

Африка



ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ:

- Многие страны Африки уже осознали необходимость выхода за пределы Повестки дня на XXI век, чтобы более эффективно решать взаимосвязанные проблемы экономического оздоровления, борьбы с нищетой и устойчивого развития.
- В большинстве стран региона разработаны национальные планы действий по борьбе с опустыниванием. Некоторые страны продвинулись в этом направлении еще дальше: в Тунисе, например, дальнейшее развитие получила природо-охранная программа "Желтая рука" по борьбе с опустыниванием и стимулированию социально-экономического развития сельских районов.
- В конституции ряда государств, таких как Бенин, Гана, Малави, Мали, Мозамбик, Сейшельские Острова, Уганда, Эритрея и Эфиопия, включены статьи о правах и обязанностях граждан в сфере окружающей среды.
- Движение в направлении устойчивого развития потребует внесения крупных изменений во многие стратегии, программы, законодательство и институциональные модели как в сфере охраны окружающей среды, так и вне ее.
- В Ботсване и Намибии, например, недавно были разработаны счета природных ресурсов, позволяющие более точно оценивать их экономическую значимость и варианты эксплуатации.
- Проводится укрепление региональных центров, с тем чтобы обеспечить наличие у них специальных знаний, необходимых для охраны и рационального использования окружающей среды. Однако большинство этих центров уязвимы, поскольку зависят от финансирования со стороны государства и различных доноров; неспособность этих центров конкурировать с частным сектором и международными организациями с точки зрения оплаты труда сотрудников в конечном счете приводит к "утечке мозгов" как в пределах Африки, так и за рубеж.
- В результате демократизации форм правления, совершенствования схем государственной власти в некоторых странах и расширения сотрудничества на субрегиональном, региональном и глобальном уровнях правительства и население африканских стран все чаще разрабатывают собственные программы, направленные на изменение положения дел в сфере охраны окружающей среды.

Основы политики

Во многих странах Африки с традиционным укладом жизни ответственность за использование и охрану окружающей среды и природных ресурсов и в XX веке все еще несла община. Выживание племен охотников и собирателей, пастушеских и оседлых земледельческих общин зависело от глубины их знаний и рациональности использования земель, лесов, ресурсов флоры и фауны. Такие знания и связанная с ними практика бережного отношения к окружающей среде постоянно совершенствовались и передавались из поколения в поколение. Данная форма взаимоотношений общества и природы подразумевала, в частности, табу и санкции со стороны общины в отношении тех, кто нарушал принятые нормы поведения. Отдельные люди и целые общины в Африке приспосабливались к различным условиям окружающей среды, особенно на обширных пространствах засушливых областей континента, где население традиционно вело пастушеский образ жизни и кочевало с семьями и стадами, уходя от периодически повторявшихся засух и других неблагоприятных природных явлений. Элементы материальной и духовной культуры в основном сбалансированно и в то же время динамично связывали человека с окружающей его природой (Ashoka и др. 1996).

В период "схватки за Африку" в конце XIX века европейские государства определили свои новые сферы влияния и подконтрольные им в Африке территории, установив границы, произвольно разделившие многие народы, культуры и экосистемы. В дополнение к этому в первой половине XX века европейские метрополии привнесли и навязали своим африканским колониям новые законы и правила, которые подрывали и замещали традиционные подходы к охране природной среды, опиравшиеся на общину. Коренному населению было также отказано

в доступе на многие экологически изобильные территории, отведенные европейцами под сельскохозяйственные угодья, добычу полезных ископаемых и охрану природы, особенно на юге и востоке Африки (SARDC, IUCN and SADC 1994).

К середине XX века ответственность за управление природными ресурсами перешла от местных общин к колониальным властям с характерными для них централизованными бюрократическими структурами, которые во многих африканских странах сохранились и расширились после обретения ими независимости в 60-е годы. Однако в последнее десятилетие XX века некоторые правительства стран Африки начали менять свою природоохранную политику и законодательство, с тем чтобы вновь оказывать поддержку традиционным общинным подходам к охране окружающей среды, в особенности в сфере регулирования ресурсов дикой природы (SARDC, IUCN and SADC 1994).

Колониальные державы также установили в Африке модель развития, базирующуюся в основном на экономическом росте. Ее главной особенностью было ведущее значение экспорта ключевых товаров и природных ресурсов. В 60-е годы многие новые независимые государства продолжили эту стратегию роста, поощрявшуюся и укреплявшуюся в последующие два десятилетия программами помощи со стороны промышленно развитых стран и кредитной политикой Всемирного банка и МВФ. В дополнение к возросшей зависимости африканских стран от цен на товары в системе мировой торговли, где главенствуют крупные промышленно развитые государства, а также уязвимости по отношению к колебаниям этих цен Африка продолжала нести все возрастающие издержки в отношении окружающей среды (UNEP 1991).

Несмотря на первоначальный скептицизм, многие африканские государства приняли активное участие в переговорах по подготовке и в проведении Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972 год). Представители стран Африки считали, что некоторые ключевые вопросы, стоявшие на повестке дня Стокгольмской конференции, относятся в основном к развитым государствам, в то время как их собственной важнейшей проблемой было недостаточное развитие. Делегации африканских стран также опасались того, что принятие более строгих природоохранных мер приведет к введению нетарифных торговых барьеров и изменению условий программ предоставления помощи и тем самым ограничит возможности для их развития в будущем. Они присоединились к другим развивающимся странам и добились того, чтобы их интересы были учтены в рекомендациях Стокгольмского плана мероприятий (UNCHE 1971).

В течение следующего десятилетия во многих странах были созданы новые природоохранные ведомства, приняты стратегии и законодательные акты по охране окружающей среды. Однако новые природоохранные органы обычно механически добавлялись к директивным государственным структурам, главным образом в качестве координирующих подразделений, либо совмещались с уже существующи-

ми департаментами по вопросам природных ресурсов или развития (например, в области водных ресурсов, лесного хозяйства, туризма). В 80-е годы некоторые страны выработали новые национальные стратегии охраны природы и национальные планы действий по окружающей среде, которые в ряде случаев сочетались с национальными планами действий по борьбе с опустыниванием. Но как в этих, так и в других странах природоохранным ведомствам зачастую не хватало властных полномочий, финансовых ресурсов, кадров, знаний и опыта, а также оборудования, необходимых для эффективного осуществления новых стратегий и планов действий или обеспечения выполнения природоохранных законов. Среди других сдерживающих факторов в период так называемого “потерянного десятилетия” 80-х годов были неблагоприятные условия торговли, экономический застой, растущая задолженность, коррупция и гражданские беспорядки, которые в еще большей мере подрывали эффективность и значимость природоохранной деятельности во многих странах (UNEP 1993).

Созыв в 1985 году первой Конференции министров африканских стран по проблемам окружающей среды (AMCEN) в Каире положил начало проведению новой крупной региональной стратегической инициативы. Конференция осуществляет свою деятельность при тесном сотрудничестве трех ключевых организаций – Организации африканского единства (ОАЕ), Экономической комиссии ООН для Африки (ЭКА) и ЮНЕП, – взаимодействие которых обеспечивает секретариат (AMCEN 1992). В последующее десятилетие AMCEN осуществляла политическое и стратегическое руководство через Конференцию министров и ее Бюро. AMCEN учредила пять комитетов, усилия которых были сосредоточены на основных экосистемах региона (пустынях и аридных землях, лесах и лесистых местностях, региональных морях, речных и озерных бассейнах, экосистемах островов), а также восемь сетевых служб для технического сотрудничества по почвам и удобрениям, климатологии, водным ресурсам, просвещению и профессиональной подготовке, науке и технике, биоразнообразию, энергетике и мониторингу окружающей среды. AMCEN играла также заметную роль в содействии применению подходов к устойчивому развитию на уровне отдельных селений.

В первое десятилетие своего существования AMCEN внесла решающий вклад в формирование четкой общей позиции африканских стран на переговорах о подготовке Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, а также в период ее проведения в Рио-де-Жанейро в 1992 году и после нее. К концу 80-х годов у большинства стран Африки накопилось множество нерешенных вопросов, связанных с деградацией природной среды, а также появились новые экологические проблемы, порожденные быстрым ростом населения и ускорением темпов урбанизации и индустриализации. Однако остройшей политической и стратегической проблемой на всем континенте была и остается бедность большинства его населения. Как неоднократно демонстрировалось на примере многих приоритетных проблем, поставленных в рамках Общей платформы африканских стран по вопросам окружающей

среды и развития, бедность большинства населения все в большей мере признается как основной причиной, так и следствием деградации окружающей среды и истощения природных ресурсов региона (UNESA 1991).

