

Энергетика и окружающая среда

Среди многих факторов, предопределивших крах социализма в СССР и странах Центральной и Восточной Европы в период 1989-1991 гг., можно выделить и такую причину, как экологические последствия социалистической системы хозяйствования, вызывавшие все большее неприятие со стороны общественности. Спустя почти 20 лет в некоторых областях был достигнут важный прогресс на пути к устойчивому и рациональному использованию природных и энергетических ресурсов. Тем не менее, простым людям, по-видимому, редко приходится видеть реальные улучшения качества окружающей среды, особенно в наименее обеспеченных странах региона, расположенных в Средней Азии и на Южном Кавказе. Потребление энергии в расчете на один доллар ВВП существенно превышает среднемировые показатели в большинстве стран региона, особенно в странах Содружества Независимых Государств (СНГ). Биоразнообразие угрожают развитие городов и браконьеры, а быстрый рост потребительских расходов населения и числа автомобилей, отмеченный в Турции, приводит к повышенному загрязнению воздуха и увеличению количества отходов потребления в виде использованной тары.

Вопросы экологической устойчивости находятся в центре общих проблем развития, с которыми приходится сталкиваться странам региона в переходный период. Стремительный рост бедности и экономической незащищенности на фоне значительного сокращения производства и доходов населения, отмеченного в 1990-х гг., ослабил внимание общественности к экологическим проблемам. Низкая эффективность системы управления на центральном и местном уровнях по-прежнему не позволяет государству адекватно реагировать на экологические угрозы. Недостаточное развитие гражданского общества – особенно в СНГ и Балканских странах – препятствует мобилизации сил общественного экологического движения, которое играет важнейшую роль в распространении идеологии и практики рационального природопользования в странах ОЭСР.

Этим вопросам посвящен 9-й выпуск регионального бюллетеня *Переходный период: проблемы развития*, издаваемого совместно ПРООН и ЛШЭ. Поскольку проблемы развития и экологии носят особен-

но острый характер в странах Средней Азии, номер открывают материалы, в которых обсуждаются причины деградации земельных ресурсов в регионе (Владимир Михалев и Ажинияз Реимов); пути восстановления лесов в Узбекистане (Бен Слэй и Алексей Волков); а также опасность катастрофического наводнения в случае прорыва высокогорного Сарезского озера в Таджикистане.

Значительная часть региона представляет собой настоящую сокровищницу биоразнообразия, и все же кажется несколько удивительным, что редкие животные и растения могут прекрасно прижиться в бывшей зоне боевых действий. Но именно такой случай и описан в статье Николая Жарро, посвященной совместному проекту кипрских натуралистов, представляющих греческую и турецкую общину острова. Ученые работают над сохранением среды обитания муфлонов (горных баранов) и собирают сведения о редких и исчезающих видах местной флоры и фауны, которые сохранились в буферной зоне, разделяющей остров на две части. Тема следующего материала – важная роль гражданского общества в деле защиты окружающей среды. Его автор ДжоAnn Кармин представляет результаты своего исследования, проведенного среди экологических НПО в странах, недавно ставших членами ЕС. А Кристина Пару в своей статье показывает, как экологические НПО пытались воспользоваться ситуацией, сложившейся в процессе вступления Румынии в ЕС, чтобы помешать реализации двух правительственных проектов – в случае с тематическим парком Дракулы они одержали победу, а предотвратить строительство Трансильванской автострады все-таки не удалось.

Хлоя Брюс анализирует проблемы, связанные с российской ценовой политикой в сфере энергетики, и ее влияние на отношения России со странами СНГ и ЕС. Автор отмечает, что, в отличие от двух предыдущих лет, в нынешнем 2008 г. пока что не возникло серьезных угроз энергетической безопасности, но «страсти вокруг газовой трубы» продолжают кипеть и вряд ли в скором времени утихнут, что нередко вызывает у пишущей братии аналогии с «Большой игрой». С другой стороны, как отмечает Бен Слэй, вступающий в полемику с Брюс, стратегические противоречия по поводу добычи и транспортировки газа соседствуют с общими торговыми и экологическими интересами, и взаимозависимостью России и Европы в различных областях. В случае обострения проблем, связанных с изменением климата, эта общность, скорее всего, будет усиливаться.

Бен Слэй и Джеймс Хьюс

Деградация земельных ресурсов в Средней Азии

Владимир Михалев и Ажинияз Реимов 2

Инициатива стран Средней Азии в области управления земельными ресурсами

Региональный центр ПРООН в Братиславе 3

Восстановление лесов в Узбекистане: уроки Нуратау

Бен Слэй и Алексей Волков 5

Озеро Сарез в Таджикистане: чудо природы или бомба замедленного действия?

8

Ястребы, голуби и...горные бараны

Николай Жарро 9

Инвестиции в развитие гражданского общества: многообразие экологических НПО в странах Центральной и Восточной Европы

ДжоAnn Кармин 11

Деятельность экологических НПО в период подготовки стран к вступлению в ЕС

Кристина Пару 14

Страсти вокруг газовой трубы: успехи и неудачи российской газовой политики после 2005 года

Хлоя Брюс 17

Энергетическая политика, безопасность и развитие

Бен Слэй 20

Деградация земель в Средней Азии

Владимир Михалев и Ажинияз Реимов

В пяти среднеазиатских государствах – Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане – наблюдаются общие проблемы, связанные с деградацией земель, что объясняется как их географической близостью, так и советским наследием в виде экологических последствий нерационального природопользования. Особо уязвимы в этом отношении засушливые и полусухие земли Средней Азии (сухая степь, полупустыня, пустыня, соляные болота), где отмечаются различные виды деградации, особенно: ухудшение качества почв (утрата плодородия, засоление, заболачивание); выбивание пастбищ (вследствие избыточного выпаса, чрезмерно интенсивного землепользования и вырубки лесов); вырождение лесов (в результате незаконных лесозаготовок, пожаров, выпаса скота, эрозии); и эрозия земель, оползни и сели.

Печальным примером может служить ситуация в Приаралье. Высыхание Аральского моря оказывает поистине разрушительное воздействие на состояние почв в этом регионе, что непосредственно сказывается на экономическом положении и здоровье примерно 20 миллионов сельских жителей. По имеющимся данным, за последние десять лет урожай сельскохозяйственных культур в регионе снизился на 20-30%. Ежегодные потери сельскохозяйственного производства только в результате засоления почвы оцениваются в 2 миллиарда долларов США. Под угрозой находятся многие, в том числе и эндемичные, виды флоры и

фауны Средней Азии: уникальные биоценозы, сложившиеся в засушливых и горных районах, а также по берегам водоемов, не выдерживают все увеличивающейся нагрузки, связанной с ростом населения и отчаянными попытками сельских жителей хоть как-то обеспечить свое пропитание. При разработке макроэкономической политики и программ по борьбе с бедностью в этих странах необходимо уделять все большее внимание такому важнейшему вопросу, как внедрение методов устойчивого землепользования. Именно устойчивое землепользование является залогом обеспечения долговременного экономического роста в сельских районах, где сосредоточено большинство беднейшего населения Средней Азии.

Препятствия для устойчивого землепользования

Практически все процессы деградации земель в Средней Азии имеют антропогенные причины, т.е. обусловлены социально-экономическими факторами и нерациональной деятельностью человека. Следовательно, и исправить положение можно лишь посредством социально-экономических и экологических мер, направленных на обеспечение устойчивого управления земельными ресурсами. Для этого необходимо решить три проблемы, которые служат главными препятствиями на пути достижения означенной цели.

Неэффективная сельскохозяйственная политика и нерациональная система водопользования. В особенности это касается землевладения и аренды земли, административных ограничений в области производства и сбыта продукции растениеводства, а также доступа к материально-техническим ресурсам в сельском хозяйстве. По-прежнему сохраняется система центрального планирования советских времен, которая особенно заметно проявляется в поддержке производства такой среднеазиатской монокультуры



Когда-то здесь плескались воды Аральского моря...

© Panos Pictures

Инициатива стран Средней Азии в области управления земельными ресурсами (CACILM)

При поддержке Глобального экологического фонда (GEF) пять среднеазиатских государств в рамках программы CACILM предпринимают совместные усилия, чтобы сократить и обратить вспять процесс деградации земель. Эта программа, созданная в 2005 году, делает основной упор на повышение уровня жизни на селе посредством финансирования проектов в таких приоритетных областях, как сохранение плодородия почв и рациональное землепользование, совершенствование территориального планирования и распространение интегрированных подходов к управлению земельными ресурсами среди сельских жителей и представителей государственной администрации. ПРООН вносит свой вклад в эту программу, в частности, оказывая содействие устойчивому управлению пастбищными угодьями и горными пастбищами в Казахстане и Кыргызстане и помогая восстанавливать деградированные земли в Каракалпакстане и пустыне Кызылкум в Узбекистане.

Проекты CACILM не только помогают сельским жителям в странах Средней Азии решать местные экологические проблемы и бороться с бедностью, но и приносят результаты, имеющие транснациональное и даже глобальное значение. Сокращение потерь почвы может способствовать ослаблению частоты и интенсивности пыльных бурь, которые возникают в засушливых степях и пустынях Средней Азии. Уменьшение смыва почвы и, соответственно, количества пестицидов, попадающих в реки вместе с землей, способствует сохранению качества воды в Амударье и Сырдарье, которые служат источником оросительной и питьевой воды для жителей всех пяти среднеазиатских государств, а также Афганистана.

На сегодняшний день GEF предоставил программе финансирование в размере 20 миллионов долларов США. Сама по себе CACILM не в состоянии обратить вспять те негативные процессы, которые оказывают пагубное воздействие на хрупкие экосистемы Средней Азии. Однако программа предоставляет правительствам стран региона и международным донорам все более эффективные механизмы, позволяющие объединить усилия в борьбе с опустыниванием.

Региональный центр ПРООН в Братиславе

туры, как хлопок. Не менее важную роль играет и исключительно высокий уровень водопотребления на душу населения в некоторых среднеазиатских странах, обусловленный, прежде всего, нерациональной практикой водопользования в сельском хозяйстве.

Недостаточная способность государства разрабатывать и внедрять принципы устойчивого землепользования. Эта проблема существует как на федеральном, так и местном уровне. Плохо разработана соответствующая нормативная база, т.е. правила, регламентирующие землеустройство и зонирование землепользования, которые бы использовались при экономическом планировании на местах. А существующие нормативы применяются недостаточно эффективно. На большей части Средней Азии по-прежнему отсутствует четкое правовое регулирование в сфере земельной собственности – существует множество нерешенных проблем, касающихся правового статуса государственных земель, аренды и частной собственности на землю. Все это существенно снижает эффективность усилий по борьбе с нерациональным землепользованием.

Несовершенное экологическое законодательство. В первую очередь, это касается сводов правил, регламентирующих порядок использования лесных и водных ресурсов, а также законов об охране природы и сохранении биологического разнообразия. Большая часть такого законодательства создавалась еще в советский период. Правда, некоторые среднеазиатские страны сумели оперативно обновить свое экологическое законодательство, но в ряде других отмечается существенное отставание в данной области.

Ответные меры

Правительства среднеазиатских государств, при поддержке международных агентств развития, предпринимают усилия по исправлению ситуации. Хотя характер и масштабы этих усилий в

разных странах региона существенно варьируются, в целом они отражают растущую озабоченность тем, что экономический рост, наметившийся в Средней Азии в последнее десятилетие, может остановиться, если не будет обеспечено более эффективное решение сопутствующих экологических проблем. Аналогичным образом, и представители национальных правительств, и международные доноры все чаще признают, что для борьбы с бедностью среди сельского населения может потребоваться реформирование нынешней системы землепользования. Ниже мы остановимся на наиболее важных мерах в этом направлении.

Земельная реформа. Хорошо продуманная и эффективно воплощенная в жизнь схема приватизации земли (в том числе, через долгосрочную аренду с правом последующего выкупа) может создать у собственника/арендатора необходимые стимулы для вложения средств в развитие устойчивого землепользования (см. статью «Восстановление лесов в Узбекистане: уроки Нуратау» в этом же номере бюллетеня). Земельные реформы, начатые в Кыргызстане в 1993 г., существенно способствовали росту сельскохозяйственного производства и продуктивности угодий, отмеченному в 1990-х гг.

Более широкое использование методов планирования интегрированного землепользования при разработке государственных инвестиционных проектов и в жилищном строительстве. Данная мера может ускорить процесс внедрения методов устойчивого землепользования в практику частных лиц и компаний в таких областях, как планировка ландшафта, сооружение желобов, организация сбора поверхностного стока и предотвращение эрозии почв.

Восстановление лесов. Леса обеспечивают естественную защиту от оползней и наводнений, и хорошо предохраняют почву

от эрозии, но в Средней Азии этот ценнейший природный ресурс почти повсеместно находится в угрожающем положении (см. статью «Уроки Нуратау»). Поэтому необходимо принять срочные меры по лесовозобновлению, а, при необходимости, и лесонасаждению, чтобы остановить эту опасную тенденцию.

Увеличение и развитие человеческого капитала. Критически важно увеличить количество сельских населенных пунктов, в которых проживают люди, получившие подготовку в области интегрированного землепользования. Зачастую для этого требуется расширить полномочия агентств по охране окружающей среды за пределы их обычных надзорно-наблюдательных функций и включить в круг их деятельности развитие трудового потенциала сельского населения, в частности путем создания системы услуг по распространению сельскохозяйственных знаний. (Другой вопрос, удастся ли таким образом удержать способных специалистов на селе, где в них ощущается наибольшая потребность.)

Рост числа охраняемых территорий. Необходимо создавать заповедники, где коммерческая деятельность строго запрещена, а также совершенствовать управление теми охраняемыми природными территориями, где земельные, лесные и прочие ресурсы используются местным населением для удовлетворения своих собственных нужд.

Привлечение к работе частного сектора и НПО. Государственные ведомства могут передать свои функции по оказанию услуг населению частному сектору и общественным организациям. Например, среднеазиатская сеть RIOD¹ играет важную роль в распространении информации и передового опыта в сфере землеустройства и землепользования.

Увеличение финансирования. Необходимо предусмотреть в национальных бюджетах и в бюджетах донорских программ содействия развитию увеличение ассигнований на мероприятия в области организации рационального землепользования. «Инициатива стран Средней Азии в области управления земельными ресурсами» (CACILM)² располагает бюджетом в 700 миллионов долларов США. Эта программа, осуществляемая под руководством Азиатского банка развития при поддержке Глобального экологического фонда (Global Environment Facility), оказывает содействие развитию интегрированных подходов в области устойчивого землепользования, которые основаны на совершенствовании системы землеустройства и зонирования землепользования, а также обеспечении охраны и рационального использования водных ресурсов.

