



Отчет  
Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга  
Н.Новгород, 28-30 сентября 2005



## **ОТЧЕТ**

**Первая Встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**

**Нижний Новгород, Россия**  
28-30 сентября 2005 года



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

## **Введение**

В рамках проекта КАБРИ-Волга ([www.КАБРИ-volga.org](http://www.КАБРИ-volga.org)) было проведено первая из трех встреч Экспертных Групп в Нижнем Новгороде, Россия, 28-30 сентября 2005 года.

Сорок шесть приглашенных экспертов из различных российских и европейских институтов, организаций и правительственных структур вместе с двадцатью пятью партнерами проекта КАБРИ-Волга начали обсуждение и поделились экспертными оценками институциональной координации и сотрудничества между заинтересованными сторонами в сфере управления экологическим рисками в бассейнах больших рек Европы, с особым акцентом на бассейне реки Волги.

Перед заседанием стояли следующие основные цели:

- Укрепить связи между научным сообществом и лицами, разрабатывающими политику
- Развить диалог относительно взаимных практических потребностей со стороны различных заинтересованных сторон для того, чтобы построить стабильное партнерство и взаимосвязи между ними
- Обменяться мнениями экспертов относительно возможных механизмов для учета оценок экологических рисков, связанных с человеческой деятельностью, в интегрированном управлении речными бассейнами и в укреплении институциональной координации
- Поделиться экспертными оценками долгосрочного сотрудничества и координации по повышению безопасности человека и окружающей среды, как в национальном контексте, так и в европейском измерении.

Встреча Экспертных Групп проходила в рамках начальной стадии проекта КАБРИ-Волга «Состояние дел и положительный опыт» в управлении экологическими рисками в бассейнах больших рек. Задачи данной стадии сводились к следующему:

- Провести обзор современного состояния дел в управлении экологическими рисками в больших речных бассейнах, включая результаты соответствующих проектов и исследований
- Изучить статус координации между учреждениями и другими многочисленными заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, бизнес, лиц, принимающих решения, и ученых
- Выявить положительный и отрицательный опыт в координации и сотрудничестве между заинтересованными сторонами в бассейнах больших рек
- Изучить основные уроки из практики и конкретных примеров в рамках тематических направлений Экспертных Групп.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

Настоящий Отчет о Встрече представляет собой резюме «результатов обсуждений», полученных в рамках работы пяти тематически структурированных Экспертных Групп КАБРИ-Волга:

Экспертная Группа 1 "Экологическое оздоровление реки"	4
Экспертная Группа 2 "Безопасность человека и окружающей среды"	11
Экспертная Группа 3 " Природные ресурсы и их рациональное использование"	17
Экспертная Группа 4 "Река как путь сообщения для людей и товаров"	26
Экспертная группа 5 "Институциональная координация и сотрудничество"	32

«Список Участников» приведен на стр. 41. Он включает данные по организациям и контактную информацию для экспертов из России (30), Австрии (2), Венгрии (1), Германии (5), Нидерландов (3), Польши (1), Словении (1), Соединенных Штатов (1), Швейцарии (1), а также из Европейской комиссии (1).

Представители проекта КАБРИ-Волга хотели бы поблагодарить 46 экспертов за их активное и конструктивное участие в Первой Встрече Экспертных Групп КАБРИ-Волга, проходившей в Нижнем Новгороде!



## Экспертная Группа 1

### ”Экологическое оздоровление реки”

#### **Введение**

Первая встреча Экспертных Групп проекта КАБРИ-Волга в Нижнем Новгороде проводилась в рамках начальной фазы проекта, которая посвящена выявлению и анализу положительного опыта и состояния дел в данной области. Экспертная Группа 1 (ЭГ1) фокусировалась на экологическом оздоровлении бассейнов больших рек с особым акцентом на улучшении качества воды в бассейне реки Волги. Она рассматривала основные проблемы в управлении качеством воды и координации политики, инструментов и деятельности многочисленных заинтересованных сторон. Основные темы дискуссии включали:

- Управление качеством воды: стандарты и установление приоритетов
- Экологический мониторинг и распространение данных среди заинтересованных сторон
- Комплексное управление водным бассейном
- Уроки программы Возрождение Волги
- Принцип партнерства заинтересованных сторон как инструмент улучшения качества воды и механизм совершенствования управления водным бассейном

#### **Методология**

В ходе заседания ЭГ1 в Нижнем Новгороде эксперты из России и ЕС имели возможность провести углубленную дискуссию с участием модератора. В связи с ограниченностью времени для дискуссии, эксперты сосредоточились на конкретных темах, которые являются наиболее актуальными для оценки состояния дел и положительного опыта для бассейна Волги и других бассейнов больших рек в Европе. Они включали:

- 1) Стандарты качества воды
- 2) Сброс сточных вод
- 3) Комплексное управление водопользованием
  - а. Программа Возрождение Волги
  - б. Проект ГЭФ по Днепру
- 4) Мониторинг
- 5) Обмен данными
- 6) Взаимодействие с населением



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

Был представлен и подробно обсужден опыт России, Нидерландов, Франции, Германии и Бразилии. Сравнение опыта и уроков, почерпнутых из национальной практики этих стран, выявило полезные и интересные результаты. На основе положительного опыта и подходов, применяемых в этих странах, были сформулированы рекомендации по укреплению координации в области экологического оздоровления рек.

## **Результаты дискуссии**

### Стандарты качества воды

В ходе дискуссии было установлено, что стандарты качества воды в России очень высоки. В результате, их трудно соблюдать. Было указано, что стандарты, которые являются слишком строгими, на практике могут оказаться неэффективными, поскольку многие из них могут быть проигнорированы как нереалистичные. Практика и опыт ЕС и Бразилии по координации установления стандартов были резюмированы следующим образом: 1) необходимо спроектировать систему стандартов, которые «соответствуют конкретной задаче»; 2) дифференцировать стандарты в соответствии с различным функциональным использованием акватории (например, для целей отдыха или рыболовства и т.п.); 3) обеспечить согласованность между стандартами, применимыми к различным водным сегментам (например, поверхностным водам или сточным водам) и 4) иметь видение цели, которую необходимо достичь в будущем, но установить реалистичные и достижимые промежуточные задачи: развивать достигнутые успехи, поскольку успехи стимулируют! Важно двигаться шаг за шагом от менее жестких стандартов к более жестким. Более того, жизненно необходимо разработать систему стандартов в соответствии с различными функциональными целями водопользования (снабжение питьевой водой, рыбная ловля, отдых и т.п.).

Было указано, что в России имеются институциональные неопределенности относительно разделения ответственности и компетенции между различными правительственными органами в плане установления стандартов и контроля за их соблюдением.<sup>1</sup> В большинстве стран ЕС одна организация отвечает за разработку и установление стандартов, тогда как органы, занимающиеся управлением водным хозяйством, отвечают за выполнение задач, поставленных стандартами.

Было подчеркнуто, что стандарты, правовые акты и надзор за их исполнением должны быть приведены в соответствие, они должны быть гармонизированы и интегрированы друг с другом. На пленарном заседании проф. В. Найденко отметил, что российская система стандартов в настоящий момент реформируется в соответствии с описанными выше принципами. Вопрос состоит в том, как более эффективно обеспечить соблюдение законодательства и стандартов? Какие инструменты и механизмы следует использовать? Как стимулировать водопользователей соблюдать стандарты?

Эксперты ЭГ1 сделали вывод, что необходимо совершенствовать управление водопользованием, а также следует гармонизировать требования к качеству

---

<sup>1</sup> В России за установление стандартов отвечает Госстандарт. Органы Санэпиднадзора и Министерства природных ресурсов (МПР) отвечают за контроль за соблюдением стандартов.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

воды и экологическим параметрам. Могут возникать противоречия между требованиями, например, экологическими нормами, которые отличаются большой строгостью, и стандартами качества воды, которые очень высоки, и могут привести к закрытию некоторых предприятий. Существует потребность в формулировке целей, которые желательно достичь в отношении качества воды, выявить приоритеты и задачи по качеству воды, основываясь на таких целях. Для претворения этого в жизнь необходимо применять поэтапный подход.

Российские эксперты подчеркивали, что хотя в России имеются утвержденные стандарты и нормы качества воды, в водном хозяйстве и среди других водопользователей применяются различные методы для измерения качества воды, что дает несовместимые результаты. Соответственно, необходимо создать унифицированную систему стандартов. Они могут варьировать по отдельным водным бассейнам и водопользователям, но должны соответствовать требованиям общих стандартов качества воды.

Было также указано, что в России те организации, на которые возложена обязанность по снабжению водой населения и других водопользователей, должны отвечать за соблюдение норм качества воды.

#### Сброс сточных вод

Проблемы сброса сточных вод стали важным предметом обсуждения. Было признано, что их решение является высокоприоритетным направлением для улучшения или сохранения качества воды. Были проведены сравнения между существующей практикой в России и Нидерландах.

В России система платежей за сброс сточных вод (в пределах и в превышение установленных лимитов) конкретным загрязнителем определена существующим экологическим законодательством. Однако, претворение в жизнь данной системы не достаточно эффективно для того, чтобы обеспечить стимулы для загрязнителей к осуществлению инвестиций в модернизацию их технологий и снижение уровня загрязнения.

В Нидерландах на сброс сточных вод выдаются специальные лицензии (разрешения). Размер платежей зависит от уровня загрязнения. За превышение лимитов приходится платить в значительных размерах, а в случаях серьезных нарушений возбуждается судебное дело. В последнем случае возможно закрытие предприятия. Платежи поступают в специальный фонд, который используется для того, чтобы а) предоставлять субсидии предприятиям для разработки/внедрения в практику усовершенствованных технологий, обеспечивающих снижение уровня загрязнения и б) финансировать надзор за соблюдением норм и мониторинг. В Нидерландах используется долгосрочный подход: загрязнители знают заранее, что налоги будут повышены в течение, например, десятилетнего периода. Это означает, что предприятия могут подсчитать, окупятся ли инвестиции в экологически чистые технологии. Четко прописана ответственность за осуществление контрольно-надзорных функций. В министерстве есть инспекция, которая оценивает функционирование агентств, ответственных за экологический контроль и надзор. Соответственно, голландская система основана на поэтапном подходе и стимулах к инвестициям в снижение загрязнения.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

ЭГ1 пришла к заключению, что голландский практический опыт содержит элементы, которые могут быть важны для рассмотрения в контексте Волги: принципы, на которых основывается система платежей за загрязнение, сочетание долгосрочной ориентации с поэтапным подходом, формирование специальных фондов, стимулы к уменьшению загрязнения и совершенствование институциональных аспектов.

Комплексное управление водопользованием

Были представлены и обсуждены два российских проекта, основанных на принципах интегрированного управления водопользованием: Программа Возрождения Волги и Проект ГЭФ по Днепру. Был сделан вывод, что их подходы основываются на серьезной научной базе, и ряд аспектов из их опыта можно рассматривать как интересные уроки для Западной Европы. Однако было указано, что реализация данных инициатив на практике была довольно слабой. Это было вызвано сочетанием финансовых и институциональных проблем.