В своем объединенном докладе Экологическому саммиту 1992 года государства Юга Африки отразили беспокойство, которое испытывают и многие другие страны. В частности, в докладе говорится:

“В ходе переговоров до и во время Конференции в Рио-де-Жанейро в июне 1992 года мы не должны забывать, что большинство населения и государств, входящих в Конференцию по координации развития Юга Африки (ККРЮА), так же как и большинство населения и государств мира, бедны. И если образ действий бедняков иногда приводит к деградации природной среды, то не потому, что они этого хотят. Они так поступают, лишь когда у них нет другого выбора. Необходимо, чтобы Хартия Земли и Повестка дня на XXI век

Политические проблемы в странах Юга Африки

В документе “Политика и стратегия в области окружающей среды и устойчивого развития” государства Юга Африки обозначили ключевые цели и главные направления деятельности в связи с необходимыми изменениями в политической сфере:

“Изменения в направлении более справедливого и устойчивого развития необходимы, в частности, для переноса акцентов и приоритетов:

- в сфере экономического развития – со стратегий, обращенных главным образом к официальному сектору экономики, на стратегии, направленные на поддержку намного более обширного неформального сектора как главного источника рабочих мест, доходов, а также товаров и услуг, доступных большинству населения с низким уровнем доходов;
- в сфере сельского хозяйства – с политики стимулирования крупномасштабного производства, ориентированного на экспорт продовольствия и плодовых культур, к стратегиям, направленным на обеспечение продовольственной безопасности малоимущих сельских и городских жителей и справедливых объемов выручки небольших фермерских хозяйств;
- в сфере земельного права – с политики, не учитывающей интересы женщин, на стратегии, признающие и расширяющие права женщин наследовать землю и владеть ею;
- в сфере здравоохранения – с политики выделения несоразмерной доли бюджетных ассигнований на поддержку специализированных медицинских служб и учреждений на стратегии, ориентированные на предоставление первичной медико-санитарной помощи и услуг, финансово и физически доступных бедному большинству населения;
- в сфере развития населенных пунктов – с политики, в которой основное внимание уделяется планированию, научным изысканиям в сфере строительства и возведению жилья, недоступного большинству населения, на стратегии, отдающие приоритет проблемам предоставления крова, водоснабжения и канализации в городах и сельских населенных пунктах, где проживает малоимущее большинство населения;
- в области охраны дикой флоры и фауны и национальных парков – с политики, при которой основное бремя затрат несут местные жители, на стратегии, направленные на предоставление местным жителям и властям более широких прав в управлении, использовании и охране дикой флоры и фауны и более значительной доли прибылей от туризма в заповедниках дикой природы Африки;
- в сфере международного кредитования и особенно в области структурной перестройки хозяйства – с политики, которая оказывает неблагоприятное воздействие в первую очередь на бедное большинство населения, на согласованные с политикой и практикой ООН стратегии и программы экономических реформ, направленных на обеспечение большей справедливости и устойчивого развития”.

Источник: SADC 1996

расширили возможности и открыли больше путей для развития большинству бедного населения, общин и стран... Никакие политические и экономические нововведения, осуществляемые нашими странами по отдельности или совместно, не могут считаться устойчивыми, если они не изменяют существующее положение и не могут существенно сократить разрыв между богатым меньшинством и бедным большинством. Хартия Земли и Повестка дня на XXI век должны обеспечить большинство малоимущего населения и бедным странам новые основы для осуществления новой стратегии, чтобы обрести и сделать устойчивым наше общее будущее” (SADCC 1991).

Однако необходимости борьбы с бедностью на Экологическом саммите уделялось куда больше внимания в докладах на пленарных заседаниях, чем в выработанном плане действий. После Саммита программы помощи развивающимся странам в целях развития остались в основном без изменений или даже сократились. Для расширения сферы охвата программ защиты и улучшения качества окружающей среды Африки или других развивающихся регионов не было предоставлено существенных дополнительных или новых ресурсов (SADC 1996).

Таким образом, Экологический саммит 1992 года выработал для применения в Африке комплексный, но имевший серьезные недостатки план мероприятий. Его недостатки касались прежде всего практических действий и мероприятий по борьбе с бедностью большинства населения и одновременного снижения масштабов деградации окружающей среды. Хотя многие страны использовали Повестку дня на XXI век как новаторское руководство для модернизации национальной политики и планирования в 1993–1997 годах, они также признали необходимость выхода за ее рамки, чтобы найти более эффективное решение триединой и взаимосвязанной задачи экономического оздоровления, борьбы с бедностью и улучшения качества окружающей среды (SADC 1996).

К середине 90-х годов этот вывод, сделанный странами Юга Африки, явился отражением проблем, касающихся всех, кто принимает решения на высшем уровне на всех ключевых направлениях развития на континенте (см. вставку слева). Затем эти страны утвердили новую повестку дня, целью которой являются достижение справедливо регулируемого роста и устойчивое развитие и основное внимание в которой уделяется ускоренному экономическому росту в сочетании с большей степенью равноправия и опорой на собственные силы; улучшению состояния здоровья и росту доходов бедного большинства населения; гарантированию справедливого и устойчивого использования окружающей среды и природных ресурсов на благо нынешнего и будущих поколений. В своем докладе страны Юга Африки особо подчеркнули, что “эти три задачи составляют единую программу действий. Решение ни одной из них невозможно в отрыве от двух других. В рамках Сообщества по вопросам развития стран Юга Африки (САДК) необходимым условием устойчивости экономического роста является охрана окружающей среды и ресурсной базы, от состояния которых зависит дальнейшее

развитие в регионе. Программы по улучшению качества окружающей среды и повышению уровня жизни не могут быть осуществлены без финансовых ресурсов, наличие которых, в свою очередь, может обеспечить лишь экономический рост. Особенно важно, что без значительного подъема уровня и качества жизни малоимущего большинства населения Африки ни экономическая, ни экологическая устойчивость в регионе не может быть достигнута” (SADC 1996).

МСОС и документы, не имеющие обязательной силы

Глобальные МСОС

Некоторые африканские государства подписывали МСОС начиная с 30-х годов, однако ряд глобальных МСОС, имеющих непосредственное отношение к ситуации в Африке, были подписаны большинством стран континента только после Экологического саммита, прошедшего в 1992 году. Положение в отношении осуществления этих соглашений остается неясным и временами запутанным. В большинстве стран начало реальному осуществлению программ и проектов в рамках глобальных конвенций положил энтузиазм, порожденный Экологическим саммитом, в сочетании с поддержкой и поощрением со стороны орга-

низаций системы ООН, а также двусторонних и многосторонних донорских и кредитных институтов. В большинстве стран, получающих финансовую поддержку извне, были осуществлены исследования и программы профессиональной подготовки, рекомендованные МСОС.

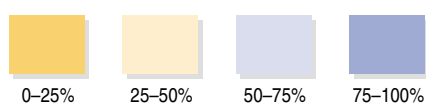
На национальном уровне наиболее популярным в Африке механизмом осуществления МСОС и природоохранной политики в целом стало принятие законодательных актов и постановлений. В некоторых странах, особенно в Восточной и Центральной Африке, предпочтение было отдано законодательным механизмам; другие страны, особенно в Северной Африке, в большей степени руководствовались президентскими указами и постановлениями правительства. В ряде стран были приняты также “экологические кодексы”, содержащие положения по осуществлению различных природоохранных соглашений.

Тем не менее обеспечение осуществления соглашений остается проблемой, поскольку правительства африканских государств редко располагают штатом квалифицированных специалистов, необходимых для отбора и обеспечения осуществления пакета природоохранных стратегий. Причины этого недостатка в разных государствах Африки различны. Некоторые из них связаны с выбором стратегий, другие – с процедурами обеспечения осуществления, третьи – с недостаточным приоритетом МСОС. Многим странам еще предстоит должным образом интег-

Стороны основных конвенций по охране окружающей среды (на 1 марта 1999 г.)

	КБР (174)	СИТЕС (145)	КМВ (56)	Базельская (121)	Венская (168)	РКИК (176)	КБО (144)	Рамсарская (114)	По наслед- ствию (156)	По мор- скому праву (130)
АФРИКА (53)	50	48	19	23	44	47	51	28	39	38
Северная Африка (6)	5	5	4	4	6	5	6	4	6	4
Западная и Центральная Африка (25)	24	23	13	9	20	23	24	14	18	18
Восточная Африка и о-ва Индийского океана (11)	10	11	1	3	8	9	10	4	7	8
Юг Африки (11)	11	9	1	7	10	10	11	5	8	8

Условные обозначения:
доля стран, участвующих
в конвенции, в процентах



Примечания:

1. Цифры в скобках под сокращенными названиями конвенций обозначают общее число стран – участниц данной конвенции
2. Цифры в скобках после названия региона или субрегиона обозначают число суверенных государств в каждом регионе или субрегионе
3. Учтены только суверенные государства. Территории других стран и группы стран в данной таблице не рассматриваются
4. Общее число стран, которые являются в каждом регионе или субрегионе участниками каждой конвенции, показано в цветных квадратах
5. Сторонами конвенции являются государства, которые ратифицировали конвенцию, присоединились к ней или выразили с ней согласие. Страна, подписавшая конвенцию, не считается ее участницей до тех пор, пока не ратифицирует данную конвенцию

рировать законодательные, технические, административные и другие параметры в структуру своего процесса развития.

Степень важности МСОС наглядно отражают темпы их ратификации (см. таблицу на стр. 221). Хотя африканские страны взяли на себя определенные политические обязательства по отношению к большинству МСОС, некоторые из этих соглашений затрагивают Африку в большей степени, чем другие. В частности, опустынивание и засухи являются одной из наиболее важных экологических проблем Африки, поэтому то, что ситуации с опустыниванием в Африке в тексте КБО было уделено особое внимание, привело к высокому политическому приоритету Конвенции, которая получила широкую поддержку: по состоянию на 1 марта 1999 года ее сторонами являлось 51 африканское государство.

В сфере борьбы с опустыниванием было много различных инициатив, но большинство их появилось раньше, чем КБО, вступившая в силу лишь в декабре 1996 года. В большинстве стран региона уже разработаны национальные планы действий (НПД) по борьбе с опустыниванием. Некоторые страны продвинулись по этому пути еще дальше: в Тунисе, например, дальнейшее развитие получила природоохранная программа “Желтая рука” по борьбе с опустыниванием и стимулированию социально-экономического развития сельских районов. Правительство Туниса также обновило НПД (UNSO/UNDP 1995a), учредив Национальный комитет по борьбе с опустыниванием и национальный фонд охраны природных ресурсов с целью финансирования проектов по борьбе с опустыниванием (UNSO/UNDP 1995b). В Зимбабве осуществление НПД было децентрализовано до уровня отдельных районов и были разработаны районные планы действий по окружающей среде. Эти планы не сводятся исключительно к реализации КБО – осуществляется также дополнительная инициатива “Край пустыни”, нацеленная на повышение продовольственной безопасности сельского населения на основе стимулирования систем выращивания богарных культур и деревьев, а также развития скотоводства на засушливых территориях, где ежегодно выпадает 100–600 мм осадков. В странах Сахеля – Буркина-Фасо, Нигере и Сенегале – были введены в действие соответствующие национальные структуры и в настоящее время также осуществляются программы по борьбе с засухой и опустыниванием.