Проблема устойчивого землепользования в контексте макроэкономической политики

Как в концепциях макроэкономического развития, так и в программах по сокращению бедности в Средней Азии, уделяется все больше внимания обеспечению устойчивой системы земле- и водопользования, необходимой для повышения продуктивности сельскохозяйственных земель и, тем самым, уровня жизни в сельских районах, где проживает большая часть беднейшего населения Средней Азии. В Программе Узбекистана по повышению благосостояния населения на 2007-2011 гг. предлагается увеличить размеры земельных наделов *декханских* (частных)

хозяйств за счет сокращения доли *ширкатов* (колхозов), постепенного отказа от хлопковой монокультуры и перехода к выращиванию других культур, особенно на маргинальных землях. Примерно 18% бюджетных ассигнований отводится на восстановление ирригационных систем и закупку оборудования для обеспечения более эффективного водопользования (например, счетчиков воды).

Кыргызская Программа развития страны на 2006-2010 гг. рассматривает снижение урожайности почвы и сокращение площади обрабатываемых земель как наиболее серьезные проблемы, сдерживающие развитие. Поэтому в ней предлагается закрепить имущественные права сельских собственников посредством завершения процесса приватизации земли и ускоренного развития вторичных рынков земли. Это позволит передать значительную часть колхозных и совхозных земель в собственность более эффективных частных фермерских хозяйств. Также предусмотрено повышение эффективности водопользования путем восстановления и модернизации ирригационной системы Кыргызстана в сочетании с развитием объединений водопользователей, несущих коллективную ответственность за поддержание этих оросительных систем.

Вторая по счету Программа Таджикистана по сокращению бедности на 2007-2009 гг., осуществляемая при поддержке Всемирного банка, также делает упор на реконструкции ирригационной и дренажной системы и поддержку объединений водопользователей в целях восстановления плодородия земель и увеличения обрабатываемых площадей. Правда, в отличие от упомянутых выше программ Узбекистана и Кыргызстана, в ней практически не затрагиваются проблемы обеспечения более эффективной системы землевладения и оптимизации водопользования.

При рассмотрении проблем деградации земель, программы экономического развития и сокращения бедности в Средней Азии делают большой упор на государственные инвестиционные проекты – особенно это касается мер в области ирригации, регулирования паводков и защиты от наводнений. При всей своей важности, подобные меры не должны отвлекать внимание от таких в высшей степени актуальных задач, как реформирование аграрной политики и законодательно-правовой базы или увеличение числа квалифицированных специалистов в области управления земельными и водными ресурсами в государственном, частном и гражданском секторах. Определенные сдвиги в нужном направлении уже есть, но реализация принятых мер по-прежнему идет с большим трудом.

Авторы являются сотрудниками Регионального центра ПРООН в Братиславе. Владимир Михалев работает советником-консультантом в отделе по борьбе с бедностью, а Ажинияз Реимов – менеджером регионального проекта ПРООН в рамках программы "Окружающая среда и безопасность", осуществляемой совместными усилиями ПРООН, ЮНЕП, ОБСЕ, ЕЭК ООН, РЭЦ для Центральной и Восточной Европы и НАТО.

1. Международная сеть НПО по борьбе с опустыниванием и засухой (Reseau International des ONGs pour le Lutte Contre la Desertification): <http://www.deserts.narod.ru/rus/index.htm>.

2. The Central Asian Countries' Initiative for Land Management: <http://www.global-mechanism.org/products-services/cacilm>.

Восстановление лесов в Узбекистане: уроки Нуратау

Бен Слэй и Алексей Волков¹

Поскольку около 80% территории Узбекистана приходится на пустынные и полупустынные экосистемы, исторически сложилось так, что большая часть населения проживает в местах, покрытых лесом, которые занимают всего 5% территории страны. Леса произрастают в обильно обводненных районах и создают благоприятный для жизни человека микроклимат и среду обитания. Кроме того, они традиционно служили важным источником древесины, топлива, орехов, ягод, целебных растений и дичи. Однако сегодня многие естественные и искусственно насаженные леса в Узбекистане вырождаются или даже полностью исчезают. В этой статье описываются причины обезлесения Узбекистана и представлен ряд уроков, которые можно извлечь из опыта проведения мероприятий по лесовозобновлению² в рамках действующего проекта ПРООН по созданию Нуратау-Кызылкумского биосферного заповедника.

Обезлесение: советское наследие и его последствия

Советский период в истории страны был отмечен быстрым ростом численности населения, вследствие увеличения продолжительности жизни и сокращения смертности, обусловленных широкой доступностью современных медицинских услуг. Рост населения привел к повышенной нагрузке на окружающую природную среду, в том числе и леса. Вдобавок практически все леса перешли в государственную собственность и оказались в ведении либо всесоюзной системы заповедников и заказников, либо государственных лесных и земельных фондов. Ни местные сообщества, ни частные лица не имели официальных прав собственности на земельные и лесные ресурсы, а также прав пользования ими, если не считать возделывания приусадебных участков. И, пожалуй, самое важное, что система центрального планирования произвела переворот в сельском хозяйстве Узбекистана, превратив его в одного из главных поставщиков хлопка для советской легкой промышленности. Многие леса стали жертвой монокультуры хлопка, опиравшейся на систему центрального управления и сеть государственных предприятий – совхозов и колхозов. Традиционные связи между кочевыми и оседлыми сообществами оказались нарушены, а вместе с ними исчезли и сопутствующие традиции землеустройства и землепользования. Многовековой опыт лесоводства и садоводства был по большей части утрачен, что нанесло дополнительный ущерб лесным ресурсам Узбекистана.

Распад СССР в 1991 г. ускорил развитие рыночной экономики в стране, но, вместе с тем, с утратой опоры на стабильные государственные зарплаты и субсидии, экономическое положение населения, особенно на селе, становилось все более ненадежным. Поэтому для многих сельских жителей экономические перспективы оказались напрямую связанными с доступом к природным ресурсам, в том числе и к ресурсам узбекских лесов. Стали стихийно возникать рынки продукции лесоводства. Но для хорошей работы рынков необходима соответствующая правовая база, т.е. права участников рынка должны быть четко определены и защищены.

По мере того, как узбекские леса стали приобретать коммерческую ценность, все более очевидной становилась неспособность государственных органов эффективно управлять подведомственными им активами. Земельные угодья в лесистой местности, принадлежавшие Государственному земельному фонду и находившиеся в пользовании колхозов, зачастую страдали от чрезмерного выпаса скота, излишне интенсивной заготовки леса или иных видов нерациональной хозяйственной деятельности, повышавшей вероятность эрозии почвы и внезапных бурных паводков.

Особенно серьезные проблемы стала создавать практика животноводства, возникшая в 1990-е гг. Экономическая нестабильность и незащищенность прав землевладельцев и землепользователей привели к тому, что многие сельские жители стали вкладывать средства в приобретение скота, а нерегулируемый рост поголовья вызвал такие последствия, как перетравливание пастбищ и деградация земель в лесистой местности. Эти проблемы усугублялись повышением спроса на лесоматериалы, поскольку распалась существовавшая в советские времена система хозяйственных связей, и поставки древесины и пиломатериалов из России и других стран СНГ прекратились. Кроме того, неразвитость системы газоснабжения на селе также увеличивала спрос на древесное топливо.

Привлечение местного населения к работе по проекту Нуратау: достижение справедливого баланса между правом собственности и обязанностями

Нерациональное использование природных ресурсов нередко объясняется тем, что образуется нежелательный разрыв между правами пользователя и ответственностью собственника. В сущности, процесс обезлесения в Узбекистане можно обратить вспять, по крайней мере, отчасти, восстановив соответствие между этими правами и обязанностями. На практике это означает – предоставить местным жителям больше официальных прав на пользование лесными ресурсами, чтобы повысить их заинтересованность в более бережном к ним отношении и сохранении окружающей среды.

Проект ПРООН и правительства Узбекистана по созданию Нуратау-Кызылкумского биосферного заповедника как модели сохранения биоразнообразия в Узбекистане показывает, насколько важно уя-



Незаконная заготовка леса в природоохранной зоне в Каракалпакистане наносит огромный ущерб лесным ресурсам республики (Узбекистан)



Сохранение агробиоразнообразия в Средней Азии даст возможность увеличить урожай фруктов и орехов

зять между собой права и обязанности местных жителей в сфере природопользования³.

Уже первые результаты проекта убедительно свидетельствуют о том, что повышение защищенности прав землевладельцев и землепользователей, а также уровня их знаний в области лесоводства, наряду с развитием системы сбыта продукции лесоводства, может создать ключевые предпосылки для успешного возобновления лесонасаждений в Узбекистане.

Государственное управление лесного хозяйства обычно заключает лишь краткосрочные договоры (на 1 год) на аренду земель Государственного лесного фонда с физическими лицами и коммерческими организациями и требует отчислять государству 70% доходов (в денежной и натуральной форме). Соответственно, арендаторам остается лишь 30%. Более того, согласно закону «О лесах» аренде подлежат только деградированные земли Государственного лесного фонда. В результате многие пользователи лесных ресурсов предпочитают не заключать договор аренды и занимаются неофициальным промыслом (несанкционированная заготовка леса и выпас скота на лесных землях без соответствующего разрешения), зачастую не заботясь о рациональной эксплуатации и сохранении этих ресурсов.

В рамках проекта Государственное управление лесного хозяйства согласилось испытать пробный вариант новой системы аренды на 10-ти участках общей площадью 43 га. Их взяли в аренду жители местных деревень, проживающие в непосредственной близости от своих участков. В случае выполнения арендатором всех условий договора им предоставлялась возможность продлить его после первого года аренды на 5 лет с перспективой дальнейшего продления до 10 лет. Кроме того, доля доходов арендаторов была увеличена до 50%, а первые два года они вообще освобождались от арендной платы. В рамках проекта арендаторы также обучались технике посадки и подрезки плодовых деревьев и прочим навыкам садоводства, утраченным в советский период. Хотя в Узбекистане отмечается рост внутреннего рынка лесохозяйственных продуктов, организаторы проекта приняли дополнительные меры, гарантирующие арендаторам надежный сбыт их продукции. К проекту привлекли

австрийскую компанию «Натуральные продукты» (имеющую представительство в Самарканде), которая заключила с арендаторами контракты на закупку продукции органического земледелия.

Результаты стали видны уже в первый год работы по проекту (т.е. в 2004 г.). На арендованных участках был восстановлен растительный покров, в то время как окружающая земля осталась совершенно бесплодной и заброшенной. Арендаторы вложили средства в посадку фруктовых и орехоплодных деревьев, а также производство саженцев для продажи Государственному управлению лесного хозяйства и другим клиентам. Успешное развитие проекта побудило местных жителей в дополнение к первоначальным 43 га взять в аренду еще 75 га деградированной земли.

Уроки Нуратау

Укрепление прав собственности стало главным инструментом в привлечении местных жителей к работе по восстановлению лесонасаждений. Арендаторы с большей долей вероятности склонны вкладывать средства в лесовозобновление, когда их контракт с Государственным управлением лесного хозяйства гарантирует им долгосрочную возможность получения дохода.

Однако лежащий в основе проекта экономический анализ, показывает, что в данной ситуации безубыточность достигается после пяти лет аренды (см. нижнюю строку в табл. 1), т.е. по истечении срока арендного договора. Чистая прибыль существенно возрастает на шестом году, когда зрелые плодовые деревья позволяют собрать хороший урожай орехов и фруктов, и получить большую выручку от их реализации. А это означает, что арендаторы ожидают поступления основной части доходов только после продления договора. Разумеется, некоторая неопределенность относительно дальнейшего развития событий сохраняется. Однако положение о возможности продления договора до 10 лет без изменения первоначальных условий должно несколько укрепить уверенность в завтрашнем дне. И хотя в данной ситуации можно сказать, что степень риска варьирует «от умеренной до высокой», арендаторы идут на этот риск.

Сельские жители верят в надежность договоров аренды с Государственным управлением лесного хозяйства, чему способствовали предварительные дискуссии и переговоры с участием всех заинтересованных сторон: сельских жителей/арендаторов, представителей Государственного управления лесного хозяйства (лесхоза), областной администрации (*хокимият*) и местного совета (*махалля*). Кроме того, по коллективной инициативе был создан и совместный совет по лесоустройству для решения спорных вопросов, касающихся аренды. Иными словами, все стороны согласовали и определили права собственности и разработали механизм их защиты, т.е. создали необходимые предпосылки для хорошего развития рыночных процессов.

Повышение уровня знаний местного населения в области садоводства и лесоводства, и оказание помощи местным участникам проекта в понимании взаимосвязи между бедностью и нерациональной эксплуатацией лесных ресурсов является критически важным. В данном случае проект выступал в качестве инструмента развития полезных навыков. Без такого стимула было бы трудно убедить арендаторов перейти от неустойчивого использования лесных ресурсов в своей животноводческой практике к возобновлению лесонасажде-

Таблица 1. Оценка доходов арендаторов (в расчете на 1 га в долларах США)

	Срок аренды (кол-во лет)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
a	Совокупный доход	\$44	\$45	\$43	\$70	\$545	\$1622	\$2891	\$4102	\$5495	\$6883
b	Арендная плата*	\$0	\$0	\$19	\$22	\$263	\$781	\$1389	\$1973	\$2642	\$3309
c	Валовой доход арендатора (a – b)	\$44	\$45	\$24	\$48	\$282	\$841	\$1502	\$2129	\$2853	\$3574
d	Общие издержки (e + f)	\$392	\$393	\$388	\$393	\$453	\$597	\$771	\$932	\$1120	\$1308
e	- Издержки на рабочую силу**	\$11	\$12	\$7	\$12	\$72	\$216	\$390	\$551	\$739	\$927
f	- Прочие издержки	\$381	\$381	\$381	\$381	\$381	\$381	\$381	\$381	\$381	\$381
g	Чистая прибыль арендатора (c – d)	-\$348	-\$348	-\$364	-\$345	-\$171	\$244	\$731	\$1197	\$1733	\$2266

*Выплачивается Государственному управлению лесного хозяйства.

**Вмененный доход/потери от нереализованных альтернативных возможностей заниматься иными видами деятельности, приносящими доход.

Источник: Ирина Ким и Томас Фальк, «Экономический анализ проекта по сдаче в аренду участков лесной земли в Нуратау-Кызылкумском биосферном заповеднике» (рабочие материалы проекта).

ний. Если практика облесения деградированных земель путем сдачи их в долгосрочную аренду приобретет более крупные масштабы, то соответствующие организационные функции здесь должно взять на себя государство при поддержке НПО. Подобный шаг означал бы собой очень важную эволюцию государственных ведомств – они бы вышли за рамки своих традиционных контрольных функций и, в дополнение к ним, стали заниматься развитием экономического потенциала на селе. Многие страны ОЭСР уже реализуют подобные государственные программы по распространению сельскохозяйственных знаний в сельской местности.

Наличие долговременных гарантий доступа к рынку является важнейшим условием обеспечения устойчивой практики лесоводства. Отсутствие уверенности в том, что возможность реализовать продукты леса сохранится и через два-три года, побудит арендаторов к краткосрочному вложению средств и не столь рациональному ведению хозяйства, например, они станут выпасать скот на других землях, за пределами своего участка. С этой целью австрийская фирма «Натуральные продукты» обучила арендаторов основным способам переработки плодов. Компания закупила часть их урожая, а остальная продукция была продана на местных рынках.

