

7 сентября 1993 года

Г-ну Саганову В.Б.
Председателю Совета Министров Бурятии
670001 г. Улан-Удэ, Дом Советов

Уважаемый г-н Саганов

*г-н Саганов В.Б.
Надо совет ЮКОМ в малом
варианте и рассмотреть: г. Селенги,
Табань, Шеленги, Ш.М., Виланды,
Умукхоицы, Ш. Манкай, С.Т.
Трехоиды, В.Б., Шайкисы, Н.К.,
Ямилы, Л.Ч., Тогоушаны, т.д.
Долг вернуть мне.*

В период с 21 июня по 11 августа 1993 г. Российскую Федерацию посетила ознакомительная миссия Всемирного Банка, целью которой было определение основных направлений оказания технической помощи по проекту разработки *национального* использования природных ресурсов района озера Байкал, а именно:

- повышение эффективности государственного контроля в отношении имеющихся в регионе природных ресурсов;
- установление приоритетов, основанных на общенациональных, региональных, отраслевых, межотраслевых и местных проблемах.

Приложением настоящему письму направляем Вам Памятную Записку, составленную консультантами миссии.

В разделе VII "Финансирование разработки проекта приводится порядок выделения необходимых денежных средств для проведения работ по различным направлениям проекта.

В разделе X "Нерешенные проблемы и действия, которые необходимо предпринять" определен круг вопросов, которые целесообразно решить до повторного приезда в Россию миссии Всемирного Банка с целью оценки проекта.

Мы надеемся, что приведенная в Памятной Записке информация и совместное решение поставленных задач будут способствовать продолжению сотрудничества и прогрессу в вопросах политики в охране окружающей среды.

С уважением,



Gerard Stautheim

Gerard Stautheim

Директор Представительства
Всемирного Банка в Москве

Президиум Бурятского
научного центра СО АН СССР
10-09 1993
1418/СКС 153/1

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ПРОЕКТ ОКАЗАНИЯ ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ПО ОХРАНЕ И РАЦИОНАЛЬНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

ОХРАНА И РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В РАЙОНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ

Памятная записка

I. Введение

1. В период с 21 июля по 11 августа 1993 года Российскую Федерацию посетила ознакомительная миссия Всемирного банка в составе Альфредо Сфейр-Юниса (глава делегации), Хорста Вагнера, Сильваны Кампелло, Эндрю Бонда, Карла Керра, Джулии Левин и Майкла Триппа.
2. Главной целью миссии было определение основных компонентов проекта оказания технической помощи охране и рациональному использованию природных ресурсов района озера Байкал, а конкретнее, усилению эффективности государственного контроля в отношении распределения, использования, контроля, мониторинга, оценки и других аспектов, связанных с имеющимися в этом регионе возобновляемыми и невозобновляемыми природными ресурсами. Одной из важных целей ознакомительной миссии было установление приоритетов, основанных на общенациональных, региональных, отраслевых, межотраслевых и местных проблемах и препятствиях. В этом смысле, миссия подвела основу для подготовки и осуществления проекта.
3. Миссия встретила с представителями органов власти в Москве, Иркутске и Республике Бурятия (см. прилагаемый список лиц, с которыми были проведены встречи) и предприняла ряд инспекционных визитов на места в обоих регионах. Миссия уделила особое внимание вопросам и ограничениям, связанным с охраной и рациональным использованием природных ресурсов (ОРИПР) на отраслевом уровне в рамках отдельной области, республики и всего прибайкальского региона. Охваченные области включают охрану и рациональное использование сельскохозяйственных и водосборных площадей, лесное хозяйство, живую природу и охоту, водные ресурсы и ирригацию, животноводство, рыболовство, экологический туризм, горнорудную промышленность и охраняемые территории. Рассматривались различные аспекты подходов и проблем ОРИПР (например, экономические, социальные, институциональные, технологические) с особым выделением проблем бедности, экономического роста и устойчивости ресурсов.
4. В ходе официальных встреч миссия представила и обсудила основные элементы стратегии определения составных частей проекта, и другие связанные

с осуществлением проекта виды деятельности на отраслевом и общенациональном уровнях (см. ниже). На основе сделанных в ходе визитов на места заключений и предоставленной Правительством информации (включая разного рода научные институты) были определены несколько областей для возможного финансирования со стороны Всемирного банка. Эти области представлены в настоящей памятной записке.

5. Вместе с тем, необходимо отметить, что процесс "определения проекта" будет закончен только после того, как миссия получит возможность всесторонне изучить и оценить различные предложения по оказанию технической помощи ОРИПР в течение следующих двух месяцев. В связи с этим по возвращению из Российской Федерации миссия соберется в Вашингтоне для подготовки Ознакомительного Доклада, который вскоре после его завершения будет послан Российскому правительству.

II. Происхождение проекта

6. Подготавливаемые Проект оказания технической помощи охране и рациональному использованию окружающей среды (ПОТПОРИОС) - общенациональный проект развития - и Национальная программа действий в области окружающей среды (НПДООС) являются отправными точками для настоящей ознакомительной миссии. Ниже приводятся лишь их сфера применения, обоснование и цели, поскольку как ПОТПОРИОС, так и НПДООС были подробно описаны либо в других памятных записках, либо в официальной переписке Правительства Российской Федерации со Всемирным банком.

ПОТПОРИОС

7. Проект оказания технической помощи охране и рациональному использованию окружающей среды (ПОТПОРИОС) в Российской Федерации является национальной программой, охватывающей вопросы и проблемы ОРИПР в большинстве отраслей экономики (например, промышленности, сельском хозяйстве, горнорудной промышленности, водоснабжении и переработке отходов). Помимо этих отраслей экономики ПОТПОРИОС сосредоточивает внимание на некоторых межотраслевых вопросах, таких как ОРИПР на селе и на национальном и региональном уровнях. Рассматриваются три основных области:

Стратегия биомногообразия. Главной целью является выработка всеобъемлющей национальной стратегии биомногообразия для решения кратко- и долгосрочных проблем. Стратегия затронет вопросы, являющиеся по своей природе макрофункциональными и общенациональными, оценит состояние биомногообразия и на основе конкретного плана действие сформулирует стратегию. Основные элементы стратегии и плана действий (например, инвестиции, политика и институциональные реформы) станут составной частью НПДООС.

Охраняемые территории. Основным здесь является выработка всеобъемлющей программы охраны и рационального использования

национальных парков, заповедников и заказников в России. Эта программа включает оказание технической помощи и финансирование заданий первостепенной важности.

Район озера Байкал. Главная цель этой программы является предметом настоящей памятной записки. Детали приведены ниже.

8. Цели и стратегия ПОТПОРИОС предусматривают концептуальную основу и механизм финансирования для решения целого ряда задач, определённых миссией. Прибайкальский проект составляет важную часть одного из компонентов ПОТПОРИОС.

9. Ввиду связи ПОТПОРИОС с "охраной и рациональным использованием окружающей среды" и "технической помощью", в районе озера Байкал ознакомительная миссия главным образом сосредоточилась на вопросах, имеющих отношение к охране и рациональному использованию природных ресурсов. Во избежание половинчатости формулировок стратегии охраны и рационального использования ресурсов подход носил всеобъемлющий характер.

10. В отношении "охраны и рационального использования", миссия сделала обзор имеющихся задач, целей, проблем и ограничений, включая связанные с реализацией процессов и работ. В силу данных обстоятельств и вследствие сложной природы некоторых из связанных с РИПР проблем, эти "рабочие проблемы" могут иметь такое же значение как и проблемы другого рода. В отношение "технической помощи", обсуждения в Правительстве предоставили хорошую возможность выявить основные шаги, необходимые для ускорения и расширения устойчивого развития. Проект озера Байкал является возможностью изучить, опробовать новаторские подходы и улучшить способность правительства к ОРИПР на всех уровнях.

Учёт природоохранных проблем в процессе экономических реформ стал центральным вопросом на макроуровне.

НПДОС

11. Учёт природоохранных проблем в процессе экономических реформ стал центральным вопросом на макроуровне. Растёт беспокойство масштабами воздействия этих макрореформ на размещение, использование и охрану существующих природных ресурсов. В этом контексте Всемирный банк и Правительство провели ряд дискуссий в отношении оценки будущего воздействия процесса экономической перестройки на ОРИПР и на окружающую среду (т.е. экологической цены перестройки).

12. Интерес к данному вопросу оправдан по нескольким причинам, которые миссия объяснила в ходе официальных встреч. Двумя наиболее важными причинами являются:

Во-первых, стремление страны достичь новых сравнительных преимуществ (См подробности в Разделе V) может привести к более интенсивному

использованию таких природных ресурсов как леса, земли, вода и растительный покров. Кроме того, вероятно, что экспорт природных ресурсов будет развиваться для замены или компенсации старых/традиционных видов экспорта. В этом случае, цены на природные ресурсы должны будут устанавливаться в полном соответствии с вменёнными издержками во избежание ложного ощущения получения сравнительного преимущества. В противном случае, коэффициент использования этих ресурсов будет неустойчивым и может произойти их истощение; в некоторых случаях может быть нанесён непоправимый ущерб (т.е. с ресурсами биомногообразия).

Во-вторых, решение многих проблем ОРИПР связано с коренными институциональными изменениями (т.е. передача прав собственности, налоги/субсидии, нормы, законы и участие частного сектора). В результате, если в процессе реформирования не учитывать эти институциональные реальности, то при завершении процесса реформ будет очень трудно скорректировать некоторые перекосы. Хорошим примером этого является право собственности. Опыт показывает, что, если права собственности, права пользования или права управления земельными ресурсами передаются участнику экономических отношений во время процесса реформирования, то будет весьма дорого перераспределить эти права в пользу другого участника экономических отношений после завершения процесса реформ.

13. Руководители располагают несколькими инструментами для решения потенциальных экологических проблем на уровне проекта, однако на уровне всей страны менее ясным представляются механизмы принятия этих проблем во внимание. На уровне проекта, существуют нормативные документы, препятствующие нанесению экологического ущерба вследствие инвестиций или других действий. Примером этого вида документа служит Отчёт о влиянии на окружающую среду или Оценка окружающей среды (См. Раздел V).

14. На макроуровне в настоящее время создаются документы, учитывающие природоохранные проблемы в процессе экономических и социальных реформ. Важной отправной точкой является признание необходимости согласованности между набором цен и используемыми на уровне проекта стимулами и структурой стимулирования на макроуровне. При отсутствии подобной согласованности инвестиционные проекты, политические и институциональные реформы обречены на провал, а тарифы на использование природных ресурсов зачастую будут гораздо выше, чем предполагалось.

15. Поэтому НПДОС можно определить как такой инструмент и такой процесс, который обеспечивает необходимую согласованность в использовании и охране ресурсов на макроуровне. Важно отметить, что наилучшим образом спроектированные НПДОС основаны на достоверной информации, данных и анализе, касающихся большинства аспектов ОРИПР. Кроме того, хорошо подготовленные НПДОС основаны на секторальном (т.е. лесное хозяйство, сельское хозяйство и рыбные хозяйства) и межсекторальном анализе (т.е. связь между окружающей средой и проблемой бедности). Содержание НПДОС зависит

от конкретной страны, политической ситуации и приоритетов в отношении устойчивого развития. Независимо от своего содержания НПДООС является политическим документом, и его эффективность в конечном счёте зависит от правильного подхода к небольшому кругу соответствующих проблем и ограничений.

III. Объяснение проекта

16. Более детально необходимо рассмотреть некоторые из связей между проектом в регионе озера Байкал с НПДООС и ПОТСРНОС. Ниже объясняются некоторые наиболее важные вопросы:

- ◆ **Региональные подходы и участие.** Некоторые аспекты НПДООС зависят от проведения определённых мероприятий на региональном уровне. НПДООС, не отвечающая конкретным изменениям на региональном уровне не может быть эффективно осуществлена. Существует необходимость формулирования и претворения в жизнь региональных подходов к охране и рациональному использованию природных ресурсов, и проект озера Байкал предоставляет такую возможность.
- ◆ **Организационная структура для комплексной ОРИПР.** Деятельность в рамках НПДООС потребует эффективных организационных структур для успеха процесса развития. На отраслевом уровне (например, на уровне взаимодействия министерств) варианты организации ОРИПР выглядят яснее, чем доступные варианты на региональном уровне. Проект озера Байкал предоставляет уникальную возможность взглянуть на необходимые организационные меры для интегрирования мероприятий РИПР между секторами. Необходимость присутствия эффективных организационных и институциональных структур требуется для лучшей координации и осуществления проекта и для локализации ущербов, причиняемых экономическими, институциональными и социальными факторами (например, рыночные неудачи).

Нормативные рамки на федеральном и региональном уровнях. Стоит вновь повторить, что некоторые инструменты воздействия, - экономическая и экологическая политика и институциональные реформы, - принесут ожидаемую пользу только в определённых организационных и общественно-политических рамках. В настоящее время на самых различных уровнях могут разрабатываться и внедряться нормы и стандарты. Федеральные нормы, затрагивающие иностранные инвестиции, лицензирование, налог на порубку леса, кредиты и субсидии на защиту и рациональное использование почв, должны соответствовать существующим региональным нормам. Таким же образом при наличии природных ресурсов, имеющих национальное или международное значение, нормы и стандарты, необходимо разрабатывать таким образом, чтобы достичь целей устойчивого развития. Сосредоточивая внимание на существующих и региональном уровне нормативно-правовых рамках и определяя наиболее важные увязки с рамками, существующими на федеральном уровне

НПДООС станет более конкретным и эффективным макроинструментом сохранения и рационального использования окружающей среды.

- ◆ **Межсекторальная интеграция и участие.** Как указывалось ранее, Проект озера Байкал предоставляет уникальную возможность развития схем рационального использования природных ресурсов, которые бы объединили развитие и социальное участие разных секторов и регионов. Данный проект даёт возможность развить различные формы участия в этой программе местного и коренного населения, частного сектора, неправительственных организаций, соответствующие основным целям стратегии ОРИПР. Использование экспериментальных проектов может стать наиболее эффективным способом развития подобных организационных мероприятий. Однако, ещё предстоит проверить способность неправительственных организаций в таких областях как оценка политики, планирование, управление, внедрение, социальная мобилизация и т.д.
- ◆ **Сбор и обработка информации.** Для отслеживания и оценки прогресса в претворении в жизнь целей ОРИПР требуется система предоставления точной информации и данных. На национальном уровне в России система мониторинга будет чрезвычайно сложной и потребует большой компетентности. Проект озера Байкал предоставляет возможность разработать систему эффективного мониторинга и оценки на региональном уровне, которая станет частью национальной системы. Масштаб Российской Федерации и разнообразные природные ресурсы требуют региональных систем мониторинга для потребностей всей страны. Однако для удовлетворения этих потребностей региональная система должна быть включена в национальный процесс принятия решений.
- ◆ **Установление функций эффективного управления и контроля.** Функции управления и контроля правительства или регионального органа управления важны при распределении и использовании ресурсов. С продвижением процесса экономических реформ на макроуровне должны развиваться новые формы управления и контроля. Это особенно важно в Российской Федерации, исходя из типа проводящихся сейчас экономических реформ (например, приватизация, перестройка промышленности, либерализация торговли). Проект озера Байкал предоставляет возможность определить, кто и где будет выполнять эти функции, и как правительство обеспечит надёжность и эффективность системы управления и контроля.
- ◆ **Оценка взаимовлияния экономического роста и устойчивого использования ресурсов** стоит в центре НПДООС и ПОТПОРИОС. Проект озера Байкал предоставляет возможность углубить наше понимание этого взаимовлияния и особенно компромиссов между экономическим ростом, справедливостью и окружающей средой. Часть стратегии ОРИПР определила бы источники роста района озера Байкал и его сравнительное преимущество. Один из путей оценки проблем выбора проходит через применение экспериментальных работ.

- ◆ Стимулирование заинтересованности на уровне районов землепользования и землеустройства. Успех большинства стратегий ОРИПР зависит от способности довести эти концепции и практику до районного уровня. Проект в районе озера Байкал является важным компонентом ПОТПОРИОС, так как он предоставляет возможность проводить эксперименты через организационные мероприятия на районном и областном уровнях.
- ◆ Оценка потребностей в персонале и специальных знаниях. Техническая помощь может предоставить эффективный инструмент оценки потребностей в человеческом капитале для ОРИПР в районе Байкала. Эта оценка - через исследования, экспериментальные работы и тому подобное - может предоставить базовые показатели нужд и потребностей, в человеческом капитале на национальном уровне.

IV. Проект оказания технической помощи ОРИПР озера Байкал

Обзор

17. Определяя рамки этого проекта, миссия рассмотрела некоторые особенно важные характеристики развития района озера Байкал. Это: экологические, экономические, институциональные, этнические и социальные проблемы в двух регионах, а именно: в Иркутской области и Республике Бурятия. Кроме того, эти два региона тесно увязаны экологией озера Байкал, а также природой и масштабом своих природных и человеческих ресурсов. Решения в области управления и осуществление развития должны чётко подразумевать увязку с природными ресурсами, имеющую исключительную важность для точного определения вариантов.

18. Взаимодействие развития и экологического многообразия и требуемое при принятии большинства связанных с ОРИПР решений единство взглядов значительно осложняют этот проект. Эти трудности требуют единообразного подхода к решению вопросов и препятствий на уровне Республики, области и региона. Поэтому особое внимание миссия уделила этому взаимодействию и отразила его в трёх главных компонентах проекта, соответствующих различным уровням принятия решений. Эти уровни объясняются ниже.

Три уровня вмешательства

19: В соответствии с результатами обсуждений и договорённостей с органами власти на федеральном и региональном уровнях, данный проект будет подразумевать три основных уровня вмешательства. Таковыми являются:

Межрегиональный уровень. Успешное управление природными ресурсами

в районе озера Байкал при необходимости потребует вмешательства на межрегиональном уровне. Эти вмешательства увеличат осознание значения взаимосвязи ресурсов, создадут необходимые механизмы достижения консенсуса и позволят избежать появления (или интенсификации) отклонений в развитии, связанных с экологическими, институциональными и экономическими внешними эффектами. Эти внешние эффекты зачастую превращаются в отрицательные воздействия на окружающую среду, включая, например, загрязнение воды и воздуха, которые в силу своей природы не имеют геополитических границ. Эти внешние эффекты усиливаются из-за принятия стратегий и документов (например, налоги, аренда, права собственности), которые несостоятельны и, таким образом, создают новые угрозы базе природных ресурсов и окружающей среде.

Региональный уровень. Упомянутое выше "многообразие развития" будет учитываться в ходе подготовки и осуществления нескольких экспериментальных работ, исследований, программ образования и подготовки, технической помощи, консультационных услуг, предоставления технических средств и программного обеспечения, необходимых для улучшения ОРИПР в каждом из двух регионов. При определении компонентов проекта в расчёт принимается несколько факторов, включая приоритеты Правительства, существующие ресурсные ограничения, области, требующие неотложного финансирования, институциональные и организационные нужды и взаимодействие с местным населением; всё это было определено с целью максимального увеличения социального и экономического воздействия проекта через улучшение ОРИПР.

Немедленная финансовая помощь. Средства для проекта будут предоставлены для финансирования компонентов программы технической помощи видам деятельности и задачам, которые должны осуществляться на межрегиональном и региональном уровнях. Помимо этого, имеющиеся средства могут быть выделены на осуществление небольших проектов ОРИПР со стороны местных неправительственных и общественных организаций; программы экологического образования (включая общественное участие и осведомлённость о экологических проблемах); программы исследований, связанные с законодательством и экономикой, биомногообразием и традиционными формами медицины; документы экономической политики; и т.д.