Другие инициативы, имеющие отношение к КБО, включают субрегиональные программы действий, основанные на сотрудничестве в сфере устойчивого управления совместно эксплуатируемыми природными ресурсами, в том числе реками, озерами и водными горизонтами, посредством рационализации, гармонизации и обеспечения осуществления природоохранного законодательства и стандартов, полномочий и ответственности стран-участниц. В числе наиболее ярких примеров – План действий для района пустынь Калахари и Намиб, распространение Плана действий, разработанного для бассейна реки Замбези, на другие водные системы, совместно эксплуатируемые несколькими государствами (Maro 1995). Первая фаза Плана действий по району Калахари – Намиб была завершена в 1995 году при сумме

затрат в 11,9 млн. долл. США. Ее основной целью было улучшение благосостояния населения, проживающего на данной территории, посредством устойчивого использования природных ресурсов, снижения степени антропогенной деградации земель и замедления процесса опустынивания (SADCC 1991).

Высокий приоритет в Африке продолжает сохранять также Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК). Хотя государства Африки не являются крупными источниками эмиссии парниковых газов, которая приводит к изменению климата, они окажутся под интенсивным воздействием этого изменения, причем наиболее уязвимыми станут прибрежные и засушливые территории. В результате 47 государств стали участниками данной Конвенции. В отличие от промышленно развитых стран, на африканские государства не наложено никаких обязательств по снижению эмиссии парниковых газов до определенного уровня и к определенной дате, поскольку вклад Африки в глобальную эмиссию CO₂ невелик – лишь 3,5 процента (CDIAC 1998). Тем не менее африканским государствам следует учесть опыт промышленно развитого мира и определить контрольные уровни выбросов на будущее, принимая во внимание рост потребления энергии и индустриализацию. Степень готовности региона к жизни в более теплом XXI веке будет зависеть от того, насколько активно научное сообщество, правительства стран и все, кто принимает решения, будут реагировать на возникающие глобальные экологические проблемы (SARDC, IUCN and SADC 1994).

Проекты, разрабатываемые в рамках РКИК, включают исследования по увеличению эффективности энергопотребления, программы по использованию альтернативных источников энергии и составление реестров парниковых газов. Проекты по Северной Африке предусматривают использование неископаемых видов топлива, оценку воздействия изменения климата на прибрежные зоны и разработку вариантов смягчения последствий этого воздействия. В южной части континента основное внимание сосредоточено на адаптации к условиям засух, связанных с изменением климата, например посредством изучения альтернативных растительных культур и их разновидностей и укрепления размещенного в Хараре Центра САДК по наблюдению за засухами.

Конвенция ООН по морскому праву имеет существенное значение для систем жизнеобеспечения нескольких африканских стран, и после ее принятия в декабре 1982 года многие государства региона ратифицировали ее (UNEP 1997). Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением также имеет большое значение, поскольку Африка стала основным пунктом назначения при транспортировке опасных отходов из промышленно развитых стран. Несмотря на это, лишь 23 государства региона являются сторонами Конвенции. Дело в том, что хранение и захоронение опасных отходов дают существенные финансовые выгоды, поэтому, хотя некоторые страны выступают против торговли такими отходами, очевидно, что так настроены не все.

В Африке 28 стран присоединились к Рамсарской конвенции. В соответствии с ней каждое государство-

участник должно определить по меньшей мере одно из национальных водно-болотных угодий для включения в Перечень водно-болотных угодий, имеющих международное значение (UNEP 1997). На Юге Африки в число крупных водно-болотных угодий входят поймы реки Замбези и дельта реки Окаванго. Их функции весьма широки: влагозадержание, удержание питательных веществ, предотвращение наводнений. Эти территории являются также важными центрами туризма. Коралловые рифы систем Тонга-ленд и Сент-Лусия (Южная Африка), равнины Кафуэ и болота Бангвеулу (Замбия) уже признаны водно-болотными угодьями, имеющими международное значение. В Восточной Африке в число районов, подпадающих под действие Рамсарской конвенции, входят экосистемы озера Джордж на западе Уганды и озера Накуру в Кении.

В рамках Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) разрабатываются планы и стратегии, направленные на сохранение биоразнообразия, особенно в странах, где сведение влажных тропических лесов и быстрое исчезновение некоторых видов животных уже привлекли внимание на национальном и международном уровнях. В Камеруне и Гане, например, вследствие присоединения к КБР были приняты стратегии и планы рационального лесопользования, конкретно ориентированные на решение проблем биоразнообразия и выработку практики устойчивого использования лесных ресурсов и дикой природы (Cameroon 1996 и Ghana 1991), что привело к осуществлению проектов лесопользования, предусматривающих участие местных общин. После того как 50 стран региона ратифицировали КБР, были разработаны национальные стратегии по решению проблем биоразнообразия и соответствующие планы действий, причем многие из них – при поддержке Фонда глобальной окружающей среды (см. вставку справа).

С Конвенцией о биологическом разнообразии тесно связана Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС). На большей части Африканского континента действуют национальные программы, способствующие устойчивому использованию и торговле видами дикой флоры и фауны. В их числе – Программа по управлению искомыми ресурсами общинных территорий в Зимбабве, Концепция парков мира в Мозамбике и Южной Африке и Административная программа проектирования районов регулируемого охотничьего промысла в Замбии. В Северной Африке Секретариат СИТЕС проводит серию практических семинаров, предназначенных для ознакомления стран субрегиона со всеми концепциями СИТЕС и выявления общих потребностей. В Восточной Африке и на юге континента СИТЕС приобретает существенное значение в сфере охраны популяций африканского слона путем установления контроля над торговлей слоновой костью.

Несмотря на то что некоторые мероприятия, направленные на борьбу с засухой и опустыниванием и на сохранение биоразнообразия, явились результатом осуществления глобальных МСОС, еще слишком рано оценивать общее воздействие этих соглашений. Базельская и до некоторой степени Бамакская кон-

венции привели к созданию системы контроля за захоронением отходов – соглашению по раннему оповещению между странами Запада и государствами Центральной Африки с дипломатическими представительствами в европейских столицах. В соответствии с этим соглашением правительства стран Европы, международные НПО, другие заинтересованные структуры и частные лица предоставляют африканским дипломатическим миссиям информацию о перемещении опасных отходов из Европы в Африку. Эти сведения затем немедленно передаются компетентным ведомствам в Африке для принятия необходимых мер. Так, благодаря этой системе раннего оповещения и другим природоохранным организациям уже был предотвращен ряд попыток разместить ток-

ФГОС и Африка

В настоящее время проекты, поддерживаемые ФГОС и направленные на решение проблем биоразнообразия, изменения климата и международных вод, осуществляются в большинстве стран Африки. По состоянию на июнь 1998 года региону было выделено в общей сложности 419 млн. долл. США (около 22 процентов всех ассигнований на реализуемые Фондом проекты), что вызвало приток финансов и из других источников.

Африка стала крупнейшим получателем финансовой помощи ФГОС на решение проблем биоразнообразия. Эта поддержка, составившая треть всех ассигнований на сохранение биоразнообразия в мире, исчислялась к середине 1998 года суммой в 250 млн. долл. США. Одним из первых получателей финансовой поддержки ФГОС на решение проблем биоразнообразия стала Восточная Африка, в пределах которой – в Кении, Уганде и Танзании – осуществляется Восточноафриканский проект по наращиванию потенциала на общую сумму в 10 млн. долл. США. Около трети средств ФГОС, направленных на восстановление и сохранение биоразнообразия прибрежных, морских и пресноводных экосистем, было выделено странам к югу от Сахары. Кроме того, именно Африка стала получателем значительной доли средств ФГОС, ассигнуемых на решение проблем деградации земель.

Другие региональные и национальные проекты по сохранению и восстановлению биоразнообразия охватывают аридные и семиаридные зоны и предусматривают управление генофондом растительности, управление охраняемыми территориями, охрану и рациональное использование видов диких животных и растений и мест их обитания, сохранение и восстановление биоразнообразия экосистем островов, прибрежных, морских и пресноводных, лесных и горных экосистем, наращивание потенциала и организационную поддержку, а также меры реагирования в чрезвычайных ситуациях.

Одним из примеров поддержки ФГОС в сфере изменения климата может служить Кения, в которой осуществляется Инициатива по трансформации рынка источников солнечной энергии. Из общей суммы ассигнований на Инициативу, составляющую 120 млн. долл. США, 30 млн. долл. предоставлено ФГОС. Среди других связанных с климатом проектов, также поддерживаемых ФГОС, следует отметить следующие: использование энергии ветра в Мавритании, перевод электростанций в Марокко на другие источники энергии, контроль за эмиссией парниковых газов в Кот-д'Ивуаре и Сенегале, восстановление пастбищных земель в Бенине и Судане с целью поглощения углерода и снижения выбросов парниковых газов, поддержка использования возобновляемых источников энергии в Гане, Зимбабве, на острове Маврикий, в Мавритании, Танзании, Тунисе и Уганде.

Проекты, связанные с международными водами, включают программы по рациональному использованию водных объектов, в том числе поддерживаемый ФГОС проект по охране и рациональному использованию природной среды озера Виктория, общий объем затрат на который составляет 78 млн. долл. США, проект по контролю за загрязнением озера Танганьика, интегрированные программы использования водных и земельных ресурсов, программы по сдерживанию распространения экологических проблем (например, проект по контролю нефтяного загрязнения юго-западного сектора Средиземного моря).