Эксперты подчеркивали, что совершенствование управления водопользованием в бассейне Волги является жизненно необходимым: нужен институт, т.е. либо специальное агентство или бассейновый совет с четким мандатом и ясными обязанностями по управлению всеми аспектами водопользования, который бы одновременно обеспечивал координацию как между различными заинтересованными сторонами, так и различными уровнями государственной администрации. Подобный орган мог бы объединять представителей властей различных уровней, включая существующие бассейновые администрации, представителей гражданского общества на местах, бизнеса, водопользователей и загрязнителей водного бассейна. Он мог бы также отвечать за координацию и разработку стандартов качества воды, основываясь на бассейновом подходе.

Ряд участников выразили свою обеспокоенность по поводу приостановки программы Возрождение Волги, хотя ряд ее подпрограмм были многообещающими. Участники предлагали возобновить эту программу. Она достигла большого успеха в развитии взаимодействия и установления связей между научным сообществом и промышленными группами в бассейне; она внесла вклад в создание общего понимания и восприятия существующих проблем и в поиск совместных путей их решения.

Мониторинг

Были вкратце обсуждены программы мониторинга в бассейне Волги. В прошлом мониторинг был хорошо организован и скоординирован. Например, все лаборатории и пункты мониторинга применяли унифицированные процедуры, протоколы и стандарты отчетности, которые были установлены и скоординировались центральным органом. В результате был достигнут высокий уровень сопоставимости данных. Эта сильная институциональная структура была утрачена в течение прошлого десятилетия. Эксперты ЭГ1 сошлись на том, что важной задачей является восстановление прежней инфраструктуры и адаптировать ее под современные требования мониторинга.

Голландских экспертов попросили поделиться их опытом в разработке и осуществлении программ мониторинга. В Нидерландах существует разрыв между лицами, разрабатывающими политику и принимающими решения, и



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

учеными, которые создают и претворяют в жизнь программы наблюдений. Программы мониторинга жизненно необходимы, но их зачастую считают слишком дорогими. Обычно они специализируются на наблюдении за различными параметрами (качество воды, экология, химия), и за них отвечают различные органы. Лица, принимающие решения, обычно считают, что объем собранной и предоставленной им информации чрезмерен по сравнению с тем, что им нужно. В результате создается впечатление, что попусту тратятся значительные ресурсы (так называемый синдром «много данных – мало информации»). Соответственно, необходимо, чтобы (представители) органов, принимающих решения, участвовали в определении того, какие конкретно комплекты данных им необходимы. Подобная проблема, судя по всему, менее актуальна для России.

В ходе дискуссии было подчеркнуто, что имеется потребность в восстановлении и развитии инфраструктуры мониторинга в бассейне Волги. Важно развивать многоуровневую систему мониторинга (федеральную, региональную, отраслевую и т.п.). В настоящее время многие частные предприятия проводят свой собственный экологический мониторинг: они зачастую оказываются основными собственниками получаемой информации и баз данных о состоянии окружающей среды, широкий доступ к которой зачастую ограничен для местной общественности и экспертов; также существуют сомнения в их качестве и надежности.

Представители государственной системы мониторинга иногда требуют оплату своих услуг из-за ограниченности и недостаточности госфинансирования для проведения необходимых наблюдений. Введение специальной платы за мониторинг, как это делается, например, в Канаде, может способствовать решению данной проблемы: там плата собирается экологическим агентством, и средства используются для поддержки проведения мониторинга. Схожая схема применяется в рамках описанной выше голландской системы. Поскольку процесс принятия решений должен основываться на данных мониторинга, следует установить более тесные связи и координацию между результатами наблюдений и принятием решений; данные мониторинга должны более широко использоваться в процессе принятия решений в России.

#### Обмен данными

В ходе дискуссий большое внимание было уделено проблемам обмена данными и сотрудничеству в этой области. Во многих случаях обмен данными между различными организациями в России мешает ряд проблем (включая требования платы за данные). Все эксперты согласились, что интегрированное управление водопользованием может быть эффективно только в том случае, если оно базируется на прочной информационной основе, причем органы, занимающиеся управлением водопользованием, должны иметь неограниченный доступ к данным. Кроме того, должны быть оговорены положения по обеспечению беспрепятственного обмена данными между всеми задействованными сторонами (например, глоссарии, содержащие определения терминов, применяемых в управлении водопользованием, форматы данных, включающие названия, сокращения, требования к отчетности и т.п.). Инфраструктура, необходимая для получения надежных данных, ослабла за последние годы, так что потребуются провести модернизацию центров данных и лабораторий в соответствии с современными требованиями.





**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

Хотя Служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды является ведущим агентством, ответственным за сбор гидрометеорологических данных, лишь небольшая часть всех данных, собранных в бассейне Волги, действительно поступает в центры данных Росгидромета. Одна из причин – введение платы за информацию для ее потребителей, в то время как источники данных предпочитают работать напрямую с потребителями. В результате информация из различных регионов бассейна Волги оказывается фрагментарной, и бывает трудно составить полную картину того, что происходит в бассейне.

Сложившаяся ситуация вряд ли сможет измениться к лучшему до тех пор пока не разрешена проблема оплаты при обмене данными. Эта проблема актуальна не только для России, но и для многих других стран. Она обсуждается на международном уровне, но пока без особого успеха. Данные доступны, и ими можно поделиться, но далеко не все могут себе позволить их приобрести. Качество данных, собранных различными предприятиями и агентствами, может быть достаточно низким, поскольку различаются методы сбора данных и форматы их предоставления, что дает несопоставимые результаты.

#### Взаимодействие с населением

Донесение информации до населения является жизненно необходимым для обеспечения эффективного управления водопользованием. Были приведены очень интересные примеры из опыта как России, так и Западной Европы. Все выступавшие подчеркивали, что существует потребность в предоставлении такой информации, которая была бы понятна непрофессионалу.<sup>2</sup> На практике это достаточно сложно осуществить. В качестве примера было приведено голландское исследование, в котором участвовали эксперты и представители местного населения. Обе стороны попросили объяснить, как они понимают, что такое качество воды. Оказалось, что население и эксперты имеют совершенно различное восприятие терминологии качества воды (население: акцент на визуальных аспектах, например, полиэтиленовые пакеты, плавающие на поверхности воды; эксперты: акцент на технических характеристиках, таких как содержание химических веществ, которые визуалью не определяются). Как следствие, эти две группы людей, соответственно, они не понимали друг друга. Описанная в исследовании дискуссия была оживленной и интересной; обе стороны старались понять друг друга и найти общий язык.

В целом, население, проживающее в бассейне Волги, демонстрирует отсутствие серьезного понимания проблем качества воды и управления водными ресурсами, а также проблем, связанных со стихийными бедствиями. Многие проблемы возникают из-за ограниченности имеющихся механизмов, обеспечивающих доступ к требуемой информации. Представленная информация зачастую является предвзятой, поскольку отражает только подходы конкретной группы интересов. В соответствии с обзором, проводимым НПО в бассейне Волги, только небольшая часть общества заинтересована в получении экологической информации, хотя в целом население не удовлетворено экологической ситуацией. Население до сих пор отличается инертностью и полагается на правительственные действия и протекционизм.

---

<sup>2</sup> НПО могут сыграть важную роль в интерпретации и «популяризации» технических показателей и мнений экспертов, которая стали бы понятными местному населению в Волжском бассейне.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

Была подчеркнута необходимость установить тесные связи со средствами массовой информации и сделать легкодоступной всю информацию по качеству воды. Данная информация должна быть представлена в форме, легко понятной для населения в целом. Все большее внимание и поддержку следует оказывать НПО, действующим в бассейне Волги.



## Экспертная Группа 2

### **“Безопасность человека и окружающей среды”**

#### **Введение**

Первая встреча Экспертных Групп проекта КАБРИ-Волга в Нижнем Новгороде проводилась в рамках начальной фазы проекта, которая посвящена выявлению и анализу положительного опыта и состояния дел в данной области. Экспертная Группа 2 (ЭГ2) сконцентрировала внимание на безопасности человека и окружающей среды в бассейнах больших рек с особым акцентом на уменьшении риска от наводнений, лесных пожаров и технологических аварий, связанных с ухудшением качества воды (аварии канализационных систем и аварийные выбросы, приводящие к загрязнению речной воды), а также потенциальных аварий на плотинах и электростанциях в бассейне реки Волги.

Основные темы дискуссий включали:

- Управление наводнениями: технические вопросы и планирование
- Институциональные аспекты
- Участие населения и социально-экономические вопросы

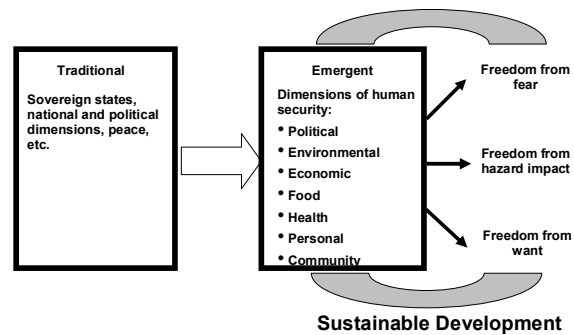
#### **Методология**

В ходе заседания ЭГ2 в Нижнем Новгороде эксперты из России и ЕС имели возможность провести углубленную дискуссию с участием модератора. В начале заседания ЭГ2 были обсуждены базовые подходы и определения.

В настоящее время концепция безопасности человека может быть расширена за пределы традиционного понимания политической и военной безопасности, с включением в нее идеи о том, что каждый человек должен иметь возможность пользоваться благами устойчивого социально-экономического развития. Среди различных природных ресурсов вода считается ключевым ресурсом, обеспечивающим социальную безопасность, экономический рост и процветание. Соответственно, можно считать, что безопасность человека связана с охраной окружающей среды (воды, экосистем и биоразнообразия), а также с социально-экономической стабильностью и устойчивым развитием.



Отчет  
Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга  
Н.Новгород, 28-30 сентября 2005



**Диаграмма 1:** Сдвиг парадигмы в концепции Безопасности Человека.

Наводнения являются природными явлениями, которые происходят регулярно, но они превращаются в бедствие только при взаимодействии с человеческим обществом. В большинстве случаев природные факторы являются основной причиной катастрофических наводнений. Однако антропогенные факторы, такие как освоение человеком пойменных территорий, широкомасштабная урбанизация, изменение в структуре землепользования в рамках всего речного бассейна, и структурные меры, направленные на ослабление разрушительной силы наводнений (строительство дамб и заградений, уменьшение меандрирования рек) модифицировали естественные характеристики экстремальных наводнений. Недавние катастрофические наводнения, происходившие как в Европе, так и в США (Рейн, Миссисипи), показали, что человеческая деятельность и традиционные речные инженерные сооружения могут привести к увеличению частоты экстремальных наводнений и, что особенно важно, к отрицательным экономическим последствиям, таким как ущерб, наносимый имуществу, разрушение населенных пунктов и инфраструктуры и гибель людей. Возможное изменение климата может увеличить как интенсивность, так и частоту катастрофических наводнений.