V. Компоненты проекта на межрегиональном уровне

20. В силу схожести основных черт концептуальных рамок различных компонентов межрегионального проекта здесь затрагивается как Иркутская область, так и Бурятия, и таким образом, между ними не делается особых различий. Институциональные и социальные мероприятия, необходимые для успешной реализации этих компонентов представлены в Разделе VIII настоящей

памятной записки (см. ниже). А наиболее характерные нерешенные вопросы, связанные с осуществлением действительно межрегионального подхода, обсуждается в разделе, посвященном Проблемам и Действиям.

21. Межрегиональный уровень вмешательства этого проекта оказания технического содействия включает следующие основные компоненты: i) выработка стратегии охраны и рационального использования природных ресурсов для района озера Байкал; ii) оценка реальных источников роста и сравнительных преимуществ экономической деятельности в районе озера Байкал; iii) создание систем сбора информации, мониторинга и оценки для достижения основных целей ОРИПР; iv) применение руководящих принципов и процедур оценки состояния окружающей среды; и v) экологическое образование и подготовка. Каждый из этих компонентов проекта описывается ниже.

Стратегия охраны и рационального использования природных ресурсов (СОРИПР)

22. Руководители Прибайкалья сталкиваются с серьёзными проблемами увязки проблем окружающей среды, экономического развития и перемен в обществе. Эти проблемы достижения компромиссов относительно хорошо знакомы руководителям и учёным, но они еще не выработали всеобъемлющей программы для сбалансированной увязки этих проблем.

23. В ходе нескольких официальных встреч миссия объясняла, что ОРИПР это не просто планирование регионального землепользования или изучение вопросов окружающей среды и экологии. Всеобъемлющая СОРИПР включает в себя широкий диапазон элементов, обеспечивающих необходимый баланс между всеми формами капитала, участвующего в процессе развития (т.е. физический, финансовый, человеческий, природный, государственно-правовой и культурный). Термин "природный капитал" включает в себя природные ресурсы (землю и воду) и экологические товары и услуги (чистый воздух). Таким образом, данная стратегия будет сосредотачиваться на экологических, научных, экономических, законодательных/институциональных и социальных параметрах доступа к природным ресурсам, их использования, управления ими, контроля, мониторинга и оценки в отношении природных ресурсов.

24. В широком смысле, СРИПР это руководство для проведения политики и оценки. Миссия заявила, что необходимо подчеркнуть политическую ориентированность СРИПР с тем, чтобы рекомендации - принципы, инвестиционные программы и институциональные реформы - стали значимыми для различных директивных органов (т.е. конечных пользователей). Кроме того, миссия заявила, что СРИПР должна рассматриваться как процесс. Связанные с этим процессом вопросы, такие как достижения необходимого консенсуса, осуществление развития, приведение в исполнение и контроль, являются важными элементами подобной стратегии.

25. Основные компоненты такой стратегии приведены в Приложении.... Вместе с тем, необходимо отметить, что стратегия должна явится прочной основой для оценки альтернативных вариантов рационального управления возобновляемыми (земля и леса) и невозобновляемыми (разработка полезных ископаемых) ресурсами и определения в этой связи приоритетов.

26. Используя анализ сценария, представление и анализ различных типологий и моделирование альтернатив устойчивого развития, данная стратегия должна оценить варианты, относящиеся к :

распределению и использованию ресурсов (в кратко- и долгосрочном планах) и соответствующие вменённые издержки, связанные с этими вариантами;

схемы альтернативного управления (например, права общей, частной и других форм собственности);

экономические, социальные, природоохранные и институциональные инструменты вмешательства (включая оценку их потенциальной и реальной эффективности);

проблемные территории, в которых использование природных ресурсов вышло за пределы безопасного минимального стандарта сохранения (например, максимально устойчивый объём промысловых запасов определённых видов); и

варианты инвестирования, изменений политики и институциональные реформы необходимые для достижения согласованных целей ОРИПР.

27. Подготовка этой стратегии займёт время и средства, все из которых будут предоставлены проектом (например, местные и международные консультанты, сбор и обработка данных, написание отчётов, представление результатов на совещаниях по обмену опытом и семинарах, окончательные публикации и распространение результатов). Поскольку подготовка СОРИПР также потребует обзора литературы и синтеза соответствующих данных, которые могут быть предоставлены Правительством, научными кругами и неправительственными организациями, услуги этих организаций и институтов будут финансироваться проектом.

Оценка источников роста и сравнительных преимуществ

28. Термин "источники роста и сравнительное преимущество" означает здесь анализ (особенно экономический анализ) реальных вариантов, которые имеют регионы с точки зрения их будущего экономического развития. Это касается главным образом вопросов в отношении секторов, наиболее прибыльных с социально-экономической точки зрения, включая полную оценку природных ресурсов как "средств производства" - средств, которых хватает более чем на один период и которые обладают ощутимой "стоимостью" в ассортименте - а не как "потребительских товаров" - просто сырья, которое используется при производстве экономических товаров и услуг.

29. Экономическая структура страны и этих двух регионов переживает серьёзные изменения вследствие происходящего на макроуровне процесса экономических реформ. Источники этих изменений многообразны по своей природе, хотя и очевидно, что процесс макрореформ оказывает очень серьёзное воздействие с точки зрения жизнеспособных вариантов, возможностей увеличить рост в нескольких секторах и способности противостоять ненужному истощению ресурсов.

30. Во время посещения миссии, были высказаны очень разные точки зрения в отношении будущих (потенциальных) источников роста и сравнительного преимущества для региона: будет ли это рост отраслей промышленности (существующих или других отраслей промышленности), сельского хозяйства, добычи полезных ископаемых, рыболовства, экотуризма, лесной о хозяйства? Или всех их вместе взятых? Во многих случаях интенсификация процесса развития на секторальном уровне при отсутствии адекватного планирования скорее всего ведёт

нанесению серьёзного ущерба окружающей среде. Например, увеличение показателя роста в сельскохозяйственном секторе может ускорить загрязнение и эрозию почвы, затопление и истощение водных ресурсов (поверхностных и грунтовых вод), если серьёзно не изменить методы землепользования и технику земледелия.

31. Хорошо известно также, - и это неоднократно высказывалось во время рабочих заседаний миссии, - что район озера Байкал в избытке обладает как возобновляемыми так и невозобновляемыми природными ресурсами. Поэтому некоторые руководители выразили мнение, что физическое изобилие ресурсов равноценно обладанию сравнительным преимуществом в добыче, переработке и продаже этих ресурсов. Однако, в очень немногих случаях было проведён всеобъемлющее изучение сравнительного преимущества с учётом полной стоимости - экономической, экологической, социальной - этих природных ресурсов.

32. Без соответствующего рассмотрения устойчивости ресурсной базы любое ускоренное развитие на уровне сектора будут сопровождать большие природоохранные и экологические риски. Это касается всех отраслей экономики в районе озера Байкал. Эти риски связаны с самой природой рассматриваемых ресурсов, а также масштабом операций и их воздействия на экологию озера Байкал. Миссия имела возможность посетить зоны высокоинтенсивной эксплуатации, где деятельность направлена на необратимое истощение баз природных ресурсов. Отношения в области производства, переработки и торговли в этих отраслях промышленности вытекают из существующей в обоих регионах структуры стимулирования. Термин "структура стимулирования" включает как рыночные так и вне рыночные стимулы.

33. Проведение такой оценки станет центральным инструментом РИПГ, так как она обеспечит лиц, принимающих решения, экологически обоснованной базой для распределения частных и государственных ресурсов в экономику этого района. Зоны, в которых могут возникнуть основные вопросы, находятся ближе к озеру Байкал и в регионах, характеризующихся сильной бедностью и хрупкой природоохранной базой.

34. Помимо рассмотрения вышеуказанных вопросов исследование сможет определить и провести оценку существующих диспропорций, вызванных институциональными, экономическими и социальными внешними эффектами, сосредоточиться на рыночных ошибках, определить и изучить существующие искусственные барьеры и проанализировать основные причины по всему району, особенно выделяя те, которые вызывают ненужное истощение природных ресурсов.

35. Более подробное описание природы и масштаба источников роста и сравнительных преимуществ приводится в Приложении.... Проект оказания технической помощи будет полностью финансировать исследования, используя тот же тип инструментов, что и указанные в предыдущем разделе.

Системы сбора информации, мониторинга и оценки (ССИМО)

36. Для улучшения охраны и рационального использования природных ресурсов решающим станет создание межрегиональной ССИМО.

37. Похоже, что многие политические решения, касающиеся выделения и использования природных ресурсов делаются без достаточной опоры на информацию. Это не означает, что информации не существует. Напротив, миссия выяснила, что многочисленные научные институты и правительственные учреждения обладают большинством необходимых для принятия решений данных, связанных с ОРИПР. Однако, к лицам, принимающим решения, информация приходит несвоевременно, и они не могут эффективно использовать эту информацию.

38. Отсутствие обмена информацией частично является государственно-правовым вопросом (затронутым в другом разделе настоящей памятной записки). Однако, это также и вопрос прошлых подходов и функций, которые, возможно, сложно изменить за короткий период. Самый важный вид информации - например, информации, влияющей на выработку политики, - не всегда легко доступна. В результате, "качество принятия" многих решений, касающихся стратегий, инвестиций и институциональных, довольно низко. А если низко качество принятия, то и вероятность успеха также мала.

39. Миссия выявила необходимость осуществления больших межрегиональных усилий по развитию адекватных систем информации. Они должны быть сориентированы на решение проблем и выработку политики во избежание сбора и обработки ненужных данных и информации. Кроме того, лица, принимающие решения, должны контролировать и оценивать результаты своих решений. Требуется межрегиональная система контроля и оценки, средства на которую будут предоставлены этим проектом.

40. В качестве первого шага проект подразумевает осуществление Правительством обзора всех учреждений, периодически предоставляющих информацию должностным лицам Правительства и другим связанным с этим лицам, принимающим решения. В ходе этого обзора будут оценены качество имеющихся данных, случаи взаимодублирования и масштаб требуемых изменений систем для использования их в будущем.

41. Следующий шаг будет заключаться в оценке вариантов и процедур. Эта оценка должна будет делаться на уровне региона озера Байкал с включением Иркутской области и Бурятии. Одним из приоритетных вопросов, требующих оценки, являются организационные мероприятия, обеспечивающие финансовую эффективность и полезность системы. Если система не будет финансово эффективной, то скорее всего она не будет устойчивой.

42. Правительству следует приступить к выполнению этого процесса сейчас с тем, чтобы полученная информация и системы контроля и оценки могли быть оценены в последующие два месяца. После этого Всемирный банк окажет помощь Правительству в разработке объема задач и оказании экспертной поддержки.

Оценка состояния окружающей среды: руководящие принципы и практика ЮОСОСРПП.

43. Определение оценки состояния окружающей среды. Исходя из взаимовлияния экономического развития и окружающей среды, все виды экономической деятельности должны оцениваться с точки зрения их потенциального воздействия на окружающую среду и природные ресурсы. Такая оценка требует наличия конкретных стандартов и норм, равно как и руководящих принципов применения этих стандартов и процедур для обеспечения соблюдения стандартов и мер борьбы с их нарушениями. Оценка состояния окружающей среды является центральным инструментом охраны и рационального использования окружающей среды на всех уровнях.

44. В плане наличия или применения процедур оценки состояния окружающей среды в ходе ознакомительной миссии было выявлено несколько проблем. Они включают в себя:

Устаревшие стандарты и методику По словам представителей Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, - учреждения, ответственного за установку большинства природоохранных стандартов, - данное Министерство не располагает ни техникой ни методикой установления точных стандартов по защите здравоохранения и окружающей среды. Многие стандарты не обновлялись более десятилетия и не отражают совокупных последствий от многочисленных источников загрязнения для здравоохранения и окружающей среды.

Мониторинг происходящей в настоящее время деятельности Министерство имеет слишком малочисленный штат сотрудников и очень мало ресурсов для мониторинга многообразной деятельности в регионе озера Байкал. Кроме того, его оборудование устарело и не может обеспечить точность контроля, когда инспектора имеют возможность это сделать. В результате этого Министерство часто должно полагаться на данные, предоставленные промышленным или ресурсным учреждением, деятельность которого Министерство должно регулировать. Министерство может получать данные исследований или мониторинга от других учреждений, но за такие данные оно должно платить и не может позволить делать это на регулярной основе.

Контроль за исполнением - Закон об охране природы требует подготовки оценки состояния окружающей среды, но не указывает руководящие принципы для процесса подготовки подобного документа, содержание окончательной оценки или требуемые меры в том случае, когда оценка придёт к выводу, что лежащий в основе проект нанесёт значительный ущерб окружающей среде. Закон также не определяет полномочия Министерства накладывать вето или устанавливать условия на действия других учреждений, таких как лесной службы.

45. Во многих областях рассматриваемым трём регионам не удаётся стандартизировать нормы и правила, касающиеся использованию ресурсов и уровней загрязнения. Разные стандарты и правила в каждом регионе вызывают

появление "рая для загрязнителей", то есть регионов с наименее жёсткими природоохранными нормами, которые привлекают те отрасли промышленности, которые стремятся избежать более жёстких норм. Различные стандарты в области охраны окружающей среды также затрудняют выявление сравнительного преимущества различных использований ресурсов и отраслей промышленности, препятствуя созданию межрегиональной системы механизмов стимулирования для поощрения устойчивого рационального использования ресурсов.

46. Разные стандарты и правила также затрудняют их выполнение для потребителей ресурсов, действующих более чем в одном регионе. Когда правила будут стандартизированы, такие как о допустимых объёмах использования, это обеспечит их лучшее знание и выполнение.

47. Эти проблемы требуют принятия нескольких мер, наиболее важными из которых являются следующие:

Министерство охраны окружающей среды должно установить стандарты, основанные на текущем использовании ресурсов с использованием современной технологии и методик. Проведение мониторинга должно максимально координироваться с другими ресурсными учреждениями для уменьшения затрат и во избежание взаимодублирования.

В Закон об охране природы следует внести поправки, предоставив Министерству чёткие полномочия по борьбе с нарушениями его стандартов частными предприятиями или другими государственными учреждениями. Такие стандарты должны предусматривать графики их соблюдения и меры против их несоблюдения, такие как штрафы и лишение разрешения на ведение деятельности, которые должны быть достаточно серьёзными для обеспечения их соблюдения.

48. Необходимость оценки состояния окружающей среды. Важно признать, что оценку состояния окружающей среды следует осуществлять по крайней мере на трёх различных уровнях: i) уровень проекта; ii) уровень региона; iii) уровень страны. Для этого конкретного проекта важны все три уровня, и потребуются немало усилий по подготовке и техническому содействию разработке эффективных процедур оценки состояния окружающей среды и усилению эффективности программ ОРИПР. Кроме того, региональные Правительства получают пользу в процессе обзора государственных расходов и инвестиций. Во многих инвестиционных предложениях по финансированию отсутствует оценка состояния окружающей среды; и поэтому невозможно узнать действительно ли эти инвестиции будут полезны всему обществу в целом.

49. Этот проект должен предоставить необходимые финансовые и людские ресурсы для улучшения оценки состояния окружающей среды в районе озера Байкала. Первый шаг будет сделан в направлении подготовки и осуществления Семинара по оценке состояния окружающей среды. Основой проведения семинара станет Руководство по оценке состояния природной среды, подготовленное Всемирным банком, которое недавно было переведено на русский язык. Другие

материалы будут указаны в соответствующее время. В семинаре должны будут участвовать ряд различных профессионалов и ответственных работников.

50. Характер, объем проблем и окончательный итог вышеуказанного семинара будут представлены в Отчёте ознакомительной миссии и обсуждены с Правительством во время периода оценки.

Экологическая осведомлённость, Образование и Подготовка (ЭООП)

51. ЭООП стоит в центре любой стратегии охраны и рационального использования природных ресурсов. Общественная осведомлённость и выработка образовательных программ по ОРИПР на всех уровнях в огромной степени облегчит деятельность директивных органов. В этом отношении участие различных кругов и неправительственных организаций считается необходимым, исходя из того, что проект связан с оказанием технической помощи. Но для эффективного участия различных групп в процессе работы над проектом требуются большие программы подготовки и образования.

52. Исходя из сказанного выше, миссия определила компонент подготовки кадров в области выработки политики и управления ОРИПР, который будет дополнять подготовку и семинары по проведению оценки состояния окружающей среды. Ниже изложены его цели и процедуры.

53. Техническая помощь также должна включать семинары, совещания по обмену опытом и разработку учебного плана по выработке навыков в области разработки политики и рационального использования природных ресурсов для юристов, работников академических институтов, государственных должностных лиц, менеджеров по природным ресурсам и неправительственных организаций. Подготовка и семинары будут посвящены проблемам природных ресурсов в юриспруденции, экономической политике; налогообложению и правилам ведения бизнеса, оценке состояния окружающей среды и общественному участию.

54. Проект должен начаться как серия семинаров, совещаний по обмену опытом и более длительных курсов. Однако, по прошествии восемнадцати месяцев проект должен выработать учебный план и государственно-правовые предложения для осуществляемой сейчас программы и политики охраны и рационального использования природных ресурсов либо в рамках существующего института либо путём создания отдельного института по вопросам природоохранной политики и рационального использования природных ресурсов. На протяжении всего проекта и развития программы учебный план должен сосредоточиваться на практическом применении законов и стратегий охраны и рационального использования природных ресурсов, включая текущую оценку новых законов и норм на стадии их разработки и предложения по улучшению законодательства. Проект должен использовать опыт как российских так и иностранных специалистов для обеспечения россиян байкальского региона инструментами эффективного управления.

55. Образование и подготовка обеспечат получение необходимых для рационального использования природных ресурсов навыков. Подготовка юристов

и законодателей предоставит навыки разработки проектов и контроля за исполнением соответствующих законов, что укрепит юридическую базу рационального использования ресурсов. Подготовка преподавателей, государственных должностных лиц и представителей общественности улучшит выработку и осуществление политики. Подготовка и образование для экономистов и государственных должностных лиц укрепит систему экономических стимулов, закроет лазейки в механизмах налогообложения и ценообразования и предоставит основу для оценки сравнительного преимущества и источников роста.

VI. Региональные компоненты проекта

Сектор лесного хозяйства.

56. Ознакомительная миссия определила ряд центральных проблем в секторе лесного хозяйства. Наиболее важным вопросом является неустойчивое использование базы природных ресурсов. Истощение вызвано главным образом следующими элементами: i) экономические (например, занижение стоимости лесных ресурсов; отсутствие регламента и правил, вытекающих из нового Закона о лесе); ii) природоохранные (например, нестабильные нормы вырубki леса; неадекватная практика вырубki и лесозаготовок; переизбыток промышленных мощностей; неэффективное управление тушением лесных пожаров); iii) социальные (например, взаимодействие людей и природы вызывает повышение нагрузки на лесные ресурсы); государственно-правовые (например, централизованное управление, ограничение развития частного сектора, недостаточное бюджетное финансирование региональных и местных учреждений); и научные (например, неполное применение соответствующих технологий; исследование ведётся в отрыве от потребностей; системы информации развиваются и применяются очень медленно; аналитические мощности отстают от потребностей сложной задачи по перестройке лесной отрасли и раскрытия всего полезного потенциала лесных ресурсов).

57. Миссия определила ряд условий для устойчивого развития лесных ресурсов в будущем.

58. Корректировка политики. Для должного решения проблем лесного хозяйства, связанных с экономическим ростом, охраной окружающей среды и общественным развитием, Правительству необходимо рассмотреть возможность пересмотра основ политики в области лесных ресурсов. Нынешняя система не обеспечивает сбалансированного и устойчивого рационального использования лесных ресурсов. Обзор положения в этой отрасли стал бы адекватным механизмом для начала обсуждения её неотложных проблем и предоставил бы основы для анализа экономических, институциональных, социальных и экологических проблем. Это также позволило бы определить возможности для инвестиций и варианты охраны окружающей среды и социального развития.

