конвенции по гражданской ответствен- ности 1963 г.	1994 Конвенция по ядерной безопасности	1997 Конвенция по обращению с радиоактив- ными отходами и отработанным топливом	1997 Конвенция по допол. компенсациям за ядерный ущерб
Армения	Да	Подписано	Нет	Да	Нет	Нет
Беларусь	Да	Нет	Подписано	Да	Нет	Нет
Болгария	Да	Да	Нет	Да	Подписано	Нет
Хорватия	Да	Да	Нет	Да	Подписано	Нет
Чешская Респ.	Да	Да	Подписано	Да	Подписано	Подписано
Эстония	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
Венгрия	Да	Да	Подписано	Да	Да	Нет
Казахстан	Нет	Нет	Нет	Подписано	Подписано	Нет
Латвия	Да	Да	Нет	Да	Нет	Нет
Литва	Да	Да	Подписано	Да	Подписано	Подписано
Польша	Да	Да	Подписано	Да	Подписано	Нет
Румыния	Да	Да	Да	Да	Подписано	Да
Россия	Подписано	Нет	Нет	Да	Подписано	Нет
Словакия	Да	Да	Нет	Да	Да	Нет
Словения	Да	Да	Нет	Да	Да	Нет
Украина	Да	Нет	Подписано	Да	Подписано	Подписано

а) Только те страны ЦВЕ/ННГ, у которых имеются атомные электростанции.

“Да” указывает, что страна ратифицировала конвенцию, присоединилась к ней или соблюдает ее.

“Подписано” указывает, что страна подписала конвенцию, но еще не ратифицировала ее и поэтому конвенция для такой страны юридически обязывающей не является.

Источник: (NEA)

1.2 Международная помощь в области повышения безопасности

С начала переходного периода, некоторые двусторонние доноры оказывают помощь в улучшении ядерной безопасности в странах ЦВЕ/ННГ. На саммите стран "большой семерки" в июле 1992 г., они предложили многостороннюю инициативу для разрешению этих проблем, причем основное внимание уделялось проектам технической модернизации для повышения

уровня безопасности реакторов, представляющих наибольшую угрозу. Для координации этой инициативы проводятся регулярные встречи международной рабочей группы - Координационного механизма «G-24» (24 стран-членов ОЭСР) по ядерной безопасности (NUSAC).⁴ Двусторонние доноры и МФИ предоставили в виде грантов более 1,8 млрд. евро (почти 2 млрд. долларов США) на проекты в области ядерной безопасности в странах ЦВЕ/ННГ. Наибольшая часть этих средств приходится на долю Комиссии Европейских Сообществ: почти 800 миллионов евро (почти 1 млрд. долларов США) было выделено в виде грантов за период с 1991 по 1997 гг. (G-24). Параллельно с этим, ЕС и 14 стран ОЭСР финансировали Счет ядерной безопасности, находящийся в ЕБРР, с которого выделяются гранты на проекты в области ядерной безопасности в регионе. К концу 1998 г., эти доноры перевели на этот счет 260 миллионов долларов США (ЕБРР, 1999).

1.3 Ликвидация последствий Чернобыльской аварии

Радиоактивные осадки, вызванные Чернобыльской аварией 1986 г., затронули значительные территории в Европе и отдельные участки на Ближнем Востоке (ЕБРР, 1996). Особенно тяжело пострадали территории Беларуси, России и Украины, расположенные неподалеку от Чернобыля. И Беларусь, и Украина создали "зоны отчуждения" в непосредственной близости от АЭС, после аварии из этих зон было эвакуировано население. Только в Беларуси, с наиболее загрязненных территорий было эвакуировано (или выехало добровольно) более 130 тысяч человек. В Украине в пределах зоны отчуждения работают около 15 тысяч человек, главным образом на самой АЭС. Ликвидация последствий Чернобыльской аварии, включая выплату компенсаций эвакуированным из зон отчуждения и другим пострадавшим, требует значительных затрат от этих двух стран: в 1995 г. Беларусь израсходовала почти 8% национального бюджета (что соответствует почти 3% ВВП страны) на ликвидацию последствий Чернобыльской аварии - около 60% этих средств направлялось на улучшение условий проживания и на инфраструктурные проекты в областях, пострадавших от воздействия радиоактивных осадков (ОЭСР, 1997; UN/ECE, 1999).