Существуют два различных подхода к уменьшению риска наводнений и смягчению их последствий. Первый – это рассмотрение наводнений как произвольно возникающего природного бедствия, и соответственно реакция на него только в виде борьбы с чрезвычайными ситуациями. Альтернативный метод, которому отдается предпочтение в рамках проекта КАБРИ-Волга, состоит в том, чтобы признавать наводнения как регулярно повторяющиеся явления, и принять предвосхищающий события и стратегический подход. Такой подход включает сочетание мер по смягчению последствий с кризисным реагированием и реабилитацией пострадавшего населения и территорий наряду с использованием принципа снижения риска природных бедствий в рамках стратегии устойчивого развития. Подобным образом риск становится внутренним фактором, благодаря чему можно уменьшить уязвимость общества и одновременно усилить потенциал по противодействию наводнениям.

**Базовые определения, использованные в ходе дискуссии:**

**Безопасность человека:** Возможность в физическом, экономическом и культурном плане пользоваться благами устойчивого социально-экономического развития.

**Уязвимость:** Возможная степень ущерба, связанного с природными бедствиями типа наводнений.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

*Интегрированное управление наводнениями:* может означать совершенно разные вещи, в зависимости от различных подходов – инженерного, социального или институционального. Рекомендуется определять интегрированное управление наводнениями как разностороннюю и междисциплинарную деятельность, которая принимает во внимание институциональные, экономические, социальные и экологические аспекты предотвращения наводнений, смягчения их последствий и землепользования, а также продвижение более всеобъемлющего подхода ко всему спектру безопасности человека, уязвимости, рисков и наводнений.

## **Результаты дискуссии**

### Управление наводнениями: технические вопросы и планирование

- Управление наводнениями и защита людей и имущества должны учитывать тот факт, что крупные города чаще лучше защищены, чем небольшие поселки и деревни. Соответственно, особый акцент должен делаться на проблемах уязвимости сельских поселков, а также малых и средних городов.
- Обучение и подготовка местного населения – важный аспект, особенно для людей, живущих в районах, подверженных наводнениям.
- Наводнений избежать невозможно; однако вмешательство человека, особенно в виде выбора структуры землепользования и инженерных сооружений, является ключевым фактором, обуславливающим воздействие и масштабы средних и малых наводнений. Особое внимание должно уделяться проблеме сведению лесов, изменению гидроморфологической ситуации реки, преобразованию открытых пространств в населенных пунктах и развитию инфраструктуры, такой как дороги и шоссе.
- Ключевым элементом интегрированного управления речным бассейном и уменьшения потенциального ущерба и потерь является стратегия, основанная на отведении большего пространства для русла реки благодаря эффективному планированию на национальном и местном уровне.
- Рекомендуется интегрировать и рассматривать одновременно, а не последовательно, структурные и не структурные меры.
- Далее, было упомянуто, что недавнее исследование, проведенное в Швейцарии, привело к заключению, что увеличение инвестиций в системы защиты от наводнений приводит к более значительным экономическим убыткам после катастрофических наводнений. При катастрофических наводнениях всегда будет существовать элемент риска, и неверное восприятие такого риска и надежности может создавать проблемы, особенно для людей, живущих на пойменных территориях, которые в значительной мере подвержены опасным бедствиям.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

- Все более экстремальные погодные явления и резкие изменения температуры, являющиеся результатом изменения климата, которые могут привести к таянию снегов, способны представлять собой опасность для плотин, дамб и инженерных сооружений, используемых для контроля наводнений. Нельзя игнорировать возможность прорыва плотин.
- Улучшение мониторинга за наводнениями, их последствиями и уязвимостью важно для повышения безопасности человека. Было показано, что бедные слои населения обычно сталкиваются с более высоким риском смертных случаев и относительно более значительным экономическим ущербом из-за природных катаклизмов.
- Должен делаться акцент на качестве данных и реконструкции систем мониторинга, особенно после их разрушения в 1990-х годах, вызванного общим экономическим кризисом в пост-коммунистических странах.
- Кроме того, строительные кодексы, руководства для обеспечения защиты строений от наводнений<sup>3</sup> и структурные меры (например, гигантские дамбы) также являются важными элементами, которые могут повысить безопасность человека перед лицом таких природных бедствий как наводнения.
- В бассейне Волги также важно оценить такие возможные проблемы как засухи, дефицит воды и технологические аварии.

Институциональные аспекты

- Должна действовать специальная комиссия по управлению в чрезвычайных ситуациях и снижению рисков природных бедствий. Такая комиссия должна включать представителей местных и региональных органов власти соответствующих бассейнов рек. Она должна координировать свою деятельность с основными учреждениями и предприятиями. Вместе с инженерами и агентствами по управлению чрезвычайными ситуациями комиссия должна ежегодно готовить плановый документ по сезонным паводкам в районе. Специальная бригада спасателей должна отвечать за спасательные операции и управление чрезвычайными ситуациями во время наводнения. Чрезвычайный план по наводнениям должен фокусироваться на таких аспектах как эвакуация населения, потенциальные возможности решения проблемы и места для пребывания эвакуированного населения. Также должны быть сформулированы конкретные планы по предоставлению информации теле- и радиостанциям. Вышеприведенные рекомендации являются результатом богатого накопленного опыта в бассейне Волги.
- Жизненно необходимы обмен информацией и углубленное сотрудничество между институтами, а также активное участие населения в разработке стратегий интегрированного управления наводнениями.

---

<sup>3</sup> Engineering Principles and Practices for Refitting Flood Prone Residential Buildings, FEMA US, 1995



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

- Отсутствие необходимого сотрудничества также является важной проблемой для безопасности человека, такое как отсутствие обмена информацией между государствами, расположенными в бассейне одной реки.
- Также необходимо учитывать различные меры, которые могут быть приняты во время стихийного бедствия (предупреждение и противодействие бедствию), а также уровень регулирования (регулирование в обычных условиях и регулирование в чрезвычайных ситуациях). Это подводит к крайне важному вопросу: кто способен должным образом действовать на различных стадиях природного бедствия? Координация между отдельными институтами и функциональная координация необходимы. Надо признать тот факт, что генерализованных ответов в виде институциональных решений проблемы пока нет.
- Более того, рекомендуется включать историческое измерение в оценку риска – следует включать определенные процессы или события из прошлого опыта. Например, в Нидерландах управление водопользованием и связанные с этим риски, были ключевыми вопросами в течение нескольких десятилетий.

Серьезной проблемой в плане безопасности человека и уменьшения уязвимости также являются ложные тревоги, которые задерживают функционирование служб, предоставляющих ранние сигналы предупреждения. Позднее предупреждение или отсутствие его может привести к случаям со смертельным исходом и увеличить ущерб. Местные информационные службы (радио, газеты или телевидение), с которыми люди хорошо знакомы, являются наиболее важными методами распространения информации о надвигающемся наводнении.

- Критически важным вопросом является организация и осуществление быстрого и эффективного реагирования и ответных действий на надвигающееся наводнение.
- Опыт Нового Орлеана выявил потребность принимать во внимание этнический аспект различных социальных групп и их социальной структуры. Из этого вытекает рекомендация уделять больше внимания культурным, социальным и лингвистическим аспектам.

Очень уязвимыми оказываются пожилые люди (например, жертвы в домах для престарелых в Новом Орлеане). Сегодня важной проблемой является защита населенных пунктов, большинство населения которых составляют пожилые люди (см. опыт исследовательской миссии Словения-США).

Участие населения и социально-экономические вопросы

- Участие населения особенно хорошо развито в Нидерландах, где образ жизни и восприятие риска всегда учитывались в подходах к интегрированному уменьшению риска наводнений и уязвимости к наводнениям.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

- Помимо раннего предупреждения и подготовки населения, ключевым элементом уязвимости является и положение дел с поддержанием инфраструктуры в рабочем состоянии. Соответственно, можно сделать вывод о том, что бедствия часто вызваны сочетанием различных причин.
- Необходимо уделять больше внимания вторичному ущербу и вторичным последствиям. Зачастую рассматриваются только первичные последствия и ущерб.
- Всесторонняя и интегрированная оценка риска и уязвимости также должна базироваться на оценке ожидаемых и фактических событий. Анализ прошлых событий недостаточен для оценки теперешней и будущей уязвимости. В данном контексте важны стратегии оценки, основанной на сценариях.
- Представляется невозможным обобщить положительный опыт, особенно относительно институциональных структур с точки зрения управления наводнениями, поскольку нужно учитывать множество аспектов, включая конкретный местный и региональный контекст.

Были обсуждены несколько примеров положительного опыта. Они включали Интегрированное управление наводнениями: город Куритиба (Бразилия). Хорошие примеры участия населения в управлении водопользованием можно найти в практике, сложившейся в Нидерландах.





## **Экспертная Группа 3**

### **«Природные ресурсы и их рациональное использование»**

#### **Введение**

Первая встреча Экспертных Групп проекта КАБРИ-Волга в Нижнем Новгороде проводилась в рамках начальной фазы проекта, которая была посвящена выявлению и анализу положительного опыта и состояния дел в данной области. Экспертная Группа 3 (ЭГ3) сконцентрировала свое внимание на оценке состояния дел и положительного опыта в управлении природными ресурсами и их рациональном использовании в бассейнах больших рек с особым акцентом на рациональном водопользовании в бассейне Волги.

Изобилие разнообразных природных ресурсов делает Россию очень богатой страной и является одной из причин ее быстрого экономического роста в последние годы. Для поддержания и сохранения экономического роста необходимо обеспечить рациональное использование природных ресурсов за счет правильного управления ими, а также последовательное претворение в жизнь и введение в действие соответствующих правил, руководств и планов действий. Бассейн реки Волги, опора российской экономики, представляет собой самый крупный бассейн реки в Западной Европе. Река Волга оказывает существенное воздействие на общее развитие страны, сопоставимое с влиянием рек Рейн, По, Сена или Висла в Европе. Перед всеми задействованными лицами и заинтересованными сторонами на территории бассейна стоит задача колоссальной важности – обеспечить его устойчивое развитие. Они нацелены на обеспечение позитивных достижений в определенной области деятельности и высоких стандартов сотрудничества во имя выполнения конкретных и общих задач.

#### **Методология**

В ходе заседания ЭГ3 в Нижнем Новгороде эксперты из России и ЕС имели возможность провести углубленную дискуссию с участием модератора. В связи с ограниченностью времени для дискуссии, эксперты сосредоточились на конкретных темах, которые являются наиболее актуальными для оценки состояния дел и положительного опыта для бассейна Волги и других бассейнов больших рек в Европе. Они включали:

- 1) Состояние дел и положительный опыт в управлении водопользованием
- 2) Состояние дел и проблемы существующих институциональных рамок
- 3) Устойчивые партнерства среди многочисленных заинтересованных сторон
- 4) Положительный опыт в создании партнерств
- 5) Интеграция экономических и экологических приоритетов



Отчет  
Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга  
Н.Новгород, 28-30 сентября 2005

## Результаты дискуссии

### Состояние дел и положительный опыт в управлении водопользованием

В ходе дискуссии был затронут ряд актуальных вопросов. Они включали следующее:

#### ***В странах ЕС случалось много наводнений. Почему европейцы не были к ним готовы (независимо от эффективного законодательства)?***

Сила наводнений просто превысила установленные уровни защиты и степень технической готовности. Инженерные конструкции по защите от наводнений могут предотвратить ущерб только до уровня наводнений, под который они спроектированы. Уровни защиты обычно обеспечивают техническую безопасность от наводнений в рамках статистического периода до 100 лет. Более того, некоторые дамбы по защите от наводнений оказались не достаточно эффективны в периоды продолжительных паводков, поскольку находились в плохом техническом состоянии.