59. В этом контексте, миссия рекомендует подготовить Обзор лесной отрасли (ОЛЮ) в Бурятии и Иркутской области. Ответственность за проведение этого

исследования может быть возложена на руководство Иркутской области и Бурятии. Должна быть создана специальная группа целевого назначения в составе основных действующих лиц в этом секторе - Федеральной службы лесного хозяйства Российской Федерации (ФСЛХРФ), деревообрабатывающей отрасли, неправительственных организаций, Исследовательского центра кадастров и Научно-исследовательского института леса - для управления исследованием и другими видами деятельности по проекту оказания технического содействия и контроля за ними. Обзор лесного сектора должен проводиться профессиональной независимой группой национальных и иностранных экспертов.

60. По возвращении в Вашингтон миссия подготовит объём задач для ОЛО. Миссия не имела возможности обсудить детали ОЛО с руководителями лесных и природоохранных органов в Москве или в регионах. Миссия рекомендует, чтобы:

i) исследование началось сразу же после поступления средств, предположительно в январе 1994 года;

ii) до и после подготовки ОЛО для должностных лиц, имеющих отношение к лесному хозяйству, другим природным ресурсам и окружающей среде, должен быть проведён семинар с целью их ознакомления с концепцией и методикой секторального анализа для обеспечения обратной связи при подготовке и претворения в жизнь результатов исследования. Эти семинары должны быть составной частью ОЛО;

iii) ОЛО должен проводиться в три этапа: сбор данных, анализ и выработка стратегии развития лесного хозяйства должны быть завершены в течение 12 месяцев; и

iv) Министерство охраны окружающей среды и Федеральная служба лесного хозяйства Российской Федерации исследуют имеющиеся услуги для выполнения ОЛО. IFI уже попросила поддержки у Всемирного банка для проведения исследования, озаглавленного "Лесные ресурсы, окружающая среда и социально-экономическое развитие Сибири", которое включает Иркутскую область и Бурятию.

61. Институциональная перестройка. Для более полного удовлетворения потребностей людей, которые прямо зависят от лесных ресурсов и для улучшения переработки и маркетинга лесной продукции, необходимо улучшить государственные службы и, в конечном счёте, децентрализовать их, а такие виды производственной деятельности как лесопосадка, вырубка леса и лесопереработка должны быть переданы частным предпринимателям или с ними должны быть заключены арендные договора.

62. В этом контексте, проект оказания технической помощи выделит группу, которая бы провела исследование того, как лесохозяйственные службы Российской Федерации могут быть улучшены и какие шаги необходимо предпринять для поддержания процесса приватизации. Исследования в области улучшения лесных служб и в области приватизации должны основываться на результатах ОЛО и

рассматриваться как ещё один шаг в реализации новой политики. Исследование должно проводиться при взаимодействии между специальными целевыми группами, такими как ФСЛХРФ и частными предпринимателями, в течение 6 месяцев и должно быть прямо связано с реализацией процесса. Объём задач для исследования будет подготовлен при содействии специалиста Всемирного банка в области институциональных реформ и специалиста по приватизации из Подразделения по вопросам приватизации Всемирного банка. Вышеуказанная целевая группа может также быть партнёром в этом процессе.

63. Улучшение технологии. Для увеличения производительности и в целях охраны окружающей среды в регионах необходимо внедрение соответствующих технологий. Они не должны оказывать серьёзного влияния на экологическую систему и должны предусматривать более высокую эффективность и производительность. Кроме того, должны развиваться системы исследования, подготовки и распространения информации для внедрения и модернизации технологий.

64. В этом контексте, проект должен сосредоточиваться на трёх основных областях: i) метод производства древесины; ii) методы лесозаготовки и, iii) методы транспортировки и переработки древесины.

65. Метод производства древесины. Нынешняя практика разведения и посадки деревьев устарела и отстала от передовых методов производства. Сплошная рубка леса должна быть устранена на всех площадях лесозаготовки. Данный метод ухудшает состояние почвы, сокращает биоразнообразие и отрицательно воздействует на отличные от лесоматериалов продукты. Тем не менее, похоже, что в зонах сплошной рубки улучшается охота вследствие концентрации новых возможностей для молодой поросли и выпаса.

66. Методы лесозаготовки. Методы лесозаготовки основаны на вывозе длинномерных деревьев, требующем тяжелого, серьёзно разрушающего окружающую среду оборудования. Первые испытания форвардеров обнадёживают, поскольку система лесозаготовки с использованием форвардеров требует раскряжёвки деревьев (разделки долготья), уменьшающей влияние на почву и ущерб близстоящим деревьям. Использование лесозаготовительных машин в настоящее время опробуется, но, видимо, эта технология слишком сложна, требует планирования труда в интенсивном режиме для уменьшения простоев и капиталоемка. Идеальным сочетанием могла бы стать валка вручную с распиловкой с использованием цепных пил и трелёвкой форвардерами. На более крутых уклонах следует использовать систему с использованием тросов. В настоящее время проводятся испытания. Системы лесозаготовки следует

адаптировать к конкретной территории и природоохранным требованиям.

67. Методы транспортировки и переработки древесины. Системы транспортировки и обработки необходимо привязать к требованиям рынка. Это новая концепция для России, где предложение всё еще определяет способы транспортировки и переработки, что приводит к экспорту кругляка и транспортировке его на большие расстояния к тихоокеанским или европейским рынкам, где цена на кругляк едва компенсирует субсидированную стоимость транспортировки.

68. В этом контексте проект оказания технического содействия мог бы улучшить передачу технологии и её применения. Процесс международного разделения труда и предпринимательского сотрудничества в деревообрабатывающей отрасли, похоже, ускоряет процесс передачи ноу-хау, технологии и капитала развивающимся странам. Всемирный Банк мог бы способствовать установлению контактов между дорогими и дешёвыми странами и внести необходимый вклад в инфраструктуру, стратегии и развитие человеческих ресурсов.

69. Группа по производству древесины с участием специалистов в разведении деревьев, лесоводстве, противопожарной безопасности, рубке деревьев и экологии должна разработать безопасный для природы технологический пакет для немедленного применения в области охраны и рационального использования лесных ресурсов. Данная группа может располагаться в научно-исследовательском институте леса (НИИЛ) в Красноярске. НИИЛ должен выявить пробелы в имеющихся знаниях и помочь сконцентрировать проектно-изыскательские программы на конкретных практических проблемах, которые должны рассматриваться в связи с охраной и рациональным использованием лесных ресурсов или в связи с деревопереработкой. НИИЛ мог бы стать подходящим институтом для выработки технологического пакета. Кроме того должны быть разработаны конкретные программы подготовки, которые помогут интернационализировать технологические пакеты. В группу должны входить российские специалисты, которых при необходимости будут поддерживать иностранные эксперты. Детальный объём задач по разработке технологического пакета и связанных с этим семинаров и курсов подготовки будут представлены к сентябрю 1993 года.

70. Модернизация систем информации. Проект окажет содействие модернизации информационных мощностей Исследовательского центра кадастров (ИЦК). Для подготовки проекта специалист Всемирного Банка оценит ИЦК, объёмы и вид требуемой модернизации и как управление информацией может быть улучшено в ИЦК, которые уже имеет некоторую базовую инфраструктуру и штат научных работников для выполнения аналитической работы. Им потребуется помощь в наращивании базы данных для выполнения конкретных видов анализа, требуемых для охраны и рационального использования природных

ресурсов, стратегического планирования и распространения данных. Поддержка Всемирного Банка будет выражаться в предоставлении экспертизы, технического оборудования, программного обеспечения и организации курсов подготовки.

71. **Увязки маркетинга и переработки.** Для организации контактов на рынке и развития связей с перерабатывающими отраслями уместно было бы провести серию семинаров для стимулирования производства, что является критически важным для процесса приватизации и охраны и рационального использования лесных ресурсов. Следует поддержать проведение по крайней мере 3 семинаров в рамках Проекта оказания технической помощи и заключение контрактов с практическими специалистами по маркетингу на 12 консультант/месяцев.

72. В дополнение к мероприятиям, описанным выше, проект окажет содействие Правительству в осуществлении экспериментальных проектов. Главной целью экспериментальной деятельности в лесном хозяйстве станет улучшение мероприятий по борьбе с лесными пожарами.

73. **Экспериментальный проект по борьбе с лесными пожарами.** Ежегодно в Сибири уничтожается около 4,5 миллионов га лесов. Опасность пожаров является проблемой номер один для лесных хозяйств Бурятии и Иркутской области. Проект рассмотрит неотложные инвестиции, направленные на предотвращение пожаров и борьбу с ними в приоритетных районах. К срочно требующемуся оборудованию относится оборудование радиосвязи, транспортные средства доставки пожарников и пожарного оборудования, водомёты, трактора, ручной инструмент и цепные пилы. Данный компонент должен быть детально подготовлен для приоритетных зон в Бурятии и Иркутской области.

74. Специалист в области пожарной безопасности должен быть назначен ФСЛХРФ либо из регионов либо из Красноярска. Ему/Ей при необходимости должны оказывать поддержку иностранные специалисты в области пожарной безопасности. Лесная служба США имеет контакты в этом регионе, и специалисты в области пожарной безопасности уже посетили Иркутск и Красноярск. До проведения оценки специалист в области пожарной безопасности должен подготовить план по борьбе с лесными пожарами с обязательным включением в него подробной сметы расходов.

75. В ходе процесса подготовки проекта необходимо провести оценку возможностей различных имеющих отношение к проекту учреждений. В результате такой оценки должен быть определён объём дополнительного содействия. Важно, чтобы технология и исследование были тесно связаны с работой в области окружающей среды этих и других учреждений, определённых миссией.

Сельское хозяйство

76. **Ключевые проблемы.** Сельскохозяйственная деятельность играла, и, как ожидается, будет играть ключевую роль в эксплуатации природных ресурсов региона. Прежнее сельскохозяйственное использование привело к значительным

последствиям в отношении земельных ресурсов, поэтому необходимо внедрение такой практики, которая бы дала стабильную основу для этой деятельности. Дальнейшая деградация земельных ресурсов в нынешних экономических условиях приведет к тяжёлым и необратимым последствиям в регионе как в плане окружающей среды, так и в плане производительности.

77. Сельскохозяйственное производство скота, зерна и сена гораздо ниже потенциально возможного. Причинами является недостаточное внесение удобрений, использование неадаптированных к данному региону видов, чрезмерный выпас и неограниченное пастбищное животноводство, использование неподходящих низкопродуктивных земель для культивации и производства сена. Недавнее создание слишком маленьких с точки зрения рентабельности фермерских хозяйств может значительно усугубить проблему. Тем не менее, это должно быть сбалансировано с развитием семейных приусадебных участков, которые недавно разрослись как грибы, и которые являются источниками основных продуктов питания, не поставляемых более государством.

78. Согласно некоторым исследованиям, проблемы управления, наиболее очевидны в широко распространённом ненадлежащем землепользовании. Некоторые почвы в данном регионе действительно непродуктивны, например, такие как песчаные почвы южнее Улан-Удэ. Производство зерновых на таких почвах нерентабельно с возвратом примерно в 2,5 раза требуемого количества зерна. Тем не менее миссия заметила широко распространённую вспашку этого типа земли. Вспашка на крутых склонах лёссовых почв также имеет место, несмотря на высокий риск сильной эрозии и относительного отсутствия мер борьбы с эрозией (таких как контурная вспашка).

79. Чрезмерный выпас, особенно овец, затронул территории по обе стороны от озера Байкал. Лёссовые степи в восточных долинах, частично вспаханные в последние дни программы освоения целинных земель (1950-е гг.) эродированы, и тем не менее их желают заполучить в качестве пастбищ буряты, возвращающиеся к различным формам кочевничества. Процесс роспуска колхозов ещё больше ослабил экономическую целостность административных сельскохозяйственных единиц.

80. 30% бурятских земель подвержено эрозии и 3-400000 га необходимо оставлять под паром. Правительство имеет программу восстановления земель, но нуждается в существенной финансовой поддержке. Наибольшее содействие необходимы в области политики и развития землепользования. Имели место некоторые инициативы, направленные на решение проблем, связанных с деградацией почв, включая их эрозию. В настоящее время вопрос финансирования текущей всеобъемлющей сельскохозяйственной программы не ясен. Зонами почвенной эрозии были определены Удинск (южнее реки Уда), Баргузинск и Тунгусская.

81. Изменения на рынках продуктов сельского хозяйства также затрагивают регион. Например, шерсть бурятской овцы не может быть конкурентоспособной на международном рынке из-за низкого качества и используемые ныне породы теряют свою ожидаемую климатическую адаптацию. В последнее время пастухи

попытались импортировать более адаптированный скот из Монголии для решения этой проблемы, но без должного рынка, эффективность производства шерсти сомнительна.

82. В Иркутской области есть надежда, что сельское хозяйство может стать вторым по значению видом хозяйственной деятельности региона с производительностью, которая могла бы превзойти показатели других областей Российской Федерации. Тем не менее, сельское хозяйство зажато всё возрастающей стоимостью производства, с одной стороны, и отсутствием реальных доходов на фоне стремительного роста затрат на промышленную продукцию в относительном выражении.

83. Поголовье скота в регионе описывается по-разному: и как поддерживаемое на ранее существовавшем уровне, и как уменьшившееся из-за изменений порядка оценки после приватизации, и как уменьшившееся из-за нынешней засухи. В оценках последних изменений поголовья нет ясности. Очевидно, что многие появившиеся частные фермы больше склонны к пастбищному животноводству, чем к производству зерновых, что отражает традиционное занятие бурят.¹⁾ Прошлые исследования производительности животноводства и его связей с рынком, включая подробные публикации о кочевническом племенном животноводстве кочевников, не были включены в реальную практику, поскольку коллективные хозяйства не мотивировались силами рынка и не вознаграждались за повышение производительности или улучшение организации. Такие исследования необходимо обновить и пользоваться ими в текущей сельскохозяйственной практике.

84. Программа управления водосбором. Цель программы управления водосбором использовать два совершенно разных водосборных бассейна в целях выработки методов охраны и рационального использования окружающей среды, пригодной для стабильного развития природных ресурсов, включая поддержание биомногообразия. Были выбраны два весьма разных водосборных бассейна для рассмотрения основных видов взаимодействия между экономическим ростом и устойчивостью окружающей среды и для установления функций эффективного управления и контроля. Предложенные для этих водосборных бассейнов мероприятия по техническому содействию дадут уникальную возможность для проведения стабильных мероприятий, которые могут быть воспроизведены на национальном уровне.

85. Использование этих водосборных площадей даёт неоценимый опыт понимания функционирования механизмов для осуществления политики, институциональной реформы и поможет определить потребность в персонале и специальных знаниях, необходимых для решения присущих охране и рациональному использованию окружающей среды задач. Использование водосборного бассейна даёт целый ряд преимуществ. Помимо того, что это определяемое подразделение, в котором совершается работа, водосборный бассейн также является такой зоной, в которой последствия проведения политики землепользования и методов ведения сельского хозяйства могут быть легко идентифицированы. Водосборный бассейн предоставляет единицу анализа, позволяющую оценить взаимодействие и последствия конкурирующих между

собой видов землепользования в ограниченных 18 месяцами рамках проекта. Выбранные водосборные бассейны предоставляют уникальных контраст естественных сред и природоохранных переменных, но обе они отражают проблемы межсекторального управления, типичного для района озера Байкал и для управления сельским хозяйством России в целом.

НАЗВАНИЕ	Иркутск	Бурятия
Площадь	222000 га	200000 га
Население	2 крупных поселения; 330 в Национальном парке, 970 в отдельной деревне	50000 в нескольких деревнях и городских центрах
Месторасположение	Непосредственно прилегает к озеру Байкал, включает Зоны I и II плана 1987 года, 50 км восточнее Иркутска	Примерно в 75 км юго- восточнее Улан-Удэ
Описание	Большинство водосборного бассейна это лес с долинами, пригодными для пастбищ и берегом озера, являющимся степным лугопастбищным угодьем	Большинство водосборного бассейна это пахотные и лугопастбищные земли, окруженные песистыми холмами; к северу лежат склоны из базальта и гранита; к югу лежат слегка эродируемые склоны песчаных почв; включает небольшие охраняемые лесные площади (возможно, как заказники)
Использование ресурсов	95% лесохозяйства и связанные с ним мелкомасштабные деревообрабатывающие производства (лесопилки) семейные крестьянские хозяйства 700 свиноферм развитые туристические зоны, включая обустроенные и необустроенные места для кемпингов в парке на берегу озера и бурятская деревня для размещения туристов и зона отдыха за пределами парка	индивидуальные семейные фермы; крупные фермы по выращиванию овец и крупного рогатого скота, отражающие бурятское культурное возрождение; крупномасштабные корпоративные совхозы, занимающиеся интенсивной сельскохозяйственной деятельностью

<p>Проблемы</p>	<p>поддержание песководства (охрана и "санитарная вырубка леса") необходимость планового развития проблемы, связанные с использованием национального парка, включая выпас загрязнение от свиноферм экономическая жизнеспособность посёлков, включая подачу электроэнергии и потребность в альтернативных источниках дохода воздействие на состояние парка посетителей (замусоривание, деградация объекта) бытовой мусор и водоснабжение в деревнях</p>	<p>использование существующей системы грунтовых вод массовая эрозия лёссовых почв, вызванная интенсивным земледелием на крутых склонах недоступность рынка для сельхозпродуктов потребность в специальных сельскохозяйственных знаниях для индивидуальных землевладельцев неприемлемое землепользование изменение общественной структуры, вызывающей миграцию рабочей силы в города растущий дисбаланс между использованием и хранением <u>химудобрений</u> <u>неправильный режим выпаса</u> (время, частотность и интенсивность) отсутствие воды для интенсификации сельского хозяйства на подходящих площадях уменьшающаяся адаптация скота</p>
-----------------	--	---

Землепользование/ Приватизация	лесхозы теперь несут ответственность за охрану леса и поддержку деревень; приватизированы семейные фермы; к концу года будут приватизированы связанные с лесными хозяйствами деревообрабатывающие производства; низкая производительность семейных ферм	семейные фермы; традиционное признание за мелкими фермами права землепользования; корпоративные крупномасштабные фермы
-----------------------------------	---	--

86. Программа охраны и рационального использования водосборных бассейнов должна включать три общих для обоих водосборных бассейнов мероприятия, а также ряд мероприятий конкретно для каждого водосборного бассейна. Три общих мероприятия включают:

i) оценку производительной способности земли и план землепользования, которые основывались бы на обширной ресурсной информации и ранее использовавшихся подходах к планированию для определения приемлемого использования ресурсов в рамках всего водосборного бассейна. Процесс охватил бы определение практики управления для землепользования каждого участка, исходя из производительной способности земли, препятствий культурного и экологического характера, а также экономическую оценку результатов требуемых мероприятий в каждой зоне водосборного бассейна. Она также определила бы заповедные зоны, имеющие археологическое, культурное или биологическое значение.

ii) создание сельскохозяйственной технической консультационной службы в целях содействия индивидуальным фермерам и предприятиям в области управления, исходя из производительной способности земли. Эта служба потребовала бы самого необходимого оборудования, выработки просветительских материалов и связи с соответствующим сельскохозяйственным учреждением. Служба распространения знаний (СРЗ) оказывала бы содействие проведению мониторинга водосборного бассейна, вводила бы передовой фермерский опыт и помогала бы в распоряжении кредитами с тем, чтобы инвестиции делались в более производительные и экологически безопасные технологии и оборудование. СРЗ потребует подготовки кадров из местных жителей, которые первоначально должны будут пройти подготовку при поддержке исследовательской инфраструктуры одного из существующих научно-исследовательских институтов. Исследование будет конкретно направлено на адаптирование методов к местным условиям и будет оценивать и разрабатывать методы, с помощью которых консультационная служба будет совершенствовать животноводство и интенсивное земледелие.

iii) постоянно действующая система оценки будет создана при содействии консультационной службы для контроля за экологическими, экономическими и социальными показателями и для выработки рекомендаций по изменению методов землепользования.