Также необходимо обеспечить доступ к финансированию. По имеющейся оценке начальные издержки составили 381 доллар на 1 га. Хотя эта сумма включает вклад арендаторов в натуральной форме, оставшаяся часть является тяжелым бременем для сельских жителей, не имеющих доступа к банковским услугам. Поэтому для обеспечения арендаторов стартовым капиталом и оборотными средствами может потребоваться микрофинансирование. Изначально подобный элемент не был предусмотрен, но впоследствии к работе по проекту подключилась и организация из Самарканда, предоставляющая микрокредиты арендаторам.

Первостепенное значение имеет надежность обязательств со стороны государственной власти. Этот проект показал, что и в рамках действующего законодательства Узбекистана можно существенно улучшить ситуацию в сфере защиты прав собственников и пользователей земли. Вместе с тем, любое нарушение условий

арендного договора Государственным управлением лесного хозяйства, например, отказ продлить аренду после истечения первого 5-летнего срока, подорвало бы доверие к системе и препятствовало бы инвестированию средств в восстановление лесонасаждений со стороны местных жителей.

Каковы перспективы на будущее? Этот проект носит экспериментально-показательный характер, и его результаты, в конечном итоге, будут определяться готовностью Государственного управления лесного хозяйства взять на вооружение подходы и методики, выработанные в ходе проекта, и распространить их по всей стране, используя механизмы государственной политики. Опыт проекта показывает, что предоставив государственную гарантию прав местных жителей на получение дохода от пользования земельными и лесными ресурсами на арендной основе, можно придать экологически нерациональной хозяйственной практике прямо противоположное направление. Однако для расширения масштабов подобной деятельности необходимо, чтобы кто-то взял на себя функцию по развитию экономического потенциала сельского населения, которую в регионе Нуратау выполняет данный проект. Особенно важную роль здесь могло бы сыграть создание системы государственных услуг по распространению сельскохозяйственных знаний в сельской местности. Такая система способствовала бы объединению усилий государственных ведомств и специализированных НПО, имеющих опыт работы в данной области.

Бен Слэй - директор Регионального центра ПРООН в Братиславе.
Алексей Волков - специалист по экологии, сотрудник Представительства ПРООН в Узбекистане.

1. При подготовке данной статьи также широко использовались материалы, предоставленные менеджером проекта по созданию Нуратау-Кызылкумского биосферного заповедника Сергеем Загребиним; координатором проекта по мероприятиям в области лесовосстановления Ириной Ким; сотрудником Международного агентства по вопросам развития Томасом Фальком и компанией LTSI - субподрядчиком проекта в области восстановления лесов.
2. Под «лесовосстановлением» (или «возобновлением лесонасаждений») понимается восстановление лесов в местах их вырождения, а «лесонасаждение» (или «облесение») означает посадку лесов там, где их раньше не было.
3. Этот проект работает с 2001 г. и финансируется Глобальным экологическим фондом, офисом ПРООН в Узбекистане и немецкой экологической НПО «НАБУ» (NABU), выделивших на его реализацию 1 миллион долларов. Более подробную информацию можно получить на сайте: www.nature.uz.

Озеро Сарез в Таджикистане: чудо природы или бомба замедленного действия?

В Средней Азии есть несколько естественных высокогорных озер. Самое большое из них – Сарез, или Сарезское озеро, в Таджикистане. Объем воды в Сарезе составляет около 17 миллиардов кубометров, а его протяженность – около 60 километров. Озеро образовалось в 1911 г. в результате землетрясения в горах Памира, вызвавшего сход огромного оползня, перекрывшего русло реки Мургаб. Сейчас воду озера сдерживает естественная завальная плотина (названная Усойским завалом в память о похороненном под ней кишлаке Усой), расположенная на высоте 3200 метров над уровнем моря. На сегодняшний день это высочайшая в мире плотина высотой свыше 550 метров.

До недавнего времени об озере Сарез и той потенциальной опасности, которую оно таит для расположенных ниже селений и прилегающих равнинных территорий, было мало известно за пределами Таджикистана. Согласно ряду исследований, в случае сильного землетрясения или скального оползня вблизи озера, так называемая «правобережная» часть плотины – гряда земли и обломков скальной породы объемом в три кубических километра – может обрушиться в озеро. Это вызовет огромную волну, которая прорвет остатки плотины, и стена воды, хлынув вниз, затопит примерно шесть миллионов человек, проживающих в нижнем течении рек Бартанг, Пяндж и Амударья в четырех странах региона – Афганистане, Узбекистане, Туркменистане и Таджикистане.

К сожалению, сценариев будущей катастрофы на озере Сарез существует намного больше, чем реальных предложений по решению этой проблемы. Ряд специалистов предлагает проделать в плотине водоводы и постепенно спустить озеро. Но, поскольку Усойский завал образовался в результате произо-



Фото любезно предоставлено Лабораторией по обработке материалов аэрокосмической съемки, космический Центр НАСА им. Джонсона (<http://eol.jsc.nasa.gov>), снимок № ISS002-E-7771.JPG

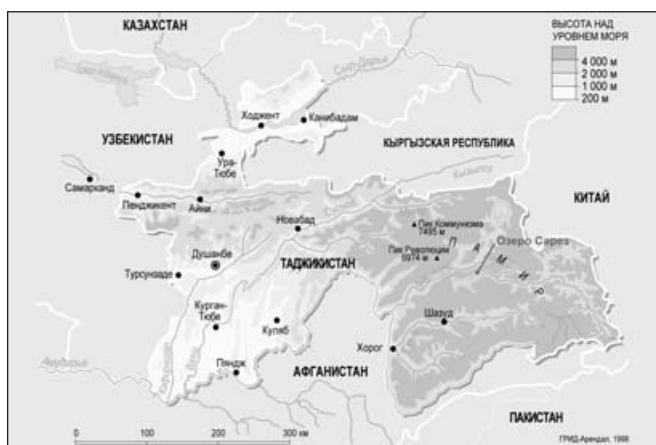
шедшего почти сто лет тому назад природного катаклизма, а не человеческой деятельности, гидрологи пока не пришли к единому мнению относительно возможного исхода подобных попыток. Ведь не исключено, что устройство водоводов приведет не просто к снижению давления на плотину, а вызовет ее обрушение с уже описанными катастрофическими последствиями.

В последние годы существенно усилилось просачивание воды через плотину, и эрозия Усойского завала развивается со скоростью 30-40 метров в год. В июле 2005 г. датчики системы оповещения зафиксировали необычайно быстрый подъем уровня воды в озере, и служба наблюдения и оповещения немедленно отреагировала на сигнал. К счастью, эвакуация жителей ближайших горных селений не потребовалась, но зато был хороший повод убедиться в эффективности новой системы оповещения, созданной правительством страны при поддержке международного сообщества.

Перед лицом сохраняющейся неопределенности государственные и международные организации продолжают осуществлять мониторинг уровня воды и давления на плотину, сдерживающую озеро Сарез. Пока особых колебаний не наблюдается. Как говорят на Востоке, «Иншалла!»¹...

Источники: Специальная экономическая программа ООН для стран Средней Азии (SPECA), 2004; Всемирный банк, 2000; и Eurasianet.org 2005.

1. Т.е. «все в руках Божьих» или «На все Божья воля ...» (араб.)



© Филипп Рекацевич, Эмманюэль Бурнэ, UNEP/GRID-Arendal, топографическая карта Таджикистана. Электронная картографическая библиотека UNEP/GRID-Arendal. Доступна на сайте: http://maps.grida.no/go/graphic/tajikistan_topographic_map

Ястребы, голуби и... горные бараны

Николя Жарро

В буферной зоне на Кипре процветает биоразнообразие

С 1974 г. в горной деревушке Варисея никто не живет. Это небольшое поселение расположилось на склоне холма в нейтральной зоне, разделяющей остров на две части, – северную, где живет большинство турок-киприотов, и южную, где сосредоточена основная часть греко-киприотского населения. Как и все покинутые жилища, некогда добротные каменные дома, обдуваемые ветрами и заросшие дикими травами, начинают постепенно разрушаться. И все же деревня не совсем пустует... Через некоторое время после ухода людей там появились новые необычные обитатели – самые крупные дикие млекопитающие, встречающиеся на Кипре. Это представители эндемического вида кипрских горных баранов – муфлонов. Сегодня их популяция насчитывает немногим более 3000 особей, но в этом районе они встречаются с завидной регулярностью.

Буферная зона, или так называемая «зеленая линия», в своем нынешнем виде была создана в 1974 г. после вооруженного конфликта. Она усеяна минными полями, патрулируется миротворческими силами ООН и с обеих сторон строго охраняется многочисленными армейскими подразделениями. Извилистая полоса буферной зоны пересекает весь остров: она разделяет на две части столицу Кипра Никосию, занимает почти 3 процента территории страны и в некоторых местах достигает в ширину более шести с половиной километров.

Не превратилась ли она неожиданно в заповедник дикой природы? На этот вопрос попытались ответить специалисты из греческой и турецкой общин, предпринявшие беспрецедентную попытку междисциплинарного научного сотрудничества. Конечно, и раньше имело место сотрудничество при решении узко специальных проблем, но сейчас впервые за 30 лет сделана попытка объединить усилия в рамках такого масштабного проекта, как оценка состояния флоры и фауны в буферной зоне. Возможно, там обнаружатся



В некоторых местах «Зеленая линия» – так называют буферную зону, разделяющую остров на две части, – имеет ширину более 6 километров.
© Миротворческий контингент сил ООН на Кипре (UNFICYP)

такие эндемические виды растений, как тюльпан *Tulipa cyprica* или офрис Кочи *Ophrys kotschyi*, а также пресноводные черепахи. В буферной зоне могли найти прибежище и многие другие представители охраняемой флоры и фауны, поскольку, в отличие от других территорий острова, она не испытывает негативных экологических последствий массового жилищного строительства и быстрого развития туризма, разрушающих их среду обитания. По мнению орнитолога Ириса Хараламбиду, такие редкие виды птиц, как авдотка, теряют свои биотопы за пределами «зеленой линии». Если в пределах буферной зоны возникнет достаточно большая для дальнейшего размножения популяция этих птиц, это будет, несомненно, способствовать их выживанию на острове.

Группу из 14 исследователей создал представитель турецкой общины, ботаник Салих Гусель. По его отзывам, им очень хорошо работаете вместе. «У нас складываются прекрасные отношения с греческими коллегами. Все мы – ученые, а ученых отличает такая общая черта, как любопытство. Каждый член группы проявляет большой интерес к проекту, поэтому у нас нет никаких проблем». Помимо сбора данных по биоразнообразию, проект ставит своей целью показать, что универсальные научные ценности и общая забота о сохранении окружающей среды могут служить важными инструментами укрепления мира. Возможно, благодаря таким усилиям, буферная зона со временем превратится для Кипра из символа разделения в символ надежды на мирное и стабильное будущее.

Конфликты и окружающая среда

Существует четыре возможных варианта взаимоотношений между окружающей средой и конфликтами: экология может служить связующим элементом для развития сотрудничества и укрепления доверия в постконфликтных ситуациях; быть источником конфликта, как в Судане¹; или же, напротив, стать результатом конфликта, как в случае применения боеприпасов с обедненным ураном на территории бывшей Югославии². И, наконец, длительное снижение уровня или прекращение социально-экономической деятельности на постконфликтной территории иногда невольно способствует сохранению экологически уязвимых биотопов. На Кипре присутствуют все четыре варианта.

Использование экологического сотрудничества в миротворческих целях не является чем-то принципиально новым. Отдел по ликвидации последствий конфликтов и стихийных бедствий Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), например, наладил трансграничное сотрудничество по наиболее актуальным экологическим вопросам между израильянами и палестинцами. ПРООН с 1998 г. оказывает поддержку совместным проектам греческой и турецкой общин на Кипре (возобновление лесонасаждений, развитие органического земледелия, утилизация отходов), поскольку очевидно, что по отдельности различные общины, населяющие этот небольшой остров, не в состоянии решить общие экологические проблемы.

Экологические программы, ставившие своей целью укрепление межобщинного сотрудничества на Кипре, развивались поэтапно. На первой стадии, вплоть до конца 1990-х гг., осуществлялись «параллельные проекты». Иными словами, специалисты из греческой и турецкой общин занимались изучением одних и тех же проблем, но работали независимо и редко встречались; этот подход использовался при проведении исследований по поиску методов искоренения

таких заболеваний животных, как бруцеллез и эхинококкоз. С открытием контрольно-пропускных пунктов через «зеленую линию» в 2003 г. начался второй этап развития совместных проектов, т.е. греческие и турецкие ученые продолжали работать независимо, но стали проводить регулярные встречи для координации своих усилий.

Третий этап наступил в 2005 г., когда акцент стал делаться на реализацию совместных проектов, осуществляемых уже единой группой исследователей, представляющих обе общины. Примером такого подхода может служить уже упомянутый проект по изучению биоразнообразия в буферной зоне. Еще одним примером является создание сети специализированных исследовательских групп по определенной проблематике, куда входят: Консультативная группа по развитию молочной промышленности (MADAG)³, Консультативная группа по развитию органического земледелия на Кипре (COAG)⁴, а также недавно созданный Форум по борьбе с эпидемическими заболеваниями (EDF) и Кипрский форум сторонников защиты окружающей среды (CESF). Как следует из их названия, эти организации, чья деятельность охватывает весь остров, занимаются развитием молочной промышленности и органического земледелия на Кипре,



Кипрский муфлон, разновидность дикого барана, нашел себе прибежище в демилитаризованной буферной зоне

обсуждают пути повышения уровня готовности к эпидемиям, а также расширения деятельности НПО в сфере экологического просвещения и пропаганды. Хотелось бы надеяться, что по мере роста и укрепления этих организаций, созданных ПРООН, им удастся поднять экологическое сотрудничество на четвертую стадию, когда диалог между двумя общинами и координация усилий приобретут постоянный характер.

Разумеется, разделение острова имеет негативные экологические последствия. К примеру, отход турецкой общины Кипра от соблюдения законодательства ЕС в области экологии⁵ влечет за собой серьезные расхождения в экологических стандартах, особенно при оценке экологических последствий хозяйственной деятельности, а также в области экологической ответственности предприятий, городского планирования и создания природоохраненных территорий. Бум туризма и жилищного строительства, наметившийся в последнее время в турецкой части Кипра, приводит к разрушению естественных экосистем, резкому увеличению объема добычи камня и все возрастающим проблемам в области санитарии. Аналогичным образом, низкий уровень технического сотрудничества между двумя община-

ми по экологическим проблемам повышает опасность возникновения в буферной зоне стихийных пожаров и вспышек пандемии.