На фоне растущего понимания серьезности процессов деградации водных и земельных ресурсов недавно была согласована межведомственная инициатива по разработке программы скоординированных действий для решения этих проблем при посредстве ФГОС (GEF 1999b).

Источники: GEF 1998, 1999a и 1999b.

СИТЕС и торговля слоновой костью

Регулирование торговли слоновой костью стало одной из высокоприоритетных сфер деятельности в рамках СИТЕС. В 1977 году страны – участницы СИТЕС включили африканского слона в Приложение II к СИТЕС, а в 1985 году контроль за торговлей слоновой костью был еще более ужесточен путем введения системы квот. Несмотря на снижение в объемах, нелегальная торговля этим товаром продолжалась. В середине 1989 года на фоне растущего международного давления некоторые импортирующие слоновую кость страны стали принимать национальные законодательные акты, направленные на то, чтобы прекратить ввоз необработанной слоновой кости. В 1990 году страны – участницы СИТЕС включили африканского слона в Приложение I, полностью запретив с января 1990 года международную торговлю получаемыми в результате его истребления товарами, полагая, что только полное прекращение торговли слоновой костью способно остановить ущерб, по-прежнему наносимый браконьерами популяциям слонов. С тех пор ряд африканских стран неоднократно пытались добиться отмены полного запрета, полагая, что их популяциям слонов исчезновение уже не угрожает.

В 1997 году, впервые за восемь лет, страны – участницы СИТЕС приняли постановление, санкционировавшее определенный жестко регламентированный объем экспорта слоновой кости, и согласились перевести популяции слонов Ботсваны, Намибии и Зимбабве из Приложения I в Приложение II. Первая экспериментальная продажа слоновой кости состоялась в апреле 1999 года, когда в общей сложности 52 т этого товара из трех вышеназванных стран было продано японским закупщикам в условиях жесткого контроля и наблюдения со стороны Секретариата СИТЕС. Средства, полученные от этой операции, должны реинвестироваться в природоохранные программы.

Другая форма этой торговли, одобренная странами – участниками СИТЕС, – обмен слоновой кости на средства для охраны природы. Страны, предоставляющие финансовую помощь африканским государствам, будут символически приобретать у них слоновую кость, которая затем подлежит уничтожению. Как и в предыдущем случае, все средства, полученные в ходе этой операции, должны быть использованы для поддержки природоохранной деятельности (СИТЕС 1999).

История деятельности в рамках СИТЕС в Камеруне наглядно демонстрирует препятствия, которые стоят на пути выполнения Конвенции (Weiss and Jacobson 1998). Несмотря на то что Камерун подписал СИТЕС еще в 1973 году, соответствующие документы были утеряны и найдены лишь через несколько лет, и в результате ратификация СИТЕС Камеруном состоялась лишь в 1981 году. Правительство Камеруна уделяло СИТЕС крайне мало внимания. Более того, недавно конфискованная в Гонконге партия слоновой кости весом почти в 2 т, как было установлено, произошла именно из Камеруна.

сичные отходы на территории Кот-д'Ивуара, Ганы, Демократической Республики Конго и Нигерии (Dorm-Adzobu 1995). Однако становление этой системы – процесс весьма длительный, и, хотя некоторые страны уже приступили к его осуществлению, другие продолжают изыскивать для этого необходимые средства.

В Африке ускоренными темпами идет принятие производственных стандартов с целью сокращения разрушения озонового слоя Земли. Большинство африканских государств (44 из 53) ратифицировали Монреальский протокол. В Египте все девять компаний, производящих холодильное оборудование, перешли на использование циклопентана вместо разрушающих озон веществ. Изготавливаемые здесь новые холодильники, кроме того, отличаются уменьшенным энергопотреблением (UNIDO 1997). Финансирование всех этих мероприятий в Египте осуществлялось из специально созданного в рамках с Монреальского протокола Многостороннего фонда, причем большинство египетских компаний внесли в него значительный вклад, дополняя процесс конверсии усовершенствованием производственных мощностей, промышленных зданий и производимой продукции. В другой стране – Судане – использование ХФУ в аэрозолях и охладителях было также запрещено и началось осуществление специальных программ по

информированию общественности об альтернативах применению этих разрушающих озон веществ (Earth Council 1997). Южная Африка – единственный производитель ХФУ в регионе – поэтапно прекратила выпуск этих веществ к 1996 году в соответствии с требованиями Монреальского протокола (UNEP Ozone Secretariat 1998).

Несмотря на крайнюю важность СИТЕС для Африки с ее богатейшими растительностью и животным миром, результативность этой Конвенции не вполне ясна. Наряду с обычными для африканских стран проблемами скудного финансирования, низкого административного потенциала и коррупции чиновников играет роль и то, что многие страны региона располагают обширными территориями, на государственных границах которых имеется всего несколько контрольно-пропускных пунктов. Крупномасштабная “международная торговля” идет здесь полным ходом без официального надзора. В некоторых странах принятие СИТЕС привело лишь к незначительным изменениям в национальном законодательстве или в реальной практике. В частности, в Камеруне, где в последние два десятилетия несколько раз изменялось национальное законодательство об охране дикой природы, практически ни одно из этих изменений не может быть отнесено на счет влияния СИТЕС (Weiss and Jacobson 1998). Во вставке слева описывается положение дел в торговле слоновой костью.

Региональные МСОС

Большинство региональных и субрегиональных МСОС направлено на укрепление и развитие глобальных МСОС путем заполнения пробелов, стимулирования совместной деятельности, содействия взаимопониманию в сфере охраны и использования окружающей среды, а также перевода механизмов решения экологических проблем с национального уровня на региональный.

Сотрудничество в области охраны окружающей среды закреплено и в таких всеобъемлющих соглашениях, как Договор ОАЕ (статьи 56–59), которым было учреждено Африканское экономическое сообщество; в его сферу деятельности входит использование природных ресурсов, энергетика, охрана окружающей среды и контроль за опасными отходами. В числе других мероприятий, направленных на решение региональных экологических проблем, – созываемая раз в два года Конференция министров африканских стран по проблемам окружающей среды (АМСЕН).

Во вставках на стр. 225 и 226 приводятся перечень наиболее важных региональных МСОС и некоторые подробности, связанные с соблюдением и выполнением положений этих документов. Основным результатом этих соглашений является выработка новых национальных и субрегиональных стратегий и планов действий в области охраны окружающей среды. Благодаря этим соглашениям государства-участники получили возможность корректировать диспропорции в распределении природных ресурсов. В частности, в рамках инициативы “Нил-2000” государства, по территории которых протекает эта река, ведут переговоры о новой общей схеме деятельности по развитию и справедливому распределению водных ресурсов Нила.

Препятствия на пути осуществления МСОС

В Африке на пути эффективного осуществления МСОС имеется много препятствий, в том числе:

- неудачно выбранная стратегия осуществления этих соглашений;
- нехватка средств;
- отсутствие квалифицированных кадров в различных областях деятельности национального масштаба, имеющих отношение к МСОС;
- недостаточно активное участие заинтересованных организаций соответствующих стран и широкой общественности в переговорах по МСОС;
- несоответствие некоторых МСОС национальным приоритетам в природоохранной сфере;
- отсутствие понимания сути МСОС.

Стратегия, необходимая для эффективного осуществления МСОС, включает:

- повышение осведомленности лиц, принимающих решения, а также широкой общественности о содержании МСОС, необходимых последующих мероприятиях и результатах реализации соответствующих соглашений; повышение уровня осведомленности подразумевает информирование по имеющимся альтернативным стратегиям и их анализ, в особенности в отношении стратегий, стимулирующий участие частного сектора в осуществлении МСОС;
- повышение потенциала национальных учреждений, включая обеспечение их финансирования из различных источников, обучение кадров, разработку и передачу технологий;
- создание внутрирегионального механизма реализации программ, имеющих отношение к МСОС;
- обеспечение активного участия африканских специалистов в переговорах по этим соглашениям;
- перевод текстов МСОС на различные языки и обеспечение их правильного понимания.

Планы действий

В последнее десятилетие многие природоохранные ведомства в африканских странах, таких как Буркина-Фасо, Кения, Конго, Мадагаскар, Того и Уганда, подготовили новые национальные стратегии охраны природы, планы действий в области лесоводства, национальные планы действий по окружающей среде и планы действий по борьбе с опустыниванием. Разработка этих стратегий и планов часто проходила при поддержке международных организаций, в том числе ФАО, МСОП, ПРООН, ЮНЕП, ЮНСО и Всемирного банка.

Однако эти начинания нередко осуществляются в отрыве от общих планов национального развития, не связаны и не объединены с другими экономическими и отраслевыми планами. Вследствие этого многие из них лишены полномасштабной помощи и поддержки ключевых министерств, что необходимо для их эффективного осуществления (UNEP 1993). Некоторым из них присущи другие недостатки, в частности слишком общий характер рекомендаций, непроработанность таких стратегических вопросов, как назначение ответственных за осуществление планов ве-

Основные региональные МСОС

Соглашение	Место и дата заключения
Конвенция об африканской мигрирующей саранче	Кано, 1962 г.
Конвенция и Статус об освоении бассейна озера Чад	Форт-Лами, 1964 г.
Фитосанитарная конвенция для Африки	Киншаса, 1967 г.
Африканская конвенция об охране природы и природных ресурсов	Алжир, 1968 г.
Конвенция относительно статуса реки Сенегал	Нуакшот, 1972 г.
Конвенция о создании постоянно действующего межгосударственного комитета по борьбе с засухой в зоне Сахель	Уагадугу, 1973 г.
Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения	Барселона, 1976 г.
Конвенция о создании Управления бассейна реки Нигер	Фарана, 1980 г.
Конвенция о сотрудничестве в области охраны и развития морской и прибрежной среды региона Западной и Центральной Африки	Абиджан, 1981 г.
Региональная конвенция по охране среды Красного моря и Аденского залива	Джидда, 1982 г.
Конвенция об охране, регулировании и освоении морской и прибрежной среды Восточноафриканского региона	Найроби, 1985 г.
Протокол об охраняемых районах и дикой фауне и флоре Восточноафриканского региона	Найроби, 1985 г.
Соглашение о Плане действий по экологически рациональному использованию общей системы реки Замбези	Хараре, 1987 г.
Бамакская конвенция о запрещении ввоза в Африку опасных отходов и о контроле за их трансграничной перевозкой и ликвидацией в пределах Африки	Бамако, 1991 г.
Лусакское соглашение о совместных операциях по пресечению незаконной торговли дикой фауной и флорой	Лусака, 1994 г.
Договор о создании рыболовной организации на озере Виктория	Кисуму, 1994 г.
Протокол САДК по совместно используемым системам водотоков	Йоханнесбург, 1995 г.