87. Для Иркутского водосборного бассейна предлагается ряд инициатив, включающих разработку плана устойчивой охраны и рационального использования леса на основе таксации, определения устойчивого годового прироста и поддержания на экономической основе всю лесоперерабатывающую отрасль. Это исследование также определит стандарты защиты, особенно от пожаров и лесных вредителей, и мероприятия по управлению, требуемые для укрепления сохранения лесных ресурсов как источника экономической деятельности и как ценного компонента в сохранении водосборного бассейна (количество и качество воды) и для охраны биомногообразия. Необходимо обратиться к административной

наблюдать
кае

структуре предприятия и определить необходимые для развития навыки, требуемые для структуры управления. Это расширило возможность проведения экономической деятельности, основанной на лесных продуктах, отличных от древесины.

88. Вследствие близости предлагаемого Иркутского водосборного бассейна озеру Байкал, его существующее рекреационное использование относительно высоко. Существует ряд предлагаемых мероприятий для улучшения существующей службы и будущих потребностей. Компонент оказания технического содействия включил бы план рационального использования этого места для неорганизованного туризма в национальном парке, подготовку процесса контроля за развитием, включая руководящие принципы, касающиеся выбора места, строительных стандартов и мер борьбы с воздействием таких факторов, как сточные воды. В процесс разработки следует также включить исследование альтернативных источников энергии, а также исследование видов альтернативной хозяйственной деятельности в водосборном бассейне. Имеющиеся предложения такие, как создание зверопушной фермы, оленеводства и охоты будут оценены с точки зрения экономических и экологических последствий.

89. Процесс планирования развития также должен включать: необходимость предоставления значительных льгот местным жителям; вклад в стабильное рациональное использование природных ресурсов; введение экологического образования для туристов и местных жителей. Процесс должен разрабатываться и управляться для максимального снижения отрицательного воздействия на окружающую среду и местную культуру. Это потребует введения методик планирования, разработанных для других компонентов проекта, которые определяют пределы приемлемых изменений, особенно в том, что касается национального парка.

90. Бурятский водосборный бассейн требует проведения исследования по оценке потенциального использования систем ирригации для увеличения производительности в условиях приемлемых природоохранных препятствий. Данное исследование уточнило бы общую оценку производительности земли и указало бы методы управления, необходимые для использования эффективной системы ирригации для получения максимальных льгот и сокращения отрицательных воздействий. Хранение и использование химических удобрений должно стать предметом будущих исследований. Это исследование покажет конкретные мероприятия по улучшению их использования, хранения и обработки. Это исследование будет содержать карту потенциальных опасностей и ограниченные инвестиции в работу, технологию и подготовку для внедрения мер по предупреждению ущерба окружающей среде и мер наилучших способов воздействия по крайней мере в одной зоне в качестве показательного примера.

91. Необходимо срочное введение контроля над эрозией не только для борьбы с ускоряющейся деградацией почв, но и для защиты ряда поселений. Небольшая программа (на основе текущих инженерных разработок) будет предназначена для увязки методов вспашки на поперечных уклонах с инженерными мерами по укреплению критических зон вдоль уклонов. Это испытание будет сделано для

получения базовых эксплуатационных линейных данных для разработки широкой программы по водосборным бассейнам для уменьшения эрозии почв настолько, насколько это приемлемо для местного и будущего иностранного инвестирования.

92. В зонах пастбищного животноводства необходимо провести исследование в целях выработки наиболее приемлемого стабильного режима выпаса. Результаты этого исследования будут связаны с мероприятиями консультационной службы. Выработка подобного режима обязательно будет включать в себя определение последствий с точки зрения любых льгот, вытекающих из повторного введения традиционных методов пастбищного животноводства.

Горнодобывающая отрасль

93. Обзор. Обширные запасы минеральных и полезных ископаемых района озера Байкал представляют собой значительные экономические ресурсы. Для эффективной эксплуатации этих ресурсов и стабильного рационального использования окружающей среды и других природных запасов потребуются решительный отказ от прежней практики. Во многих случаях эксплуатация природных ресурсов в прошлом не учитывала прямых и косвенных последствий от подобной деятельности. Меры по предупреждению наносимого природе ущерба не были определены или не предпринимались в результате сиюминутных экономических или социальных задач. Без правильной основы для эксплуатации этих невозобновляемых ресурсов вероятно возникновение серьезных экологических проблем.

94. Бассейн озера Байкал содержит большое разнообразие минеральных ресурсов, включая бурый и битуминозный уголь, нерудные минералы (графит, плавиковый шпат и апатиты), рудные минеральные ресурсы (свинец, цинк, никель и золото). Кроме того, в этом бассейне имеются месторождения чистого кремнезёма для металлургической и керамической отраслей, химически чистые карбонаты, строительные материалы и запасы чистой грунтовой воды.

95. Некоторые из этих месторождений в настоящее время разрабатываются или активно подготавливаются к разработке; многие месторождения держатся в качестве резерва, и только некоторые месторождения истощены. Общее состояние знания о геологии Российской части бассейна озера Байкал прекрасно, а по многим месторождениям существуют подробные географические карты и отчёты.

96. Следует отметить, что в ходе визита миссии не удалось встретиться с региональными представителями организаций, занимающихся добычей полезных ископаемых. Поэтому определение проблем, связанных с добычей полезных ископаемых основана исключительно на опубликованных материалах. Тем не менее, предлагаемое техническое содействие основывается на поднятых в многочисленных докладах и статьях проблемах.

97. Программа. Целью технического содействия является укрепление применения мер по предупреждению наносимого окружающей среде ущерба от эксплуатирующихся и предполагаемых мест добычи. После заключения

соответствующего соглашения с правительством по данному проекту будет оказано техническое содействие в установлении стратегии по предупреждению ущерба окружающей среде для каждого места добычи. Эти стратегии должны быть выработаны в рамках экономических и технических ограничений, а в оценке этих ограничений будет оказана помощь. В силу широкомасштабного реинвестирования, которое может потребоваться, особое внимание следует уделить обоснованности этих стратегий.

98. Программа также предоставит руководство по оценке состояния окружающей среды с учётом планируемых в этом регионе будущих операций. Основа этого документа должна быть связана с разработкой эффективного процесса оценки состояния окружающей среды. Этот справочник должен включать как технические, так и процедурные шаги в соответствии с нормами и природоохранными целями. Книга стала бы незаменимым справочным источником и учебником по охране и рациональному использованию окружающей среды, который мог бы применяться и в других регионах.

Мероприятия по охране живой природы и охота

99. Обзор. Богатый мир живой природы на озере Байкал и в его бассейне действительно необыкновенен. Только в озере Байкал имеется около 2500 эндемичных видов. В бассейне имеются также значительные популяции крупных хищников, в первую очередь медведей. Тем не менее воздействие сельского хозяйства на естественную среду и интенсивная промысловая эксплуатация популяций животного мира опустошили когда-то бесчисленные свободно пасущиеся популяции копытных.

100. Многообразные ресурсы рыб и животного мира в бассейне озера Байкал служат барометром экологического здоровья этого бассейна. К сожалению, их популяции составляют гораздо меньшее количество по сравнению с потенциальной экологической ёмкостью этого региона. Это отражает деградацию водосборного бассейна: разрушение естественной среды вследствие чрезмерного выпаса, загрязнения, уничтожения лесов; использование человеком практически всей степной зоны; истощение видов сверх уровня поддержания устойчивости популяции вследствие промысловых и спортивных рыболовства и охоты. Процветание экосистемы Байкала напрямую зависит от состояния растительного покрова его бассейна. К сожалению, растительному покрову был нанесён огромный урон чрезмерными пахотными и дренажными работами, строительством новых дорог и зданий; повышением уровня воды в озере Байкал; вырубкой леса; лесными пожарами и другими причинами. Исчезли многие растительные сообщества, включая уникальные ареалы редких растений. В то же время более 40 неместных видов из Европы и Америки, иногда вступающие в конкуренцию с местной флорой, переместились в бассейн озера Байкал. Элодея канадская проникла в воды озера и начала очень активно отвоёвывать отмели, вытесняя местную флору и нанося ущерб экосистеме.

101. Результат этого процесса отражает количество официально зарегистрированных видов, которым грозит опасность или которые находятся под

угрозой исчезновения: 28 видов млекопитающих, 72 вида птиц, 7 видов амфибий и рептилий, 5 видов рыб, 23 вида насекомых, 132 вида растений только в одной Бурятии (данные Института биологии, 1988 год). Бедность живой природы очевидна даже простому человеку, побывавшему там.

102. Активные мероприятия по воспроизводству живой природы в основном характеризуются контролем за охотой. Более широкими аспектами устойчивости популяции не занимается никакое учреждение. Основа для определения промысловых уровней (раздел биологии, занимающийся популяцией и её сохранением) не адекватно отражена в промысловых квотах. Руководители заповедных зон в большинстве своём не несут ответственности за состояние живой природы, хотя в системах заповедников и в нескольких институтах ведётся значительная исследовательская работа. Подготовка главным образом направлена на управление охотой, а не на охрану и воспроизводство живой природы. Удивляет акцентирование экономических доходов от охоты. Несмотря на то, что традиционно существовали группы населения, которые зависели от охоты для обеспечения себя продуктами питания, тем не менее отсутствует эффективный контроль за эксплуатацией этих ресурсов. Например, квоты для добычи тюленей, нерп исчисляются по количеству популяции, а не по масштабу жизнеспособности популяции, сезонных условий и т.п. Важно признать, что эксплуатация этих ресурсов (эндемичные виды под угрозой заболевания от некоего редкого вируса) не может продолжаться таким образом и одновременно обеспечить сохранение данного вида в естественных условиях.

103. На охраняемых территориях охота запрещена, но имеется в виду, что возможности для охоты и промысла за пределами заповедников весьма значительны. Непонятно, кто контролирует отстрел зверей и птиц в Бурятии, что затрудняет контроль и делает его неэффективным. Подразумевается, что в охотничьих лицензиях указывается количество дичи и место охоты. Плата за получение лицензии не имеет никакого отношения к стоимости ресурса. Например, лицензия на отстрел животного (олени) стоила около 800 рублей, в то время как только килограмм мяса стоил около 5000 рублей. Тем не менее, охота всё больше поощряется как средство получения иностранной валюты. Но и для иностранцев разрешения выдаются по стоимости ниже реальной или рыночной. Ресурсы дикой природы недооцениваются, а отсутствие средств препятствует эффективному административному и техническому контролю за ресурсами.

104. Все земли Иркутской области, где разрешена охота, приписаны к определённым пользователям. Они могут быть описаны как вторичные пользователи и необязательно те, кто контролирует первичное землепользование или другие способности имеющейся земли. 70% этих земель используются охотничьими кооперативами или коммерческими охотничьими предприятиями, 11% используют государственные охотничьи предприятия, 16% выделено спортивным (охотничьим и рыболовным) обществам и 3% занимают специальные охраняемые территории такие, как заказники (территории со специально установленным режимом землепользования). Основными видами, на которых ведётся охота, являются соболь, белка, лиса, рысь, мостелла (один вид), лось, косуля, кабарга и дикий кабан. Также ведётся охота и на завезённые виды, такие как бобр и ондатра.

105. Охотничьи ресурсы этого региона являются как основой для промысловой деятельности так и источником обеспечения продуктами питания и спортом для местного населения. Федеральный контроль и исследования организованы в одном из управлений Министерства сельского хозяйства, имеющего свои органы по

определению долгосрочных квот на охоту. В последнее время взаимосвязь между эти институтом и Комитетами по охране окружающей среды, которые сейчас претендуют на ежегодный контроль над охотничьими квотами, не ясна. Анекдотичные свидетельства указывают, что вследствие ухудшения экономической ситуации за последний год и эксплуатация этого вида ресурсов в целях добывания пищи достигла огромных цифр и далеко превосходит любые накладываемые квотами ограничения. Это очень значительно влияет на популяции, особенно если и в последующие сезоны дела будут обстоять таким же образом. И вместе с тем, штрафы за нарушение правил охоты весьма незначительны.

106. Имеются научные свидетельства о полном уничтожении некоторых видов животных вследствие охоты, включая гнездящихся в районе Малого моря бакланов, косуль на острове Ольхон в 1965 году и последнего маньчжурского вапити в 1966 году.

107. Контроль за выполнением правил охоты за пределами охраняемых территорий не последователен. Это особенно важно, поскольку охраняемые территории не обязательно обеспечивают выживание видов при такой нагрузке.

108. Регион располагает одним центром подготовки персонала для охотничьих хозяйств в Иркутске. Учебный план имеющего дневное и вечернее отделения охотничьего факультета Иркутского сельскохозяйственного института рассчитан на три года. Первые два года обучения связаны с предметами общей биологии, а специализация начинается на последнем году обучения. В последний год учебной программой предусмотрены такие предметы, как зоология, геоботаника, ботаника, анатомия, физическая экология животных и физическая подготовка. В этом году был введен альтернативный курс по охране природы для третьего года обучения. В его учебный план входят такие предметы, как лесоводство, биология животных и птиц, рыбоводство, законы об охоте, оценка популяции, рациональное использование природных систем и экономика рационального управления природными ресурсами. Следует отметить, что большинство директоров национальных парков региона закончили трёхлетний факультет охотоведения.

109. Программа. Настоящая программа оказания технического содействия должна включать аудит существующих правил охоты и контроля в Бурятии и Иркутской области, разработку планов рационального использования и воспроизводства видов и ключевые мероприятия в области образования и подготовки. Аудит должен строиться таким образом, чтобы критически оценить существующую систему квотирования и лицензирования охоты и необходимость выделения средств на рациональное использование и воспроизводство животных, птиц и живой природы. Этот компонент должен определить ключевые проблемы, требующие более активного управления и разработки планов рационального использования и воспроизводства ряда видов.

110. Планы рационального использования и воспроизводства видов должны распространяться только на исчезающих или находящихся под угрозой исчезновения видов, таких, как тюлень нерпа. В свете накопленного в других местах опыта эти планы должны быть сформулированы таким образом, чтобы необходимые меры защиты естественной среды обитания были практически и

увязывались с поддержанием ключевых экосистем и экологическими процессами. Этот компонент также определит необходимую подготовку и обучение персонала и привнесёт аспекты биологии рационального природопользования в нынешние учебные планы.

111. Нерешённые проблемы и Риски. Главной нерешённой проблемой является возможность взаимодублирования планируемых или уже осуществляемых мероприятий со стороны других учреждений и доноров. Проект должен быть в контакте с Агентством по международному развитию США, Государственным департаментом США и ЕБРР. Риск заключается в том, что временные рамки проекта очень ограничены для осуществления указанных программ оказания технического содействия. Этот вопрос должен быть рассмотрен в ходе подготовки проекта.

Рыболовство и рациональное использование водных ресурсов.

112. Проблемы. Регион должен разработать широкий, единообразный, многоцелевой подход к решению проблемы рационального использования водных ресурсов, которая связывает экономическое и социальное развитие с охраной природных ресурсов, включает в себя вопросы обеспечения качества воды и биомногообразия, учитывает взаимосвязь воды и суши, включая грунтовые воды, и обеспечивает баланс использования водных ресурсов между различными рынками и отраслями экономически оптимальным способом.

113. Рыбохозяйственная отрасль озера Байкал стоит перед лицом трёх главных стратегических проблем:

(i) необходимость лучшей охраны биологических ресурсов. Рассматриваются следующие вопросы: как наилучшим образом обеспечить в долгосрочном плане охрану эндемичных байкальских видов и гидросистем; как наилучшим образом защитить наиболее уязвимые прибрежные экосистемы, гарантированной для воспроизводства и сохранения популяций, некоторые из которых находятся на грани разрушения вследствие выбросов экологически вредных производств, бесконтрольной расчистки земель, заиления рек и других вредных видов деятельности;

(ii) необходимость укрепления институтов. Рассматриваются следующие вопросы: как наилучшим образом обеспечить институты оборудованием для охраны, рационального использования окружающей среды и контролю за выполнением природоохранных требований; как улучшить рамки лицензирования и мониторинга в условиях растущих экономических ограничений; как освободить бюджет от надзора, а научно-исследовательские учреждения от их зависимости от интересов производителей; и

(iii) необходимость дальнейшего укрепления нормативной базы. Рассматриваются следующие вопросы: как противостоять нагрузкам на гидроресурсы от растущей урбанизации, от выбросов вредных веществ и от социальных ограничений, связанных с рыбохозяйственной отраслью.

114. Варианты. Проект должен провести ряд исследований и изысканий. Научная общественность региона давно признала важность сохранения уникального качества воды и ресурсов Байкала. Необходимо предпринять региональный подход для комплексного исследования водных экосистем. Несмотря на проводимые интенсивные исследования, очень часто их результаты не принимаются в расчёт лицами, принимающими решения. Комплексное и всеобъемлющее понимание динамики озера Байкал является основным в процессе рационального использования природных ресурсов.

115. Особенно необходимо укрепление государственных исследовательских и контрольных институтов. Отсутствие финансирования является одной из важнейших проблем для исследовательских институтов. Большая часть бюджета учреждений надзора и исследований в области рыболовства основана на доходах рыбной отрасли Российской Федерации, так что порой учреждение мало заинтересовано в ограничении или регулировании рыбной ловли.

116. Ознакомительная миссия признала влияние социальной базы на способность достичь целей РИПР в этом секторе. Рыболовство напрямую влияет на жизнь нескольких сельских населённых пунктов, расположенных вокруг Байкала, потому что при старой экономической системе такие отрасли полностью отвечали за поддержку по всем вопросам подобных населённых пунктов. По мере того, как некоторые из этих отраслей становились убыточными, это вызывало увеличение нагрузки со стороны жителей, которые эксплуатировали как рыбные, так и другие природные ресурсы. Эти проблемы должны рассматриваться как составная часть стратегии рационального использования природных ресурсов.

117. Компоненты проекта. Предусматриваются три главных компонента: (i) исследования и мониторинг; (ii) оценка институциональных механизмов; и (iii) взаимодействие с местным населением.

118. Исследования и Мониторинг. Этот компонент имеет целью создать основу для будущей реализации плана охраны и рационального использования гидроресурсов озера Байкал. Эта часть технической помощи будет включать в себя выявление всех научно-исследовательских организаций в районе озера Байкал, делающих лимнологические обзоры и оценку местных баз данных, также создание региональной научно-исследовательской базы для анализа гидроресурсов озера Байкал.

119. Руководящие принципы и план охраны и рационального использования природных ресурсов будут подготовлены для озера Байкал с включением перечня видов, анализа причин уменьшения видов и подготовку стратегий для обеспечения восстановления количества мигрирующих видов рыб. Будут также подготовлены руководящие принципы для развития рамок сохранения природы региона, включая: исследования и мониторинг в области загрязнения воды, заиления (перенос отложений и циркуляция), уровни производительности, создание карт с использованием глобальной системы местопределения и компьютерное моделирование. В этом отношении будет определено необходимое оборудование, подпадающее под неотложное финансирование.

120. Институциональная оценка. Этот компонент определит структурное взаимоотношение между государственными учреждениями, имеющими отношение к рыболовству на Байкале, и даст рекомендацию в отношении необходимых институциональных мероприятий для достижения финансовой независимости научно-исследовательских и контролирующих учреждений от промышленных производителей. Будет разработана система предоставления прямой бюджетной поддержки, субсидий или оборудования учреждения береговой охраны (Главрыбвод), осуществляющего надзор за состоянием озера Байкал.