Буферная зона и биоразнообразие

На этом фоне буферная зона фактически превратилась в заповедник. Аналогичные ситуации складывались и в других странах, когда после конфликта появлялась «нейтральная территория». Демилитаризованная зона, разделяющая Северную и Южную Корею, за последние 50 лет стала заповедником для ряда исчезающих видов растений и животных⁶. Начиная с 1974 г., некоторые части буферной зоны патрулируются миротворцами ООН, а на остальной территории можно заниматься сельским хозяйством, но нельзя возводить новые строения. Охота там запрещена повсеместно, что должно дополнительно способствовать сохранению исчезающих видов. Однако группа по изучению биоразнообразия (при поддержке Кипрского охотничьего фонда) регулярно обнаруживает следы браконьерской охоты на зверей и птиц в буферной зоне. Более того, на тех участках, где разрешается заниматься сельским хозяйством, ученым приходится часто видеть стихийные свалки мусора и пустые контейнеры из-под опасных пестицидов, которые, по всей видимости, вывозят туда жители близлежащих поселков.

Даже если окажется, что редким эндемичным видам животных действительно удалось выжить в буферной зоне, без диалога и серьезной просветительской работы с местным населением трудно рассчитывать на то, что они не исчезнут вскоре после объединения острова. Поэтому сейчас при поддержке ПРООН параллельно осуществляется еще один совместный проект – специалисты, представляющие и греческую, и турецкую общины, проводят работу с жителями деревни Маммари (расположенной на краю буферной зоны) по созданию микрозаповедников в тех местах, где предположительно произрастают эндемичные орхидные и тюльпаны. Такого рода диалог очень важен, особенно на острове, где сохранение биоразнообразия не является предметом серьезной общественной озабоченности. По результатам проведенного ЕС опроса об отношении населения к этой проблеме киприоты заняли последнее место: 84% респондентов сказали, что они никогда не слышали о концепции биоразнообразия.⁷

Поэтому проект ПРООН по изучению биоразнообразия осуществляется в рамках объединенных усилий Кипрского форума сторонников защиты окружающей среды (CESF)⁸, который представляет собой межобщинную сеть специалистов в разных областях экологии. CESF был создан ПРООН в 2007 г. в сотрудничестве с Союзом палат турецких инженеров и архитекторов Кипра (КТММОВ)⁹ и Кипрской технической палатой (ЕТЕК)¹⁰. Цель CESF состоит в создании широкой сети экспертов-экологов, имеющих тесные связи с местным гражданским экологическим движением, и пропаганде хорошо обоснованных приоритетов в сфере экологии, общих для всех киприотов. Привлекая внимание кипрской и международной общественности и политиков к существующим проблемам, CESF надеется добиться существенных изменений к лучшему и вовлечь больше киприотов из разных общин в совместную работу, по крайней мере, в области экологии.

Трудно сказать, какая судьба ожидает флору и фауну буферной зоны в будущем. Может быть, однажды «зеленая линия» превратится в «парк мира»¹¹ или охраняемую природную территорию. Как бы то ни было, работа, которую впервые за 34 года проводит сейчас

объединенная группа исследователей, позволит получить массу информации о том, какие виды растений, зверей и птиц нашли прибежище в буферной зоне. Эти данные будут предоставлены CESH и более широким кругам экологического сообщества для выработки ими рекомендаций по оптимальному решению проблемы «нейтральной территории». И, что особенно важно, проект предоставил ученым и защитникам окружающей среды хорошую возможность для развития интереса к сотрудничеству вне зависимости от того, как и когда будет решен так называемый "кипрский вопрос".

Николя Жарро работает консультантом-аналитиком по экологическим проблемам в проекте ПРООН по развитию сотрудничества и доверия на Кипре (Action for Cooperation and Trust in Cyprus).

1. ЮНЕП (UNEP), 2007 г. Sudan: Post-Conflict Environmental Assessment (Судан: оценка экологической ситуации после конфликта). См. <http://www.unep.org/sudan/>.
2. ЮНЕП (UNEP), 2001 г. Depleted Uranium in Kosovo – Post-Conflict Environmental Assessment. (Последствия использования боеприпасов с обедненным ураном в Косово - оценка экологической ситуации после конфликта). См. <http://postconflict.unep.ch/publications/uranium.pdf>.
3. www.madag.info.
4. www.cyprusorganics.info.
5. В соответствии со Статьей 1 Протокола №10 к Акту о присоединении, подписанному в 2004 г.
6. Kim, K.C. 1997. 'Preserving biodiversity in Korea's demilitarized zone'. («Сохранение биоразнообразия в корейской демилитаризованной зоне»), Science, 278: 5336, стр. 242-243.
7. Christou, J. 2008. 'Biodiversity, what's that?' («Биоразнообразиие – что это?»), статья в газете Cyprus Mail от 23 января 2008 г., стр. 5.
8. Cyprus Environmental Stakeholder Forum.
9. Union of the Chambers of Cyprus Turkish Engineers and Architects.
10. Cyprus Technical Chamber.
11. Более подробную информацию о концепции «парков мира» можно получить на сайте Фонда парков мира: www.peaseparks.org Этот инструмент – организация трансграничных экологических проектов – уже успешно применялся для ослабления напряженности в очагах международных или внутренних конфликтов.

Инвестиции в гражданское общество: диверсификация экологических НПО в странах Центральной и Восточной Европы

ДжоАнн Кармин

Как одна из действующих сил гражданского общества неправительственные организации (НПО) зачастую считаются его неотъемлемым элементом, необходимым для развития и сохранения демократии. Исходная посылка заключается в том, что они будут отстаивать демократические идеалы, представляя общественные интересы, воспитывая в людях гражданственность и содействуя оказанию различных услуг. Пожалуй, нигде подобное представление не получило столь широкого распространения, как в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) в период краха социалистической системы. Поскольку диссиденты и различные оппозиционные группы сыграли заметную роль в обличении недостатков правящего режима, ожидалось, причем с большой долей уверенности, что в новых демократических условиях НПО будут обеспечивать подотчетность государственной власти.

Стремление помочь НПО исполнить возлагавшиеся на них демократические надежды подкреплялось как национальными, так и иностранными правительствами и фондами. Все они выделяли средства вновь создававшимся организациям, а также тем объединениям, которые заявили о себе еще при старом режиме, а в новых условиях стали пользоваться поддержкой государства. Попытки повысить потенциал НПО предпринимались во многих областях, но уже в самом начале многочисленные фонды в качестве приоритетного направления избрали экологию. Отчасти этот интерес был обусловлен их стремлением переустроить гражданское общество, а отчасти – тем широким резонансом, который вызывала деятельность экологических активистов в период до и непосредственно после краха коммунистических режимов.

Со временем эйфория, присущая первым годам переходного периода, стала быстро идти на убыль. Несмотря на то, что изначально упор

делался на развитие потенциала экологических НПО (ЭНПО) и обеспечение гражданского участия в разработке экологической политики, а также повышение эффективности мероприятий по охране и рациональному использованию окружающей среды и экологическое образование, в регионе стало быстро распространяться мнение, что некоторые из этих организаций – особенно ЭНПО, склонные использовать агрессивную тактику и саморекламу, – действуют не столько в общественных, сколько в своих собственных интересах.

ЭНПО в странах Центральной и Восточной Европы

Чтобы составить представление о характере и направлении деятельности ЭНПО в регионе, в 2007 г. я провела исследование, посвященное изучению экологических организаций в странах ЦВЕ, которые первыми вступили в Европейский Союз. Ниже представлены обобщенные результаты, полученные в ходе опроса 838 экологических НПО, что составляет 60% от общего числа организаций, с которыми мы контактировали в процессе работы. Количественное распределение ЭНПО по странам выглядит так: Чешская Республика – 206, Эстония – 97, Венгрия – 227, Латвия – 35, Литва – 20, Польша – 142, Словакия – 54 и Словения – 57.

Источники финансирования и уровень доходов

В период перехода к демократии и рыночной экономике ЭНПО пришлось приспособиваться к новым реалиям финансирования. Как показано в табл. 1, отвечая на вопрос об источниках прямого финансирования, респонденты указывают в качестве двух главных источников членские взносы и средства, выделяемые национальным правительством. Правительственное финансирование обычно предоставляется в форме грантов или контрактов с министерствами охраны окружающей среды, образования или регионального развития, а также, в некоторых случаях, в форме субсидий из муниципальных фондов. Хотя исходные источники этих средств различны, во многих случаях они выделяются Европейским Союзом (ЕС), который через соответствующие структуры, фонды или программы направляет их правительственным ведомствам, ответственным за научные исследования, образование и другие виды деятельности, основанные на проектных подходах. Некоторую часть этих средств национальные правительства, в свою очередь, выделяют ЭНПО для выполнения конкретных задач. Ежегодные членские взносы, пусть и весьма скромные, имеют важное значение для многих организаций, и большинство ЭНПО стремятся увеличить количество своих членов.

В отличие от внутренних источников, международные спонсоры фигурируют в самом конце списка источников финансирования ЭНПО. Ранее иностранные фонды и правительства, в том числе и двусторонние агентства, проявляли очень большую активность в этой

сфере. Однако в преддверии вступления ряда стран ЦВЕ в ЕС большинство спонсоров ушли из региона или начали постепенно сокращать поддержку. Результаты исследования отражают эти изменения. Как видно из приведенной ниже таблицы, для большинства ЭНПО иностранные фонды и правительства не являются значимыми источниками финансирования. При этом, несмотря на невысокий рейтинг в нашем списке, наиболее активным транснациональным спонсором является ЕС, который не только выделяет финансирование через национальные правительства, но и напрямую поддерживает ЭНПО через некоторые свои программы.

Таблица 1. Источники прямого финансирования ЭНПО и доля респондентов, указавших их в качестве «некоторого» и «основного» источника поддержки (2005-2006 гг.).

Виды источников финансирования	Служат некоторым источником поддержки (% ЭНПО)	Служат основным источником поддержки (% ЭНПО)
Членские взносы и частные пожертвования	80%	27%
Национальное правительство	73%	40%
Доходы от платной деятельности	54%	15%
Национальные фонды	51%	13%
Корпоративные спонсоры	50%	10%
Европейский Союз	35%	15%
Иностранные фонды	21%	6%
Иностранные правительства	19%	3%

Многие ЭНПО получают половину или большую часть своего ежегодного дохода из единственного источника. Среди основных спонсоров здесь опять же фигурируют национальное правительство и членские взносы. ЕС и национальные фонды, куда входят и организации, выполняющие посреднические функции, также служат основными источниками финансовой поддержки, хотя и для более ограниченного числа ЭНПО. Небезынтересно отметить, что рыночная экономика оказала свое влияние на структуру доходов ЭНПО – более половины организаций указывают, по крайней мере, в качестве «некоторого источника поддержки», платную деятельность и корпоративное спонсорство, а для многих они служат главным источником поддержки.

Что же касается уровня доходов ЭНПО, то здесь наблюдается большой разрыв между «лидерами» и «аутсайдерами». Большинство организаций имеет весьма ограниченный доход: у 77% респондентов он составляет менее 55000 евро, а у 55% – менее 10000 евро. Как видно из табл. 2, 11% ЭНПО вообще не имеют дохода. А на другом краю шкалы находятся организации с доходами на уровне 100000 евро и выше: 8%

имеют доход от 100000 до 250000 евро; 4% – от 250000 до 500000 евро; и 2% располагают бюджетом, превышающим 500000 евро. Как правило, ЭНПО с более внушительным бюджетом имеют и большее число сотрудников, а также более высокий уровень профессионализма.

Таблица 2. Распределение ЭНПО стран ЦВЕ по уровню годового дохода по состоянию на 2006 г. (%)

Свыше 100000 евро	14%
50001 – 100000 евро	9%
10001 – 50000 евро	22%
1001 – 10000 евро	25%
0 – 1000 евро	19%
Нет бюджета	11%
Всего	100%

Уровень дохода ЭНПО в значительной степени определяется характером основного источника их финансирования. Хотя немногие организации указали в качестве такого источника ЕС и иностранные фонды, именно эти ЭНПО имеют самый высокий уровень доходов. Кроме того, ЭНПО, опирающиеся на поддержку ЕС и платную деятельность, располагают самым многочисленным штатом сотрудников (как штатных, так и занятых неполный рабочий день). Эти данные указывают на то, что ЭНПО, получающие прямое финансирование от ЕС, как правило, являются наиболее обеспеченными и профессионально подготовленными. Те же организации, чьим основным источником служит национальное правительство и национальные фонды, имеют самый низкий уровень годового дохода. Неудивительно также, что среди ЭНПО, полагающихся преимущественно на такой источник финансирования, как членские взносы, представлены организации с большим числом членов. При этом, как свидетельствуют данные исследования, они имеют самый малочисленный персонал штатных и частично занятых сотрудников.

Деятельность ЭНПО и их влияние на общество

Большинство ЭНПО указали, что они занимаются распространением информации по актуальным проблемам в области экологии (88%); экомониторингом и вопросами охраны и рационального использования природных ресурсов (77%); и экологическим образованием (76%). Большая часть ЭНПО считает, что их усилия оказывают влияние на общество, особенно в плане повышения осведомленности людей об экологических проблемах, и способствуют охране природы. Несколько меньший, но все же очень значительный процент ЭНПО, по их собственному свидетельству, занимается деятельностью, связанной с оказанием различных услуг населению и организациям гражданского общества (64%); и содействует совершенствованию государственной политики в области экологии (58%). К первой категории относятся административные и юридические услуги, помощь в создании и укреплении социально-экономического и природоохранного потенциала, а также представление экспертных заключений на местных собраниях и слушаниях. Совершенствование экологической политики осуществляется посредством лоббирования, организации встреч с представителями правительства, подготовки законопроектов и проведения научных исследований. Сравнительно малая часть ЭНПО (39%) использует тактику прямого действия, т.е. организует акции протеста, петиции и кампании по рассылке писем. Эти организации

утверждают, что их усилия не только мобилизуют общественность и привлекают внимание к актуальным проблемам, но и содействуют развитию гражданского сознания и демократии.

Связь между источником финансирования и направлением деятельности ЭНПО

В исследовании установлено существование достоверной связи между многими источниками финансирования и определенными видами деятельности ЭНПО. Как видно из табл. 3, чем больше средств получает ЭНПО от ЕС, тем больше вероятность того, что она занимается совершенствованием государственной политики в области экологии, оказанием услуг населению и образованием. Относительно немногочисленные ЭНПО, финансируемые иностранными фондами, отличаются широким спектром деятельности. В свою очередь, организации, занимающиеся образованием (экологические курсы, лекции в школах), получают самую большую поддержку со стороны как национальных, так и иностранных фондов. ЭНПО, распространяющие информацию по проблемам экологии, как правило, находят себе корпоративных спонсоров, а сторонники прямых действий обычно финансируют свои акции за счет членских взносов и частных пожертвований. Некоторые иностранные фонды также выделяют средства на подобные акции, но крайне ограниченно. Интересно отметить, что, хотя большинство ЭНПО и получают поддержку от своих правительств, статистически значимая связь между этим источником финансирования и определенным направлением их деятельности отсутствует.