Помимо технической защиты от наводнений, во всех немецких землях используется эффективная система коммуникаций и взаимодействия, базирующаяся на деятельности Центре оповещения о паводках. Она обеспечивает раннее предупреждение и моделирование с учетом прогнозов погоды. Каждая федеральная земля в Германии имеет действующую службу предупреждения о наводнениях в рамках Указа по предупреждению о наводнениях для самых важных поверхностных водотоков Класса 1 и федеральных водных путей. Кроме того, все земли используют Службу предупреждения и прогноза наводнений (HVZ в Баден-Вюртемберг), которая предоставляет информацию о текущей ситуации с наводнениями и прогнозы о наводнениях для избранных измерительных станций. К данной информации можно получить доступ в режиме он-лайн, или ее можно послать по факсу всем ключевым актерам, чтобы обеспечить их своевременную готовность.

#### ***Какова степень доступности экологических данных в России?***

Этими данными занимается Росгидромет, и их сбор конкретно поручен Гидрометеорологическому Центру России, опирающемуся на огромное количество измерительных станций (см. [www.meteorf.ru/txt/eng\\_about.shtml](http://www.meteorf.ru/txt/eng_about.shtml)). Количество и качество сточных вод, сбрасываемых в водные объекты контролируется Министерством природных ресурсов – оно анализирует качество воды и содержание определенных химических веществ. Но ни Министерство природных ресурсов, ни Росгидромет не изучают биологическое воздействие загрязнения воды, например, на рыбу.

Государственные органы зачастую не готовы бесплатно делиться информацией, несмотря на то, что значительная ответственность возлагается на муниципальный уровень. Действительно, в некоторых случаях они стремятся взимать плату за доступ к такой информации.

Многие страны (за исключением России) ратифицировали Архускую Конвенцию, а это означает, что все общественные органы имеют право получить доступ и опубликовать экологическую информацию. Распространение информации критически важно для обеспечения общественной поддержки.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

Более того, имеется Отчет Тысячелетия об Оценке Экосистем, ООН, который помогает выявить экологическую основу, на которой можно разрабатывать цели и измерять прогресс.

В Германии для эффективного управления речными бассейнами необходимо опираться на временные и пространственные (каждые 100 м по течению реки) гидрометеорологические, гидрогеологические и морфологические данные. В восточной части Германии после воссоединения возникли проблемы с данными, схожие с теми, которые наблюдаются в России.

Современное состояние и проблемы существующих институциональных рамок

При обсуждении существующих институциональных рамок в Европе была затронута роль Рамочной Водной Директивы (WFD) Европейской Комиссии. WFD определяет правовые рамки для деятельности по достижению экологических целей на всех речных системах Европы, предписывая единое использование бассейнового принципа управления и комплексного подхода к охране водных ресурсов в Европе. Первый шаг состоит в разработке важного пакета законодательных актов, которые должны быть введены в действие на местном уровне на территории ЕС. Ключевые характеристики предусматривают достижение хорошего качества поверхностных и грунтовых вод, прибрежных вод и уменьшение содержания отдельных химических веществ. Должно быть не только минимизировано химическое загрязнение, но и обеспечено поддержание «хорошего экологического стандарта» (для поверхностных вод) и «хороший количественный стандарт» (для грунтовых вод). Все государства ответственны за защиту, улучшение и восстановление своих водных ресурсов в соответствии с этими принципами. Также существуют критерии качества и временной график (2015 год), которые необходимо соблюдать. Охрана воды должна осуществляться на государственном уровне. Для каждого речного бассейна должен составляться единый отчет и действовать только один план управления. Существует четкий временной график претворения плана действий в жизнь. Несоблюдение правил в европейских странах чревато судебными исками, а страны-нарушители должны будут заплатить штрафы.

Фактические проблемы, связанные с реализацией планов действий на практике, возникают из-за следующих управленческих проблем:

В настоящий момент экологические проблемы имеют низкий приоритет по сравнению с экономическими вопросами. Имеются лишь ограниченные финансовые ресурсы, что влечет «страдания» для окружающей среды. Если экологические вопросы не обсуждаются в средствах массовой информации, население теряет к ним интерес, и политические деятели отдают приоритет другим задачам. Соответственно, все заинтересованные стороны должны участвовать в обеспечении того, чтобы вопросы окружающей среды постоянно включались в политическую повестку дня.

Многие заинтересованные стороны должны участвовать в регулятивных действиях и мерах, причем каждый из них (государственные и частные заинтересованные стороны, НПО, бизнес, муниципалитеты, административные структуры) имеет собственные конкретные интересы и задачи, и некоторые из них противостоят экологическим целям. Прежде всего, многие из них не привыкли работать вместе, или, что даже еще хуже, не знают, что они должны работать вместе, и не умеют сотрудничать. Это оказывается действительно сложной проблемой для партнеров по сотрудничеству, многих из которых



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

нужно силой закона заставлять соблюдать законодательство и координировать свои действия. Очевидно, что ситуация, при которой многочисленные правительственные органы и департаменты должны сотрудничать, не может быть простой по определению. Они привыкли придерживаться своих конкретных приоритетов и финансовых ресурсов. Зачастую они не готовы делиться властью и фондами. Поэтому оказывается действительно сложно координировать все действия, которые необходимы для достижения общих целей. Более того, наблюдается дефицит финансовых и человеческих ресурсов для охраны окружающей среды в администрациях и местных сообществах.

Что касается институциональных рамок в России, то новым Водным Кодексом РФ будут введены дополнения и изменения. Новый Водный кодекс РФ находится в Думе на рассмотрении. Сейчас трудно говорить о проекте российского Водного кодекса и законах о собственности, поскольку в проект закона постоянно вносятся изменения в связи с лоббированием различных групп интересов, как государственных, так и частных.

Было высказано экспертное мнение, что управление водными ресурсами в основном сосредоточено в Москве. Было указано, что Волга находится в сфере компетенции федеральных органов власти, а это создает дополнительные проблемы и сложности для местных органов власти по управлению водными ресурсами. Например, было упомянуто, что граждане не могут «достучаться» к верховным властям, когда сталкиваются с локальной проблемой. В то же самое время важно отметить, что в рамках децентрализации, происходившей в России в 1990-е годы, регионам были переданы дополнительные компетенции и полномочия.

Сейчас новая система предусматривает инвентаризацию водных ресурсов и водных объектов так, чтобы некоторые из них (например, малые водоемы) попадут под юрисдикцию местных властей. Мониторинг за исполнением законодательства будет серьезной задачей и испытанием для властей.

В России существует диверсифицированная система экологического управления, включающая федеральные, региональные и муниципальные органы власти, и она основана на новом законодательстве. Более того, имеются планы по укреплению роли муниципалитетов. На местном уровне тоже будет существовать система надзора за выполнением законодательства. Необходима унифицированная система экологического управления и контроля исполнением существующих норм.

Существующая иерархия уровней управления в России во многом напоминает ситуацию в районе Рейна. Но в странах ЕС муниципалитеты наделены большими полномочиями, чем в России. Имеется поддержка центрального правительства, и муниципалитеты могут представлять общественное мнение и решать имеющиеся проблемы.

Как добиться прочного партнерства многочисленных заинтересованных сторон

Вопросы о том как предоставить необходимую экологическую информацию населению и общественности обсуждались на примере Астрахани – города, расположенного в дельте Волги на Каспийском море.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

Местные телевизионные программы используются для распространения среди населения информации о деятельности, связанной с водными ресурсами, и по другим экологическим вопросам. Предотвращение наводнений обеспечивается за счет связи между организациями, занимающимися прогнозом погоды, и информационными службами; соответствующие сводки регулярно передаются ими местным средствам массовой информации. Астрахань в течение длительного времени успешно управляла рисками, связанными с наводнениями. Положительный опыт и уроки по борьбе с наводнениями доводятся до местного населения.

Были описаны основные экологические проблемы Астрахани. Было упомянуто, что так называемая «русская Венеция» более чем с 200 мостами имеет множество старых сооружений, которые находятся в плачевном состоянии. Муниципальные рынки этого города с 500,000 жителей также являются источником экологического загрязнения. Региональные инспекции обычно бывают бессильны в плане применения предписаний инспекторских проверок, выполнения существующих федеральных и муниципальных экологических правил. Загрязнители игнорируют штрафные санкции и указы, и судебные процессы оказываются бесполезными. С этого года начнут действовать муниципальные инспекторы. Бизнес играет важную роль и имеет основополагающее значение для местных муниципальных (и экологических) бюджетов. Местный экологический мониторинг выявляет ущерб, наносимый водным объектам твердыми бытовыми отходами. Судя по всему, это в основном вызвано иммигрантами с Кавказа, которые моют и стирают в местных водных резервуарах и сбрасывают отходы в реки. Одна тонна моющих химических веществ, которая попадает в реки, содержит 50-60 кг токсичных веществ.

По мнению европейских экспертов, нормативный и регулятивный подход не отличаются особой эффективностью. Были упомянуты важность экологического образования и необходимость стимулировать общество ценить значимость хорошего управления водопользованием. Например, должны осуществляться программы по повышению экологической подготовки школьников. Существует ряд примеров в Европе (летние школы, зеленые парки для школьных учителей) и в России (соревнования, связанные с управлением водными ресурсами, а также сотрудничество и координация между отдельными муниципалитетами). Выявлена необходимость иметь универсальную программу обучения, которая делает акцент на профессиональном развитии, связанном с экологическими науками и управлением водными ресурсами.

Необходимо принимать во внимание применение мер по увеличению заинтересованности и расширению обсуждения экологических вопросов среди населения и в отдельных организациях; данный принцип должен применяться в соответствии с различными временными шкалами возможного экологического воздействия. Это означает, что меры, оказывающие долгосрочное воздействие на все стадии образовательной системы, должны дополняться мерами, имеющими средне- и краткосрочный эффект, типа кампаний по укреплению экологического сознания и публикаций материалов об острых экологических угрозах (например, описание случаев экологических бедствий и загрязнения водных объектов) средствами массовой информации.