121. Программа взаимодействия с общественностью. Те, чья жизнь зависит от гидроресурсов, хорошо осведомлены о нынешней нестабильной ситуации рыболовной отрасли на озере Байкал. Уже возникла необходимость для этой части местного населения переориентировать свою зависимую от рыболовства жизнь на более многообещающие виды деятельности в пределах региона. Действительно, в силу узколокального характера этой отрасли уменьшение количества ориентированных на рыболовство местных жителей в значительной степени уменьшило бы нагрузку на и так чрезмерно эксплуатируемые гидроресурсы вообще.

122. Для помощи местным жителям в выявлении этих возможностей и оказания содействия на переход к возможным альтернативным видам экономической деятельности, предложенный проект технической помощи создаст информационную систему в рамках структуры проекта для повышения общественной осведомлённости и введения эффективных программ подготовки. Помощь будет предоставлена в создании показательного рабочего форума для общественного обсуждения вопросов рыболовства, развития туризма и других связанных с охраной окружающей среды вопросов в рыбацком посёлке Хухгир на острове Ольхорн.

Экотуризм

123. Проблемы. Число посещающих Байкал людей стремительно растёт, что требует увеличения объектов вокруг озера для рыболовства, охоты, туризма, путешествий, плавания, летних лагерей и просто отдыха на берегу озера. Увеличивающаяся нагрузка от туризма значительно влияет на загрязнение Байкала. Все острее озеру требуются различные объекты, но отсутствует инфраструктура приёма посетителей и руководства/контроля за ними. Отсутствуют планы создания канализации и санитарной очистки, правила, обеспечивающие использование соответствующей вспомогательной инфраструктуры; нет планов уничтожения отходов или переработки мусора, в регионе пока отсутствуют подобные технологии; отсутствуют стандарты природоохраны и безопасности для служб, выхлопа лодочных моторов, твёрдого мусора, утечек нефти и других источников загрязнения. В местах, посещаемых туристами, была отмечена значительная эрозия почвы вследствие отсутствия проложенных дорог и неправильной эксплуатации прибрежной территории.

124. Наибольший ущерб природным ресурсам неорганизованный туризм наносит заповедным территориям. Нынешние ассигнования не покрывают

основных потребностей Национальных парков и Природных заповедников вокруг Байкала. Экономические ограничения заставили руководителей Национальных парков и Природных заповедников рассмотреть возможности реализации мелкомасштабных экотуристических компаний. К сожалению, не было проведено исследований потенциальной ёмкости экосистемы, рыночной сегментации или экономической оценки. Стимулировалось создание малых туристических фирм по всему региону. В парках остаётся очень мало денег на природоохрану; местные и коренные жители не получают никакой пользы от посещений туристами. И тем не менее, экотуризм, похоже, сближает руководство парков и местное население. В прошлом охранные ограничения на землепользование, введённые Национальными парками и Природными заповедниками вызывали недовольство среди местных жителей.

125. С нарастанием нагрузки на экотуризм до сего времени не было сделано исследований по определению антропогенного воздействия на эндемичные популяции нерпы и других видов животных. Мировой опыт показал, что постоянное раздражение хрупких популяций млекопитающих и птиц может уменьшить показатели воспроизводства и увеличить вероятность заболеваний и недоедания вследствие стресса и связанную с этим слабость. Сейчас на Байкале не определены границы возможного человеческого вмешательства в фауну.

126. Недавно было получено предварительное одобрение Фонда Развития проектов и человеческих ресурсов (РПЧР) для проведения ряда исследований. На первом этапе эти исследования проанализируют осуществимость экотуризма. Для принятия важных решений и для инвестиций необходимо сделать технико-экономическое обоснование. ТЭО установило бы критерии для землепользования, эстетики и архитектурного стиля, природоохранного контроля, образования и отдыха, и, прежде всего, ограничения человеческого вмешательства возле Байкала. Кроме того, должен быть сделан обзор для определения потребностей транспортных, гостиничных и других подобных услугах для района озера Байкал. Оснанительная миссия выявила и в некоторых случаях подтвердила следующие элементы, которые следует включить в проект РПЧР и отразить в пересмотренном объёме задач для проекта, который установит связь с Программой технической помощи району озера Байкал:

127. Институты: Серьёзные природоохранные институты с хорошо подготовленными и материально стимулируемыми кадрами должны разработать принципы основанного на экотуризме хозяйствования. На озере Байкал функции и обязанности должны больше сосредотачиваться на региональном уровне.

128. Стандарты: Для соответствия стратегии развития индустрии экотуризма необходимо пересмотреть стандарты для связанных с туризмом предприятий и видоизменить стандарты допустимых норм загрязнения воды и воздуха. Таким образом, главным приоритетом является принятие новых норм выброса газообразных отходов и норма удаления твёрдых отходов для связанных с туризмом предприятий в районе озера Байкал. Для существующих объектов необходимо составить поэтапный график приведения своей деятельности в соответствие с нормами. Окончательные нормы будут установлены для новых

предприятий, но существующие предприятия будут ограничены временными рамками для выполнения этих стандартов. Графики подлежат обсуждению в каждом конкретном случае, с учётом природы воздействия и экономического положения рассматриваемого предприятия.

129. **Участие общественности:** В связи с воздействием туризма на местное население Прибайкалья, оно играет главную роль в выработке стратегии охраны и рационального использования окружающей среды и в предложениях об инвестициях. Принцип общественного участия следует включить в предлагаемый Закон об экотуризме (Мероприятие 3). Участие общественности будет дополняться местными советами по охране окружающей среды, которые будут также заниматься другими аспектами охраны и рационального использования окружающей среды. В них будут входить представители местного населения, местных туристических организаций, профсоюзов и органов власти.

130. **Подготовка:** Для удовлетворения потребности в квалифицированных кадрах в зонах (эко)туризма и природоохраны проект в тесном сотрудничестве с местными органами власти, туристическими ассоциациями и техникумами будет финансировать подготовку обучающихся модулей для развития (эко)туризма. Модули основного учебного плана будут разработаны таким образом, чтобы они отвечали конкретным местным условиям и проблемам других регионов, где они могут быть предложены кадрами, подготовленными в Прибайкалье.

Охраняемые территории

131. **Обзор.** Парки и заповедники в совокупности занимают 1612200 гектаров вокруг озера Байкал. Из 2000-километровой береговой линии Байкала около 900 километров проходит через охраняемые территории. Оставшаяся прибрежная территория и прилегающие земли предлагаются под охрану по разным категориям.

132. В районе Байкала имеются следующие охраняемые территории:

Баргузинский заповедник (биосферный). Этот старейший в России заповедник основан в 1916 году. Его площадь составляет 389 200 гектаров. Эта цифра включает 15 000 гектаров экватории озера Байкал, а также 111 000 гектаров территории биосферного заповедника. Данная территория получила этот статус в 1986 году. В заповеднике работает 105 штатных сотрудников, большая часть которых проживает в поселке Давша.

Байкальский заповедник (биосферный). Этот заповедник площадью 165 700 гектаров был основан в 1969 году и в 1986 году получил статус биосферного заповедника. В нем имеется 100 штатных сотрудников, 35 из которых работают инспекторами (лесниками-объездчиками).

Байкало-Ленский заповедник. Этот заповедник площадью 659 000 гектаров был основан в 1986 году. Он находится под управлением Бурятской Республики и имеет 70 штатных сотрудников.

Прибайкальский национальный парк. Охраняемая территория данного парка включает 600 километров береговой линии озера Байкал, общая протяженность которой составляет 2 000 километров. Это наиболее крупная и комплексная из всех охраняемых территорий вокруг озера Байкал. На его территории площадью 448 000 гектаров находится несколько важных водосборных бассейнов, прилегающих к озеру. Более 300 гектаров его территории занимают леса. В парке работает 264 штатных сотрудников.

Забайкальский национальный парк. В состав территории этого расположенного на восточном берегу озера Байкал национального парка площадью в 246 000 гектаров входит 37 000 гектаров собственно акватории озера. В Забайкальском национальном парке обитает более 20 редких и/или исчезающих видов, числящихся в Красной книге России. В нем произрастает 19 эндемических видов деревьев, и обитает ряд типичных для российской тайги видов: россомаха, лось, медведь, а также крупные популяции находящейся под угрозой исчезновения нерпы, которая является эндемичной для Байкала.

133. Основные вопросы, стоящие перед системой охраняемых территорий, заключаются в отсутствии инфраструктуры, несоответствующем использовании (например, браконьерстве и другой незаконной деятельности), нехватке средств для финансирования необходимых операций, нехватке оборудования для мониторинга и охраны (в плане противопожарной безопасности и контроля за выполнением соответствующих мер), отсутствии планирования организационной деятельности в большинстве сфер, а также в проблемах, связанных с организацией туризма и отдыха населения на этих территориях. Кроме того в отношении территорий, имеющих в данном районе одинаковое предназначение, применяются различные стандарты управления.

134. Данные охраняемые территории являются предметом нескольких международных программ помощи. Во-первых, это разработанная Службой национальных парков Канады программа по оказанию непосредственной помощи в сфере таких первостепенных потребностей, как связь, транспорт и другие важные технические объекты. Пути решения связанных с этими потребностями проблем будут также предусматриваться в национальном Проекте технической помощи по охране и рациональному использованию окружающей среды на охраняемых территориях. Во-вторых, Служба национальных парков США разрабатывает программу по подготовке инструкторов, в рамках которой предусматривается проведение двухнедельного семинара. Тематический план данного семинара сформирован в результате недавней ознакомительной поездки администраторов охраняемых территорий в Соединенных Штатах. В соответствии с целями Регионального проекта технической помощи по охране и рациональному использованию окружающей среды на озере Байкал были определены следующие компоненты технической помощи. Они могут использоваться в порядке дополнения к любым иным программам и будут увязаны с целями Региональной программы по озеру Байкал.

135. **Программа.** Были определены три конкретных направления технической помощи. Работа по этим направлениям предоставит возможность практически испытать национальный Проект технической помощи по охране и рациональному использованию окружающей среды.

136. Разработка Региональной системы управления охраняемыми территориями. Проблемы, с которыми сталкиваются администраторы охраняемых территорий, имеют довольно последовательный характер, что обуславливает необходимость выработки упорядоченного организационного подхода к решению этих вопросов. Внедрение наиболее оптимальных методов практического управления также пошло бы на пользу для данного региона. Для содействия реализации такого подхода в рамках данной программы предусматривается организация целого ряда семинаров, охватывающих такие темы, как планирование охраняемых территорий, регулирование ресурсов живой природы, укрепление режима территорий и регулирование туризма, а также разработка и распространение таких нормативных материалов, как директивная документация по стратегии и организации управления на местах. Такая документация представляла бы собой нормативное руководство для полевого персонала и определяла бы на базовом уровне порядок проведения рациональных и оперативных мероприятий в области управления охраняемыми территориями.

137. В результате такой деятельности будут разработаны более подробные организационные планы в отношении работ, осуществление которых будет продолжаться и после 18-месячного периода оказания технической помощи, при этом будут подготовлены оперативные документы о порядке распределения таких ограниченных ресурсов, как вертолетное обеспечение в течение пожароопасного сезона. Такая интеграция будет служить в качестве демонстрационной модели для применения в других регионах.

138. Региональная программа обучения. Предусматривается оказание технической помощи в деле анализа потребностей в подготовке кадров в тех областях, которые не охвачены Службой национальных парков США (при этом такой анализ мог бы проводиться при содействии со стороны ее сотрудников). Разработка данной программы должна обязательно осуществляться в сотрудничестве с каким-либо из имеющихся лесотехнических институтов или же с Иркутским сельскохозяйственным институтом после соответствующего пересмотра принятого учебного плана. Такая программа будет нацелена на повышение квалификации на базовом уровне, а также на проведение конкретных краткосрочных курсов для удовлетворения первоочередных потребностей.

139. Программа расширения взаимодействия с местным населением. Многие из проблем, стоящих перед охраняемыми территориями, возникают в результате отсутствия взаимодействия с жителями прилегающих населенных пунктов, которые ведут конкурентную борьбу за дефицитные ресурсы. Цель данной программы расширения взаимодействия с местным населением будет заключаться в развитии новых взаимосвязей между охраняемыми территориями и местными жителями, органами самоуправления и предприятиями с тем, чтобы создать экономические, социальные и культурные стимулы, поощряющие местное население к рациональному использованию и охране этих территорий. Следовательно, в рамках данного компонента технической помощи необходимо выработать программу, опирающуюся на общедоступные и последовательные нормативные материалы. При этом следует задействовать такие механизмы, как просвещение, повышение осведомленности и разъяснительную работу среди

общественности в целях повышения поддержки и понимания со стороны населения. Такая работа будет в обязательном порядке включать в себя процесс выявления проблем и подготовку целевых материалов. В рассмотренном выше процессе планирования также следует предусмотреть возможности, благодаря которым жители местных населенных пунктов смогли бы извлекать экономическую выгоду из обслуживания охраняемых территорий при повышении их посещаемости.

VII. Финансирование разработки проекта

140. Проектом предусматривается выделение необходимых денежных средств для удовлетворения потребностей, связанных со всеми рассмотренными в предыдущих разделах направлениями деятельности, включая финансирование экспериментальных проектов, исследований, семинаров, консультантов, аппаратного и программного обеспечения и т.п. Фактическое распределение указанных средств будет осуществлено после окончательной подготовки полной проектно-сметной документации, которая позволит получить четкое представление о затратах по каждому компоненту. Кроме того, поскольку данный проект является составной частью Проекта технической помощи по охране и рациональному использованию окружающей среды, подготовка схемы финансирования и других мероприятий будет осуществляться в рамках этого проекта в целом.

141. Помимо финансирования вышеупомянутых компонентов, данным проектом предусматривается создание "специального фонда", который позволит обеспечить финансовую безопасность в краткосрочной перспективе для ряда определенных направлений деятельности. Кроме того, средства из этого фонда также будут направляться в те сферы, которые максимально повышают социальную значимость данного проекта. Краткое описание обеих этих категорий приводится ниже.

142. Часть средств из этого фонда будет направлена на экстренное финансирование в ряде областей. Экстренное финансирование определяется здесь как выделение финансовых средств на те мероприятия по охране и рациональному использованию природных ресурсов, осуществление которых в настоящее время стоит под вопросом ввиду острой нехватки бюджетных ассигнований. Эти мероприятия могут быть связаны со сбором информации, оборудованием, исследовательской работой, подготовкой кадров и т.д.

143. Одним из примеров такой деятельности является исследовательская и прикладная работа, связанная с сохранением на некоторых территориях биологического многообразия в комплексе с другими мероприятиями этнического и социального характера. Это, в частности, относится к изучению лекарственных растений, которое в свою очередь проводится в порядке развития Программы по индо-тибетской медицине в Бурятской Республике. В рамках данной программы осуществляются фундаментальные исследования древних фармацевтических средств и совершенствуются традиционные формы медицины. Соответствующая научно-исследовательская работа и экспериментально-прикладные исследования, а также распространение полученных результатов будут

финансироваться за счет указанных средств. В этой связи данным проектом предусматривается выделение средств на создание базы для комплексной программы по использованию и воспроизводству запасов лекарственных растений, финансирование работы международных консультантов из различных стран мира (например, из Индии), а также на содействие передаче технологий, которые могли бы пойти на пользу в осуществлении вышеупомянутой программы научных исследований, практического применения и распространения полученных результатов.

144. Средства будут также направлены на финансирование службы распространения знаний по вопросам охраны окружающей среды/экологии в районе одного из водосборных бассейнов, предоставление кредитов на цели, связанные с ведением сельского хозяйства и землеустройством, а также на программу инвестиций и технической помощи в сфере приусадебного хозяйства (кустарных промыслов).

145. Что касается приусадебного хозяйства, то средства, выделенные под данную программу, будут направлены на оказание помощи женщинам и детям, проживающим в различных деревнях. Приусадебное хозяйство является наиболее важным и практически единственным источником овощей и фруктов в данном регионе. Ввиду ограниченности средств, на первом этапе предусматривается осуществление этой программы в экспериментальном порядке в Усть-Баргузинском районе. В этих целях в проекте предусматривается оказание содействия органам власти и неправительственным организациям в проведении организационных мероприятий среди местных женщин в указанном районе, а также в подготовке и реализации этой программы в изложенном выше порядке. Ожидается, что данная программа будет иметь довольно большую социальную значимость.

146. Что касается сельскохозяйственных кредитов, то будут выделены средства на кредитную программу, разработанную в контексте управления водными и земельными ресурсами водосборных бассейнов. Данная программа выработана с учетом того обстоятельства, что в связи с отсутствием кредитов, процесс приватизации земельных ресурсов приостановился. Поскольку фермеры не привыкли иметь дело с программами кредитования на рыночных условиях, подготовка и реализация такой программы в рамках данного проекта будет осуществляться в экспериментальном порядке. Данная программа будет осуществляться на базе двух указанных выше водосборных бассейнов, которые были отобраны для этой цели. Фермеры получат возможность использовать имеющиеся кредиты на цели обустройства фермерского хозяйства, например, на программы охраны и рационального использования земель и почв, организацию орошения и водопользования и т.п. До начала реализации данной программы будет необходимо провести изучение потребности в кредитах.

147. Наконец, предусматривается, что предоставляемые по данному проекту средства могут быть направлены на программы, осуществляемые в местных населенных пунктах неправительственными организациями или под их управлением. Ввиду того, что такие проекты обычно бывают невелики по своему

объему, они редко финансируются через имеющиеся финансовые системы. Распределение средств будет зависеть от потенциала программы в деле совершенствования охраны и рационального использования природных ресурсов в данном регионе. В число подпадающих под эту категорию типов программ могут, например, входить органическое земледелие, альтернативное использование отходов сельскохозяйственного производства, программы по обмену и улучшению поголовья крупного рогатого скота, водоснабжение и водопользование на сельском уровне, обучение охране и рациональному использованию природных ресурсов на сельском уровне и т.п.*

148. С учетом вышеуказанных критериев и параметров рассмотренных видов деятельности Правительство подготовит письменное предложение о механизмах, которые будут применяться при распределении средств. Это предложение должно быть подготовлено до проведения оценки проекта.

VIII. Институциональные и социальные аспекты

Институциональные аспекты

149. Общий обзор. Для успешной реализации стратегии охраны и рационального использования природных ресурсов в районе Байкала требуется наличие эффективной правовой и институциональной основы. Поэтому в ходе работы настоящей миссии были выявлены основные факторы правового и институционального характера, препятствующие последовательному проведению мероприятий по охране и рациональному использованию природных ресурсов, а также предложены возможные варианты устранения таких препятствий. Оказание технической помощи в отношении правовых и институциональных аспектов охраны и рационального использования окружающей среды будет способствовать принятию необходимых законов и политических мер, направленных на поиск разумного баланса между экологическими и экономическими приоритетами, а также усилению потенциала соответствующих ведомств и организаций в деле осуществления такой политики и контроля за ее реализацией.

150. В дополнение к другим компонентам данного проекта в цели предлагаемой технической помощи входит: а) укрепление органов планирования и регулирования; б) укрепление региональных механизмов планирования и реализации политического курса, в том числе облегчение процесса передачи информации и технологии; в) совершенствование правовых и нормативных основ охраны и рационального использования природных ресурсов; г) внедрение экономических стимулов к рациональному регулированию природных ресурсов, в том числе налогов, субсидий, механизмов дифференциального ценообразования, действенных систем штрафования и т.д.; д) внедрение эффективной процедуры оценки состояния окружающей среды; а также е) повышение участия общественности в процессе охраны и рационального использования природных ресурсов.