Остается еще немало проблем, связанных с Чернобыльской аварией. В частности, существует опасность дальнейшего, потенциально значительного выброса радиоактивных веществ топлива, остающегося внутри бывшего реактора. Это усугубляется конструктивными проблемами "саркофага" - сооружения, наскоро построенного после аварии, чтобы изолировать реактор. Как отмечается в обзоре ЕЭК ООН, саркофаг "представляет постоянную опасность для людей и окружающей среды, по меньшей мере в пределах 30-км зоны (отчуждения)" (UN/ECE, 1999). Кроме того, авария привела к образованию значительных объемов радиоактивных отходов. Некоторые из них хранятся в Чернобыле в неизолированных котлованах (при этом существует потенциальная угроза загрязнения грунтовых вод), а часть загрязненного оборудования хранится на открытом воздухе.

В 1997 г. двусторонние доноры и Украина заключили соглашение о проекте для разрешения проблем, связанных с серьезной угрозой, представляемой саркофагом. Страны "большой семерки", Европейская Комиссия и Украина создали Фонд Чернобыльского Укрытия, расположенный в ЕБРР, который, в свою очередь, будет финансировать Проект реализации Чернобыльского Укрытия. Этот проект, рассчитанный на 10 лет с установленной стоимостью в 760 млн. долл. США (ЕБРР, 1998), предназначен для разрешения серьезных конструктивных и экологических проблем саркофага. К концу 1998 г. Европейская Комиссия и более 20 стран предоставили фонду 335 млн. экю (более 350 млн. долл. США).

Остается нерешенным вопрос о полном закрытии Чернобыльской АЭС. Авария 1986 г. разрушила один из четырех реакторов РБМК, установленных на АЭС. Из трех остальных реакторов, один был закрыт в 1991 г. после крупного пожара (хотя реактор был восстановлен, впоследствии его уже не вводили в эксплуатацию). Еще один реактор был выведен из эксплуатации в 1996 г. Третий энергоблок остается в эксплуатации. Страны "большой семерки" и Украина проводили переговоры по вопросам финансирования новых генерирующих мощностей. Украина добивается завершить строительство двух новых атомных реакторов на других электростанциях, чтобы компенсировать потери генерирующих мощностей после закрытия Чернобыля. Потребность Украины в новых генерирующих мощностях вызывает сомнения, поскольку спрос на электроэнергию по сравнению с 1991 г. сократился на 50%, а возможности для повышения энергоэффективности остаются неиспользованными (UN/ECE, 1999). Неясно также, будут ли новые реакторы наиболее целесообразным и экономически эффективным подходом для развития новых генерирующих мощностей в стране.

1.4 Успехи и нерешенные проблемы

В ряде стран, благодаря национальным усилиям и международной помощи удалось повысить безопасность атомных электростанций. В Литве, например, оборудование и подготовка персонала (при значительной поддержке со стороны правительства Швеции и Счета ядерной безопасности ЕБРР), помогли повысить уровень безопасности на Игналинской АЭС и содействовали развитию государственных институтов регулирования ядерной безопасности (UN/ECE, 1998). Тем не менее, критики продолжают утверждать, что реакторы РБМК, установленные на АЭС, по-прежнему являются объектами повышенного риска (EU Enlargement Watch). Хотя Литва и заявила о закрытии одного реактора Игналинской АЭС в 2005 г., а другого - в 2010 г., это решение было впоследствии приостановлено (UN/ECE, 1998).

В некоторых странах растет обеспокоенность вопросами ядерной безопасности, особенно в ННГ. В Украине, например, многие промышленные и бытовые потребители не оплачивают свои счета за электроэнергию, в результате, у компаний, эксплуатирующих электростанции, нет достаточных ресурсов для закупки оборудования и запасных частей, что ограничивает эффективность их программ повышения безопасности. Компании часто выплачивают зарплату работникам с опозданием, что не способствует точному соблюдению должных процедур операторами электростанций, включая и процедуры безопасности. Начиная с 1995 г., увеличилось и количество зарегистрированных ошибок персонала (UN/ECE, 1999).