Следует регулярно проверять эффективность существующих норм, и рекомендуется менять их, если они не срабатывают.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

Примеры положительного опыта в развитии партнерств

Были обсуждены конкретные примеры положительного опыта. Пример успешного партнерства многочисленных заинтересованных сторон был приведен экспертом ЕС, который описал ICoNE – «Интегрированную концепцию водосборной территории реки Некар». ICoNE – это пример деятельности администрации по управлению водопользованием федеральной земли Баден-Вюртемберг, в которой участвуют другие партнеры для того, чтобы достичь общих целей в области управления водными ресурсами. Некар – самая большая река, протекающая от истока до устья по этой федеральной земле. Ее водосборная территория примерно в 14,000 кв.км также практически полностью расположена в Баден-Вюртемберге. Около 50% населения данной земли живет на ее водосборной территории. Министр окружающей среды Баден-Вюртемберга дал добро ICoNE в 1999 году. Программа задает рамки бассейновому управлению водными ресурсами для всей водосборной территории реки Некар, включая ее притоки. Соответственно, разработка и претворение в жизнь схем управления водными ресурсами в водосборной зоне реки Некар осуществляются комплексно, с учетом требований WFD.

*Основополагающая идея:* ICoNE задает рамки для практической деятельности по управлению водными ресурсами и координирует меры, связанные с рекой - защита от наводнений, структура и качество речного русла, - с другими планами местного и более высокого уровня и координирует действия с существующими стратегиями по отдельным отраслям. Задача состоит в том, чтобы сохранить и улучшить реки, как живые экосистемы и важные элементы ландшафта, а также как существенные природные факторы для ведения бизнеса. ICoNE ориентирована на местное население, отрасли и компании, ассоциации и органы власти, т.е. все стороны, находящиеся в бассейне реки Некар и ее притоков, которые ощущают ответственность за этот регион. Необходимо консолидировать охрану природы и ее использование человеком в качестве общего обязательства нынешнего и будущего поколений.

Чтобы обеспечить широкое участие населения и действия общественности, задачи и миссия администрации по управлению водопользованием должны быть закреплены в сознании широких слоев населения. Для этого необходимо знать и понимать сложность управления водными ресурсами. ICoNE нацелена на достижение своих целей на основе следующих принципов:

- Деятельность, основанная на комплексном подходе
- Ориентация на совместные задачи
- Партнерство всех заинтересованных сторон

*Программа действий:* ICoNE формулирует и объединяет многочисленные цели по управлению рекой в программы действий. Они включают программы действий, пердусматривающие конкретные меры, и программы действий, которые направлены на сбор базовой информации (используется при производстве данных по управлению водными ресурсами). В рамках программ действий сформулированы следующие специализированные задачи:

Управление наводнениями:



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

- Управления территориями, подверженными наводнениям, и водосборными зонами
- Техническая защита от наводнений
- Предотвращение ущерба от наводнений

Качество водного пути:

- Целевое качество класса 2 – легкое загрязнение
- Современные канализационные установки

Структура водного пути:

- Экоморфология
- Экологически необходимый минимальный водный поток
- Возможность миграции рыб и прочих водных организмов вниз и вверх по течению

*Рабочая методология IKoNE:* включена вся водосборная территория.

- Все цели по управлению водными ресурсами инкорпорированы комплексным образом
- Междисциплинарный подход обеспечивает интеграцию других действующих лиц
- Ценности населения, связанные с пространством вдоль реки и возможностью его использования для развлечения и отдыха
- Задействованы все партнеры из местной администрации и извне, равно как и лица, способствующие решению задач.

Помимо традиционных административных задач, в рамках IKoNE особую важность приобретают коммуникации и просветительство :

- Убедительная презентация управления водными ресурсами с его задачами и целями
- Создание доверия
- Влияние на поведение
- Завоевание партнеров по сотрудничеству

Интеграция экономических и экологических приоритетов

В настоящее время в России стоит задача по удвоению валового национального продукта (ВВП). В связи с этим встает вопрос: какой вклад



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

бассейн Волги может внести в рост российского ВВП, и существуют ли методологии или руководства по оценке ее природных активов?

В европейских странах экономическая ценность природных ресурсов оценивается, например, на основе существующих методик и руководств. Это - Кардиффская стратегия интеграции экологической политики Европейского Союза и Директива по Стратегической экологической оценке (SEA). Новая инициатива по «интегрированной оценке воздействия» (IIA) для крупных (в масштабе ЕС) политических предложений, стратегий, планов и программ, которая нацелена на оценку экономической, социальной и экологической эффективности, может обеспечить определенные рамки для анализа затрат и выгод.

Насколько мы знаем, в ЕС не существует стандартного метода по оценке экологического или биологического ущерба с экономической точки зрения. Вместо этого, научные программы мониторинга биологического статуса используют, например, индикаторные организмы и оценивают биологическое качество воды посредством подсчета различных индексов из множества (абсолютная частота возникновения) этих организмов. По контрасту с ним, ориентированный на затраты подход, который применяется в соответствии с Директивой по экологической ответственности, ссылается на принцип «загрязнитель платит» и означает, что экологический ущерб должен быть ликвидирован за счет загрязнителя. Страховые компании вполне эффективно определяют ценность товаров, которые не имеют готового рынка. Их методологии могут быть использованы в нашем поиске путей к устойчивому развитию.

Также необходимы методы для оценки ущерба, нанесенного водным ресурсам в России. Например, существует потребность оценить водные ресурсы в контексте экосистем, особенно с точки зрения рыбных запасов, и их потенциальный вклад в ВВП. Обычно экосистемы и их ресурсы бывают недооценены, и их важность должным образом не подчеркивается. Например, многие рыбоподъемники не работают как положено. Популяции осетровых рыб сильно пострадали с конца 1950-х годов, но сейчас оказывается значительная международная поддержка их восстановлению на прежнем уровне. Проблемы с популяцией осетровых рыб является не только результатом проблем с реками и рыбоподъемниками, но вызвана также качеством воды.

Важным вопросом для рационального управления реками в ЕС и в России является потенциал самоочищения, которым обладают речные организмы. Для властей и страховых компаний особый интерес представляют данные, необходимые для оценки этого потенциала.

#### Заключительные наблюдения

В ходе заседания ЭГЗ, наряду с вышеупомянутыми проблемами был затронут и ряд других вопросов в контексте экологических проблем бассейна Волги. Они включали следующие моменты:

- 1) Государственные органы зачастую не проявляют готовность к обмену информацией и данными.
- 2) Существует потребность в усилении роли муниципалитетов в экологическом управлении в целом, и управлении водопользованием, в частности.





**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

- 3) Должно быть разработано законодательство, направленное на регулирование координации и партнерств между муниципальными и региональными органами власти во избежание возможных конфликтов между ними.
- 4) Местное население демонстрирует недостаточное осознание экологических проблем и участие в их решении. Необходима универсальная программа обучения, которая подчеркивала бы профессиональное развитие, связанное с экологическими науками и управлением водными ресурсами.
- 5) Отсутствуют методы по оценке природного капитала, ущерба, наносимого водным ресурсам и биологического ущерба, а также по оценке водных ресурсов в контексте экосистем.
- 6) Нельзя недооценивать важность поверхностных вод. Органы власти полагаются на системы фильтрации для забора воды из рек; однако поддержка систем очистки не подкрепляется достаточным финансированием для приобретения, например, высококачественных фильтров и прочего технического оборудования. Одной из многочисленных причин является нерационально низкая цена, установленная за питьевую воду.
- 7) Организация рационального использования природных ресурсов, равно как и контроль загрязнения в бассейне Волги, может быть частично профинансирован за счет дохода, получаемого от ГЭС.



## Экспертная Группа 4

### **«Река как путь сообщения для людей и товаров»**

#### **Введение**

Первая встреча Экспертных Групп проекта КАБРИ-Волга в Нижнем Новгороде проводилась в рамках начальной фазы проекта, которая была посвящена выявлению и анализу положительного опыта и состояния дел в данной области. В рамках Экспертной Группы 4 (ЭГ4) «Река как путь сообщения для людей и товаров», проект КАБРИ-Волга преследует цель изучить состояние дел и положительный опыт в следующих тематических областях:

- Смешанный грузовой транспорт<sup>4</sup>,
- Сети и услуги общественного смешанного пассажирского транспорта<sup>5</sup>,
- Свобода передвижения во время отдыха<sup>6</sup>, и
- Чистый водный и наземный транспорт в ЕС и России<sup>7</sup>.

Соответственно, ЭГ4 рассматривала все взаимосвязанные между собой функции реки и роли, которые играет такая река как Волга (и весь ее речной бассейн), когда речь идет о транспортировке товаров и перевозке людей. Таким образом обсуждались инфраструктура водного транспорта и речных перевозок, возможные барьеры, возникающие между пунктом отправления и конечным пунктом транспортировки, цели и направления самих поездок и перевозок, и экологическая система, на которую оказывает негативное воздействие транспортная инфраструктура и вредные выбросы от транспортных средств.

<sup>4</sup> Смешанный грузовой транспорт: Преследуя цель устойчивого развития транспорта, водный транспорт представляет собой важный альтернативный вид перевозок. Его конкурентоспособность в значительной мере зависит от доступности адекватных пересадочных мощностей в стратегических пунктах. Планирование, финансирование и эксплуатация таких мощностей и соответствующих транспортных услуг должны обсуждаться в свете (меж)региональных и местных схем логистики.

<sup>5</sup> Сети и услуги общественного смешанного пассажирского транспорта. Паромные перевозки могут обеспечить отсутствующие связующие звенья в сетях общественного транспорта в рамках городов (через реку) и между городами (вдоль реки). С этой целью они должны быть полностью интегрированы в наземную систему общественного транспорта (поезд, автобус). Это подводит к требованиям по координации финансирования, смешанных комбинаций (перевозка автотранспортных средств или велосипедов), мест пересадки, расписаний, тарифов и продажи билетов, а также маркетинговых и информационных услуг.

<sup>6</sup> Свобода передвижения во время отдыха: Бассейн Волги (особенно верхнее течение Волги до Волгограда) в качестве зоны отдыха и развлечения привлекает все большее число туристов. С учетом быстро растущей моторизации и развития схем мобильности во время отдыха в России, необходимо предвидеть воздействие таких тенденций, а также разработать и претворить в жизнь целевые меры по устойчивому управлению транспортными потоками, связанными с отдыхом, в бассейне реки.

<sup>7</sup> Чистый водный и наземный транспорт: Транспорт и трафик в бассейне реки оказывает серьезное воздействие на качество воздуха, воды и почвы через строительство инфраструктуры, выбросы загрязнителей и шум. Чтобы уменьшить экологическое воздействие, связанное с транспортом, необходимо обсудить широкий пакет политики и мер, которые бы обеспечивали интегрированное планирование инфраструктуры и землепользования, стимулировали использование альтернативных видов топлива и горючего, усиливали модальный сдвиг, способствовали применению технологии фильтрации и уменьшения воздействия, а также введению ограничений на доступ или ограничений скорости, и связанных с ними мер по выполнению существующих законов и норм.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

## **Методология**

В ходе заседания ЭГ4 в Нижнем Новгороде эксперты из России и ЕС имели возможность провести углубленную дискуссию с участием модератора. В связи с ограниченностью времени для дискуссии (2 заседания по 4 часа), до проведения заседания ЭГ4 было решено сфокусироваться в первую очередь на смешанном грузовом транспорте и сетях и услугах общественного смешанного пассажирского транспорта. Вместе с тем в ходе дискуссии применялся гибкий подход, позволяющий затрагивать и другие связанные с этими вопросами проблемы. После первоначального обмена идеями и подходами, быстро стало очевидным, что среди экспертов нет единого мнения относительно наиболее насущных проблем, которые надо решить в области транспорта и мобильности в бассейне Волги. Соответственно, чтобы сфокусировать дискуссию и выявить наиболее острые проблемы, каждому эксперту предложили сформулировать основные (в сфере транспорта и мобильности) вопросы и проблемы, которые требуют решения.