151. Техническая помощь в отношении правового/институционального компонента должна заключаться в проведении тщательного аналитического изучения имеющихся законов и нормативных актов, особенно на региональном уровне, которые затрагивают охрану и рациональное использование природных ресурсов. В таком исследовании следует дать оценку юридическим и институциональным факторам, оказывающим воздействие на базу ресурсов, а также на региональную экономику и местное население. На основе этого исследования следует выработать конкретные рекомендации в отношении правовых, институциональных и нормативных преобразований, которые повысят потенциал региона в деле эффективного и экономного использования природных ресурсов, будут способствовать передаче информации и технологий, выработке эффективных мер по оценке состояния окружающей среды, а также повышению участия общественности в процессе охраны и рационального использования природных ресурсов. Данное исследование также должно содержать оценку текущих программ обучения по охране и рациональному использованию природных ресурсов, в том числе обучения с юридической и экономической специализацией, и выявить пробелы в этих программах. На основе такой оценки следует подготовить конкретные рекомендации по выработке программы охраны и рационального использования природных ресурсов в районе Байкала с указанием круга участников, институциональных мероприятий и учебных планов.

152. Оказание непосредственной технической помощи также заключается в организации программ, семинаров и рабочих совещаний по экологическому законодательству, экономике ресурсов, бухгалтерскому учету и менеджменту, информационным системам и мониторингу, а также по выработке государственной политики. Такие программы позволят приобрести навыки, необходимость которых остро ощущается в ходе процесса преобразований, направленных на разработку и реализацию эффективной стратегии в области природных ресурсов. К моменту завершения проекта такие семинары и рабочие совещания должны составить основу рассмотренной выше программы охраны и эффективного использования природных ресурсов.

153. В ходе работы миссии было выявлено несколько важных проблем институционального характера в следующих сферах: правовая и нормативная структура, имеющаяся институциональная структура, экономическая политика, приватизация и распределение ресурсов, оценка состояния окружающей среды, а также участие общественности. Все эти проблемы подробно рассматриваются в Приложении....

154. Однако, некоторые из этих проблем следует отметить уже сейчас. Во-первых, это отсутствие межрегиональной координации. Имеющиеся органы не могут обеспечить средства для эффективного межрегионального сотрудничества и координации. Обмен информацией между региональными министерствами и ведомствами осуществляется от случая к случаю, а не на систематической основе. В результате происходит дублирование значительных объемов работ в двух регионах, а информация, полученная в одном регионе, зачастую не передается в другой регион. Наличие межрегиональной системы охраны и рационального использования природных ресурсов позволило бы устранить дублирование усилий

в области научных исследований и мониторинга, а также облегчило бы процесс обмена информацией, в том числе в отношении стратегий управления.

155. Во-вторых, это неэффективность систем управления, в том числе отсутствие межведомственного сотрудничества. Структура ведомств, занимающихся природными ресурсами как на федеральном, так и на республиканском уровне, страдает разобщенностью и взаимодублированием. Такие взаимозависимые управленческие функции, как инвентаризация и прогнозирование использования ресурсов, зачастую выполняются двумя, а то и более институтами, которые практически не поддерживают друг с другом никакой связи и не обмениваются информацией. Отсутствие связи и координации между различными ведомствами приводит к дублированию многих усилий, а также к невозможности использования всей полноты исследований и информации.

156. Например, как в Иркутской области, так и в Бурятии ведомство, занимающееся инвентаризацией и прогнозированием ресурсов, функционирует отдельно от ведомства, отвечающего за долгосрочное экономическое планирование и развитие землепользования. В обоих этих регионах, по-видимому, отсутствует какая-либо комиссия по межведомственному планированию и проектированию, которая сочетала бы функции инвентаризации и оценки ресурсов с долгосрочным планированием роста и экономического развития. Поэтому, землепользование и освоение ресурсов осуществляются независимо от какой-либо стратегии по оценке потребностей и потенциальных возможностей этих двух регионов.

157. Кроме того, в большинстве ведомств, занимающихся природными ресурсами, отсутствуют такие основные системы бухгалтерского учета и технической поддержки, как компьютеры и сетевые системы, копировальные аппараты, устройства факсимильной связи и т.д. Руководители, отвечающие за ресурсы, редко имеют доступ к такому оборудованию, а если они его имеют, то им не достаёт подготовки в отношении его потенциального использования и прикладных возможностей.

158. На основе понимания этих проблем и с учетом декларированных государственных приоритетов миссией было подготовлено два предложения в отношении технического сотрудничества: изучение необходимых правовых/институциональных преобразований и подготовка кадров в области охраны и рационального использования природных ресурсов и выработки соответствующей политики. Последнее предложение уже было представлено в разделе, посвященном экологической осведомленности, просвещению и образованию. Подробное изложение этих предложений содержится в приложении к настоящей памятной записке.

159. Изучение преобразований в правовой/институциональной сфере. Сотрудники Министерства охраны окружающей среды, региональных законодательных органов и многих других ведомств высказывали просьбу оказать им помощь в анализе существующего законодательства и экономической политики, а также представить рекомендации по совершенствованию этого

законодательства и политики. В России имеется небольшое число юристов, при этом практически никто из них не имеет достаточной квалификации в области экологического законодательства, налогового законодательства или макроэкономической политики. Аналогичным образом, лишь очень немногие экономисты в России обладают опытом разработки в условиях рыночной системы стимулов, способствующих эффективности охраны, рационального использования, воспроизводства и освоения природных ресурсов.

160. Потребность в такого рода анализах и рекомендациях весьма актуальна в связи с тем, что федеральные и региональные органы государственной власти и управления сейчас в ускоренных темпах разрабатывают проекты законов и нормативных актов, не обладая при этом достаточным опытом во многих областях и имея в своем распоряжении лишь небольшое число экспертов в области права и экономики, которые могли бы предоставить соответствующие консультации. Банк мог бы предложить свой опыт и специальные знания, а также консультантов в области права и экономики, которые обеспечили бы проведение эффективного анализа законодательства и политики, имеющих отношение к охране и рациональному использованию природных ресурсов.

161. Цель такого исследования заключается в совершенствовании правовой и институциональной основы охраны и рационального использования природных ресурсов в районе Байкала. В ходе исследования будут разработаны конкретные рекомендации в отношении законодательства, нормативных актов, институциональных структур и программ развития. В рамках этого исследования будет проведен обзор и анализ имеющихся законов, нормативных актов, а также законодательных проектов, которые имеют отношение к охране и рациональному использованию природных ресурсов в районе Байкала. Анализу будут подвергнуты экологическое, налоговое, конституционное законодательство, а также законодательство о землепользовании, приватизации и предприятиях как в их формальном изложении, так и с точки зрения их практического применения. При этом также будет рассмотрено совокупное воздействие экологического законодательства и экономической политики.

162. В ходе исследования особое внимание будет уделяться отношениям между экологической политикой и экономическим развитием, в том числе концепциям сравнительного преимущества и системам стимулирования. При этом будут рассматриваться пути расширения участия общественности, передачи технологий и информационных систем, а также совершенствования процедур оценки состояния окружающей среды. В исследовании будут предложены средства по преодолению разобщенности федеральных и региональных органов государственной власти и управления, а также по созданию эффективных каналов для межрегиональной координации. В таком исследовании будут выдвинуты рекомендации в отношении таких возможных механизмов финансирования системы охраны окружающей среды, как совершенствование Экологического фонда, разработка программ экологического страхования, а также внедрение новых механизмов стимулирования. В исследовании также будет сделана оценка текущих программ обучения и образования в сфере политики в отношении природных ресурсов, а также их охраны и рационального использования. В

исследовании будет дана оценка имеющихся учебных планов подготовки кадров юристов, экономистов и специалистов по охране и рациональному использованию природных ресурсов. После проведения оперативной оценки имеющихся программ, в исследовании будут предложены рекомендации по разработке стабильной политики в отношении природных ресурсов, а также программы их охраны и рационального использования в районе Байкала. Данная программа позволит повысить квалификацию работающих специалистов в области политики, специалистов по охране и рациональному использованию ресурсов и соответствующих неправительственных организаций, а также заложит мощную основу для подготовки будущих юристов и экономистов.

Социальные вопросы и вовлеченность местного населения

163. Внимание ознакомительной миссии было также сосредоточено на ключевых социальных вопросах, имеющихся в данном регионе. В число таких вопросов входят проблемы, связанные с быстрыми темпами социальных изменений, а также проблемы и ограничения этнического характера. Разработка типологии социальных вопросов велась на отраслевой основе с тем, чтобы обеспечить лучшее понимание социальных аспектов деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов. Рассмотрение вопросов социальной организации свидетельствует о стремительности изменений в социальной сфере, а также о необходимости уделить серьезное внимание разработке механизмов, необходимых для привлечения местного населения к участию в проекте.

164. Одним из путей расширения участия общественности в охране и рациональном использовании природных ресурсов могла бы стать программа технической помощи, рассчитанная на увеличение двустороннего потока информации в отношении жителей местных населенных пунктов. Еще одно преимущество такой программы будет заключаться в повышении эффективности практических методов охраны и рационального использования природных ресурсов, к применению которых жителям различных населенных пунктов необходимо приступить в краткосрочной перспективе.

165. В этой связи в рамках проекта технической помощи будет финансироваться проведение исследования под названием: "Население, информация и региональные изменения в охране и рациональном использовании природных ресурсов". Одна из центральных целей при этом будет заключаться в разработке информационной системы, которая будет обслуживать и поддерживать происходящие в настоящее время межрегиональные изменения в охране и рациональном использовании природных ресурсов. Перед таким исследованием будут стоять следующие задачи: i) определить круг имеющихся в данном регионе академических/правительственных учреждений, которые учитывают социальные перспективы в своей структуре и деятельности по изучению планирования природных ресурсов; ii) установить, в какой мере, каким образом и кому эти учреждения в настоящее время передают техническую информацию по вопросам охраны и рационального использования природных ресурсов; iii) установить, в какой мере данная информация соответствует потребностям охраны и

рационального использования ресурсов; iv) установить целесообразность такой информации на субрегиональном уровне (т.е. степень ее возможной эффективности с учетом потребностей развития в масштабе менее, чем 1:1 000 000).

166. Цель данного исследования состоит в разработке руководящих указаний по оценке информационных потребностей; содействию в подготовке и распространении целесообразной информации, имеющейся в настоящее время; а также в проверке адекватности такой информации на каком-либо конкретном локальном проекте по охране и рациональному использованию природных ресурсов.

167. Неправительственные организации и группы населения. В районе Байкала имеется две крупные общественные неправительственные организации, которые действуют уже на протяжении почти трех десятилетий. "Байкальский фонд" является первой неправительственной организацией, которая была создана на Байкале. Она была основана в 1960-х гг. с тем, чтобы привлечь внимание общественности к решению о постройке Байкальского и Селенгинского целлюлозно-бумажных комбинатов. "Байкальская волна" была основана в 1990 году в Иркутске. Она была создана как "добровольная организация для содействия экологическому движению в районе Байкала". После своего создания эта неправительственная организация занималась такими вопросами, как организация сбора и удаления отходов, экономия электроэнергии, загрязнение отложений. В недавнее время данная организация расширила круг стоящих перед ней задач и включила в него программы по экологическому просвещению и использованию альтернативных технологий.

168. Неправительственные организации и группы населения могут оказать содействие в распространении информации об экологических проблемах и необходимости охраны природы, разрабатывать и контролировать некоторые проекты по охране и рациональному использованию природных ресурсов, осуществлять программы по образованию и просвещению общественности, осуществлять сотрудничество с местным населением для обеспечения координации и участия в планах сельского/регионального развития, привлекать внимание отечественной и международной общественности к тем формам производственной деятельности, которые представляют экологическую или социальную опасность, а также участвовать в программах финансирования природоохранных мероприятий (целевые фонды, списание задолженности с учетом природоохранных мероприятий и т.д.).

169. Оказание технической помощи должно укрепить потенциал неправительственных организаций и неформальных групп населения в плане их позитивного воздействия на систему охраны и рационального использования природных ресурсов на Байкале. Такая помощь будет осуществляться по двум направлениям: с одной стороны, посредством конкретного комплекса программ, которые предусмотрены, например, в пунктах 121, 147 и 149, а также посредством обучения для усиления потенциала этих организаций. Такое обучение должно включать в себя следующие компоненты:

компоненты организационного формирования (например, административные навыки, навыки сбора денежных средств, методика учета и расходования средств, определение задач и функций, разработка программ по членскому составу, руководящие указания по созданию целевых фондов и других механизмов финансирования природоохранных предприятий, кадровая организация), а также

компоненты формирования потенциала (например, осведомленность и участие общественности, программы по связям с местным населением, экологическое просвещение, программы распространения знаний и опыта, общественный контроль и возможности предъявления гражданских исков, эффективное использование средств массовой информации).

IX. Нерешенные проблемы и действия, которые предстоит предпринять

Организационные вопросы

170. Для того, чтобы Проект по озеру Байкал действительно стал межрегиональным проектом, а также чтобы осуществить успешную реализацию определенных миссией компонентов, необходимо в самое ближайшее время принять целый ряд решений. Большая часть этих решений относится к организационным/институциональным вопросам на федеральном, региональном и межрегиональном уровнях. Эти решения необходимо принять до повторного приезда в Российскую Федерацию миссии по оценке проекта.

171. Организационное взаимодействие между федеральным и региональным уровнями. Как отмечается в настоящей памятной записке, основными источниками данного проекта является Национальная программа действий в области окружающей среды и Проект технической помощи по охране и рациональному использованию окружающей среды (особенно последний из них). Проект технической помощи по охране и рациональному использованию окружающей среды представляет собой национальную программу по совершенствованию охраны и рациональному использованию природных ресурсов и является исходной точкой реализации данного проекта на озере Байкал. Ввиду характера и географии этого проекта, необходимо четко очертить круг принимаемых решений. В ходе работы ознакомительной миссии правительственные органы власти сами отмечали необходимость принятия таких решений в самом ближайшем будущем. Хотя проблема взаимоотношений между федеральными и региональными властями присуща не только данному компоненту и оказывает воздействие на другие компоненты Проекта технической помощи по охране и рациональному использованию окружающей среды, в данном случае эта проблема представляет особую важность (см. разделы II и III).

172. Организационное взаимодействие между Бурятней и Иркутской областью, а также в районе озера Байкал в целом (т.е. межрегиональное взаимодействие). Миссия по подготовке/оценке проекта не может и не должна работать без надежной организации-партнера на межрегиональном уровне. Некоторые из

компонентов проекта будут иметь успех только при условии их реализации на межрегиональной основе. Координация отдельных региональных компонентов также должна осуществляться в рамках единой структуры. Наиболее приемлемую форму организационного взаимодействия следует выработать в рамках тех институциональных механизмов, которые уже существуют в настоящее время. Однако, при формировании партнерской группы необходимо учитывать следующие моменты:

Во-первых, необходимо, чтобы входящие в партнерскую группу лица обладали полномочиями принимать необходимые решения. [Эта группа может затем назначить ответственного секретаря для исполнения проекта, привлекать специалистов к научно-исследовательской и экспериментальной работе, а также дать ход всем предусмотренным в проекте задачам и операциям].

Во-вторых, эта группа не должна превратиться в чрезмерно бюрократизированную структуру, тормозящую практическую реализацию проекта. Оптимальная численность группы зависит от состава и объема компонентов проекта, а также от межведомственных аспектов и ограничений.

173. Существует необходимость найти такой институциональный механизм, который позволил бы привлечь научную общественность к процессу разработки в целом, и к работе над настоящим проектом по озеру Байкал в частности. Объединенный консорциум научно-исследовательских институтов мог бы сыграть очень важную роль в предоставлении информации, проведении анализа, разработке исследований, контроле за ходом работ и т.п. До сих пор научная общественность пребывает в относительном бездействии в плане оказания влияния на выработку политического курса, что может привести к повышению риска при реализации данной программы.

174. Правительству следует в самое ближайшее время проинформировать Всемирный Банк о своих решениях с тем, чтобы будущие миссии могли иметь дело с конкретными и имеющими достаточные полномочия партнерами. Это облегчит работу миссий и позволит повысить эффективность процесса подготовки, оценки и реализации проекта.

Предстоящие задачи

175. Выполнению любой из рассматриваемых в настоящей памятной записке задач должна предшествовать та или иная форма подготовки. Было бы чрезвычайно важно, чтобы руководство подготовительной работой взяла на себя вышеупомянутая партнерская группа.

176. Правовые/институциональные аспекты. С тем чтобы в октябре состоялась миссия по оценке проекта, Банку потребуются копии действующих законов и нормативных актов, касающихся охраны и рационального использования

природных ресурсов и экономической политики, а также соответствующие комментарии к ним, если таковые имеются. Банк должен получить эти документы к середине сентября с тем, чтобы иметь возможность перевести и рассмотреть их до приезда миссии по оценке проекта в октябре. Кроме того, Министерству следует проинформировать Банк об изменениях в конституционном праве, которые могут повлиять на межрегиональную или федерально-региональную координацию. Министерству также следует постоянно информировать Банк о ходе дел в Комиссии по вопросам Байкала.

177. Кроме того, Министерству следует подготовить схемы и разъяснения относительно различных ведомств, отвечающих за каждый отдельный сектор, а также относительно характера их взаимосвязей. Так, например, в схеме по лесному хозяйству следует указать порядок отношений Лесохозяйственной службы к Министерству, ведомствам, отвечающим за охотничье хозяйство и рыболовство, академическим институтам, комиссиям по планированию ресурсов и т.д. Наконец, Банк должен получить конкретные предложения и рекомендации для участников проекта как по исследовательским программам, так и по программам обучения, связанным с правовыми/институциональными аспектами.

178. Механизмы финансирования. Правительство должно подготовить письменное предложение о механизмах, которые будут применяться при выделении и распределении средств. (VII, пункт 146).

179. Информационные системы. Правительство должно подготовить схему или перечень существующих в районе Байкала систем контроля, информации и оценки, с тем чтобы миссия по оценке проекта смогла определить конкретные потребности в плане совершенствования системы.

180. Рыболовство и рыбное хозяйство. В дополнение к общей потребности в создании необходимой организационной структуры для подготовки и реализации проекта следует также предпринять еще один важный шаг, а именно:

Научно-исследовательские институты байкальского региона, в том числе Институт токсикологии, Институт лимнологии, НИИ рыболовства и рыбного хозяйства, Иркутский университет, Географический институт, а также Музей Байкала должны внести свой вклад в детальную разработку объема задач по реализации компонента рыболовных/водных ресурсов в рамках настоящей программы технической помощи.

181. Экологический туризм. В период до начала октября Правительству Российской Федерации следует осуществить ряд мероприятий как на федеральном, так и на региональном уровнях. Эти мероприятия должны заключаться в следующем:

Правительству Российской Федерации и Банку необходимо подписать соглашение о субсидировании РПЧР.

Министерству экологии в сотрудничестве с региональными органами власти

Иркутской области и Бурятии необходимо разработать механизмы практической реализации проекта.

Правительству следует подготовить список российских специалистов, кандидатуры которых будут затем рассматриваться для привлечения к работе по данному проекту. К моменту проведения оценки проекта должны быть четко определены критерии отбора, профессиональная подготовка кандидатов, регламент времени и соответствующий бюджет.

182. Наконец, важно, чтобы Правительство (посредством отвечающего за проект подразделения) рассмотрело и расширило объем задач, определения и предложения, изложенные ознакомительной миссией в настоящей памятной записке.