К настоящему времени, несмотря на соображения долгосрочной безопасности и призывы закрыть по меньшей мере наиболее опасные реакторы, ни одна АЭС в странах ЦВЕ/ННГ не была выведена из эксплуатации, равно как и не были установлены официальные сроки их закрытия. Эта проблема остается сложным вопросом для международного сотрудничества. Более того, это является и важным вопросом в связи с присоединением к ЕС. На недавнем заседании экспертной группы высших консультантов Европейской Комиссии отмечалось, что они не "прогнозируют существенных трудностей для стран-кандидатов в достижении, к моменту присоединения, уровня ядерной безопасности, соответствующего уровню нынешних стран-членов ЕС." Однако, на этом заседании, все же упоминалось "раннее закрытие" нескольких реакторов: 1-го и 2-го энергоблоков на Козлодуйской АЭС в Болгарии, 1-го энергоблока на Игналинской АЭС в Литве, 1-го энергоблока на АЭС в Богунице (Словакия) (ЕС). Тем не менее, конкретных планов до сих пор не принято. Хотя Европейская Комиссия отмечала безопасность ядерных реакторов как важный вопрос в ходе присоединения, в ЕС нет установленных стандартов для этой области, эти вопросы должны регулироваться

правительствами стран-членов ЕС. Не существует каких-либо конкретных требований, которые должны выполняться странами-кандидатами (EU Enlargement Watch). Закрытие атомных электростанций приведет к возникновению новых проблем, включая затраты на выведение АЭС из эксплуатации и хранение образующихся при этом отходов. В нескольких странах ЦВЕ/ННГ, включая Литву, начали создавать фонды для этих целей (UN/ECE, 1998).

2. Обращение с радиоактивными отходами

Серьезную озабоченность во многих странах ЦВЕ/ННГ вызывает обращение с радиоактивными отходами и их хранение, включая такие высокоактивные отходы как отработанное ядерное топливо. До начала переходного периода, большинство стран региона отправляли высокорadioактивное отработанное ядерное топливо на переработку в Россию. В переходный период, однако, Россия сначала приостановила переработку отработанного топлива из третьих стран, а затем заявила о введении высоких цен за прием отработанного топлива. (В 1995 г. Россия объявила о планах строительства предприятия, предназначенного исключительно для переработки отработанного ядерного топлива из других стран, но его строительство было отложено.) В настоящее время большинство атомных электростанций стран ЦВЕ/ННГ хранят отработанное топливо на промплощадках АЭС. Серьезной проблемой для многих стран региона является также хранение радиоактивных отходов малой и средней активности.

Для России обращение с радиоактивными отходами также является серьезной проблемой. На атомных электростанциях страны хранится более 6 тысяч тонн отработанного топлива, еще 1 тысяча тонн хранится в специализированном предприятии для хранения. Значительные объемы радиоактивных отходов накоплены также военными предприятиями и исследовательскими учреждениями. Аварии в промышленности и неадекватное обращение с отходами привели к загрязнению ряда территорий, включая, по меньшей мере, два военных завода по переработке отработанного топлива. Хотя федеральное правительство в 1995 г. утвердило программу для разрешения проблем обращения с радиоактивными отходами, из федерального бюджета была выделена лишь небольшая часть предусмотренных финансовых ресурсов. В результате, предприятия хранения радиоактивных отходов получали незначительное финансирование и многие из них уже приближаются к пределу своих возможностей для их хранения, как по количественным, так и по качественным показателям. (ОЭСР, 1999)

3. Военные проблемы

С военным производством, включая производство ядерного оружия, связано значительное количество проблем в области радиоактивных отходов и ядерной безопасности. На международном уровне особую озабоченность вызывает, в частности, радиоактивное загрязнение морей и прибрежной полосы. Советским ВМФ были затоплены контейнеры с твердыми ядерными отходами, а также атомные реакторы (некоторые из которых содержали отработанное топливо), корабли с радиоактивными отходами и атомными реакторами в отдельных участках Карского и Баренцева морей и около восточного побережья Новой Земли. ВМФ СССР сбрасывал в эти моря и жидкие радиоактивные отходы (последний инцидент с участием ВМФ России был зафиксирован в 1993 г.). Более того, у Военно-морского флота России, который унаследовал атомные подводные лодки с ядерными ракетами от ВМФ СССР, нет адекватных мощностей для хранения радиоактивных материалов и отходов, в частности,