домств и определение сроков реализации, отсутствуют подробные расчеты затрат, не урегулированы условия финансирования. Кроме того, большинство планов действий посвящены исключительно национальным проблемам и в них не уделяется достаточного внимания трансграничным аспектам предлагаемой деятельности.

Законодательство и учреждения

После Экологического саммита 1992 года некоторые страны, например Бенин, Гана, Малави, Мали, Мозамбик, Сейшельские Острова, Уганда, Эритрея и Эфиопия, предприняли важные шаги, включив права и обязанности граждан в сфере окружающей среды в свои конституции. На субрегиональном уровне Договор САДК 1992 года предусматривал достижение следующих основных целей: “добиться развития и экономического роста, бороться с нищетой, повысить уровень и качество жизни людей на Юге Африки” и “достичь устойчивого использования природных ресурсов и эффективной защиты окружающей среды” (SADC

Осуществление и соблюдение некоторых региональных МСОС

Африканская конвенция об охране природы и природных ресурсов

Результатом Конвенции, участниками которой являются 30 стран региона, стало учреждение нескольких национальных парков и природных заповедников, обеспечивающих экономическую отдачу за счет туризма. В частности, в Замбии организовано 19 национальных парков общей площадью 6,4 млн. га (8,4 процента территории этой страны) и четыре птичьих заказника. Еще 16,6 млн. га (22 процента территории Замбии) занято зонами регулируемой охоты, и, в дополнение к этому, здесь созданы также обширные лесные заповедники (IUCN ROSA 1995). Цели и задачи Конвенции получили отражение в национальном законодательстве стран региона, в частности в Зимбабве в Законе о контроле за отловом животных (1973 год) и Законе об охране парков и дикой природы (1975 год).

Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения

Все страны Средиземноморья и Европейского сообщества являются участниками Барселонской конвенции, в рамках которой учреждены 123 охраняемые территории.

Конвенция о сотрудничестве в области охраны и развития морской и прибрежной среды региона Западной и Центральной Африки

Сфера действия Конвенции охватывает побережье от Мавритании до Намибии протяженностью около 8 тыс. км (Vernier 1995). Конвенция обеспечивает защиту и сохранение редких и хрупких экосистем. В сферу ее деятельности входят разработка руководящих принципов для проведения оценок воздействия природоохранных мероприятий, установление процедур определения степени ответственности за нанесение вреда экосистемам и размеров возмещения (UNEP 1981). Ратифицировали Конвенцию или присоединились к ней 10 государств.

Региональная конвенция по охране среды Красного моря и Аденского залива

В числе африканских стран – участниц Конвенции входят Джибути, Египет, Сомали и Судан (см. стр. 315).

Конвенция об охране, регулировании и освоении морской и прибрежной среды Восточноафриканского региона

Несмотря на то что Конвенция вместе с двумя Протоколами (один – по охраняемым территориям, фауне и флоре, второй – по борьбе с загрязнением морской среды) и Планом действий была принята еще в 1985 году, ее ратификация проходит крайне медленно. Содержание Конвенции, которую ратифицировали (или к которой присоединились) Кения, Коморские Острова, Сейшельские Острова, Сомали, Танзания и Франция (остров Реюньон), в настоящее время пересматривается с учетом тех событий, которые произошли после ее принятия.

Бамакская конвенция о запрещении ввоза в Африку опасных отходов и о контроле за их трансграничной перевозкой и ликвидацией в пределах Африки

В дополнение к Базельской конвенции настоящий документ учитывает особые условия Африканского континента, не нашедшие полного отражения в Базельской конвенции. Бамакская конвенция налагает на государства-участники обязательства по контролю и предотвращению трансграничной перевозки или ввоза опасных отходов и по реализации превентивных мер против рецидива таких действий. Обе конвенции были задуманы после того, как три африканские страны стали жертвами захоронения токсичных отходов с губительными последствиями. Однако Конвенцию, вступившую в силу 22 апреля 1998 года, подписали менее половины африканских стран. Некоторые государства, возможно, сознательно задерживают ее ратификацию, так как размещение опасных отходов приносит им высокие прибыли.

Лусакское соглашение о совместных операциях по пресечению незаконной торговли дикой фауной и флорой

Соглашение направлено на снижение и в конечном счете ликвидацию нелегальной торговли дикой фауной и флорой. Ратифицировано шестью странами и вступило в силу 10 декабря 1996 года. Соглашение тесно увязано с СИТЕС, но в нем содержатся положения относительно полномочий по рассмотрению нарушений национального законодательства.

Договор о создании рыболовной организации на озере Виктория

С 1994 года Договор открыт для всех государств, на территории которых расположено озеро Виктория. Подписан Кенией, Танзанией и Угандой, но ратифицирован только Танзанией.

Протокол Сообщества по развитию Юга Африки (САДК) по совместно используемым системам водотоков

В Протоколе содержится призыв к справедливому распределению ответственности между государствами в отношении совместного использования и регулирования систем водотоков. Государства – участники Протокола берут на себя обязательство прилагать все усилия для повышения уровня жизни своих граждан, а также охраны и оздоровления окружающей среды с целью стимулирования устойчивого развития. Хотя Протокол и подписали 8 из 12 стран – участниц САДК (Анголе и Замбии требуется больше времени на рассмотрение вопроса о подписании), он до сих пор не ратифицирован ни одной из стран.

Источник: UNEP 1997

1996). На региональном уровне ОАЕ признала право человека на безопасную окружающую среду, заявив, что “все люди имеют право существовать в условиях приемлемой для всех окружающей среды, благоприятной для их развития” (United Nations 1990).

В последние два десятилетия многие страны приняли целый ряд новых природоохранных законов и нормативных документов. Одним из отрицательных последствий приверженности укреплению природоохранных мер стали дробление и дублирование как властных полномочий, так и ответственности за реализацию этих мер. Например, в Зимбабве 10 различных министерств следят за выполнением примерно 20 законов, имеющих отношение к охране окружающей среды. Похожая ситуация сложилась и в Ботсване, где за выполнение 33 природоохранных законов отвечают 8 министерств (SADC 1998). Картина еще более усложняется в таких странах, как Южная Африка, где ответственность за природоохранные мероприятия несут совместно центральные и региональные органы власти (DEAT 1996). В результате в настоящее время некоторые страны пересматривают свою законодательную базу с целью консолидации, рационализации и усиления ее природоохран-

ной составляющей. В качестве приоритетных рассматриваются такие требования, как совершенствование и приведение законов в соответствие с современным уровнем научных знаний, устранение дублирования и противоречия функций, установление более реалистичных и жестких санкций для стимулирования выполнения законов, разъяснение и соразмерное распределение ответственности между различными государственными министерствами, а также выявление и заполнение пробелов в законодательной базе по охране окружающей среды (UNEP 1993).

В Африке к югу от Сахары первое министерство по вопросам охраны окружающей среды было создано в 1975 году в бывшем Заире. К началу 90-х годов в большинстве стран был создан широкий круг институциональных механизмов для защиты окружающей среды и улучшения ее качества. В частности, многие государства Севера и Юга Африки создали новые природоохранные министерства, в то время как большинство восточноафриканских государств предпочли образовать самостоятельные координационные природоохранные структуры, такие как Национальное управление по охране и рациональному использова-

нию окружающей среды и Национальный секретариат по проблемам окружающей среды в Кении. В странах Западной и Центральной Африки встречаются как природоохранные министерства, так и координирующие организации. Природоохранные подразделения часто включаются в состав существующих министерств. В Камеруне, например, охрана окружающей среды тесно связана с лесным хозяйством, в Буркина-Фасо – с использованием водных ресурсов, в Гане – с наукой и технологиями, в Зимбабве – с туризмом.

В число специально созданных на субрегиональном уровне структур входят Группа по окружающей среде в Секретариате Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), Межправительственный орган по вопросам развития, Координационная группа Сектора окружающей среды и рационального землепользования, а также недавно созданная и базирующаяся в Лесото Координационная группа Сектора водопользования.

На региональном уровне Экономическая комиссия ООН для Африки (ЭКА) и ОАЕ уже давно имеют собственные управления по природным ресурсам. В начале 90-х годов специальный природоохранный отдел был создан также при Африканском банке развития, программа деятельности которого была недавно перестроена с целью уделения большего внимания охране окружающей среды.

Придавая новую значимость вопросам природоохранной деятельности, которая благодаря этому оказывается в центре внимания общественности, данные ведомства и структуры, на которые возлагается огромная ответственность, осуществляют весьма масштабные задачи. Они вынуждены бороться за кадры и финансирование с уже давно существующими и зачастую более могущественными отраслевыми ведомствами, чья деятельность нередко оказывает более существенное воздействие на окружающую среду и природные ресурсы, чем деятельность природоохранных структур. Начиная с 80-х годов экологически неблагоприятные последствия политики, проводимой ключевыми экономическими и отраслевыми ведомствами, сказываются на состоянии здоровья населения, равно как и на ресурсной базе, необходимой для будущего экономического развития региона. Как неоднократно подчеркивалось на Экологическом саммите 1992 года и после него, движение в направлении устойчивого развития потребует существенных изменений во многих современных стратегиях, программах, законах и методах организационного регулирования как в сфере охраны природы, так и вне ее. В частности, необходимо отойти от негативной тенденции отраслевого подхода к окружающей среде; следует разрушить множество административных и других преград на пути межведомственной координации и сотрудничества. Потребуются также разработка новых методов и подходов к планированию национального развития и учет экологических факторов при принятии решений как по государственному, так и по частному сектору экономики.