183. Программа управления водными и земельными ресурсами водосборных бассейнов. В период до начала октября необходимо предпринять ряд действий для подготовки мероприятий, которые были намечены в рамках программы управления водными и земельными ресурсами водосборных бассейнов. В целом, необходимо обеспечить информацию, которая будет способствовать детальному уточнению объема задач, а также более полному определению данного компонента проекта, круга вопросов, которые предстоит разрешить, а также оптимальных направлений работы. При этом следует по возможности приводить смету расходов, а также указывать соответствующие институциональные структуры и программы. В частности, необходимо осуществить следующие мероприятия:

(i) План оценки продуктивности и пригодности земель для обработки. Следует собрать имеющуюся информацию, в том числе подробное описание характера и географии проблем, связанных с землепользованием в водосборных бассейнах. Предполагается, что на начальном этапе эта деятельность будет направлена на сбор информации, полученной в результате уже проделанной работы по оценке продуктивности и пригодности земель к обработке. На основе такой информации следует затем подготовить подробный обзор данных о положении дел в этой сфере.

(ii) Создание Консультативной, технической службы по сельскохозяйственным вопросам. Следует определить объем работ и функции данной Консультативной службы. Следует также уточнить и рассчитать стоимость ресурсов и подготовки кадров, необходимых для создания и содержания данного подразделения на период осуществления проекта. При этом особое внимание следует уделить уточнению структуры межведомственного взаимодействия по организации данной службы с учетом оценки всех уже имеющихся вспомогательных программ. Следует подготовить документацию по отбору кадров и должностным критериям, с тем чтобы обеспечить возможность создания данной службы на самом начальном этапе осуществления проекта.

(iii) **Постоянная оценка.** Следует провести оценку существующей системы информационного мониторинга по каждому из водосборных бассейнов. После рассмотрения этой информации следует уточнить мероприятия, предлагаемые в рамках данного компонента.

(iv) Следует осуществить сбор подробной информации общего характера о водосборных бассейнах Иркутской области (в т.ч. с указанием местоположения источников технических данных). При этом будет необходимо определить объем задач с подробным указанием мероприятий, связанных с планом противопожарной безопасности, планом обустройства территории, а также с исследованиями альтернативных источников энергии и альтернативных видов хозяйственной деятельности. Следует подготовить исходную информацию (по правовым и нормативным аспектам, оценке состояния окружающей среды, а также описание процесса утверждения текущих планов развития региона) с целью дальнейшего уточнения мероприятий, предлагаемых в рамках компонента контроля за развитием региона).

(v) По каждому из предлагаемых исследований следует подготовить подробную информацию общего характера о водосборных бассейнах Бурятии, а также определить первоначальный объем задач.

184. Охрана и регулирование ресурсов живой природы и охотничье-промысловых животных. Будет необходимо определить объем задач в отношении проверки отчетности, планов регулирования и воспроизводства видов, а также компонентов подготовки кадров и разработки учебных планов. В этом объеме задач должна содержаться исчерпывающая информация общего и институционального характера для разработки данных компонентов. Следует определить приоритетные виды для включения в планы регулирования и воспроизводства видов.

185. Горная промышленность. Следует осуществить сбор имеющейся информации о ведущейся добыче полезных ископаемых, а также о связанных с горной промышленностью проблемах. На основе этой информации и консультаций с представителями горной промышленности следует тщательно определить соответствующий объем задач. Следует уточнить методику подготовки нормативного руководства по проблемам окружающей среды и тщательно определить объем задач по этой работе.

186. Неправительственные организации и участие местного населения.

составление перечня всех местных некоммерческих неправительственных организаций с указанием их организационной структуры и профиля.

определение объема задач по предусмотренным в рамках данного проекта технической помощи мероприятиям, которые будут проводиться в течение 18 месяцев после оценки проекта.

ПРИЛОЖЕНИЕ

СТРАТЕГИЯ ОХРАНЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ОЗЕРА БАЙКАЛПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ОБЪЕМ ЗАДАЧОбщие сведения

1. Хотя о характере и составе природных ресурсов в районе озера Байкал имеется много сведений, процесс экономических преобразований на государственном и региональных уровнях требует наличия очень основательной и всеобъемлющей Стратегии охраны и рационального использования природных ресурсов (СОРИПР) для данного региона. Некоторые из императивов процесса экономических преобразований связаны с повышением темпов экономического роста, а также с разработкой и практическим применением новых инвестиций и инструментов экономической политики. В большинстве случаев эти инвестиции и инструменты (политические меры) имеют непосредственное отношение к распределению, использованию и регулированию природных ресурсов. Зачастую эти процессы выражаются в увеличении объемов потребления природных ресурсов, что приводит к невозполнимому истощению многих из них.

2. В данном регионе уже проводились исследования, и настоящее предложение не сводится в проведении еще одного исследования. В настоящий момент основное внимание следует сосредоточить на максимально полном использовании результатов уже проведенных исследований и разработке на их основе региональной стратегии, в рамках которой могли бы приниматься соответствующие решения. Таким образом, работа в этом направлении должна найти выражение как в виде документа, так и в виде процесса. Ее процессуальный аспект связан с достижением согласованного мнения относительно оптимального пути движения региональной экономики в направлении максимального развития. Многие из исследований по землепользованию, законодательству, оздоровлению экономики безусловно играют чрезвычайно большую роль в достижении такого консенсуса. Стратегия охраны и рационального использования природных ресурсов будет в определенном смысле представлять собой средство включения всех связанных с ресурсами аспектов в процесс развития (например, в экономическом, экологическом, политическом, социальном отношении).

3. Кроме того, не вызывает сомнений также и то, что предлагаемая стратегия будет играть решающую роль в ускорении развития региона посредством инвестиций, политических мер и институциональных преобразований. Исходя из имеющихся в настоящее время сведений о данном регионе, представляется весьма вероятным, что перспективы роста внутреннего продукта байкальского региона будут связаны с ресурсоемкими отраслями промышленности и деятельностью сельскохозяйственного сектора экономики. В этой связи важно не только определить необходимый уровень экономического роста, а также соответствующего роста объемов потребления природных ресурсов, но и наметить

(по мере возможности) структуру такого роста и его последовательность. Многие из ошибок, связанных с выбором путей экономического роста в развивающихся странах, обусловлены тем, что аспектам структуры и последовательности не уделялось достаточного внимания. Так например, чрезмерное увеличение реального капитала (индустриализация) может в конечном итоге привести к истощению природного капитала (загрязнению воздуха и воды). Кроме того, к серьезному истощению природных ресурсов (например, лесов) часто приводит открытие доступа к ресурсам посредством опережающего строительства дорог без предварительного установления четко определенной и согласованной системы прав собственности. Наличие дорог уменьшает затраты, связанные с поиском дохода от земельной ренты.

4. Кроме того, решения большинства проблем и ограничений относительно природных ресурсов имеют институциональный характер. Другими словами, эти решения связаны с передачей прав собственности, созданием адекватной структуры экономического/социального стимулирования (цены, налоги, субсидии, правила, нормы), определением роли, которую играет частный и государственный сектор, степенью участия неправительственных организаций и местного населения, внедрением отраслевых систем управления ресурсами, а также с созданием адекватных организационных структур. В подавляющем большинстве случаев при проведении исследований ресурсов этим институциональным аспектам региональных стратегий не уделялось достаточного внимания, что сильно ограничивало их значимость в процессе принятия решений.

Цели

5. Основная цель настоящего проекта будет заключаться в разработке стратегии охраны и рационального использования природных ресурсов, включая технические, экономические, социальные и экологические аспекты распределения, использования и регулирования ресурсов. Особое внимание при этом будет уделяться проблемам и возможным вариантам развития региона с тем, чтобы облегчить процесс развития в самом ближайшем будущем.

6. В процессуальном плане в задачи проекта также будет входить проведение консультаций между руководителями и директивными органами всех уровней, научной общественностью, местными жителями и коренным населением, а также соответствующими неправительственными организациями. Ключевой целью в этом отношении будет являться достижение согласованного мнения относительно наиболее важных направлений работы в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

7. Имеется также и ряд дополнительных целей. Во-первых, это извлечение максимальной пользы из результатов уже проведенных исследований, что позволит избежать дублирования усилий. Во-вторых, это создание необходимых организационных структур для реализации (в перспективе) подлинно регионального подхода к планированию и освоению природных ресурсов. В-третьих, это создание необходимых механизмов для защиты наиболее уязвимых территорий, или же территорий, которые представляют особое важное значение

с точки зрения экологии, биологического многообразия или коренного населения. Наконец, это предоставление возможности государственным органам власти рассмотреть данный регион как единое целое и выработать согласованный план его перспективного развития.

Подходы и методы

8. Для любой стратегии требуется наличие надежной основы в виде технических и научных данных и информации, в частности, о состоянии природных ресурсов, а также об интенсивности их использования (или предполагаемого использования) в каждом отдельном случае. В других случаях важными мерками оценки существующего положения относительно сохранения и истощения ресурсов являются понятия "максимально возможной продуктивности" или "производительной способности".

9. Однако, при любом комплексном подходе следует идти гораздо дальше технического и научного объяснения положения в области природных ресурсов. Узнать, сколько было вырублено леса, представляет собой лишь один важный шаг данного процесса. В этой связи выработка стратегии также потребует глубокого понимания причин истощения базы природных ресурсов различными системами и субъектами хозяйственной деятельности. Для того, чтобы действительно получить ответ на этот вопрос, при разработке СОРИПР следует уделить особое внимание комплексу политических факторов и стимулов, способствующих такой деятельности. В частности, чрезвычайно важно будет определить экономические и социальные инструменты государственного вмешательства, а также провести очень тщательный анализ их эффективности и опыта применения. Необходимо учитывать, что понятие политики и стимулирования относится не только к экономической политике и стимулированию, но также и к социальной, институциональной, технологической и т.п.

10. Еще один важный компонент данного подхода связан с оценкой эффективности развития региона в прошлом и настоящем. Многие из самых многообещающих замыслов не приносят ожидаемых результатов только потому, что в них не уделяется достаточного внимания проблемам и ограничениям на пути практической реализации развития. Было бы целесообразным сосредоточить внимание на эффективности процесса развития на всех уровнях и изучить уже имеющийся опыт, с тем чтобы избежать возникновения аналогичных проблем в будущем и разрабатывать такие проекты, в которых будет учитываться экология данного региона.

11. Не менее важным является понимание механизма влияния макроэкономической и региональной политики на распределение, использование и регулирование природных ресурсов. По мере того как в различных районах происходит развитие и укрепление процесса преобразований (например, производственной реорганизации, либерализации торговли, приватизации), эти преобразования следует подвергать тщательному изучению. При разработке СОРИПР следует проводить анализ и оценку соответствующей политики и стимулов, выяснять основные причины неудач рыночных операций, а также рассматривать альтернативные варианты и их потенциальное воздействие на окружающую среду.

12. Разработка данной стратегии в целом будет основана на комплексной оценке эффективности инвестиций, отраслевых стратегий и альтернативных вариантов, межотраслевых проблем и ограничений, а также макроэкономических стимулов и институциональных факторов. Такая комплексная работа позволит привнести в организацию охраны и рационального использования природных ресурсов такие единственные в своем роде аспекты, как использование того или иного отдельного природного ресурса в качестве единицы анализа, внедрение региональных перспектив, а также концентрация внимания на факторах долгосрочного порядка (стабильности).

Организационные мероприятия

13. Выполнение данной задачи должно быть оформлено в рамках такой организационной структуры, которая будет способствовать подготовке как Стратегии охраны и рационального использования природных ресурсов, так и Проекта технической помощи по охране и рациональному использованию окружающей среды. Ввиду регионального характера предпринимаемой задачи, особую важность представляет нахождение соответствующей региональной структуры для разработки и последующей реализации данной стратегии.

14. В контексте поставленной задачи основное внимание будет сосредоточено на разработке региональных приоритетов, а также на оценке организационных вариантов достижения долгосрочной стабильности имеющихся природных ресурсов.

15. На начальном этапе данного исследования будет осуществлено укрепление органов государственной власти и соответствующих ведомств, а также принято решение о путях наиболее оптимальной организации подготовки СОРИПР.

Необходимые средства и график работы

16. К участию в работе над данным исследованием потребуется привлечь как местных, так и международных консультантов. Кроме того, будет необходимо сформировать междисциплинарную группу специалистов, которая сможет решать отраслевые и межотраслевые вопросы в межрегиональном контексте. Следует определить руководителя исследований, которому будет поручено координировать работу консультантов и решать все вопросы, связанные с организацией исследования. Кроме того, может потребоваться вспомогательный исследовательский, редакторский, переводческий и секретарский персонал.

17. В этой связи предполагается, что продолжительность исследования составит 40 человеко-недель работы высококвалифицированных специалистов. В эти 40 недель включается работа как отечественных, так и международных консультантов. Кроме того, потребуется еще 25 человеко-недель работы исследователей, секретарей, переводчиков и редакторов. Организация работы в течение этих 25 недель входит в обязанности Руководителя исследования.

18. При этом будут предоставлены соответствующие средства на использование вычислительной техники и выполнение других необходимых задач (например, на организацию семинаров, распространение информации, публикацию материалов).

19. Черновой проект исследования должен быть подготовлен во время работы первой контрольной миссии Банка, приблизительно через шесть недель после утверждения Правлением Банка. Именно в это время весь комплекс мероприятий в рамках исследования будет подвергнут проверке и анализу.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ОЦЕНКА ИСТОЧНИКОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРЕИМУЩЕСТВА В РАЙОНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ОБЪЕМ ЗАДАЧ

Общие сведения

1. Центральным элементом любого процесса оказания помощи в целях развития является осведомленность о потенциале различных отраслей или видов экономической деятельности. Было разработано несколько моделей и методик оценки реального сравнительного преимущества, которым обладает тот или иной регион или страна с точки зрения производства или торговли. Оценивая такие преимущества (или недостатки), руководители, отвечающие за выработку политики, получают возможность направлять ограниченные финансовые и людские ресурсы в те сферы деятельности, которые обладают максимальным сравнительным преимуществом. В этой связи направление ресурсов в те отрасли, которые не являются экономически жизнеспособными (в широком смысле), представляется нецелесообразным, поскольку большая часть этих ресурсов будет растрочена впустую.

2. Что касается района озера Байкал, то при планировании или подготовке программ развития этого региона следует обязательно учитывать новый экономический порядок, действующий в Российской Федерации. Фактически в ходе работы ознакомительной миссии было установлено, что имеется множество политических и инвестиционных предложений по финансированию развития. Беглый обзор этих предложений позволил выявить ряд важных фактов:

Ни одно из этих предложений не было подвергнуто комплексной оценке с точки зрения охраны и рационального использования природных ресурсов. Другими словами, ни в одном из представленных миссии предложений не содержалось анализа полных потенциальных издержек по соответствующим природным ресурсам. Основная цель проектов заключается в максимизации краткосрочного роста выхода продукции при сохранении определенного уровня денежных доходов (в том числе валютной выручки).

Большинство предложений имело отношение к отраслям с относительно высоким потенциалом в плане негативного воздействия на состояние окружающей среды. Учитывая прошлый опыт, например, индустриализации, добычи полезных ископаемых и других видов деятельности по экономическому развитию, предлагаемые проекты не были подвергнуты проверке на основе критериев рационального развития.

В результате консультаций, состоявшихся в ходе работы миссии, выяснилось отсутствие согласованного мнения относительно того, как

следует распределять выделяемые Правительством средства. По мнению одних, государственные средства в регионе следует направлять только на развитие экологического туризма и план производства напитков из воды озера Байкал. По мнению других, существуют определенные экономические реальности (например, бедность и отсталость), которые требуют ускорения темпов роста во всех отраслях экономики. Однако, ускорение темпов экономического роста неизбежно приведет к увеличению объема потребления природных ресурсов и, в ряде случаев, к загрязнению окружающей среды и деградации ресурсов в целом.

3. Ни одно из вышеуказанных предложений или планов действий не было подвергнуто комплексной оценке. Ввиду относительного изобилия в районе озера Байкал таких природных ресурсов, как лес, полезные ископаемые и сельскохозяйственные угодья, существует достаточно оснований предполагать, что увеличение темпов роста экономики региона будет происходить за счет возрастания объемов потребления природных ресурсов. При этом следует отметить, что возрастание объемов потребления вовсе не обязательно представляет собой негативную тенденцию, поскольку для того, чтобы руководители, отвечающие за выработку политического курса, смогли сделать какие-либо выводы по этому вопросу, им потребуется принять во внимание информацию относительно максимально допустимой продуктивности и ряд других важных факторов.

4. В основе решений относительно будущих инвестиций лежит целый ряд соответствующих экономических, социальных и институциональных стимулов (например, цены, налоги, субсидии, права собственности, нормативы), которые будут в конечном итоге определять темпы роста валового внутреннего продукта, инвестиций и потребления. Анализ сложившейся ситуации в отношении района озера Байкал был проведен лишь в частичном объеме. Проведение исследования источников роста и сравнительного преимущества пойдет на пользу не только данному региону, но и всей стране в целом.

Цели

5. Основная цель настоящей работы заключается в проведении всеобъемлющего исследования источников роста и сравнительного преимущества района озера Байкал. Дополнительные цели будут заключаться в том, чтобы (i) установить степень, в которой региональные диспропорции будут определять новые модели развития с учетом процесса преобразований, (ii) провести анализ государственных расходов и инвестиций на уровне как Иркутской области, так и Бурятии, и поставить в известность соответствующие органы власти о полученных результатах, (iii) определить наиболее важные инструменты государственного вмешательства, которые позволят сохранять оптимальный уровень потребления ресурсов в географическом и временном плане, а также (iv) дать оценку реальной стоимости природных ресурсов, задействованных в производстве и торговле, и проинформировать руководителей, отвечающих за выработку экономической политики, о ключевых проблемах и ограничениях, с которыми региону придется

столкнуться в ближайшем будущем.

6. Данное исследование окажет большую помощь Правительству в налаживании Национальной программы действий в области окружающей среды. Это исследование обеспечит уникальную возможность рассмотреть с региональной точки зрения такие вопросы, как приватизация, межрегиональная торговля и производственная реорганизация.

Подходы и методы

7. Существует ряд традиционных методов анализа источников экономического роста и сравнительного преимущества. В некоторых из них применяется частичный анализ равновесия (например, расчет коэффициентов стоимости внутренних ресурсов), а в некоторых используются более общие модели равновесия (модель межотраслевых связей "затраты-выпуск" и модель программирования). Аналитический потенциал на региональном уровне представляется удовлетворительным, что обеспечивает реальные возможности для проведения действительно всестороннего исследования рассматриваемого вопроса.

8. Однако при этом отмечается отсутствие унифицированных сведений по таким областям, как "экономика ресурсов". Это направление научно-исследовательской работы лишь недавно стало разрабатываться в Российской Федерации, хотя в большинстве районов страны имеются все необходимые элементы для применения приемлемых подходов. Важно отметить, что специалисты по экономике ресурсов будут привлечены к работе над данным исследованием, и вообще любое исследование такого рода потребует большой работы со стороны научной общественности. Такая работа будет иметь особенно важное значение в областях, имеющих отношение к биологическим ресурсам и биологическому многообразию.

9. Следует сформировать рабочую группу, а также установить порядок сбора и анализа данных. У членов ознакомительной миссии создалось впечатление, что необходимые для проведения такого исследования данные уже имеются. Поэтому особого внимания потребует та часть работы, которая имеет отношение к методологии. В этой связи будут рассмотрены возможности привлечения к работе над исследованием международных консультантов, располагающих необходимыми знаниями и опытом проведения исследований такого рода. Целый ряд университетских и научно-исследовательских центров в Соединенных Штатах направляет большую часть своих средств и ресурсов на проведение исследований такого рода. Было бы целесообразно рассмотреть возможности установления определенной формы сотрудничества с этими группами.