Диверсификация деятельности ЭНПО

Результаты нашего исследования указывают на то, что в странах ЦВЕ деятельность ЭНПО можно подразделить на три широкие категории, и каждая из них вносит важный вклад в повышение эффективности управления окружающей средой. К первой категории относятся ЭНПО, которые можно условно именовать *традиционалистами*. Сюда входят

ЭНПО, которые являются прямыми наследниками обществ охраны природы, существовавших при социализме (например, Польская лига охраны природы, Венгерская национальное общество защитников окружающей среды, Чешский союз охраны природы и Общество охраны природы и памятников Латвии), а также вновь созданные организации, работающие по сходной модели. Такие ЭНПО в основном занимаются непосредственно охраной природы и вопросами управления окружающей средой, экологическим образованием и распространением информации на природоохранные темы. Они располагают скромными финансовыми ресурсами и, как правило, опираются на поддержку государства и членские взносы, некоторые ЭНПО из этой категории получают субсидии от корпоративных спонсоров. Хотя у них и очень много общего с их предшественниками, например, среди их членов доминируют добровольцы – энтузиасты охраны природы, такие организации не только занимаются своей традиционной природоохранной деятельностью, но и способствуют развитию демократии посредством проведения независимых акций, поддержки усилий правительства в сфере сохранения окружающей среды и повышения уровня гражданского сознания населения.

Вторая категория – это *активисты*. К ней можно отнести ЭНПО, которые приобрели большую известность и популярность в период краха социалистической системы. В ту пору их часто хвалили за то, что они сумели привлечь внимание общественности к проблеме деградации окружающей среды. У этих ЭНПО нередко есть система членства и, как правило, очень маленький бюджет, особенно если они опираются на такой источник финансирования, как членские взносы и частные пожертвования. Наряду с филиалами многих транснациональных экологических организаций в эту категорию входят и многочисленные национальные ЭНПО. Приверженность *активистов* прямым действиям служит серьезным поводом для критики и дискуссий относительно роли этих организаций в обществе. В итоге под огонь критики попадают не только

Таблица 3. Статистически значимые связи между источниками финансирования и направлением деятельности ЭНПО*

	Оказание услуг населению	Прямые действия	Образование	Проблемы охраны окружающей среды и рационального природопользования	Распространение информации	Вопросы экологической политики
Иностранные фонды	X	X	X	X	X	X
ЕС	X		X			X
Национальные фонды			X			
Членские взносы		X				
Корпоративные спонсоры					X	
Национальное правительство						
Доходы от платной деятельности						
Иностранные правительства						

* уровень статистической достоверности: $p < 0,05$

экологические, но и другие НПО. Однако, несмотря на то, что порой их право на существование ставится под сомнение, экологические активисты играют важнейшую роль в деле развития демократии и защиты окружающей среды. Эти ЭНПО привлекают внимание общественности к злободневным проблемам, оказывают давление на правительства, побуждая их проводить более активную экологическую политику, и заставляют государственных чиновников и корпорации отчитываться в своих действиях.

К третьей категории относятся профессионалы в области экологической политики. Эти ЭНПО занимаются совершенствованием политики в сфере экологии, образованием и оказанием услуг населению. Они имеют самый высокий уровень доходов и самый большой штат сотрудников. Значительная часть финансирования для этой избранной группы ЭНПО поступает от иностранных фондов и программ ЕС. Хотя, в отличие от активистов, они не отстаивают взгляды своих сторонников внутри страны, и зачастую делают основной упор на реализацию планов, составленных транснациональными спонсорами, эти ЭНПО, как правило, имеют наиболее высокий профессиональный потенциал и используют его для поддержки политических инициатив в сфере экологии. Профессионалы защищают окружающую среду и содействуют развитию демократии посредством участия в политических дебатах и повышения роли гражданского общества при выработке экологиче-



Активисты экологических НПО помогают привлечь внимание общественности к проблемам разрушения окружающей среды – акция членов движения "Гринпис" в Чехии.
© Panos Pictures

ской политики. Несмотря на их несомненный вклад в природоохранную деятельность, такие ЭНПО чаще всего переходят от одного проекта к другому, ставя своей целью скорее обеспечение стабильного финансирования своей организации, чем служение нуждам и интересам конкретной группы населения.

Со временем между разными типами ЭНПО в странах ЦВЕ образовался существенный разрыв в возможностях. Традиционалисты и активисты выражают мнение своих членов, привлекают людей к уча-

стию в своих мероприятиях и оказывают услуги по экологической поддержке, но зачастую подвергаются критике за свою тактику действий, и многие спонсоры проходят мимо этих ЭНПО. В то же время, профессионалы в области экологической политики пользуются большим успехом у многих государственных чиновников и спонсоров, которые ценят экспертную поддержку, оказываемую ими правительству и обществу. Во влиятельных кругах складывается мнение, что именно такую роль и должны выполнять ЭНПО и, в результате, они получают больше всего средств, хотя их деятельность нередко отражает приоритеты транснацио-

нальных доноров, а не местной общественности.

ДжоAnn Кармин, специалист по экологической политике и планированию в области охраны окружающей среды, является доцентом Массачусетского технологического института.

Деятельность экологических НПО в период подготовки стран к вступлению в ЕС

Кристина Парау

Процесс вступления в ЕС открывает для гражданского общества новые возможности, позволяющие влиять на политику развития, в том числе при принятии решений, которые могут иметь важные экологические последствия. Однако, как показывает опыт Румынии, претворение этих возможностей в жизнь не всегда приводит к благоприятным результатам с точки зрения экологов и сторонников защиты окружающей среды. Показательным примером здесь может служить строительство тематического парка Дракулы (2001-2002 гг.), и Трансильванской автострады (2004 г.). Эти два проекта, направленные на развитие туризма и транспортной инфраструктуры, вызвав противостояние между

влиятельными ведомствами центрального правительства и неокрепшим гражданским обществом, наглядно продемонстрировали как возможности, так и ограничения, которые несет в себе процесс вступления в ЕС в плане содействия развитию массового экологического движения. Если в случае с проектом парка Дракулы сторонникам охраны окружающей среды удалось добиться своего, то попытки помешать строительству Трансильванской автострады закончились, безуспешно. Но подобный итог объясняется не столько влиянием гражданского общества, сколько собственными соображениями румынского правительства, основанными на анализе плюсов и минусов проекта.

Парк Дракулы

После выборов 2000 г. правительство, возглавляемое премьер-министром Адрианом Настасе, заявило и своей решимости возродить умирающую туристическую индустрию Румынии. Центральная роль здесь отводилась тематическому парку графа Дракулы, который предполагалось построить неподалеку от средневекового города Сигишоара в Трансильвании. Этот городок, славящийся своей архитектурой XII века, в 1999 г. был включен в Список всемирного культурного наследия ООН. Хотя

Сигишоара, предположительно, является местом рождения правителя Валахии Влада Колосажателя (XV век), чья история вдохновила Брэма Стокера на создание романа *Дракула*, никакого другого отношения к легенде о знаменитом вампире этот город не имеет. Тем не менее, румынское правительство решило максимально использовать миф о Дракуле, чтобы привлечь туда туристов.

По оценке правительства, тематический «мега-парк», выстроенный в соответствии с голливудской версией истории о Дракуле, должен был привести к увеличению численности туристов от 10 до 800 тысяч человек в год и соответствующему росту столь необходимых доходов. Население экономически отсталого региона с высоким уровнем безработицы, стремящееся найти работу и повысить уровень жизни, в целом приняло проект с энтузиазмом. Но нашлось и меньшинство, решившее привлечь внимание к его негативным экологическим и эстетическим последствиям. Парк площадью 120 гектаров предполагалось устроить на горном плато, где сохранился реликтовый дубовый лес, возраст которого более 400 лет. Это заповедная территория и любое строительство там запрещено. В случае реализации проекта было бы уничтожено три четверти реликтового леса, а ландшафт заповедника изменился бы до неузнаваемости.

Озабоченность по поводу перспективы массового притока туристов в природный заповедник, расположенный в непосредственной близости от памятника, включенного в Список всемирного культурного наследия, в конечном итоге распространилась и за пределы Румынии. Горстка местных предпринимателей, руководствующихся совсем иными ценностями, чем большинство румынского населения, по своей собственной инициативе стала протестовать против проекта. Недостаток ресурсов, опыта и поддержки подавляющей части

гражданского общества, а также враждебное отношение со стороны местного населения и центральных властей, побудили их искать союзников за рубежом.

Оппозиционеры нашли таких союзников среди немецких «зеленых» и, особенно, в лице двух британских благотворительных организаций, которые уже занимались защитой румынского культурного наследия. Иностранцы разделяли их концепцию обеспечения устойчивого развития региона за счет опоры на органическое земледелие, ремесла и экологический туризм. Сложившаяся в результате транснациональная коалиция противников строительства парка Дракулы обеспечила местным активистам столь необходимую материальную и моральную поддержку, а также широкое международное освещение проблемы в СМИ, имевшее особо ценное значение. Благодаря этому, им удалось заручиться поддержкой ЮНЕСКО, Комитета по культуре Европейского парламента и наследника британского престола принца Чарльза, являющегося попечителем одного из благотворительных фондов, откликнувшихся на призыв о помощи. В итоге из слабого местного протеста возникло достаточно мощное международное движение за отмену проекта. ЮНЕСКО направила в Румынию специальную миссию, Комитет Европарламента по культуре написал письмо протеста правительству страны, а принц Чарльз посетил Сигишоару и провел переговоры с Президентом Румынии. Таким образом, сторонники отмены проекта постоянно усиливали давление на румынское правительство.

Хотя все стороны в процессе дискуссий ссылались на те или иные условия вступления в ЕС, противникам проекта удалось с помощью этого инструмента изменить подход румынского правительства к анализу потенциальных прибылей и убытков. Забота об имидже Румынии на международной арене и нежелание ухудшать отношения с Брюсселем в тот самое время, когда переговоры о вступлении еще только начинались, оказались важнее проблем регионального развития. Однако не стоит упускать из виду, что победа оппозиционной коалиции стала возможной, поскольку в данной ситуации на карту был поставлен такой крупный приоритет румынского правительства, как вступление в ЕС. На этом фоне отказ от проекта в Сигишоаре представлялся относительно малой жертвой. Таким образом, успех общественного протеста по сути зависел от готовности правительства прибегнуть к самоограничению. Если бы полемика по поводу проекта возникла на более поздних стадиях процесса вступления в ЕС (когда перспектива членства стала более определенной), или соотношение убытков и прибылей для правительства было бы иным (например, если бы правящая партия избрала проект в Сигишоаре в качестве главного козыря своей избирательной кампании), то правительство вполне могло бы занять непоколебимую позицию, как это и произошло в случае Трансильванской автострады.

Трансильванская автострада

Полемика по поводу Трансильванской автострады возникла в 2004 г. – поводом для нее послужило нарушение румынским правительством закона ЕС о государственных закупках. В декабре 2003 г. правительство предоставило контракт на строительство автострады – это самый крупный инфраструктурный проект в истории Румынии – американской



Влад Тепес, правитель Валахии в XV веке, вдохновивший ирландского писателя Брэма Стокера на создание романа *Дракула*

фирме «Бектел Интернэшнл» (Bechtel International) без проведения предусмотренных законом конкурсных процедур. Отказ от длительного тендерного процесса позволил приступить к строительству автостреды в июне 2004 г. По-видимому, это было сделано, в том числе, не без оглядки на предстоявшие в ноябре того же года выборы. Отыскав себе транснациональных сторонников во влиятельных странах-членах ЕС и уверовав в неизбежность членства в ЕС, правительство стало действовать смелее, несмотря на значительно более жесткую реакцию со стороны Брюсселя на нарушение европейского законодательства. В отличие от ситуации с парком Дракулы, Европейская Комиссия вмешалась и ввела санкции, отказавшись выделить финансирование на строительство автостреды. Теоретически Комиссия могла бы пойти и дальше, поставив переизбрание правительства под угрозу. Однако в данном случае уже Еврокомиссия решила прибегнуть к самоограничению, чтобы не осложнять относительно гладкий, без отклонения от намеченных сроков процесс вступления Румынии в ЕС.

Опять же в отличие от проекта парка Дракулы, мобилизация общественных усилий последовала только в виде реакции на полемику в Брюсселе. Против строительства автостреды выступили лишь несколько НПО, в том числе Румынское академическое общество, внепартийное общественное объединение, отстаивающее принцип подотчетности правительства. Ряд других критиков указывали на серьезную опасность столь масштабного проекта для окружающей среды и национального культурного наследия. И хотя критические комментарии публиковались в ряде румынских газет, это не оказало заметного влияния на принятие решения. Некоторые группы сторонников охраны окружающей среды даже высказывали мнение, что строительство автостреды фирмой «Бектел» будет иметь меньше экологических последствий, чем реализация проекта силами румынских компаний. Если бы румынские НПО руководствовались теми же ценностями, что и их европейские коллеги, протестующие против создания Трансевропейской дорожной сети, они могли бы рассматривать проблему не столько в плане конкретных деталей проекта Трансильванской магистрали, сколько с точки зрения целесообразности строительства автостред вообще. В отличие от ситуации с парком Дракулы, этот пример показал, что экологическое движение в Румынии еще недостаточно «европеизировалось», чтобы в принципе протестовать против строительства автостред. В процессе диалога о проблемах экономического развития румынское сообщество НПО разделилось на две части, что помешало ему выступить единым фронтом.

Когда проект автостреды дошел до стадии оценки его воздействия на окружающую среду (ОВОС), в ней участвовали лишь несколько групп местных экологических активистов. Эти немногие участники процесса оценки столкнулись с такими проблемами, как недостаток информации (правительство присвоило контракту с «Бектел» гриф секретности) и техническая сложность отчета ОВОС, подготовленного фирмой-подрядчиком. Если бы румынские НПО использовали опыт борьбы против проекта тематического парка и вовремя отыскали себе союзников за рубежом, они могли бы, по крайней мере, организовать с их помощью независимую экологическую

экспертизу и на этой основе уже строили бы четкую и обоснованную аргументацию своей позиции.

Вместо этого, в процессе оценки доминировало мнение властей, поддерживавших проект, поскольку он сулил им получение немедленных выгод на всем протяжении дороги, стоимость же строительства покрывалась за счет налогоплательщиков и амортизировалась в далеком будущем. Каждый автовладелец, проживающий вблизи автостреды, должен был существенно выиграть в случае реализации проекта. . Такого рода массовая личная заинтересованность – большая сила, и преодолеть ее очень нелегко. Поэтому не удивительно, что никто из жителей городов, расположенных вдоль маршрута автостреды (за исключением Сигишоары), не стал участвовать в акциях протеста. Более того, в конечном итоге на румынские НПО повлияло решение Еврокомиссии, отказавшейся применить свои наиболее действенные санкции против правительства Румынии. Так что, даже мощная транснациональная коалиция, которая сложилась в случае с парком Дракулы, вряд ли смогла бы добиться здесь существенных успехов.