Модератор суммировал мнения и позиции экспертов согласно четырем ключевым направлениям. Каждого эксперта попросили выделить денежные средства из воображаемого бюджета размером в 100 млн. Евро на решение этих четырех вопросов. По мнению экспертов ЭГ4, четыре главные (в сфере транспорта и мобильности) проблемы в Волжском бассейне по мере их значимости выглядят так:

- 1) Улучшение ситуации с транспортной мобильностью в городах
- 2) Разработка единого Волжского Генерального плана действий «Мобильность 2010»
- 3) Создание механизма координации пассажирских и грузовых перевозок
- 4) Уменьшение загрязнения воды.

Очевидно, что ранжирование приоритетов не имеет какой-либо статистической значимости. Однако было интересно отметить, что эксперты из Евросоюза, участвующие в работе ЭГ4, потратили бы 70-95% своего бюджета на улучшение ситуации с транспортной мобильностью в городах, тогда как российские эксперты практически поровну распределили бы бюджетные средства по всем выявленным проблемам.

## **Результаты дискуссии**

### Улучшение ситуации с городской мобильностью.

Наиболее остро стоящими проблемами городской мобильности, которые нуждаются в улучшении, является загрязнение воздуха в центральных районах городов (в связи с низкими стандартами автомобильных двигателей), а также переполненность и низкое качество городского общественного транспорта. Тем не менее, российские эксперты подчеркнули пока низкий уровень осознания этой проблемы среди местного населения. Среди других перечисленных проблем в плане ситуации с городской мобильностью является необходимость модернизации и приспособления транспортных схем в городах к потребностям мобильности (разделение потоков легкового и грузового транспорта, организация автостоянок и т.п.) и низкий уровень использования инноваций в развитии городского транспорта.



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

Волга, а также другие реки ее бассейна являются естественными преградами для городской транспортной мобильности. Однако, они также имеют значительный потенциал для того, чтобы быть интегрированными в качестве важных транспортных путей в Систему общественного городского транспорта. В качестве новаторского примера может служить система водных такси, реализуемая в настоящее время в Роттердаме в рамках инициативы CIVITAS<sup>8</sup> ЕС. Однако необходимо учитывать, что реки Волжского бассейна в течение нескольких месяцев в году остаются скованными льдом и вряд ли могут быть использованы в этот период в качестве транспортных артерий.

Среди предложенных и обсужденных на этой сессии возможных мер по решению существующих проблем были:

- Модернизация средств общественного транспорта
- Предоставление субсидий операторам, которые исправно соблюдают законы и нормы
- Интегрирование координации и управления службами общественного транспорта
- Унифицированная система тарифов и продажи билетов на транспорте
- Возвращение к использованию транспорта на воздушной подушке («Метеор»)
- Выделение приоритетных полос для движения автобусов
- Контроль за всеми транспортными артериями в режиме реального времени.

Разработка единого Волжского Генерального плана действий «Мобильность 2010»

Модератор сессии стремился получить ответы экспертов на вопрос, почему нет комплексного плана действий по транспортной мобильности для Волжского бассейна. По мнению российских экспертов, в настоящее время не существует организации, которая могла бы разработать такой план, поскольку каждое министерство, которое могло бы отвечать за его подготовку, и каждый территориальный орган (обладает определенной степенью независимости) преследуют свои собственные интересы в данной области.

Чтобы разработать унифицированный План действий по мобильности для волжского бассейна, нужно обеспечить координацию как между отдельными направлениями транспортной политики, так и между отдельными территориальными органами. Первые шаги в этом направлении были достаточно успешными, включая программу Возрождения Волги и бассейновые соглашения. Также обсуждалась возможность создания единой координирующей организации, тогда как вопрос относительно эффективного

---

<sup>8</sup> Инициатива CIVITAS Евросоюза помогает городам обеспечить более устойчивую, чистую и энергоэффективную систему городского транспорта за счет внедрения и оценки интегрированного пакета мер, основанных на технологических и политических решениях. См. [www.civitas-initiative.org](http://www.civitas-initiative.org).



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

периметра (операционной области плана действий) подобной организации остался без ответа.

Дополнительные меры, содействующие разработке единого Волжского плана действий по мобильности включают:

- Преодоление сегментации властных структур (региональных, национальных, отраслевых)
- Постановка четких целей
- Лоббирование на национальном уровне
- Планы по принципу «матрешки»
- Усиление политического веса

Создание механизма координации для пассажирских и грузовых перевозок

Российские эксперты указали, что в бассейне Волги существует несколько советов, но они не сотрудничают друг с другом, что ведет к слабости бассейнового управления. Соответственно, любые инструменты и методы, применяемые для урегулирования возможных конфликтных ситуаций оказываются недостаточно эффективными.

Участие всех заинтересованных сторон (население, государственный и частный сектор, бизнес, промышленность и т.п.) с целью улучшения координации в сфере транспорта дружно приветствовалось экспертами.

Было предложено создать координационный механизм для пассажирского и грузового транспорта или даже пойти еще дальше, рассмотрев возможность создания бассейнового координационного органа, чьи полномочия выходят за пределы транспорта, охватывая, например, контроль за наводнениями, водопользованием, качеством воды и т.п. Это предложение должно быть увязано с предложениями относительно единого Органа по Волге или даже Органа по Волжскому Бассейну.

Уменьшение загрязнения воды

Некоторые эксперты высказали мнение, что загрязнение воды судами, например, в связи с разливами или транспортировкой опасных грузов, является основной проблемой для Волги и других рек волжского бассейна. Эксперты ЕС не разделяли мнение по поводу высокой приоритетности данной проблемы – по крайней мере, по сравнению с другими выявленными высокоприоритетными вопросами/проблемами.

К серьезным источникам загрязнения реки относятся ливневые стоки, поступающие с городских улиц (в особенности весной с талыми водами), в результате таяния льда на водохранилищах, загрязнение от небольших катеров и лодок (сбросы и моторное топливо), сбросы с других судов и в результате перевозки опасных грузов. Как было подчеркнуто в ходе заседаний других экспертных групп в Нижнем Новгороде, несоблюдение другими секторами (промышленное загрязнение, аварии в системе канализации и на очистных сооружениях и т.п.) существующих жестких экологических норм и



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

отсутствие эффективных систем наблюдения за их выполнением также представляют серьезную проблему.

Предложенные меры по решению выявленных проблем включали широкий диапазон действий - от повышения осознания проблемы населением и обучения (в том числе использование полиции для содействия надзору за выполнением правил и норм), до совершенствования систем транспортировки опасных грузов по водным путям, а также программ стимулирования модернизации речного флота. В данном контексте была вкратце обсуждена и признана не столь существенной российскими экспертами важность внутренней навигации по Волге. Тем не менее, помимо интереса к опыту транспортировки опасных грузов и модернизации флота, очевидным представляется сходство проблем внутренней навигации и их решения на Волге и Дунае. Перспективным представляется более детальная оценка навигации по Волге, которая может быть основана на информации по трафику судов по Волге. Подобный анализ может быть осуществлен совместно с российскими экспертами, имеющими непосредственное отношение к внутренней навигации (управление водными путями, управление судоходством, операторы флота и порта).

#### Уроки, вынесенные из Первой Встречи ЭГ4

Было вынесено предложение, что к следующим заседаниям ЭГ4<sup>9</sup> в рамках КАБРИ-Волга полезно было бы подготовить для экспертов-участников некоторые материалы, содержащие базовую социально-экономическую информацию и данные, характеризующие основные тенденции развития транспорта в Волжском бассейне.

Более того, желательно было бы привлечь к обсуждению российских экспертов по транспорту и, возможно, лиц, принимающих решения на всех уровнях власти (местный, региональный и федеральный), при этом сохраняя баланс между представительством от различных институтов и организаций.

Наконец, диапазон вопросов транспорта и мобильности очень широк – слишком широк, чтобы его можно было углубленно обсудить в ходе заседаний ЭГ. Соответственно, следующие встречи должны концентрироваться на обсуждении одной или двух ключевых проблем, например, таких как внутренняя навигация/смешанный грузовой транспорт или решения проблем городской мобильности.

#### **«Видение 2020»**

Вопросы транспорта и мобильности не получили должного внимания со стороны предыдущих проектов и инициатив. Например, Междисциплинарная инициатива ЮНЕСКО по Устойчивому развитию Волжско-Каспийского бассейна – так называемое «Видение Волги» - не включила оценку видения транспорта и мобильности в бассейне. Поэтому, в конце заседания ЭГ4, экспертам было предложено сформулировать с точки зрения транспорта и мобильности их видение Волги и ее бассейна к 2020 году.

*«Волга должна стать международным водным путем». «Должна развиваться индустрия отдыха». «Должна создаваться система речных такси». «Москва должна уделять большее внимание волжскому бассейну». «Сотрудничество должно быть*

<sup>9</sup> В настоящий момент планируется провести вторую встречу Экспертных Групп КАБРИ-Волга в первую неделю апреля 2006 года в Казани, а третья – в сентябре или октябре 2006 года (решение по поводу места проведения будет принято позже).



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

*хорошо скоординировано». «Должен развиваться туризм». «В бассейне Волги должны внедряться устойчивые виды транспорта». «Необходимо обеспечить адекватное использование и современное управление водным путем». «Следует использовать чистые источники энергии». «Должен существовать эффективный механизм управления и координации, основанный на международном опыте». «Волжский бассейн должен быть привлекательным регионом, отвечающим потребностям мобильности его обитателей». «Велосипеды, речные такси и т.д. должны создавать «естественный опыт» для гостей и местных жителей». «Волга должна быть открыта для ее жителей и быть элементом системы мобильности города».*



## **Экспертная Группа 5** **«Институциональное сотрудничество и координация»**

### **Введение**

Первая встреча Экспертных Групп проекта КАБРИ-Волга в Нижнем Новгороде проводилась в рамках начальной фазы проекта, которая была посвящена выявлению и анализу положительного опыта и состояния дел в данной области. Экспертная Группа 5 (ЭГ5) концентрировалась на вопросах как совершенствовать *институциональную* координацию, включая ее дизайн и практическое осуществление, а также как укрепить *партнерство многочисленных заинтересованных сторон* (включая гражданское общество, бизнес, ЖКХ, лиц, принимающих решения, ученых) в управлении экологическими рисками в бассейнах больших рек в Евросоюза и в Волжском бассейне. ЭГ5 занимается агрегированием и сопоставлением накопленного опыта и уроков из обсуждения вопросов координации/сотрудничества в рамках тематических направлений, которыми занимаются четыре другие Экспертные Группы КАБРИ.