Повестка дня на XXI век содержит множество рекомендаций по более широкому использованию и включению во все крупные экономические и отраслевые стратегии и программы оценок воздействия на окружающую среду (ОВОС). После Конференции в

Рио-де-Жанейро по меньшей мере в каждой третьей стране на Африканском континенте были введены новые стратегии, законы и процедуры ОВОС. Тем не менее, хотя ОВОС и представляют значительный шаг в направлении большей экологической устойчивости, они сами по себе не могут обеспечить устойчивое развитие.

Национальные и региональные стратегии обеспечения экономической, социальной и экологической устойчивости в Африке нуждаются в закреплении и усилении посредством превращения оценок воздействия на окружающую среду в составную часть процесса принятия решений по меньшей мере по трем ключевым направлениям: оценка вероятных экологических последствий экономических стратегий и мероприятий; оценка вероятных экономических последствий экологических стратегий и мероприятий; и оценка вероятного соотношения воздействия на среду экономических и экологических стратегий (SADC 1996).

Как было подчеркнуто в докладе САДК 1996 года, “введение одновременных оценок экономического и экологического воздействия и их соотношения во все

Проблемы землепользования

Главной экологической проблемой, с которой сталкиваются многие африканские страны, продолжает оставаться деградация земель, особенно в связи с вопросами обезлесения, утраты биоразнообразия и снижения плодородия почв. Современные национальные стратегии неадекватно отражают эту проблему (World Bank 1995a) главным образом вследствие того, что ответственность за выполнение законов о защите почв, лесов и биоразнообразия раздроблена среди различных правительственных ведомств. Местные жители и общины, которые могут понести наибольшие потери и которые первыми чувствуют губительные последствия деградации земель, редко приглашаются к участию в консультациях или к планированию и осуществлению многочисленных природоохранных и природовосстановительных программ. Большинство коренного населения страдает от нищеты, а существующие стратегии в области энергетики сельского и лесного хозяйства и рационального природопользования не обеспечивают ему необходимой поддержки и возможности выбора.

Схемы землепользования зачастую слишком сложны. В Малави, например, процесс аренды земли состоит из 33 этапов (Okoth-Ogendo 1998). Существующий режим землепользования зачастую не допускает простого и прямого включения разумных принципов землепользования в условия доступных для большинства населения соглашений аренды и осуществимых на практике прав собственности.

Земельная политика (или ее отсутствие) и земельное законодательство часто базируются на феодальных формах землепользования, возникших в XIX веке в Англии. Их применимость в условиях африканской культуры и сложившихся здесь форм собственности всегда представлялась проблематичной и несоразмерной. Политика правительств большинства африканских стран не удовлетворяет назревшей необходимости осуществления, при участии заинтересованных сторон, необходимых и эффективных стратегий и выработки соответствующего законодательства по земельным и природным ресурсам.

Однако многие стремятся придать законченную форму различным точкам зрения, планам действий и организационным механизмам, чтобы внести ясность в вопросы собственности на землю и разработать взаимосвязанные нормативы, обеспечивающие справедливое, устойчивое и рациональное использование земель и природных ресурсов. В этом плане действия правительств некоторых стран, в том числе Малави, Мозамбика, Танзании, Уганды, Эритреи и Южной Африки, включают составление различных обзоров, разработку отраслевой политики, учреждение земельных комиссий, целевых групп (с привлечением общественности или без нее) (Okoth-Ogendo 1998). Закон Уганды о земле 1998 года предусматривает аренду земли, право собственности на землю и пользования ею, гарантирует возможность аренды земли людям (таким, как скваттеры), которые изначально полностью зависели от землевладельцев (Land Act of Uganda 1998). Этот Закон укрепляет положения Конституции Уганды 1995 года, в соответствии с которой граждане наделены правом контроля за использованием земель, причем ранее всевластная Земельная комиссия Уганды теперь может распоряжаться земельными ресурсами только от имени правительства, а все административные вопросы решаются в районных земельных управлениях.

ключевые секторы политики (ОВОС³), конечно, не упростит процесс принятия решений. ОВОС³ скорее увеличат, чем сократят число и сложность компромиссов, связанных с большинством основных проблем. Тем не менее ОВОС³ значительно повысят шансы принятия более правильных решений, направленных на достижение устойчивого развития. Выявляя, конкретизируя и, по возможности, разъясняя суть этих компромиссов, ОВОС³ все в большей степени будут побуждать ответственных за принятие решений лиц оценивать и защищать свой политический курс с точки зрения экономической, социальной и экологической устойчивости” (SADC 1996).

Еще одна хроническая для природоохранных организаций проблема – это нехватка соответствующего персонала, опыта, финансирования и оборудования, необходимых для выполнения и обеспечения соблюдения многих действующих национальных законов и международных конвенций. Многие страны нуждаются в программах по укреплению природоохранных организаций и повышению их потенциала, а также в поддержке со стороны правительств. В целом практикуемый в большинстве стран регламентарный подход к защите окружающей среды и использованию природных ресурсов необходимо сочетать с более широким использованием экономических инструментов и законодательных стимулов (UNEP 1993) с постепенным наделением сельских общин правом распоряжаться природными ресурсами на землях, от которых зависит их существование (см. также вставку “Проблемы землепользования” на стр. 227).

Экономические меры

Острая необходимость ускорения экономического роста и борьбы с нищетой вынуждает африканские государства осуществлять лишь краткосрочные стра-

Цена бездействия: Нигерия

“Традиционным сдерживающим фактором для правительства и частного сектора в нашей и других странах при принятии новых мер по защите окружающей среды являются опасения по поводу возможных издержек, связанных с этими мероприятиями. Эта неведомая опасность оттолкнула на задний план не менее важную проблему растущих экономических, социальных и экологических издержек бездействия.

В рамках исследования, проведенного недавно Всемирным банком (World Bank 1990a), была предпринята комплексная оценка рисков и огромных издержек, которые понесет страна, если не будут приняты меры для разрешения по меньшей мере восьми важнейших экологических проблем.

В долгосрочном плане убытки Нигерии, вызванные деградацией окружающей среды, при отсутствии краткосрочных восстановительных мероприятий по восьми приоритетным направлениям уже подсчитаны (см. таблицу).

В целом ежегодные долгосрочные потери Нигерии в связи с бездействием по целому ряду обостряющихся экологических проблем исчисляются суммой примерно в 5 млрд. долл. США”.

Источник: FEPA 1991

Ежегодная цена бездействия (млн. долл. США)	
Деградация структуры почвы	3 000
Загрязнение вод	1 000
Обезлесение	750
Береговая эрозия	150
Овражная эрозия	100
Потери рыбных ресурсов	50
Водяной гиацинт	50
Потери диких животных и растений	10
Итого:	5 110

тегии роста, которые переносят бремя экологических и экономических издержек на следующее поколение. В то же время совершенно очевидно, что все усиливающаяся деградация окружающей среды и истощение природных ресурсов – это и следствие, и причина нищеты. Более того, издержки пренебрежения окружающей средой весьма существенны. В частности, подсчитано, что в Нигерии долгосрочные издержки, связанные с бездействием в деле предотвращения деградации окружающей среды, составляют более 5,1 млрд. долл. США в год, что превышает 15 процентов от ВВП (World Bank 1990a). Некоторые из негативных последствий деградации необратимы. Подземные воды, загрязненные промышленными и сельскохозяйственными химикатами, с трудом поддаются очистке. Чтобы восстановился почвенный покров, смытый или развеянный всего за несколько лет, потребуются века. Вымершие виды растений и животных исчезли навсегда, а вместе с ними – их потенциальная польза для здоровья людей, экономики и других сфер жизни.

Чтобы избежать этих все растущих экологических и экономических издержек, правительства некоторых стран приступили к рассмотрению значительно более широкого спектра регламентирующих действий и экономических мер, а также их сочетания с целью стимулирования и ускорения перехода к развитию, устойчивому в экономическом, социальном и экологическом плане. Эти экономические меры и стимулы включают изменения в налоговой политике, допускающие налоговые вычеты на ускоренную амортизацию, списание налоговой задолженности, а в ряде случаев, как, например, в Замбии, снижение или полную отмену ввозных пошлин на экологичные технологии и оборудование, предназначенное для контроля выбросов загрязняющих веществ (World Bank 1995a).

Введение так называемых “зеленых” налогов, призванных побуждать производителей и потребителей к охране окружающей среды, является сравнительно новым стимулом, и в силу этого многие современные системы налогообложения и формы природопользования несовместимы с такими налогами (World Bank 1995a). Наиболее перспективными инструментами представляются косвенные налоги, такие как НДС и акцизы, использование которых возможно, например, в результате региональной экономической интеграции в рамках САДК.

Маврикий посредством принятия в 1993 году Закона о расширении промышленного производства (GOM 1993) предоставляет производственным предприятиям освобождение от таможенных пошлин, налоговые кредиты и другие стимулы при ввозе в страну оборудования по снижению загрязнения и охране окружающей среды, а также другого современного оборудования и техники, способствующих экономическому, промышленному и технологическому развитию. Другой документ – Закон о защите окружающей среды – предусматривает штрафы за вред, наносимый природе, и компенсацию издержек на очищение загрязненных экосистем в соответствии с принципом “загрязнитель платит” (GOM 1991).