Заключение

Вопреки большим ожиданиям, порожденным успешной кампанией против создания парка Дракулы, в ситуации с проектом Трансильванской автостреды румынское гражданское общество проявило пассивность и склонность к соглашательству, а также недостаточную приверженность ценностям устойчивого развития. Хотя в обоих случаях сторонники защиты окружающей среды использовали схожие тактики, в своих попытках повлиять на политику правительства они, в конечном счете, полагались все-таки на влияние Брюсселя. Без поддержки Европейской Комиссии, гражданское общество теряет свои рычаги воздействия. Ситуация со строительством автостреды также показала, что эффективность ограничений, которые накладывают условия вступления в ЕС, существенно снижается, как только страна-кандидат начинает воспринимать будущее членство как свершившийся факт. Надгосударственные ограничения, сдерживавшие румынское правительство, существенно ослабли по сравнению с начальными этапами процесса вступления в ЕС всего лишь за год до окончания переговоров о гармонизации национального законодательства с европейским. «Кнут и пряник» в руках Еврокомиссии, на которые могли полагаться румынские и транснациональные организации гражданского общества, играли решающую роль в самом начале и на пике переговоров. При этом конечный итог зависел от собственных расчетов правительства, взвешивавшего свои внутренние и международные приоритеты и потенциальные риски. В случае с парком Дракулы предполагаемый риск был довольно высок, т.е. продолжение проекта могло осложнить вступление в ЕС. При этом он не сулил больших выгод для широкой массы избирателей. Напротив, в случае с проектом автостреды риск почти исчез, а выгоды для избирателей были намного очевиднее. Поэтому правительству, стоящему на пороге выборов, было явно невыгодно отказываться от такого предвыборного козыря.

Кристина Парра является постдокторским стипендиатом Британской академии в Европейском институте Лондонской школы экономики.

Страсти вокруг газовой трубы: успехи и неудачи российской газовой политики после 2005 года

Хлоя Брюс

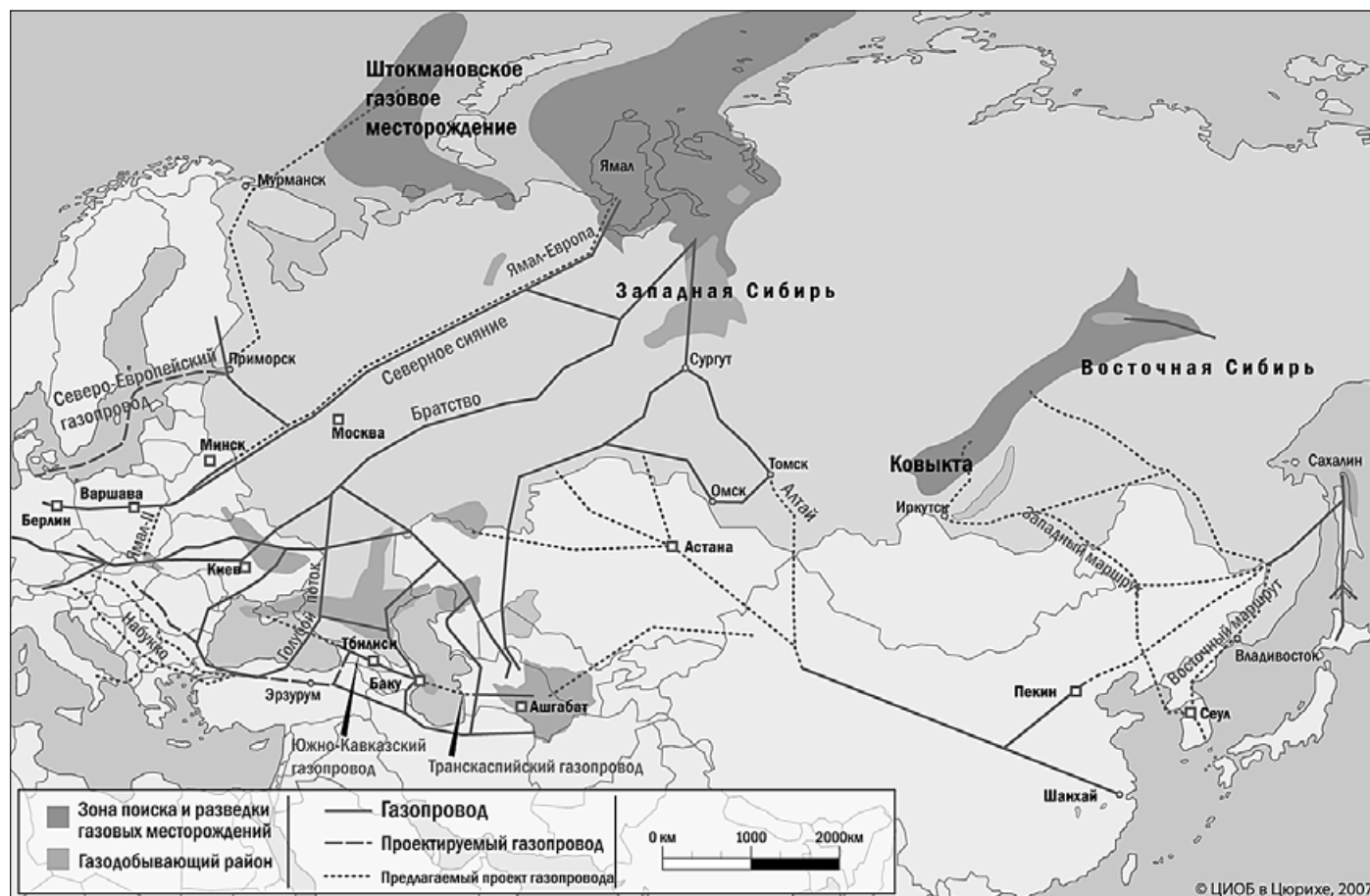
Начало 2008 г. ознаменовалось сравнительно спокойными отношениями между российским газовым гигантом «Газпром» и его клиентами из СНГ – в них не было ни обычной желчности, ни уже ставшего привычным регулярного обмена колкостями. В этом смысле прошедшие два месяца оказались очень не похожи на аналогичный период 2006 г., отмеченный сенсационным решением России ввести эмбарго на поставки газа в Украину и Молдову. А под конец того же 2006 г. разразился конфликт с Беларусью. В принципе, он тоже мог привести к прекращению поставок, если бы в последний момент не удалось достичь компромисса¹.

Но наметившаяся стабильность оказалась нарушенной после сокращения поставок газа в Украину на 25% в самом начале марта – всего через день после избрания Дмитрия Медведева

президентом России. «Газпром» объяснил такое решение тем, что Украина не сумела погасить задолженность за потребленный в 2008 г. газ. По мере того, как спор разгорался все больше и больше, «Газпром» довел общее сокращение поставок до 50%. И хотя 5 марта – после составления графика погашения задолженности Украиной – они были возобновлены, это был достаточно серьезный инцидент, показавший, что Россия, как и раньше, склонна занимать жесткую позицию в отношении должников.

Споры с клиентами из СНГ начались после того, как Россия приняла решение о постепенном повышении цены на газ до европейского уровня и об отмене практики субсидирования экономики ряда бывших советских республик, существовавшей после распада СССР. В 2006 г. эмбарго на поставку газа (в отношении Украины – 4 дня, а Молдовы – 16 дней) было введено после неудачных попыток достичь компромисса по цене. Это решение вызвало международное возмущение, и некоторые ведущие политики на Западе немедленно осудили подобный шаг как свидетельство использования Россией своего энергетического господства для политического шантажа. Поскольку 25% потребляемого Европой газа поступает из России, стал обсуждаться вопрос и о том, можно ли рассматривать ее в качестве надежного поставщика.

Украина является основной транзитной страной, через которую российский газ идет в Европу. Частичное ограничение поставок в



Цитируется по материалам Аналитического Интернет-дайджеста по России, № 29 от 16 октября 2007 г. (<http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/>) с разрешения издателей дайджеста – Центра изучения проблем безопасности при Швейцарском федеральном технологическом институте в Цюрихе и Центра восточноевропейских исследований при Бременском университете

Украину случалось и раньше, но, только столкнувшись с их полным прекращением, Европа ощутила уязвимость своей энергетической системы. В период действия эмбарго в ряде европейских стран отмечалось сокращение подачи газа, а в Австрии, Словакии и Румынии, согласно имеющимся сообщениям, объем подачи российского газа сократился на треть².

Вплоть до 2006 г. Россия, экспортировавшая газ в Европу еще во времена Советского Союза, имела репутацию надежного поставщика. Всплеск международного негодования, последовавший за приостановкой поставок, привел некоторых комментаторов к выводу, что, предприняв такой шаг, Россия допустила просчет. И тут возникает вопрос: чего же, в сущности, добилась Россия, проводя новую газовую политику?

Успехом можно считать проведение «Газпромом» политики дальнейшего повышения цен для своих клиентов из СНГ. В конце 2007 г. – начале 2008 г. были согласованы и утверждены новые цены на газ – теперь Украине придется платить \$179,5, Беларуси – \$119, а Молдове – \$190 за тысячу кубометров.

Более того, в ходе переговоров о цене на газ, которые ведутся с партнерами из СНГ с 2006 г., России удалось добиться от них и ряда значительных экономических уступок. Так, в феврале 2006 г. Украина согласилась на создание «Укргазэнерго» – совместного предприятия своей государственной газовой компании «Нафтогаз» и РосУкрЭнерго (РУЭ). РУЭ – компания, наполовину принадлежащая «Газпрому», в настоящее время играет роль посредника при поставке газа из Средней Азии и России в Украину.

Создание «Укргазэнерго» является крупной уступкой со стороны Украины, поскольку позволяет «Газпрому», а, следовательно, и российскому правительству, в большей степени контролировать украинскую газовую индустрию. По сути, к концу 2006 г. «Укргазэнерго» превратился в главного поставщика газа для украинской промышленности и получил контроль над этим нерегулируемым рынком³.

В свою очередь, Беларусь согласилась уступить «Газпрому» 50% акций государственной газотранспортной компании «Белтрансгаз», которые российская корпорация выкупит в четыре этапа в период с 2007 по 2010 гг. По сообщению «Газпрома» он уже стал собственником 25-процентного пакета акций. Российский газовый гигант стремился получить контроль над газотранспортной системой Беларуси со времени распада Советского Союза – эти усилия являются составной частью комплекса мер по обеспечению стабильности газового экспорта.

Россия также заключила важную сделку с Арменией, получившей возможность покупать газ по льготной цене \$110 за тысячу кубометров до 2009 г., в обмен на согласие разрешить «Газпрому» увеличить свою долю акций в государственной газовой компании «Армросгазпром» с 45 до 75%. Как и в случае сделки с Беларусью, акции предполагается выкупать постепенно, в течение нескольких лет. В настоящее время «Газпрома» владеет 57,59% компании. А значит, в один прекрасный день российский монополист сможет стать и совладельцем газопровода Иран-Армения: сейчас «Армросгазпром» готовится выкупить у правительства Армении ее долю в этом проекте.



Через разветвленную сеть магистральных трубопроводов газ из России поступает в страны Западной Европы.

© Газпром

Несколько большую трудность представляет собой оценка возможных закулисных политических сделок, которые заключаются в ходе переговоров по газу. Россия неоднократно уязвляла заключение газовых соглашений с политическими уступками, и, весьма возможно, что нечто подобное имело место и в процессе установления цен на газ на 2006 и 2007 гг. К примеру, в декабре 2006 г. Россия согласилась установить для Молдовы благоприятную цену на 2007 г. – \$170 за тысячу кубометров. Заключение этой сделки совпало с заявлением Молдовы о том, что она больше не будет препятствовать вступлению России в ВТО.

Помимо экономических и политических уступок, Россия извлекает и очевидную выгоду в виде дополнительных доходов, получаемых за счет повышения цен на газ для стран СНГ. А эти поступления можно направить на финансирование столь необходимой программы развития газодобывающей отрасли. Как уже отмечалось, сделки с «Белтрансгазом» и «Армосгазпромом» предполагается завершить в несколько этапов. Если их удастся довести до конца, то это будет означать крупный успех для России. И все же, не следует упускать из виду, что эти сделки могут и развалиться, особенно с учетом появления на сцене новых политических лидеров.

Относительное спокойствие, характерное для начального этапа согласования цен на 2008 г., было нарушено Юлией Тимошенко, вновь занявшей пост премьер-министра Украины в конце 2007 г. В начале 2008 г. она усилила давления на РУЭ и «Укргазэнерго» и стала настаивать на повышении тарифов на транзит российского газа через украинскую территорию. Возникший впоследствии «газовый кризис» сначала удалось предотвратить в ходе первого раунда переговоров между украинским президентом Виктором Ющенко и Путиным. Обе стороны согласились заменить РУЭ новым посредником – 50% этой компании будет принадлежать «Газпрому», а вторая половина останется под контролем Украины. По-видимому, преемник Путина Дмитрий Медведев будет всячески поддерживать нынешние соглашения. А поскольку цены на газ для европейских потребителей держатся на очень высоком уровне, Россия сохранит за собой мощные рычаги влияния в дальнейших переговорах со странами СНГ.

Сказались ли события первых месяцев 2006 г. на репутации России как надежного поставщика газа? Они, безусловно, послужили дополнительным толчком к разработке новых проектов строительства трубопроводов в СНГ в обход России. Хотя ЕС давно стремился обеспечить альтернативные России источники поставок газа, эмбарго 2006 г. практически наверняка способствовало тому, что диверсификация газообеспечения превратилась в один из главных приоритетов политики ЕС, и стимулировало появление новых проектов газопроводов, связывающих Европу с альтернативными поставщиками на Ближнем Востоке и Каспийском регионе.

До середины 2007 г. Россия контролировала все поставки газа из СНГ в Европу, поскольку, чтобы попасть на Запад, газ вначале должен был поступить в трубопроводную сеть «Газпрома». Но эта гегемония была нарушена в июле 2007 г., когда газ, добытый на крупном азербайджанском месторождении Шах-Дениз, впервые был доставлен в Турцию напрямую. Транспорт газа осуществляется по Южно-Кавказскому трубопроводу, который в обход России идет

в Турцию по территории Азербайджана и Грузии. Однако проект «Шах-Дениз» разрабатывался с конца 1990-х гг. и не является следствием событий 2006 г.

А работа над проектом транскаспийского газопровода «Набукко», несомненно, получила дополнительный импульс в результате недавнего «газового кризиса». Новый газопровод протяженностью 3300 км должен соединить Каспийский регион с газораспределительным терминалом Баумгартен в Австрии. Этот проект иногда называют «антироссийским», поскольку маршрут газопровода не проходит по российской территории, и Россия в числе его участников пока что не значится. «Набукко», который планируется ввести в строй в 2012 г., будет конкурировать с российскими трубопроводами при транспортировке газа из Средней Азии. Ряд аналитиков сомневаются в реалистичности временных рамок проекта, поскольку нет уверенности, что к 2012 г. будет достаточное количество доступного газа, чтобы позволить трубопроводу выйти на проектную мощность. Отчасти в силу этих причин Россия очень активно занимается разработкой конкурирующих проектов. В мае 2007 г. Путин подписал соглашение с президентами Туркменистана и Казахстана о строительстве нового Прикаспийского трубопровода, по которому газ будет поступать из Туркмении в Европу, – он пройдет вдоль берега Каспийского моря по территории Туркмении и Казахстана и затем соединится с уже существующим трубопроводом в России. Новый газопровод с проектной мощностью 20 миллиардов кубометров в год планируется ввести в эксплуатацию в 2010 г.