Необходимые средства и график работы

10. К участию в работе над данным исследованием потребуется привлечь как местных, так и международных консультантов. Кроме того, будет необходимо

сформировать междисциплинарную группу специалистов, которая сможет решать отраслевые и межотраслевые вопросы в межрегиональном контексте. Следует определить руководителя исследований, которому будет поручено координировать работу консультантов и решать все вопросы, связанные с организацией исследования. Кроме того, может потребоваться вспомогательный исследовательский, редакторский, переводческий и секретарский персонал.

17. В этой связи предполагается, что продолжительность исследования составит 40 человеко-недель работы высококвалифицированных специалистов. В эти 40 недель включается работа как отечественных, так и международных консультантов. Кроме того, потребуется еще 25 человеко-недель работы исследователей, секретарей, переводчиков и редакторов. Организация работы в течение этих 25 недель входит в обязанности Руководителя исследования.

18. При этом будут предоставлены соответствующие средства на использование вычислительной техники и выполнение других необходимых задач (например, на организацию семинаров, распространение информации, публикацию материалов).

19. Черновой проект исследования должен быть подготовлен во время работы первой контрольной миссии Банка, приблизительно через шесть недель после утверждения Правлением Банка. Именно в это время весь комплекс мероприятий в рамках исследования будет подвергнут проверке и анализу.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В ПРАВОВОЙ/ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Необходимость проведения исследования

i. Сотрудники Министерства охраны окружающей среды, региональных законодательных органов и многих других ведомств высказывали просьбу оказать им помощь в анализе существующего законодательства и экономической политики, а также представить рекомендации по совершенствованию этого законодательства и политики. В России имеются очень небольшие кадры юристов, при этом практически никто из них не имеет достаточной квалификации в области экологического законодательства, налогового законодательства или макроэкономической политики. Аналогичным образом, лишь очень немногие экономисты в России обладают опытом разработки в условиях рыночной системы стимулов, способствующих эффективности охраны, рационального использования, воспроизводства и освоения природных ресурсов.

ii. Потребность в такого рода анализах и рекомендациях весьма актуальна в связи с тем, что федеральные и региональные органы государственной власти и управления сейчас в ускоренных темпах разрабатывают проекты законов и нормативных актов, не обладая при этом достаточным опытом во многих областях и имея в своем распоряжении лишь небольшое число экспертов в области права и экономики, которые могли бы предоставить соответствующие консультации. Банк мог бы предложить свой опыт и специальные знания, а также консультантов в области права и экономики, которые обеспечили бы проведение эффективного анализа законодательства и политики, имеющих отношение к охране и рациональному использованию природных ресурсов.

Цели

iii. Цель такого исследования заключается в совершенствовании правовой и институциональной основы охраны и рационального использования природных ресурсов в районе Байкала. В ходе исследования будут разработаны конкретные рекомендации в отношении законодательства, нормативных актов, институциональных структур и программ развития. В рамках этого исследования будет проведен обзор и анализ имеющихся законов, нормативных актов, а также законодательных проектов, которые имеют отношение к охране и рациональному использованию природных ресурсов в районе Байкала. Анализу будут подвергнуто экологическое, налоговое, конституционное законодательство, а также законодательство о землепользовании, приватизации и предприятиях как в их формальном изложении, так и с точки зрения их практического применения. При этом также будет рассмотрено совокупное воздействие экологического законодательства и экономической политики.

iv. В ходе исследования особое внимание будет уделяться отношениям между экологической политикой и экономическим развитием, в том числе концепциям сравнительного преимущества и системам стимулирования. При этом будут рассматриваться пути расширения участия общественности, передачи технологий и информационных систем, а также совершенствования процедур оценки состояния окружающей среды. В исследовании будут предложены средства по преодолению разобщенности федеральных и региональных органов государственной власти и управления, а также по созданию эффективных каналов для межрегиональной координации. В таком исследовании будут выдвинуты рекомендации в отношении таких возможных механизмов финансирования системы охраны окружающей среды, как совершенствование Экологического фонда, разработка программ экологического страхования, внедрение новых механизмов стимулирования и т.д.

v. В исследовании также будет сделана оценка текущих программ обучения и образования в сфере политики в отношении природных ресурсов, а также их охраны и рационального использования. В исследовании будет дана оценка имеющихся учебных планов подготовки кадров юристов, экономистов и специалистов по охране и рациональному использованию природных ресурсов. После проведения оперативной оценки имеющихся программ, в исследовании будут предложены рекомендации по разработке стабильной политики в отношении природных ресурсов, а также программы их охраны и рационального использования в районе Байкала. Данная программа позволит повысить квалификацию работающих специалистов в области политики, специалистов по охране и рациональному использованию ресурсов и соответствующих неправительственных организаций, а также заложит мощную основу для подготовки будущих юристов и экономистов.

Подходы и методы

vi. Иностранные и российские специалисты по правовым и политическим вопросам должны провести совместную работу по подготовке всестороннего обзора правовой и институциональной структуры, имеющейся в России на макроэкономическом уровне. При проведении исследования специалистам следует применять отраслевой подход, анализируя комплекс правовой и политической структуры в каждой отдельной отрасли, с тем чтобы оценить эффективность данной структуры в ее практическом применении. При отраслевом подходе потребуются комплексное рассмотрение конкретных законов и нормативных актов, применимых к каждой отдельной отрасли, а также экономической политики, потенциала в сфере мониторинга и контроля за соблюдением законодательства, законодательного регулирования смежных отраслей, а также социальных вопросов, имеющихся в каждой отдельной отрасли.

vii. В исследовании также должна содержаться оценка таких институциональных вопросов, как бюджет и механизмы финансирования, ведомственные полномочия, организация управления, обмен информацией и технологией, межведомственная и межрегиональная координация. При анализе

институциональных и организационных вопросов следует оценивать не только правовые основы соответствующих институтов (бюджетные ассигнования, контрольные полномочия и т.д.), но также организационные и управленческие структуры, которые влияют на способность институтов осуществлять эффективное управление и регулирование ресурсов.

viii. В рамках исследования следует подготовить конкретные рекомендации относительно внесения поправок в действующее законодательство и нормативные акты, а также относительно тех сфер, в которых требуется принятие нового законодательства или нормативных актов. В рекомендациях должно содержаться четкое обоснование необходимости законодательных изменений, а также ожидаемые результаты таких изменений применительно к охране и рациональному использованию ресурсов. В рамках исследования также должны быть предложены конкретные рекомендации относительно институциональных преобразований, в том числе преобразований, имеющих целью устранение громоздкости и дублирования определенных операций, укрепление потенциала мониторинга и контроля за соблюдением законодательства, а также улучшение межведомственного и межрегионального сотрудничества.

ix. Данное исследование должно проводиться во взаимодействии с российскими юристами и экономистами и служить в качестве инструмента подготовки специалистов и менеджеров в области экономической политики по вопросам разработки и применения законов и политики в отношении природных ресурсов. В число участников исследования следует включать максимально большое число российских специалистов, и в процессе исследования соотношение иностранных и российских специалистов должно постоянно возрастать в пользу последних по мере того, как российские специалисты будут приобретать достаточный опыт и навыки для самостоятельного проведения данного исследования.

x. В рамках исследования также следует подготовить конкретные рекомендации по разработке программы экологической политики и управления для подготовки специалистов в области экологической политики и специалистов по управлению ресурсами. В исследовании должны содержаться рекомендации относительно требований к учебным планам, надлежащих институциональных мероприятий и преподавательского состава, а также возможных механизмов финансирования.

Организационные потребности и необходимые средства

xi. Проведение всестороннего исследования потребует сотрудничества со стороны Министерства охраны окружающей среды, а также со стороны таких ведомств, занимающихся вопросами охраны и рационального использования отдельных видов ресурсов, как Служба лесного хозяйства и Служба рыболовства и рыбного хозяйства. Эти ведомства должны предоставить полные комплекты действующих законов и нормативных актов, анализ бюджетов, а также сведения о соответствующих механизмах стимулирования, в том числе по законам о налогах и приватизации, которые затрагивают сферу охраны и рационального использования ресурсов. Кроме того, каждое из этих ведомств должно

предоставить своих специалистов и вспомогательный персонал для оказания содействия в анализе соответствующего законодательства и политики применительно к повседневным операциям.

xii. Оценка образовательных программ потребует сотрудничества со стороны профессорско-преподавательского состава из различных институтов, занимающихся вопросами права, экономики, а также охраны и рационального использования природных ресурсов. Эти институты должны предоставить подробные сведения о действующих учебных планах, в том числе об интернатурах и смежных программах подготовки кадров. Представителям региональных органов власти, академических институтов и местных неправительственных организаций также следует представить рекомендации относительно потребностей в плане подготовки кадров/образования, потенциальных участников и институционального взаимодействия.

График работы и затраты

xiii. Первоначальный этап исследования должен проходить в течение первых шести месяцев осуществления программы технической помощи с тем, чтобы укрепить правовую и политическую основу для проведения экспериментально-показательных проектов и других исследований. Последующие и постоянные исследования должны проводиться по мере разработки нового законодательства и изменения политики. Оценка потребностей в плане подготовки кадров и образования должна проводиться в течение первых двух месяцев с выработкой рекомендаций в течение следующих четырех месяцев. По истечении первых шести месяцев результаты исследования и рекомендации по подготовке специалистов должны быть включены в программу подготовки кадров, которая рассматривается ниже.

ПОДГОТОВКА КАДРОВ СПЕЦИАЛИСТОВ В ОБЛАСТИ ПРИРОДООХРАННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ

Цели и методы

- i. В рамках технической помощи также предусматривается организация семинаров, совещаний по обмену опытом, а также разработка учебных планов по повышению квалификации юристов, преподавателей и научных сотрудников, государственных чиновников, менеджеров по природным ресурсам и представителей неправительственных организаций в вопросах разработки природоохранной политики и организации охраны и рационального использования природных ресурсов. Такая подготовка и семинары будут охватывать проблематику природных ресурсов с точки зрения права, экономической политики, управления производством, налогового законодательства и регулирования предпринимательской деятельности, оценки состояния окружающей среды и организации взаимодействия с общественностью.
- ii. На начальной стадии проект будет осуществляться в виде проведения ряда семинаров, совещаний и более продолжительных курсов. Однако в течение восемнадцати месяцев в рамках проекта будут выработаны учебные планы и предложения институционального характера относительно осуществления постоянной программы по охране и рациональному использованию природных ресурсов и соответствующей политике на базе одного из существующих институтов или путем создания отдельного института по вопросам природоохранной политики и рационального использования окружающей среды. На протяжении всего периода реализации проекта и разработки программы основное внимание в учебных планах следует сосредоточивать на вопросах практического применения законов и политики в области охраны и рационального использования природных ресурсов, включая постоянную оценку новых законов и нормативных актов, находящихся в процессе разработки, а также предложений по совершенствованию законодательства. В проекте следует задействовать как иностранных, так и российских специалистов, которые окажут эффективное содействие в деле организации отечественной системы охраны и рационального использования ресурсов в районе Байкала.
- iii. Подготовка кадров и повышение квалификации позволит приобрести навыки и знания, необходимые для организации эффективной охраны и рационального использования природных ресурсов. Подготовка юристов и законодательных кадров позволит повысить их квалификацию в деле разработки законов и нормативных актов и контроля за их соблюдением, что будет способствовать укреплению правовой основы охраны и рационального использования ресурсов. Подготовка преподавательских кадров, государственных чиновников и представителей общественности позволит улучшить разработку и практическую реализацию природоохранной политики. Повышение квалификации и подготовка экономистов и государственных чиновников позволит укрепить систему экономического стимулирования, ликвидировать лазейки в механизмах налогообложения и ценообразования, а также заложить основу для оценки сравнительного преимущества и источников экономического роста.

График работы

iv. После проведения работы по оценке существующих программ обучения подготовки (которую следует завершить к концу второго месяца) следует сразу же приступить к проведению семинаров и совещаний по обмену опытом в целях обеспечения необходимой квалификации и навыков. После предоставленных участниками исследования рекомендаций относительно учебного плана институциональных мероприятий следует постепенно включать эти семинары совещания в рамки предложенной выше программы разработки политики организации охраны и рационального использования ресурсов. К концу этих восемнадцати месяцев юристы, экономисты и специалисты по управлению ресурсами приобретут на таких семинарах и совещаниях конкретные знания навыки. Эти семинары и совещания также будут служить моделями испытательными полигонами для разработки постоянной программы подготовки и обучения кадров специалистов, которая будет осуществляться в байкальском регионе.

СВОДНЫЙ ОБЗОР: Проблемы охраны и рационального использования окружающей среды

ОТРАСЛЬ/ТЕМАТИКА	ПРОБЛЕМА	КОМПОНЕНТЫ ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ
Лесное хозяйство	<ul style="list-style-type: none"> - нерациональное использование базы ресурсов - недооценка лесных ресурсов - отсутствие норм и правил - недопустимая с экологической точки зрения вырубка ввиду неадекватной практики заготовок, избыточной производственной мощности и неэффективной организации противопожарной безопасности - социальные аспекты (взаимодействие лесных ресурсов, природы и человека) - институциональные аспекты (централизация управления, сдерживание развития частного сектора, недостаточное бюджетное финансирование региональных и местных уровней) - научные факторы (соответствующие технологии не применяются в полном объеме, исследовательская работа не определяется спросом, разработка и внедрение информационных систем осуществляется слишком медленно, аналитический потенциал не соответствует сложности поставленной задачи по реорганизации лесохозяйственной отрасли и освоению всего объема работ и услуг по лесным ресурсам). 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>политическая корректировка</u>, в том числе проведение отраслевой проверки отрасли с тем, чтобы начать обсуждение насущных проблем отрасли, дать анализ экономических, институциональных, социальных и экологических проблем, а также определить возможности и варианты осуществления инвестиций в сфере охраны окружающей среды и социального развития. - <u>институциональная корректировка</u>, с тем чтобы улучшить переработку и сбыт продукции лесного хозяйства, при этом необходимо осуществлять совершенствование и, в конечном счете, децентрализацию государственных служб, а также обеспечить полную или частичную передачу частным предпринимателям таких видов хозяйственной деятельности, как лесопосадки, заготовки и переработку. - <u>совершенствование технологий</u>: i) технологии производства древесины, ii) технологии заготовки древесины, а также iii) технологий перевозки и переработки. - наращивание потенциала информационных систем - проведение семинаров по маркетингу и переработке - экспериментально-показательные мероприятия, в том числе по организации противопожарной безопасности

<p>Сельское хозяйство</p>	<ul style="list-style-type: none"> - отходы животноводства - загрязнение почвы - эрозия почвы и непланируемое землепользование - изменение относительных цен сельскохозяйственной и промышленной продукции - развитие семейного сельского хозяйства в качестве дополнительного источника продуктов питания - зависимость социального развития на селе от продуктивности сельского хозяйства - повышение эффективного потенциала почв - развитие складских и транспортных мощностей и минимизация потерь - изменение структуры рабочей силы на селе по мере миграции молодого поколения в города - устаревание оборудования, а также недостаток средств для приобретения более безопасного в экологическом отношении и/или производительного оборудования 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>программа управления водными и земельными ресурсами водосборных бассейнов</u> (i) план оценки продуктивности земель и землепользования, (ii) создание технической консультационной службы по вопросам сельского хозяйства с целью оказания содействия фермерам и крестьянским хозяйствам в ведении хозяйства в пределах производительной способности земель, (iii) текущая оценка водоносного бассейна - <u>Иркутский водоносный бассейн</u> - план стабильной охраны и рационального использования лесных ресурсов и план обустройства территории при организации неформальных туристских лагерей в национальном парке, разработка процесса контроля за развитием региона и изучение альтернативных источников энергии и форм хозяйственной деятельности. - <u>Бурятский водоносный бассейн</u> - исследование с целью оценки потенциала использования существующей ирригационной системы, исследование хранения и применения агрохимикатов и соответствующий демонстрационный проект, экспериментальная программа стабилизации по контролю почвенной эрозии, исследование с целью определения оптимального пастбищного режима.
<p>Регулирование ресурсов живой природы и охотничье хозяйство</p>	<ul style="list-style-type: none"> - отсутствие эффективного нормативного контроля за использованием ресурсов - отсутствие применения лицензионных сборов для развития и поддержки рационального использования или непосредственного регулирования ресурсов - показатели продуктивной способности живой природы не применяются в качестве базовой характеристики для регулирования ресурсов живой природы 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>проверка существующей системы регулирования и контроля охоты</u>: оценка целесообразности лицензирования и квотирования - <u>разработка планов регулирования и воспроизводства видов</u> - <u>ключевые мероприятия в области подготовки кадров и образования</u>: внедрение учебных планов, разработанных с учетом проекта, в том числе по биологии рационального природопользования

<p>Рыболовство и водные системы</p>	<ul style="list-style-type: none"> - необходимость более рационального использования биологических ресурсов; - необходимость укрепления институциональной базы; - необходимость дальнейшего укрепления нормативной базы 	<ul style="list-style-type: none"> - исследовательская работа и мониторинг - институциональная оценка - взаимодействие с местным населением
<p>Экологический туризм</p>	<ul style="list-style-type: none"> - быстрый рост числа туристов, приезжающих на Байкал обуславливает необходимость обустройства соответствующих объектов в районе озера - возрастающая туристская активность повышает загрязненность озера Байкал - повышенные потребности в объектах инфраструктуры и их недостаточность (очистные сооружения, нормы, гарантирующие использование соответствующей вспомогательной инфраструктуры) - отсутствие планов ликвидации и переработки отходов - отсутствие норм экологической безопасности в отношении производства, выбросов двигателей речных судов, выбросов твердых отходов, утечек и разливов нефти, а также других источников загрязнения. - почвенная эрозия ввиду отсутствия стелющихся растений и неправильного использования литоральных зон. - нанесение ущерба наиболее уязвимым популяциям млекопитающих животных и птиц на охраняемых территориях 	<ul style="list-style-type: none"> - реализация предложения о расширенном финансировании РИЧР в районе озера Байкал, включая технико-экономическое обоснование, политические меры, законодательные и нормативные программы, а также обязательные компоненты, направленные на развитие инфраструктуры и разработку норм хозяйственной деятельности в пределах и за пределами охраняемых территорий вокруг озера Байкал.

<p>Охраняемые территории</p>	<ul style="list-style-type: none"> - незаконная деятельность и неправильное использование - недостаток средств для финансирования основной деятельности, мониторинга и оборудования для охраны (противопожарной техники и контроля за соблюдением режима территорий) - отсутствие планирования организационной деятельности - организация и регулирование туризма - различные нормы охраны природы и отсутствие сети заповедников 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>оказание непосредственной помощи</u> в рамках национального Проекта технической помощи по охране и рациональному использованию окружающей среды в целом - <u>выработка региональных подходов к управлению охраняемыми территориями</u>: проведение семинаров (планирование охраняемых территорий, регулирование ресурсов живой природы, укрепление режима территорий, организация и регулирование туризма, а также подготовка нормативных материалов) - <u>планы организационной деятельности</u> (в том числе рабочие документы) - <u>региональная программа подготовки кадров</u>: требуется анализ - <u>программа организации взаимодействия с местным населением</u>: анализ проблематики, просвещение, повышение осведомленности и разъяснительная работа среди общественности.
<p>Добыча полезных ископаемых</p>	<ul style="list-style-type: none"> - факторы прямого и косвенного загрязнения окружающей среды - деградация земель - отсутствие эффективного восстановления нарушенных земель - отсутствие мероприятий по обустройству месторождений и надзору за операциями с целью предотвращения загрязнения 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>стратегия предупреждения и снижения степени ущерба</u> - <u>подготовка руководства по экологическим нормативам</u> - с учетом текущей и предполагаемой в будущем производственной деятельности на территории региона.