Корректировка стратегий, направленная на предотвращение деградации окружающей среды, может

снизить государственные расходы. В частности, такую возможность дает упразднение субсидий в сельском хозяйстве и других отраслях, стимулирующих обезлесение или использование маргинальных земель, либо, как в Египте, снижение скрытых субсидий, когда тарифы на коммунальные услуги, в первую очередь воду, не покрывают реальных расходов. Источником необходимых бюджетных поступлений могут стать, в частности, штрафы за сбросы загрязненных вод, сборы за пользование услугами и за производство определенной продукции, а также различные административные сборы. Средства, полученные таким образом, могут затем использоваться для финансирования дополнительных мер по восстановлению и защите окружающей среды. В Гане изучается вопрос о введении системы купли-продажи лицензий на выбросы как способа снижения и регулирования промышленного загрязнения в лагунах Корле и Чему (World Bank 1995a).

Министерства финансов и национальные статистические службы некоторых стран рассматривают вопрос реформирования систем национальных счетов с целью более полного отражения масштабов воздействия экономического развития на качественные и количественные показатели базы природных ресурсов, от состояния которой зависит будущее развитие. Например, в Ботсване и Намибии разработаны счета природных ресурсов, позволяющие более точно оценить их экономическую значимость и варианты их эксплуатации (Markandya and Perrings 1991). Аналогичное начинание, прежде всего в области использования водных и лесных ресурсов, предпринято на Мадагаскаре (ONE 1997). В число других нововведений входит создание промышленными предприятиями и частными организациями специальных фондов защиты окружающей среды, существующих на выделяемые правительствами средства. Подобные структуры уже созданы в Бенине, Кот-д'Ивуаре, Нигере и на Сейшельских Островах.

Развитие промышленности и новые технологии

Промышленность Африки имеет весьма ограниченный доступ к экологичным технологиям. Изначально ее целью было максимальное наращивание производства, практически без учета вреда, наносимого окружающей среде. Хотя национальные центры экологических производств уже учреждены в Зимбабве, Танзании и Тунисе (UNEP 1998), многие предприятия еще не располагают информацией о потенциальных преимуществах более чистого производства. Не существует, как правило, и соответствующей законодательной базы. Зачастую многие страны в большей степени заняты привлечением иностранных инвестиций, а ужесточение стандартов производства может помешать этому.

Тем не менее некоторые транснациональные корпорации, местные компании и крупные горнодобывающие предприятия уже начинают принимать экологические нормативы, имеющие упреждающий характер. Например, производственные стандарты Между-

народной организации по стандартизации ISO 9000 уже активно применяются в Зимбабве, Маврикии и Южной Африке. Хотя использование стандартов ISO, равно как и некоторых других, еще не является обязательным, все больше компаний руководствуются ими при производстве продукции, ориентированной на зарубежные рынки, где предъявляются все возрастающие требования к экологической безопасности продукции. Маврикий планирует введение правил контроля за промышленными отходами с целью стимулирования промышленных предприятий к саморегулированию и внедрению экологически чистых технологий в преддверии принятия стандартов ISO 14 000.

В ряде стран поощряется внедрение более чистого производства посредством стимулирования и создания специальных служб поддержки. В частности, на Маврикии активно используются различные схемы поощрения за успехи в деле охраны окружающей среды, действуют местные органы аккредитации и сертификации, предоставляются льготные кредиты для инвестиций в производство бытовых нагревателей, использующих солнечную энергию. Эта страна также участвует в экспериментальном проекте ЮНЕП по применению более чистых технологий при производстве сахара и в пищевой промышленности, а также в производстве трикотажа и в туризме.

Финансирование природоохранной деятельности

Сведения в отношении финансирования природоохранной деятельности в Африке разрознены и неполны. При подготовке Повестки дня на XXI век было установлено, что переход развивающихся и особенно наименее развитых стран к устойчивому развитию потребует крупных капиталовложений. При этом основным источником финансирования этих стран должна стать официальная помощь в целях развития (ОПР). Средства также поступают из государственного и частного секторов экономики, например благодаря списанию части долга, и за счет использования новых финансовых механизмов, в частности различных экономических инструментов, программ совместной деятельности, а также национальных и международных природоохранных фондов.

Для развивающихся стран, особенно в Африке, ОПР – основной источник внешнего финансирования, который необходим для эффективного осуществления Повестки дня на XXI век и в целом не может быть замещен поступлениями частного капитала (Osborne and Bigg 1998). Однако на всем протяжении 90-х годов ОПР снижалась как в реальном выражении, так и в долях от ВВП, и перспективы изменения тенденции неясны. Тем не менее доля стран Африки к югу от Сахары в общем объеме помощи несколько возросла – с 37 процентов в 1990 году до 39 процентов в 1998 году (World Bank 1999).

Изменения претерпевает также и структура ОПР – происходит ее перераспределение в пользу тех отраслей, которые дают более ощутимый выход товаров широкого потребления, и в пользу стран, где осуще-

ствляются более рациональные стратегии (World Bank 1999). Согласно данным Всемирного банка, средний показатель эффективности проводимых стратегий значительно улучшился в странах Африки к югу от Сахары, и ряд государств, включая Мали, Уганду и Эфиопию, встали на рациональный по отношению к окружающей среде путь развития (World Bank 1999).

Имеющиеся данные, хотя и изобилуют недостатками, показывают, что доля двусторонних обязательств по ОПП в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов выросла в период с 1990 по 1996 год в денежном и процентном выражении – с 5,3 до 6,5 млрд. долл. США, или с 18 до 25 процентов от общей суммы помощи развивающимся странам. Доля многосторонних обязательств по ОПП в этой сфере снизилась за тот же период с 25 до 16 процентов (CSD 1998).

Хотя некоторое время назад и произошло неожиданно значительное увеличение потоков частного капитала в развивающиеся страны, в том числе прямых иностранных инвестиций (ПИИ), эти вливания были направлены в основном в страны Азии и Латинской Америки со средним уровнем доходов. Маловероятно, чтобы африканские государства получили сколько-нибудь значительную выгоду по причине высокого уровня задолженности, масштабы которой негативно влияют на внутренние инвестиции, в том числе те, которые служат средством привлечения частного капитала (CSD 1997).

Некоторый прогресс в направлении уменьшения налогового бремени Африки уже достигнут в рамках Инициативы в отношении бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ), которая способствует размещению финансовых средств преимущественно в странах с устойчивыми экономическими показателями. К январю 1999 года из 12 стран, рассматриваемых в рамках Инициативы на предмет их зачисления в указанную категорию, 10 представляли Африку. Для пяти из них – Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуара, Мали, Мозамбика и Уганды – уже согласовано уменьшение налогового бремени с общим сокращением объемов обслуживания долга в 4,8 млрд. долл. США. Параллельно с этим в отношении Гвинеи-Бисау, Мавритании и Эфиопии рассматривается сокращение задолженности общим объемом приблизительно в 2,45 млрд. долл. США. Подлежит рассмотрению вопрос о включении еще шести африканских государств в категорию БСКЗ. В их числе – Гвинея, Замбия, Нигер, Танзания, Того и Чад (World Bank 1999). Тем не менее необходимы дальнейшие шаги по снижению внешней задолженности государств Африки к югу от Сахары.

Что касается финансирования природоохранной деятельности африканскими странами из собственных источников, то в этой сфере произошло увеличение числа национальных организаций, созданных в большинстве государств региона специально для решения экологических проблем. Это обстоятельство наглядно демонстрирует то внимание, которое в странах Африки уделяется экологическим проблемам как в политическом, так и в финансовом отношении. Масштабы государственного финансирования природоохранной деятельности в африканских странах,

включая денежную и натуральную составляющие, значительно возросли после Конференции ООН по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), хотя по-прежнему остаются недостаточными.

Новыми финансовыми механизмами являются природоохранные фонды, способные привлекать средства из различных источников, включая резервируемые для специальных целей налоги и сборы, концессионные гранты и ссуды, схемы "долги в обмен на охрану природы" и процент с накоплений благотворительных фондов. Деятельность природоохранных фондов направлена на обеспечение долгосрочного финансирования соответствующих программ. Число подобных фондов постоянно растет, что свидетельствует об их успешной работе (CSD 1997). Фонды, финансируемые правительствами, ФГОС, предприятиями частного сектора экономики, уже созданы в Бенине, Конго, Кот-д'Ивуаре, Мадагаскаре, Нигере, на Сейшельских Островах, в Уганде и других странах (World Bank 1990b и 1995b).

Некоторые африканские государства активно применяют механизм "долги в обмен на охрану природы" с целью получения дополнительных финансовых ресурсов на охрану и рациональное использование окружающей среды. Этот механизм позволяет конвертировать часть внешнего долга стран во внутренние ценные бумаги и оказывать поддержку природоохранной деятельности и экологическим программам. Подобный механизм использовался в Замбии, Мадагаскаре и Судане, где привлеченные средства пошли на поддержку экологического просвещения, устойчивого развития, охраны природы и рационального использования экосистем охраняемых территорий, а также на составление реестра находящихся под угрозой исчезновения видов. На эти средства создавались и благотворительные фонды, проценты с сумм накоплений которых шли на финансирование природоохранной деятельности.

Международные финансовые организации, включая Фонд глобальной окружающей среды (ФГОС) и Многосторонний фонд Монреальского протокола, инвестировали в развивающихся странах средства в проекты, имеющие отношение к защите глобальной окружающей среды. К середине 1998 года Африке было выделено около 22 процентов средств ФГОС, что составило 419 млн. долл. США, из них 33 процента пошло на финансирование сохранения биоразнообразия, 38 процентов – на рациональное использование международных водных ресурсов и 11 процентов – на финансирование деятельности, связанной с последствиями изменения климата (GEF 1998).