для переработки списанных подводных лодок, которые находятся в бухтах Кольского полуострова и на побережье Белого моря (ОЭСР, 1999). Структурную основу для разрешения некоторых из этих проблем представляет Декларация 1996 г. о военном сотрудничестве в области охраны окружающей среды в Арктике, принятая Норвегией, Россией и Соединенными Штатами. Норвегия и США помогли России в модернизации завода по переработке радиоактивных отходов в Мурманске. Япония предоставила помощь для модернизации временного хранилища радиоактивных отходов неподалеку от Владивостока (ОЭСР, 1999). Хотя Россия и другие ННГ открыли для общественности значительное количество информационных материалов о радиоактивном загрязнении ВПК СССР, по ряду важных вопросов часто недоступны данные мониторинга и другая важная информация. Остаются и такие проблемы, как обращение с радиоактивными отходами в ранее "закрытых" военных и научно-исследовательских центрах ядерного производства. Например, сотрудники природоохранных органов Томской области (Западная Сибирь) не имеют доступа к данным об обращении с радиоактивными отходами в Северске, ранее закрытом центре ядерного производства, который расположен в 13 км. от Томска (Zamparutti and Kozeltsev).

ПРИМЕЧАНИЯ

1. В большинстве стран ОЭСР и стран ЦВЕ/ННГ, надзор в области ядерной безопасности осуществляют независимые правительственные ведомства, поэтому эта проблематика рассматривается отдельно от других вопросов охраны окружающей среды. Отдельно организовано и международное сотрудничество в области ядерной безопасности в регионе. В ПДОС эти вопросы не рассматриваются.
2. На двух АЭС в странах ЦВЕ используются реакторы западной конструкции: Черновода (Румыния) и Крско (эта АЭС расположена на территории Словении и принадлежит Хорватии и Словении) (EU Enlargement Watch).
3. Агентство по атомной энергии, при ОЭСР, вместе с многосторонними программами помощи доноров, поддерживало разработку законов по ядерному регулированию и развитие соответствующих институтов в регионе.
4. Секретариат «NUSAC» находится в ЕС. В июле 1997г., произошло изменение институциональной структуры «NUSAC» с увеличением представительства стран ЦВЕ/ННГ за счет их объединения с 24 странами ОЭСР (G-24) в рамках единого форума, а также за счет переориентации в сторону большего учета политических вопросов.

ЛИТЕРАТУРА

- Angelo, P. (1996), *Ex-USSR Nuclear Technology and the World: Commercial Soviet Reactors*, (http://www.ida.net/users/pbmck/xsovnuc/exs_top.htm).
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1996), *The Nuclear Safety Account*, London, December.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1998), *Chernobyl Shelter Implementation Project, Environments in Transition*, Autumn, London.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1999), *Nuclear safety*, (<http://www.ebrd.com/english/opera/nucsaf/spnsa01.htm>), London.
- European Commission (EC), *Panel of High-level Advisors on Nuclear Safety in Central and Eastern Europe and the New Independent States: A Strategic View for the Future of the European Union's PHARE and TACIS Programmes*, (<http://www.europa.eu.int/comm/dg1a/nss/a.htm>), Brussels.
- EU Enlargement Watch et al. (1998), *Real Ways to Reduce Nuclear Risk in Eastern Europe*, London, October.
- Nuclear Energy Agency (NEA) (1999), *Update on nuclear law in Central and Eastern Europe*, NEA Update issue No. 1, Paris.
- G-24 Nuclear Safety Co-ordination Secretariat (NUSAC), *G-24 Nuclear Safety Co-ordination*, (<http://europa.eu.int/comm/dg11/g24>), European Commission, Brussels.
- OECD (1997), *Environmental Performance Reviews: Belarus*, Paris.
- OECD (1999), *Environmental Performance Reviews: Russia*, Paris (forthcoming).
- Sawhill, s. (1999), *Arctic Military Environmental Co-operation*, presentation to the Reading University Workshop on Contemporary Environmental Issues in Eastern Europe and the Former Soviet Union, Reading, UK, July.
- United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) (1998), *Environmental Performance Review of Lithuania* (draft), Geneva, July.
- United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) (1999), *Environmental Performance Review of Ukraine* (draft interim report), Geneva.
- Zamparutti, A. and M. Kozeltsev (1998), *Environmental Issues in Tomsk Oblast*, in *A Regional Approach to Industrial Restructuring in the Tomsk Region, Russian Federation*, OECD, Paris.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(14 1999 08 8 P) ISBN 92-64-87110-1 – No. 51450 2000