Россия и Запад давно конкурируют за доступ к запасам туркменского газа. В 1998 г. Туркменистан подписал рамочное соглашение с турецкой компанией «Ботас» на поставку в Турцию 30 миллиардов кубометров природного газа в год. По инициативе США был создан консорциум PSG, куда вошли компании Bechtel и GE Capital. Планировалось, что PSG займется прокладкой трубопровода из Туркменистана в Турцию – намеченный маршрут проходил по дну Каспийского моря и территории Азербайджана и Грузии.

Однако реализации проекта так называемого Транскаспийского газопровода (ТКГ) помешал целый ряд факторов. В частности, не последнюю роль в этом сыграла позиция бывшего туркменского президента Сапармурата Ниязова, лично контролировавшего газовую отрасль страны и тщательно следившего за развитием событий в этой области. Ниязову нравилась идея прямых поставок туркменского газа в Европу, но при этом он был подвержен российскому влиянию. Его привычка опираться на Россию в сочетании с неспособностью достичь компромисса с Азербайджаном и Грузией создала ряд трудностей для участников проекта ТКГ. Россия выступала категорически против ТКГ, и туркменский президент предпочел американскому проекту мимолетные выгоды от сотрудничества с Россией.

После кончины президента Ниязова в декабре 2006 г. открылись перспективы для возобновления отношений между западными энергетическими компаниями и Туркменией. Создается всеобщее впечатление, что его преемник Гурбангулы Бердымухаммедов оставляет право выбора за собой. Даже после подписания соглашения с Путиным в мае 2007 г. новый президент сказал, что Туркмения «полностью не отказалась» от идеи создания ТКГ.

Однако остается не менее серьезный вопрос, касающийся реалистичности возрождения проекта ТКГ, которому пришлось бы конкурировать не только с Прикаспийским газопроводом в Россию, но и трубопроводом из Туркмении в Китай. А главная проблема состоит в том, что все три трубопровода рассчитаны на одни и те же объемы туркменского газа.

Еще один проект, способный поглотить запасы газа, на которые рассчитан «Набукко», – это «Южный поток». «Газпром» объявил о разработке проекта газопровода под таким названием в июне 2007 г. «Южный поток» – совместный проект «Газпрома» и итальянской компании Eni – протянется из России по дну Черного моря в Болгарию, а оттуда – в другие страны Европы. Таким образом, «Набукко» придется столкнуться сразу с несколькими конкурентами. Но даже если работа над проектом все-таки возобновится в соответствии с планом, вряд ли стоит считать это прямым следствием российской газовой политики в 2006 г. В крайнем случае, данные события могли сыграть роль катализатора. По всей вероятности, ЕС в любом случае продолжал бы разрабатывать

проекты строительства трубопроводов в обход российской территории в рамках своих планов по диверсификации поставок газа.

Таким образом, российская газовая политика, проводимая с 2005 г., принесла ощутимые плоды. Можно сказать, что, помимо чисто экономических выгод, каждый доллар, полученный за счет повышения цен на углеводороды, способствовал укреплению позиций России на международной арене, а, следовательно, и росту популярности бывшего президента Владимира Путина. Этот фактор сыграл не последнюю роль в обеспечении г-ну Медведеву поддержки избирателей на недавних президентских выборах.

Хлоя Брюс работает над докторской диссертацией, посвященной газовой политике стран СНГ, в Венском университете.

1. Однако в начале 2007 г. после полемики по поводу цен на энергоносители и тарифов на транзит газа Россия все-таки сократила поставки нефти в Беларусь.
2. Джонатан Стерн (Jonathan Stern), «Российско-украинский газовый кризис в январе 2006 года», Оксфордский институт энергетических исследований, 16 января 2006 г., стр. 8.
3. Симон Пирани (Simon Pirani), «Газовый сектор Украины», Оксфордский институт энергетических исследований, июнь 2007 г., стр. 83.

Энергетическая политика, безопасность и развитие

Бен Слэй

Статья Хлои Брюс «Страсти вокруг газовой трубы: успехи и неудачи российской газовой политики после 2005 г.», опубликованная в этом номере нашего вестника, служит весьма показательным примером того, как многие специалисты трактуют проблему российской торговли энергоносителями с Европой. Нередко бывает так, что эксперты представляют весьма глубокий и разносторонний анализ ситуации в этой области, но при публикации в прессе их материалы сопровождаются заголовками, которые упрощают проблему до уровня конных бегов – некоей разновидности игры с нулевой суммой, в которой энергетическая безопасность и экономическое развитие одного из игроков оборачивается незащищенностью и утратой благополучия для другого. Ситуацию представляют в СМИ как «Большую игру» наших дней. Ее участники – Россия, «Запад», Китай и, возможно, другие великие державы – ведут смертельную схватку за углеводородные ресурсы Каспийского бассейна и инфраструктуру трубопроводной сети. Эти истории обычно оставляют немного места для обсуждения преимуществ сотрудничества. В период высоких цен на энергоносители и выхода России на мировую арену Москву нередко изображают победителем в этом состязании, а менее крупные и располагающие ограниченными ресурсами страны Содружества Независимых Государств (СНГ), вкупе с европейской энергетической безопасностью, относят к проигравшим.

Безусловно, в Евразии имеет место интенсивное политическое соперничество (если не многочисленные состязания) за нефть и газ. Но чрезмерная озабоченность вопросом, кто владеет этими ресурсами, а кто их перекачивает и потребляет, может заслонить не менее важные проблемы долгосрочного развития стран Европы и

СНГ. Многие из них связаны с поиском компромисса между нынешним и будущим уровнем потребления энергии, экономическим ростом и экологической устойчивостью, а также сокращением влияния на глобальный климат. Важные компромиссы зачастую достигаются как внутри стран, так и между ними. Более того, стремление Европы к лидерству в области борьбы с изменением климата может быть реализовано проще всего – а, может быть, и исключительно – посредством энергетического сотрудничества с Российской Федерацией.

Международная политическая экономия нефтегазовой ренты

В настоящее время баррель сырой нефти продается на мировом рынке примерно за 100 долларов; стоимость ее добычи на месторождениях в Каспийском бассейне или Западной Сибири составляет лишь малую долю этой суммы. Разница между стоимостью добычи и отпускной ценой и составляет нефтяную ренту. Если разобраться в том, как распределяется эта рента, то мы поймем что такое «Большая евразийская энергетическая игра». Если бы национальные государства были неким единым целым и легко подразделялись на «потребителей» и «производителей»; если бы все выгоды и издержки производства энергоносителей присваивались бы потребителями и производителями; а игра продолжалась всего один период (сегодня), то определить победителей и проигравших было бы сравнительно просто.

Но в действительности складывается совсем иная ситуация. В национальных государствах есть и топливдобывающие компании, и потребители топлива; высокие доходы компаний – экспортеров нефти и газа в России, Азербайджане и Казахстане оборачиваются для населения этих стран ростом цен на энергоносители и инфляцией. В отдельных случаях высокие цены на углеводороды и слабая инфраструктура создают серьезную угрозу энергетической безопасности, как это сейчас происходит в Таджикистане, где сочетание вышеупомянутых факторов с необычайно сильными зимними холодами привело к тому, что миллионы людей остались без тепла или электричества. Интересы топливдобывающих компаний могут совпадать, а могут и не совсем совпадать с

национальными интересами: помимо фактора присутствия иностранных акционеров или кредиторов, в таких компаниях, как и во всех крупных корпорациях, возникают проблемы управления, связанные с тем, насколько курс, проводимый их руководством, соответствует интересам акционеров. Высокие цены на топливо могут привести к так называемой «голландской болезни», при которой конкурентоспособность несырьевого сектора снижается вследствие укрепления местной валюты и роста стоимости топлива. В свою очередь, аномально низкие цены на энергоносители создают предпосылки для нерационального использования невозобновляемых ресурсов.

Более того, даже такая высокая цена нефти, как 100 долларов за баррель, не покрывает экологические издержки, связанные с эмиссией парниковых газов, которые ложатся бременем на будущие поколения. Как отмечалось в Докладе ПРООН о человеческом развитии за 2007/2008 год *Борьба с климатическими изменениями: человеческая солидарность в разделенном мире*¹, производители и потребители топлива, частные лица и компании – все они заинтересованы в предотвращении катастрофического глобального потепления. При таком сложном распределении издержек и выгод между производителями, потребителями, странами и поколениями оказывается совсем не просто определить, кто «выигрывает», а кто «проигрывает» от нынешних высоких цен на топливо, и что можно считать «успехом» или «неудачей».

Об успехах, неудачах и снова о политике

Стараясь не упускать из виду все, что было сказано выше, вернемся к аргументам, которые обычно используются при оценке политических аспектов евразийской энергетической политики.

Действительно ли Газпром использует своих более слабых соседей в политических или коммерческих целях? Экономическая деятельность крупных энергетических корпораций – будь-то американских, европейских, евразийских или ближневосточных – как правило, имеет выраженный политический аспект. Не является исключением и российский газовый монополист Газпром, поставляющий примерно 25% газа, потребляемого странами Европейского Союза (ЕС). Российская энергетическая политика, направленная на то, чтобы поддерживать низкие цены на внутреннем рынке, свести к минимуму роль иностранных энергетических компаний в национальной экономике, обеспечить государственный контроль над энергетическим сектором и улучшить перспективы национальных энергетических компаний на внешних рынках, существенно не отличается от энергетической политики

Зависимость стран – членов ЕС от поставок российского газа (2006 г.)

	Объем импорта из России (млрд. куб. м)	Доля в общем объеме импорта газа (%)
Болгария	2.7	100
Эстония	0.7	100
Финляндия	4.9	100
Словакия	7.0	100
Латвия	1.4	100
Литва	2.8	100
Румыния	5.5	87.3
Греция	2.7	84.4
Венгрия	8.8	80.0
Чехия	7.4	77.9
Австрия	6.6	75.9
Польша	7.7	72.6
Словения	0.7	63.6
Великобритания ^а	8.7	41.2
Германия	34.4	37.9
Италия	22.1	28.6
Нидерланды ^а	4.7	25.4
Франция	10.0	20.2
Бельгия	3.2	14.1

Примечание: а) Нидерланды и Великобритания по-прежнему являются крупными производителями газа, поэтому их уровень зависимости от российских поставок носит весьма обманчивый характер.

Источник: Ежегодный отчет «Газпрома» за 2006 год, Москва, 2007 (стр. 49-50); Статистический обзор ВР «Мировая энергетика – 2007», июнь 2007, стр. 30; собственные расчеты автора.

Доля экспорта в совокупном объеме добычи природного газа концерна "Газпром" (млрд. куб. м)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Объем добычи	533.8	553.7	545.6	523.2	511.9	521.9	540.2	545.1	555.0	556.0
Экспортные поставки	188.9	173.0	174.0	173.7	166.5	168.9	175.5	192.0	232.7	262.5
Доля экспорта	35.4	31.2	31.8	33.2	32.5	32.4	32.5	35.2	41.9	47.2

Источники: данные компании «Газпром»; расчеты автора.

Таблицы взяты из статьи Андреаса Хайнриха (Andreas Heinrich) «Стратегия экспансии Газпрома в Европу и либерализация энергетического рынка ЕС» в Аналитическом Интернет-дайджесте по России, № 34 от 5 февраля 2008: <http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/> Воспроизводится с разрешения издателей дайджеста - Центра исследований в области безопасности при Швейцарском федеральном технологическом институте в Цюрихе и Центра восточноевропейских исследований при Бременском университете.

ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД: ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ

других стран мира. Это относится и к некоторым странам ЕС, где «ведущие национальные энергетические компании», по крайней мере, отчасти, остаются в государственной собственности, а попытки иностранных компаний (даже из других стран ЕС) войти на их внутренний рынок встречают сопротивление.

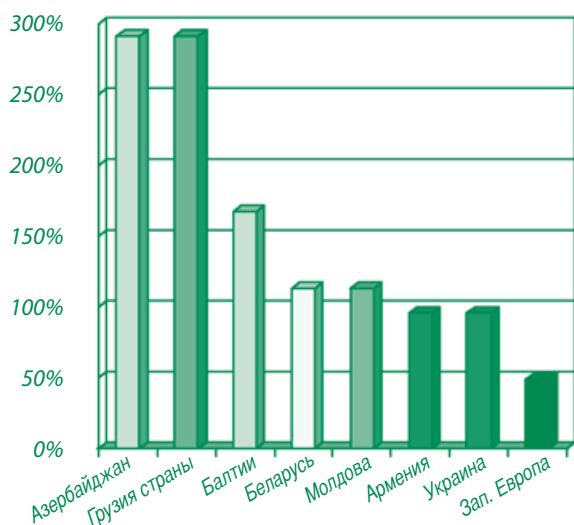
Что же тогда особенного в политике Газпрома? Во-первых, следует отметить, что Газпром – это своего рода микрокосм, вобравший в себя все особенности переходного периода в российской экономике – став одной из крупнейших компаний в мире (имеющей миллионы индивидуальных акционеров), он все еще несет на себе отпечаток советского наследия в виде черт, присущих советскому министерству газовой промышленности. Среди руководителей среднего и нижнего звена по-прежнему доминируют технические специалисты, а не финансовые менеджеры; сотрудничество с нефтяной отраслью еще не достигло уровня, необходимого для обеспечения эффективной утилизации попутного нефтяного газа. Как и многие другие крупные российские компании, Газпром вынужден реагировать на настоятельные требования политической и коммерческой конъюнктуры. Если бы он руководствовался исключительно коммерческими соображениями, то многие годы не продавал бы газ другим странам СНГ (а также российским потребителям) по ценам существенно ниже европейских. Как видно из приведенных ниже диаграмм, значительный рост цен для импортеров из стран СНГ после 2005 г. отражает экономическую необходимость ликвидировать разрыв в ценах для стран СНГ и ЕС.

Диаграммы также показывают, что, несмотря на повышение, цены для стран СНГ по-прежнему остаются ниже европейских. Справедливости ради следует отметить, что Газпром закупает газ у Туркменистана и других стран Средней Азии также значительно дешевле его стоимости на рынках ЕС. Отчасти эти различия можно объяснить низкими ценами на российском внутреннем рынке, где перепродается большая часть этого газа, а также инвестиционными издержками, связанными с развитием сети газопроводов, которые ориентированы на ожидаемое увеличение будущих поставок среднеазиатского газа конечным потребителям. Кроме того, в своем

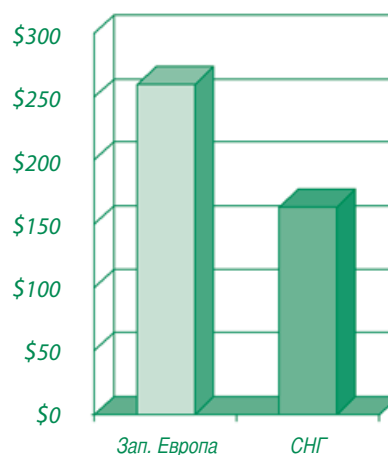
стремлении продавать газ по максимально высоким рыночным ценам Газпром не является исключением среди стран СНГ. По сообщениям в прессе, Азербайджан хочет поднять цену на газ, поставляемый в Грузию, со 120 до почти 300 долларов США за тысячу кубометров, т.е. до уровня своих нынешних экспортных поставок в Иран².