ЭГ5 обсуждала важнейшие существующие проблемы и разрыв между «дизайн--действие». С этой целью эксперты сосредоточились на рассмотрении следующих рамочных вопросов, которые затрагивают все тематические области КАБРИ:

- Как улучшить институциональный дизайн административной координации (по вертикали и горизонтали) между органами власти различных уровней, отвечающих за управление экологическими рисками в бассейнах больших рек
- Как развивать прочные партнерства, стимулировать координацию интересов и сотрудничество между заинтересованными сторонами в рамках комплексного бассейнового управления
- Как активизировать участие представителей гражданского общества, и прежде всего местного населения, в деятельности по снижению экологических рисков
- Каковы общие и частные проблемы координации действий в бассейнах больших рек в ЕС и в Волжском бассейне, и как можно укрепить сотрудничество по их устойчивому развитию в европейском контексте.

### **Методология**

В ходе заседания ЭГ5 в Нижнем Новгороде эксперты из России и ЕС имели возможность провести углубленную дискуссию с участием модератора. В связи с ограниченностью времени для дискуссии, эксперты сосредоточились на





**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

конкретных темах, которые являются наиболее актуальными для оценки состояния дел и положительного опыта для бассейна Волги и других бассейнов больших рек в Европе (на этой встрече фокус ЭГ5 был на экологическом оздоровлении реки и уменьшении риска наводнений). Основные темы дискуссий включали:

- 1) Механизмы координации в рамках бассейнового управления
- 2) Партнерства и сотрудничество между заинтересованными сторонами в бассейнах больших рек
- 3) Экологическое сотрудничество между Европейским Союзом и Россией

## **Результаты дискуссии**

### **1. Механизмы координации в рамках бассейнового управления**

#### Экологические программы: дизайн и реализация

Дискуссия экспертов была открыта ссылкой на пленарное заседание и вопрос о том, почему прогрессивная и хорошо структурированная федеральная программа Возрождение Волги, которая была столь важна для Волжского бассейна была недавно закрыта. Почему возник значительный разрыв между ее амбициозными целями с одной стороны, и их претворением в жизнь с другой? С чем связаны неудачи в реализации программы? Почему ей не удалось наладить координацию и сотрудничество между многочисленными сторонами, заинтересованными в устойчивом развитии бассейна? Как можно вовлечь местное население в диалог между заинтересованными сторонами в рамках подобных инициатив? Было указано, что не только программа Возрождения Волги (закрытая в 2004 году), но и многие другие важные государственные экологические программы были приостановлены за последнее десятилетие. Несмотря на важные задачи их реализация характеризовалась недостатками. Особо рельефно неудачи проявлялись на стадии их претворения в жизнь. Существует мнение, что основная причина недостатков обычно кроется не в дизайне программы, а связана с просчетами в ее управлении и в применяемых координационных механизмах. Определяющими оказались и серьезные недостатки в механизмах распределения ресурсов на исполнение программ. Хотя Возрождение Волги основывалась на принципах бассейнового управления, желаемых результатов достичь не удалось. Выявились серьезные проблемы координации между различными уровнями по вертикали. Было отмечено, что многие проблемы в осуществлении экологических программ в России были связаны с трудностями общей перестройки экономических и политических институтов в стране. При этом, прогресс в последние годы в развитии правовых рамок для управления экологическими рисками создал серьезные предпосылки для решения многих вопросов реализации и координации таких программ.

#### Координация финансовых потоков

Недофинансирование было названо в качестве одной из основных причин неудач в реализации программы Возрождение Волги – на ее осуществление была выделена всего одна десятая часть целевых ресурсов. Это также послужило причиной недавнего закрытия многих экологических программ в России. Были отмечены противоречия в координации перераспределения



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

ресурсов между федеральным уровнем и регионами в Волжском бассейне. Регионы зачастую жаловались, что федеральный центр не выполнял свои финансовые обязательства по выделению средств, тогда как представители федерального центра указывали, что регионы используют выделенные фонды не в соответствии с намеченными приоритетами. Необходима не только более эффективная координация вертикальных потоков, но и мобилизация внутренних ресурсов с тем, чтобы сократить зависимость регионов от центра. Эксперты указывали на то, что важен жесткий контроль за финансовыми потоками, равно как и строгая подотчетность и прозрачность всех действующих лиц, участвующих в целевом использовании средств при реализации экологических программ. Проблемы финансирования и распределения ресурсов характерны и для многих европейских стран. Указывалось, что распределение ресурсов сопровождается жестким лоббированием различных групп интересов. Зачастую распределение финансовых ресурсов является не технической, а политической проблемой. Одно из мнений сводилось к тому, что лучше иметь одну государственную программу полностью обеспеченную финансированием, нежели несколько десятков недофинансированных и поэтому нереализуемых программ в Волжском бассейне; то же самое соображение относится и к национальному уровню. Есть смысл скоординировать природоохранные действия в единой рамочной программе типа «Экология и природные ресурсы», нежели распылять недостаточные средства между многочисленными плохо работающими программами.

Подходы к бассейновому управлению

Считается, и не без оснований, что использование принципов бассейнового управления (БУ) экологическими рисками сталкивается с рядом весьма серьезных трудностей не только на Волге, но и во многих речных бассейнах стран Европы. Механизмы, регламентирующие *гидрологические и технические* режимы тесно переплетаются с институциональными проблемами *управления*. Более того, практическое применение принципов БУ требует координации в рамках более широкого контекста устойчивого социально-экономического развития волжских регионов. Тем самым БУ превращается в сложную междисциплинарную проблему. Оно представляет собой и *многослойную институциональную* проблему, которая корнями глубоко уходит в национальный институциональный контекст. Существующая структура государственной власти, распределение/координация природоохранных функций по вертикали и горизонтали между отдельными органами волжского бассейна (включая федеральные органы с их территориальными подразделениями, администрации федеральных округов, органы волжских субъектов федерации, муниципалитеты) «перехлестываются» с применением принципа БУ. Существует экспертное мнение, что в Волжском бассейне особо ярко проявляется наложение принципа БУ (три БУ, подотчетные Министерству природных ресурсов РФ) и существующей административной структуры, и прежде всего системы федеральных округов (четыре федеральных округа – Волжский, Центральный, Южный, Северо-Западный), где есть ответственные за координацию экологического управления. Кроме того отмечено и «пересечение» с еще одним слоем власти, а именно с системой 39 субъектов федерации Волжского бассейна, в каждом из которых есть структурные подразделения, в компетенцию которых входит управление экологическими рисками на «своем отрезке» Волги. Отсутствие эффективной координации по вертикали (местный – региональный – федеральный уровни) и эффективного применения на практике горизонтального разграничения



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

подномочий между органами различных ведомств, участвующих в водопользовании, является серьезным препятствием для успешного применения БУ. В то же время известно, что отсутствие четкого разграничения функций и компетенций между отдельными органами является лучшим способом уйти от любой ответственности и запутать ситуацию на стадии парктических действий. Были обсуждены опыт и проблемы координации через межведомственную группу Волжско-Камского каскада, а также проблемы, стоящие перед Волжским Бассейновым Советом.

Бассейновое управление: примеры положительного институционального опыта в координации заинтересованных сторон

Было обсуждено практическое применение институциональных механизмов, которые стимулируют участие заинтересованных сторон в принятии решений по управлению экологическими рисками в бассейнах рек Европы. Одним из интересных примеров служит Администрация по управлению бассейном реки По (АУБРП), являющийся типичным механизмом по управлению речным бассейном в Италии. Она была создана в 1990 году, и с тех пор она не только стимулировала конструктивный диалог и координацию между многочисленными заинтересованными сторонами в бассейне реки По, но и поддерживала участие общественности в принятии решений. К первым важным инициативам, реализованным АУБРП, относилось создание консультативного органа, т.е. Консультативного совета, с целью наладить диалог и добиться консенсуса между различными заинтересованными сторонами – до того, как соответствующие решения будут приняты АУБРП. В его состав входят представители местных органов власти, ассоциаций сельскохозяйственных и промышленных производителей, профсоюзов, организаций охраны природы и природных парков, кооперативов и т.п. Недавно АУБРП была вовлечена в разработку Стратегии развития реки По, направленной на координацию планов действий для улучшения безопасности человека и уровня жизни в бассейне; в ее рамках планируется принять Пакт для реки По, который определяет общие цели и партнерские действия основных групп интересов на различных уровнях, включая регионы, провинции, горные поселения, советы и их ассоциации. Хотя бассейн реки По намного меньше (71,000 кв.км), чем Волжский бассейн, эксперты согласились, что наиболее интересные подходы и практику из этой части Италии можно было бы перенять и Волжскому бассейну при разработке координационных механизмов по управлению экологическими рисками.

## **2. Партнерства и сотрудничество между заинтересованными сторонами**

Общие проблемы взаимодействия между заинтересованными сторонами

Были подробно обсуждены разнообразные вопросы, связанные с координацией и взаимодействием между правительством и различными заинтересованными сторонами в бассейнах больших рек. Были оценены успехи и неудачи, почерпнутые из практики России и Волжского бассейна, а также ЕС и США. Эксперты обсудили существующие рамки и возможное участие российских органов власти различных уровней в налаживании взаимодействия и построении стабильных партнерств с заинтересованными сторонами, включая местное население, бизнес, НПО и научное сообщество. Особое внимание было уделено основным проблемам и возможностям для того, как установить эффективное взаимодействие между органами власти на всех уровнях, с одной стороны, и бизнесом и жителями бассейна – с другой. Было отмечено, что для России в целом эта сфера представляет собой *terra incognita*, и что нужно



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

очень быстро добиться многого, поскольку существующие механизмы координации в действительности слабы. Сюда относится совершенствование институциональных рамок и «правил игры», включая законодательство, организационные структуры, механизмы стимулирования, специальные программы, координацию политики по распределению финансовых ресурсов, инструменты и методы поддержки формирующихся партнерств между заинтересованными сторонами и т.п.

Взаимодействие и координация с бизнесом

В последнее время правительство России стало уделять все большее внимание построению конструктивного взаимодействия и диалога с деловым сообществом, что представляет собой новый «вызов» общества. Это имеет особое значение для Волжского бассейна. Вопрос заключается в том как модифицировать существующие механизмы экологического регулирования и взаимодействия между государством и различными производителями. Это позволило бы преодолеть проблему того, что только современные и быстро развивающиеся предприятия, многие из которых имеют экспортную ориентацию, заинтересованы в соблюдении существующих экологических норм и правил и выполнении принципа «загрязнитель платит». В течение последних лет они стали внедрять новые экологически чистые технологии; крупные компании занимаются стандартизацией своей продукции; для них все важнее становится «зеленый имидж»; сегодня они постепенно становятся движущей силой решения экологических проблем. В то же самое время многие загрязнители - мелкие фирмы предпочитают платить штрафы (или не платить их вовсе) и нести санкции, поскольку экстерналии, связанные с соблюдением принципа «загрязнитель платит» оказываются слишком для них высокими – они не в состоянии инвестировать в экологическую реконструкцию. Серьезные проблемы в Волжском бассейне также связаны с муниципальными предприятиями, предприятиями ЖКХ и предприятиями водоканала. Еще одна проблема состоит в том, что в России, в отличие от многих других стран, бизнес не получает налоговые льготы или привилегии от правительства за природоохранную деятельность или за поддержку общественных экологических организаций. В результате агрессивный имидж бизнеса является эталоном в теперешнем взаимодействии между бизнесом и гражданским обществом, и эта ситуация будет сохраняться до тех пор, пока государство не введет новые институциональные рамки способствующие развитию партнерства в этой области.