Существующий разрыв между экспортными ценами Газпрома для стран СНГ и ЕС отражает и вторую ключевую особенность его отношений с европейскими клиентами – его сильные позиции как поставщика отчасти ослабляются тем, что Украина и Беларусь фактически являются монополистами в сфере услуг по транзиту газа. По техническим причинам Газпром не в состоянии поставлять газ своим самым крупным клиентам каким-либо иным путем, не используя инфраструктуру трубопроводной сети, контролируемую своими западными соседями из СНГ. Поле для маневра здесь ограничено еще и тем обстоятельством, что спотовых рынков газа, в отличие от соответствующих рынков нефти, не существует, и все поставки осуществляются по долгосрочным контрактам с фиксированной ценой. Как показали события, имевшие место зимой 2006-2007 гг., трения, порождаемые этой двусторонней монополией, могут угрожать стабильности как покупателя (Европа), так и продавца (Газпром). Любая топливная компания в аналогичной ситуации стремилась бы к большему контролю над инфраструктурой трубопроводной сети, чтобы обеспечить надежную доставку своей продукции, независимо от каких бы то ни было политических соображений. Но, жалуясь на ненадежность Газпрома как поставщика энергоресурсов, многие страны ЕС препятствуют его попыткам получить контроль над европейскими газораспределительными компаниями. Некоторые из них также поддерживают Украину и Беларусь в их стремлении помешать Газпрому взять под свой контроль и управление газотранспортную сеть, хотя эти страны задолжали российской корпорации большие суммы, прибегали к несанкционированному отбору газа и предпринимали действия, создающие угрозу для энергетической безопасности Европы (по крайней мере, в краткосрочной перспективе). Совершенно очевидно, что, здесь с обеих сторон замешана политика.

Несмотря на «газовый шок» цены на газ для стран СНГ остаются ниже европейского уровня (2005-2007 гг.)



Рост цен на российский газ в 2005-2007 гг. (данные BOFIT - Института переходной экономики Банка Финляндии)



Цена российского газа за 1000 кубометров (данные BOFIT за 2007 г.)

Изменение климата и рациональное использование энергии

Хотя на долю ЕС приходится около 20% выбросов парниковых газов, многие европейцы рассматривают климатические изменения, в лучшем случае, как весьма отдаленную угрозу. Но в России последствия изменения климата ощущаются уже сейчас в виде таяния вечной мерзлоты (что наносит ущерб жилым домам на Севере страны), резкого увеличения выброса метана и истончения ледяного покрова Арктики в прибрежных северных районах. До сих пор инициаторами усилий по противодействию изменению климата выступал ЕС и ряд небольших развивающихся стран. Однако немногие государства заинтересованы в борьбе с изменениями климата и в адаптации столь же сильно как Россия.

Поскольку Россия является одним из основных производителей углеводородов (на ее долю приходится 9% мирового объема эмиссии парниковых газов), а также одним из главных «поглотителей» углекислого газа (20% лесного покрова планеты сосредоточено в России), трудно представить себе эффективную глобальную систему противодействия изменению климата, которая бы не включала в себя сотрудничество между Российской Федерацией и ЕС. Многие зависят от того, как российская энергетическая политика будет влиять на потребление энергии внутри страны, а также на производство энергоносителей и торговлю энергоресурсами. Поэтому спектр европейско-российских отношений в области энергетики выходит далеко за рамки проблемы энергетической безопасности. Природный газ не является экологически чистым источником энергии с точки зрения эмиссии двуокси углерода, но его использование приводит к меньшим экологическим последствиям, по сравнению с такими видами топлива, как нефтепродукты и, особенно, уголь.

В настоящее время Газпром рассматривает проекты строительства ряда новых магистральных трубопроводов в целях обеспечения стабильной поставки газа в Европу, а также транспортировки его из Средней Азии и ряда других регионов как на экспорт, так и для внутреннего потребления. Однако продуктивность газовых месторождений Западной Сибири, которые и обеспечивали основной прирост добычи газа в последние 10-15 лет, начала снижаться; а разработка новых – особенно шельфовых месторождений на северном побережье России – связана с большими издержками и технологическими трудностями.

Поэтому российская энергетическая политика предусматривает повышение роли угольного топлива и ядерной энергетики для поддержания топливно-энергетического баланса страны. Однако, как отметил видный российский специалист в области энергетики, Москва не намечает каких-либо кардинальных шагов по повышению энергоэффективности³. При этом, казалось бы, России есть к чему стремиться в области энергосбережения: в 2004 г. на 1 кг потребленной нефти было произведено 2 доллара российского ВВП, что составляет менее половины соответствующего среднемирового показателя, равного 4,8 доллара. И хотя эта цифра (т.е. 2 доллара) превышает уровень 1990 г. на 28%, такой прирост бледнеет перед результатами Беларуси, сумевшей добиться 90-процентного увели-

чения этого показателя. Несмотря на столь же неблагоприятные климатические условия, в соседней Швеции было произведено 4,5 доллара ВВП на каждый килограмм топлива, потребленного в 2004 г. А Норвегия, при всей зависимости ее экономики от производства и экспорта топлива, производила 5,9 доллара ВВП на 1 кг затраченных энергоресурсов⁴.

Общность интересов? Или рост разногласий?

Подобно России, Европа стоит перед необходимостью решения целого ряда серьезных вопросов в сфере энергетической политики, по которым пока что не удалось прийти к единому мнению. В ЕС существуют разногласия относительно того, стоит ли создавать единый интегрированный энергетический рынок, способный поставлять электроэнергию по минимально низкой цене (ослабляя при этом позиции ведущих национальных энергетических корпораций), или же повышать энергетическую безопасность путем строительства газонефтепроводов в обход России и увеличения объемов внутреннего производства энергии (например, посредством развития атомной энергетики), или взять курс на значительное сокращение эмиссии парниковых газов. Если европейская политика будет направлена на уменьшение объема поставок Газпрома, не смотря на то, что темпы глобального потепления ускорятся, это может серьезно сказаться на перспективах развития российской экономики – ведь сейчас на долю европейских стран (включая Турцию) приходится почти две трети экспорта российского газа⁵.

И все же, Россия и Европа разделяют общую озабоченность по поводу глобального потепления и имеют общую заинтересованность в том, чтобы минимизировать расходы, необходимые для обеспечения бесперебойных поставок газа, от которых зависят обе стороны. Европейские банки выделили Газпрому многомиллиардные кредиты на расширение добычи газа и развитие газотранспортной сети в целях повышения стабильности этих поставок. Многие европейские страны, в том числе скандинавские соседи России, сумели добиться ощутимых успехов в повышении энергоэффективности, способствуя, таким образом, борьбе с изменениями климата. Казалось бы, в принципе, есть все предпосылки для расширения сотрудничества в таких областях, как рациональное использование энергоресурсов и энергетическая безопасность, противодействие изменению климата, и устойчивое развитие. Удастся ли воспользоваться этими возможностями? Или они будут упущены, пока мы спорим о том, кто «выиграет», а кто «проиграет» в глобальной энергетической гонке?

Бен Слэй является директором Регионального центра ПРООН в Братиславе.

1. См. <http://hdr.undp.org>.
2. Статья Нино Пацурия «Грузия и Азербайджан: партнеры по трубопроводам и антагонисты за столом переговоров по проблемам экспорта энергоресурсов». Eurasia Insight, 2 февраля 2008 г. См. http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav021408a_pr.shtml.
3. См. статью И. Башмакова «Энергетика России: стратегия инерции или стратегия эффективности?», Вопросы экономики, 2007, №8, стр. 104-122.
4. Приведенные данные взяты из Отчета ПРООН о человеческом развитии за 2007/2008 гг. Борьба с климатическими изменениями: человеческая солидарность в разделенном мире, табл. 22.
5. Создание единого энергетического рынка ЕС без ведущих национальных корпораций (с которыми Газпром может договариваться на двусторонней основе) в сочетании с несостоявшимися усилиями европейских стран эффективно бороться с изменением климата было бы для России, пожалуй, наилучшим из всех возможных сценариев.

Если вы хотите высказать свое мнение по поводу этой статьи, заходите на www.developmentandtransition.net А 30 апреля 2008 года директор Регионального центра ПРООН Бен Слэй в режиме онлайн вступит в диалог с читателями и прокомментирует ваши отзывы.



16 апреля 2008 г. в Киеве (Украина) состоится **Международная конференция по преодолению бедности**. Конференция, организованная представителем ПРООН в Украине, рассмотрит проблему борьбы с бедностью в глобальном, региональном и украинском контексте. Участники постараются найти общую платформу для обсуждения нынешних моделей бедности в Украине и привлечь внимание полисимейкеров и других заинтересованных сторон к этой проблематике. Более подробную информацию можно получить у Андрия Зайки (e-mail: andriy.zayika@undp.org).

Первый конгресс студентов-экологов стран Юго-Восточной Европы, организованный Факультетом охраны труда Нишского университета (Сербия) пройдет 23-26 апреля 2008 г. на горе Копанник в Сербии. Принять участие в нем могут студенты, выпускники и аспиранты из всех университетов Юго-Восточной Европы. Конгресс ставит своей целью способствовать распространению знаний, обмену информацией и идеями относительно путей повышения качества окружающей среды, а также более широкому использованию передового опыта при решении экологических проблем региона. Более подробную информацию можно получить на сайте: <http://www.cosep.info/ad/c/index.htm>.

Стратегическая конференция, посвященная использованию возобновляемых источников энергии, – **РЕНЭКСПО (RENEXP0) 2008 – Центральная и Юго-Восточная Европа** – состоится 24-26 апреля 2008 г. в Будапеште, Венгрия. Политики и представители крупного бизнеса соберутся, чтобы совместно с представителями СМИ и торгово-промышленных организаций, а также производителями товаров и услуг, обсудить новейшие технологии и их возможное применение, рыночные перспективы этих инноваций, пути реализации стратегий, а также правовые и финансовые вопросы. Основные темы конференции – «возобновляемые источники энергии», «энергоэффективное строительство» и «услуги по реконструкции и реставрации». Дополнительную информацию можно получить на сайте <http://www.renexpo-budapest.com/en/info-2.html> или по e-mail: hungary@reeco.hu.

28-ая Ежегодная конференция Международной ассоциации по оценке воздействия (IAIA) под названием «Искусство и наука оценки воздействия на окружающую среду» пройдет в период с 4 по 10 мая 2008 г. в австралийском городе Перт. В конференции примут участие около 800 специалистов со всего мира, занимающихся оценкой воздействия различных проектов на окружающую среду, а также вопросами охраны природы и рационального природопользования. Среди них будут представители промышленности, правительственных ведомств, научных кругов, НКО и агентств развития. Благодаря этому, конференция обеспечит уникальную возможность для обмена идеями и методиками между специалистами, работающему в самых разных секторах и направлениях. Более

подробную информацию см. на <http://www.iaia.org/iaiaconference/?p=Page&id=3>.

Шестнадцатая сессия **Комиссии ООН по устойчивому развитию (CSD)** состоится 5-16 мая 2008 г. в Нью-Йорке. Она будет посвящена таким проблемам, как развитие сельского хозяйства и сельских территорий, состояние земельных ресурсов, засуха и опустынивание. В соответствии с решениями, принятыми на 13-ой сессии, вновь будут рассмотрены вопросы водопользования и санитарии. За более подробной информацией, пожалуйста, обращайтесь по адресу: <http://www.un.org/esa/sustdev/csd/review.htm>.

Одиннадцатый региональный семинар Водной инициативы ЕС, а также совместный семинар ЕЭК ООН, ПРООН и ОБСЕ на тему «Вода и здоровье», пройдут в Румынии в период с 12 по 16 мая 2008 г. За дополнительной информацией просьба обращаться к Юргу Стауденманну, советнику Регионального центра ПРООН по проблемам рационального водопользования (e-mail: juerg.staudenmann@undp.org).

Шестнадцатая Европейская конференция и выставка в области использования биомассы на тему «Переход от научных исследований биомассы к созданию промышленных продуктов и их коммерциализации» состоится 2-6 июня 2008 г. в Испании, в выставочном центре "Ферия Валенсия" (Feria Valencia). Выставка будет проходить параллельно с конференцией и сопровождаться семинарами и дискуссиями. На ней посетители и участники смогут познакомиться с самыми современными продуктами индустрии переработки биомассы. Более подробную информацию можно узнать, посетив WWW-страницы: <http://www.conference-biomass.com/index.htm>.

5 июня ежегодно отмечается Всемирный день окружающей среды. В 2008 г. его девиз звучит так – **Долой вредные привычки! Вперед, к "низкоуглеродистой экономике"!** Международным центром праздника станет город Веллингтон в Новой Зеландии. Как следует из девиза, различные мероприятия, намеченные в рамках Всемирного дня окружающей среды, будут посвящены "низкоуглеродистой экономике" и экономии энергии в быту, в том числе посредством повышения эффективности энергопотребления, использования альтернативных источников энергии и сохранения лесов. ООН видит главную задачу **Всемирного дня окружающей среды** в том, чтобы повышать уровень «экологической сознательности» населения, привлекать внимание политиков к проблемам окружающей среды и содействовать разумному потреблению природных ресурсов. Более подробную информацию можно найти на сайте: http://www.unep.org/wed/2008/english/About_WED_2008/index.asp.

Темы ближайших номеров бюллетеня Переходный период: вопросы развития:

Изменение климата в Европе и СНГ (июнь 2008 г.)

Реформирование посткоммунистического государства (ноябрь 2008 г.)

Редакция приветствует материалы, присылаемые по собственной инициативе авторов. Если Вы хотите представить статью для публикации, пожалуйста, ознакомьтесь с правилами подачи материалов на нашем сайте: www.developmentandtransition.net.

Бюллетень «Переходный период: вопросы развития» публикуется Лондонской школой экономики и политологии для Программы развития ООН. Мнения, высказываемые в данной публикации, не обязательно отражают позиции обеих организаций. www.developmentandtransition.net



Региональный центр ПРООН в Братиславе
Grosslingova 35
Bratislava 81109
Slovakia

Tel: +421 2 59337 111
Fax: +421 2 59337 450
<http://europeandcis.undp.org>

Главный редактор: Джеймс Хьюз; j.hughes@lse.ac.uk
Ответственный редактор: Бен Слэй; **Заместитель главного редактора:** Гвендолин Сасс; **Выпускающий редактор:** Питер Серени; **Координатор производства и маркетинга:** Виера Петрулакова; **Консультативный совет:** Николас Барр, Уиллем Бьютер (председатель), Станислав Гомулка, Мэри Калдор, Доминик Ливен, Марго Лайт, Кейт Мортимер



Houghton Street, London WC2A 2AE, UK
www.lse.ac.uk