Взаимодействие бизнеса и гражданского общества

Были обсуждены различные аспекты взаимодействия между гражданским обществом и бизнесом в сфере управления экологическими рисками, и были оценены возможные механизмы налаживания диалога, выявления общих интересов и проблем в бассейне Волги. Сегодня все большее внимание уделяется построению партнерств между гражданским обществом и бизнесом. Эксперты отметили «социальные функции», выполняемые некоторыми, особенно крупными, компаниями в бассейне; они частично покрывают расходы своих сотрудников по оплате жилья, медицинского обслуживания, отдыха, образования. Аммофос, например, помимо выполнения прочих социальных обязательств, поддерживает центр «Дрозд: дети России здоровы». В то же самое время эксперты ЕС подчеркнули, что практика социальной поддержки широко распространена среди компаний на Западе. К сожалению, специальные



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

благотворительные фонды, в последние годы созданные в России некоторыми крупными компаниями, обычно не включают вопросы окружающей среды в свою повестку дня (исключение составляет Фонд Вернадского, поддерживаемый Газпромом), а некоторые из них напрямую участвуют в решении в основном политических вопросов. По мнению экспертов, налаживание регулярных и стабильных партнерств между группами гражданского общества и бизнеса является перспективной областью и содержит большой потенциал для устойчивого развития Волжского бассейна. Некоторые экологические НПО, которые ведут активную деятельность в Волжском бассейне (например, Дронт из Нижнего Новгорода), ищут свои ниши для налаживания сотрудничества и выявления общих интересов с деловым сообществом в бассейне. Такой подход основывается на вере в то, что «бизнес способен улучшить окружающую среду» изменив свое поведение, тогда как экологические НПО способны помочь бизнесу создать экологически ответственный имидж и проявлять большую экологическую сознательность.

Взаимодействие и координация с местным населением

Хотя усиление общественного осознания экологических проблем было среди приоритетных направлений экологических реформ, инициированных в России в девяностые годы, экологическая сознательность населения все еще находится на низком уровне, и экология спустилась в самые нижние строки списка приоритетов местной общественной повестки дня. Характерным является недостаточное признание экологических НПО, как со стороны населения, так и частного сектора. Экологические НПО гораздо меньше развиты в России, чем в ЕС; однако, ряд их ведет активную деятельность в волжском бассейне. Мобилизация общественности и групп давления считается перспективным инструментом на ближайшее будущее. Развиваются новые схемы взаимодействия между экологическими НПО и органами власти. Особенную важность приобретает налаживание диалога между населением и органами власти в волжских регионах. Например, хотя Дронт иногда считается организацией, находящейся в оппозиции правительству (из-за проводимых ею кампаний в защиту гражданских прав), она развивает сотрудничество с властями и особенно с региональной экологической комиссией в реализации ряда совместных проектов. Поскольку взаимодействие с гражданским обществом в России, в целом, и в Волжском бассейне, в частности, оставляет желать много лучшего, необходимы конструктивные действия. Среди насущных проблем эксперты назвали – обеспечение подотчетности и прозрачности местных органов власти перед местным населением в области решения экологических проблем.

Координация участия местного населения в восстановлении речных ландшафтов в Европе

Был обсужден ряд общих экологических проблем в речных бассейнах европейских стран. Были выделены уроки и возможные инструменты для налаживания сотрудничества. Например, в некоторых речных территориях, включая Рурталь, Рейн-Некар, Штуттгарт-Некар, бассейн Мерси и пр., прежнее интенсивное индустриальное развитие, ошибки в региональном планировании и развитии привели к возникновению ряда социальных, экологических и экономических проблем, включая заброшенные и деградированные земли и безработицу. В последнее время пилотные проекты сотрудничества и действия заинтересованных сторон были инициированы в нескольких речных бассейнах



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

с целью восстановления загрязненных берегов рек, преобразования речных ландшафтов и открытия новых возможностей для отдыха. Был описан интересный опыт координации действий различных заинтересованных сторон в бассейне Мерси (Проект Артерия: кампания бассейна Мерси<sup>10</sup>). Кампания бассейна Мерси преследовала важную цель содействия развитию партнерств; при этом в рамках данного проекта применялся важный инструмент координации – создание общественных и частных добровольных сетей. В настоящее время расширяется участие местных сообществ в Инициативе речного бассейна, направленной на очистку речных территорий. При этом активное участие бизнеса обусловлено экономическими выгодами и соображениями публик рилейшнс (Шелл). Широкую поддержку находит задача укрепления взаимного доверия между заинтересованными сторонами. Эти проблемы регионального развития все еще характерны для некоторых европейских регионов, и конкретные практические шаги планировщиков и разработчиков особенно важны для претворения в жизнь Европейской программы пространственного развития (ESDP) и Рамочной Водной Директивы ЕС (WFD). Этот опыт и уроки были признаны действительно крайне интересными и полезными для Волжского бассейна.

США: опыт развития партнерств заинтересованных сторон в управлении водоразделом

Была обсуждена интересная инициатива американского Университета штата Северная Каролина – WECO. WECO означает «Обучение местного населения и местных госслужащих по вопросам управления водоразделом и сохранению водных ресурсов»<sup>11</sup>. Она изучает возможности расширения местного участия и создания стабильных партнерств между заинтересованными сторонами. Правительственная политика США поощряет развитие партнерств на местном уровне. Хотя федеральное регулирование обеспечивает общие правовые рамки, американские штаты принимают свои законы, учитывающие региональную и местную специфику, и, что особенно важно, интересы местных заинтересованных лиц. В рамках вертикального взаимодействия (федеральные – штатные – местные органы власти) всегда обеспечивается вовлечение местных заинтересованных сторон (например, через создание местных комитетов с участием представителей местного населения, НПО, бизнеса, ученых, практиков, которые участвуют в коллективных дискуссиях, и которые могут повлиять на процесс принятия решений). Федеральное правительство выделяет гранты на развитие местных партнерств. Миссия WECO состоит в том, чтобы помочь местным заинтересованным сторонам научиться вести переговоры и участвовать в диалоге по поводу лучшего управления водоразделом, поскольку государственный и частный секторы не всегда готовы и способны участвовать в совместном диалоге. С этой целью WECO разрабатывает специальные программы подготовки на местном уровне, ориентированные на различные заинтересованные стороны, обучая их устанавливать и поддерживать контакты друг с другом и действовать сообща. Опыт и инструменты инициативы WECO могут быть применены в волжских регионах при развитии экологического сознания местного населения и разработке образовательных программ.

<sup>10</sup> <http://www.merseybasin.org.uk> и <http://www.artery.eu.com>

<sup>11</sup> <http://www.cs.ncsu.edu/WECO>



### 3. Экологическое сотрудничество между Европейским Союзом и Россией

#### Дорожные Карты в сотрудничестве между ЕС и Россией

Считается, что ЕС может стать важной заинтересованной стороной, оказывающей воздействие на процесс принятия решений по снижению экологических рисков в Волжском бассейне. Роль сотрудничества между волжскими регионами и их аналогами в Европе и создания партнерств «близнецов» приобретает все большую актуальность. Уже был накоплен интересный опыт сотрудничества между ЕС и волжскими регионами, включая, например, Видение Волги и проект Волга-Рейн. Последний внес важный вклад в конкретные аспекты решения проблем половодья на Волге и ее притоках, в гидрологическое моделирование Волги и оценку придонных отложений.

Начиная с весны 2005 года были инициированы Дорожные Карты в сотрудничестве между ЕС и Россией. Существует мнение, что *общее экологическое пространство* должно находиться в центре внимания специальной дорожной карты. Оно не должно быть распылено (как это происходит в настоящий момент) в *общем экономическом пространстве*, несмотря на то, что существуют тесные и интегральные связи между ними в рамках устойчивого развития. Это должно быть отдельным приоритетом наряду с другими общими пространствами, включая экономику, международную безопасность, оборону и образование – исследования - культуру. В настоящий момент экологическое пространство и соответствующие стратегии в построении партнерств между ЕС и Россией выглядят всего лишь как набор «декларативных пожеланий» вместо конкретных предложений. Опыт реализации других успешных экологических инициатив на основе сотрудничества между ЕС и Россией, например, Северного Измерения с конкретными программами партнерств может оказаться полезным. Конкретные предложения проектов по созданию общего экологического пространства и развитию международного сближения могут стать основой для формирования общего экологического пространства.

#### Передача положительного опыта, механизмов и инструментов

Положительный опыт в управлении экологическими рисками в речных бассейнах, в использовании тех или иных механизмов и инструментов координации действий заинтересованных сторон должен обмениваться между странами. Однако в некоторых случаях прямая передача «стандартных» механизмов экологического управления из стран ЕС в Россию без их предварительное адаптации к ее национальному контексту может дать неожиданные результаты. Может произойти деформация этих механизмов. В ходе заседания возникла активная дискуссия по поводу результатов применения принципа «загрязнитель платит» в России, который был позаимствован на Западе в ходе экологических реформ 1990-х годов. Эксперты отметили, что произошел целый ряд сбоев в координации взаимодействия между органами власти и промышленными загрязнителями. Существующие экологические стандарты в России в несколько раз более жесткие, чем в Европе. Многие загрязнители не в состоянии их соблюдать, поскольку они не реалистичны, и, соответственно, нарушители просто не платят экологические налоги (эксперты отметили, что экологические налоги в Европе относительно мягче, чем в России). Кроме того, слабость экологических органов власти в России также дает возможность избежать платежей. Местные органы власти предоставляют освобождение от налогов муниципальным или



**Отчет**  
**Первая встреча Экспертных Групп КАБРИ-Волга**  
**Н.Новгород, 28-30 сентября 2005**

государственным предприятиям, хотя те сбрасывают сильно загрязненные отходы в реку. Вследствие такой национальной специфики это приводило к деформации в применении позаимствованных на Западе экологических механизмов.

Примеры положительного опыта: обмен опытом и уроками

Эксперты из ЕС и России обменялись уроками, почерпнутыми из конкретных примеров, и положительного опыта сотрудничества и координации между заинтересованными сторонами в управлении речными бассейнами. В ходе встречи были обсуждены следующие конкретные примеры:

- Администрация по Управлению Бассейном реки По, Италия
- Кампания бассейна Мерси, Великобритания
- Программа образования для местного населения и госслужащих по охране водных ресурсов С.Каролины, США (WECO)
- Предприятие Аммофос, Череповец, Россия
- Экологическая НПО Дронт, Нижний Новгород, Россия
- Волжско-Камский каскад РАО ЕЭС, Россия
- Центр гражданской обороны и предупреждения стихийных бедствий, Нижегородская область, Россия
- Центр по исследованию Биоразнообразия Фортес, Астрахань, Россия.