Все больший интерес к результатам реализации своих проектов в развивающихся странах как в экологическом, так и в социальном плане проявляет Всемирный банк. Общая сумма вложений Банка в природоохранные проекты в Африке возросла со 125 млн. долл. США, утвержденных в 1990 финансовом году, до приблизительно 282 млн. долл. США в 1997 финансовом году (включая средства ФГОС). Природоохранные проекты финансировались также из целого ряда других источников, включая правительства, двусторонние и многосторонние фонды, НПО и частный сектор. Всего в 1998 финансовом году в Африке осуществлялось 56 природоохранных про-

ектов, финансируемых Всемирным банком, на общую сумму 898 млн. долл. США (World Bank 1998).

В сфере увеличения финансирования природоохранной деятельности в Африке достигнут некоторый прогресс, хотя, исходя из имеющейся информации, оценить его масштабы нелегко. Тем не менее предстоит сделать значительно больше, для чего необходимо увеличить приток капитала в природоохранную сферу из государственного и частного секторов экономики. Что касается внешних источников финансирования, то здесь в число нерешенных проблем, имеющих особое значение для африканских стран, входят снижение ОПР и неосуществленные обязательства ЮНСЕД по увеличению ОПР до уровня, считающегося необходимым для осуществления Повестки дня на XXI век, а также снижение долгового бремени стран Африки. На уровне отдельных государств требуются рассмотрение и дальнейшая разработка более широкого спектра инструментов и механизмов осуществления природоохранных стратегий, реструктуризация государственных расходов, более активное участие частного сектора и использование новых механизмов (CSD 1997).

Участие населения

Активное участие общественности в решении природоохранных проблем стимулирует более ответственное отношение отдельных граждан к своей деятельности и побуждает правительства рассматривать экологические проблемы более открыто и эффективно. Хотя в целом участие общественности в процессах принятия решений в Африке переживает подъем, необходимо существенно расширить доступ женщин и молодежи к решению проблем (SARDC/IUCN/SADC 1994). Участие общественности в составлении отчетов о состоянии окружающей среды в таких странах, как Зимбабве, Лесото, Малави и Южная Африка, – это реальный пример того, как все заинтересованные стороны могут быть вовлечены в процесс принятия решений. Обычным явлением в настоящее время стали также консультации с общественностью по вопросам нового природоохранного законодательства, например по так называемому Зеленому документу по окружающей среде в Южной Африке (DEAT 1996) и по Закону о рациональном использовании природных ресурсов в Зимбабве.

Местным жителям часто известны причины таких проблем, как обезлесение или эрозия почвы, и способы их решения. Они хорошо знают, где искать и как применять растения с уникальными свойствами и как предотвратить вред, который наносят сельскохозяйственным посевам дикие животные. Вовлечение общественности позволяет мобилизовать этот комплекс знаний и жизненный опыт населения, что увеличивает эффективность государственных инициатив. В то же время, когда людям позволяют участвовать в оценке различных проблем, ресурсов и перспектив, они получают новую для себя информацию и расширяют свое представление о факторах, определяющих их существование (FAO 1994).

Широкое применение знаний и опыта коренного населения позволило более рационально использо-

вать природные богатства Юга Африки. Осуществлялось это через специально созданную Региональную сеть систем знаний коренного населения. В качестве еще одного примера можно привести Программу по управлению исконными ресурсами общинных территорий в Зимбабве, в рамках которой местные общины были допущены к управлению ресурсами дикой природы. Первоначально данная программа предназначалась для совершенствования систем управления дикой природой, в первую очередь популяциями крупных млекопитающих, но в настоящее время в ее сферу включены также и другие природные ресурсы, в частности леса. Концепция управления природными ресурсами при участии заинтересованной общественности была взята на вооружение и некоторыми другими странами. В результате возник целый ряд подобных программ, примерами которых могут послужить Административная программа проектирования районов регулируемого охотничьего промысла в Замбии и Программа рационального использования природных ресурсов, разработанная при участии местных общин, в Намибии (SARDC, IUCN and SADC 1994).

Имеются также примеры недостаточного участия общественности в разработке и применении природоохранных стратегий. В частности, в Замбии в пределах охотничьих заказников местное население не имеет реальной возможности влиять на управление ресурсами дикой природы, что связано с непониманием сути охраны окружающей среды и отчасти с неспособностью ведомств четко сформулировать местные потребности и перевести их в плоскость стратегий развития. Хотя коренное население официально представлено своими местными лидерами в принимающих решения структурах Замбии и среди этих представителей есть вожди племен и главы административных районов, эти организации часто обвиняются в том, что они неверно представляют мнения и интересы местного населения (Chenje 1997).

Информация и просвещение в области окружающей среды

При подготовке и проведении Экологического саммита 1992 года и в ходе последующих действий правительства многих стран активно вовлекали в природоохранную деятельность представителей частного сектора экономики, научное сообщество, НПО и заинтересованные общины. Это привело к признанию того, что национальные планы развития и природоохранные стратегии осуществляются гораздо успешнее, если они пользуются поддержкой информированной и заинтересованной общественности.

Повсеместно в Африке происходило расширение программ просвещения и повышения осведомленности о проблемах окружающей среды (см., например, вставку на стр. 232). В большинстве африканских стран экологическое просвещение в настоящее время включено в школьные программы. В Кении преследуется цель “выработать новую линию поведения граждан, групп людей и общин в отношении окружающей

среды” и “предоставить каждому человеку возможность беспрепятственно получать знания и навыки, необходимые для рационального использования природного богатства, формировать свою гражданскую позицию и брать на себя определенные обязательства в сфере охраны окружающей среды” (Kenya 1994).

Пропагандирование неформальных программ просвещения и повышения осведомленности о проблемах окружающей среды осуществляется на национальном и региональном уровнях посредством специальных природоохранных демонстрационных проектов, информационных бюллетеней, плакатов, радио- и телевизионных программ, семинаров и практикумов. В Нигере большое число лесоводческих, почвоохранных и почвовосстановительных проектов осуществляется на добровольной основе студентами и представителями общин (Niger 1998).

В последнее время произошло значительное укрепление региональных центров и сетей, таких как Южноафриканский центр по научным исследованиям и документации, Африканский центр технических исследований (АЦТИ) в Восточной Африке, Центр по окружающей среде и развитию для арабского региона и Европы (СЕДАРЕ) в Северной Африке и Сеть по проблемам окружающей среды и устойчивому развитию в Африке (НЕСДА) в Западной и Центральной Африке, в целях обеспечения специализированных услуг и предоставления знаний и опыта в сфере рационального природопользования. Однако большинство этих структур уязвимы, поскольку зависят от финансирования со стороны государства и различных доноров. Их неспособность конкурировать с частным сектором и международными организациями с точки зрения оплаты труда в конечном счете приводит к “утечке мозгов” как в пределах Африки, так и за рубеж. В отдельных странах Африки и на международном уровне весьма слабы также связи между учеными, что ведет к нежелательному дублированию исследований. Необходимо налажи-

вать связи, чтобы сделать использование существующих знаний и опыта в области окружающей среды более эффективным, рациональным и экономически целесообразным.

Усилиями ООН и других международных и региональных организаций учреждены национальные и региональные базы данных по климату (МГИК), почвам (ФАО) и биологическому разнообразию (ВЦМП). Продолжается развитие и совершенствование систем обмена информацией, но сдерживающим фактором остается проблема доступа к современным системам связи. Укреплению связей и обмену информацией препятствуют также языковые барьеры. На Экологическом саммите 1992 года национальные доклады о состоянии окружающей среды заложили основу для дальнейшей отчетности, которая, в свою очередь, предоставила новую информацию, необходимую для проведения на субрегиональном уровне оценок состояния окружающей среды и составления документов, подобных докладу “Состояние окружающей среды на Юге Африки” (SARDC, IUCN and SADC 1994).

Проблемы наличия и доступности природоохранной информации решаются в странах Африки путем создания соответствующих специализированных подразделений в рамках правительственных организаций, систем и сетей природоохранной информации на национальном и субрегиональном уровнях, а также путем активного участия стран континента в подобных инициативах регионального и глобального масштабов. Такие подразделения и информационные центры, как, например, Национальный центр природоохранной информации Уганды, создают и распространяют целый ряд информационных продуктов в форме статистических отчетов, проблемных и отраслевых сообщений и докладов о состоянии окружающей среды, а также общедоступных информационных материалов как в виде печатных документов, так и все чаще в электронной форме через Интернет. Некоторые африканские страны приступили к принятию отдельных принципов, изложенных в Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Центр экологического просвещения “Умгени-Вэлли”

“Умгени-Вэлли” – это название Центра экологического просвещения САДК в Южной Африке. Центр широко известен среди природоохранных клубов и издал ряд наглядных пособий для просвещения в области окружающей среды, в том числе:

- серия элементарных практических руководств для работы на местах, рассчитанных на людей, не обладающих глубокими знаниями в области окружающей среды. Этими руководствами можно пользоваться как в аудитории, так и при проведении практических исследований;
- серия руководств для начинающих натуралистов, в которых доступным языком рассказывается о некоторых растениях и животных;
- комплекты для анализа воды, включая наборы “Action Starter Kit” для определения качества воды и “Coliform Kit” для оценки содержания в пресной воде кишечной палочки;
- справочники для учителей;
- информационные бюллетени по различным аспектам окружающей среды;
- практические руководства о порядке действий при решении экологических проблем, в которых внимание в основном уделяется восстановительным работам, в частности размножению коренных пород деревьев или борьбе с чужеродными видами растений.

Источник: Share-Net Resources 1996

Социальная политика

Основная цель и главный приоритет социальной политики – это борьба с бедностью. Первоочередными политическими задачами остаются улучшение состояния здоровья населения, увеличение доходов, подъем образовательного уровня и улучшение условий жизни бедного большинства континента с целью обеспечения политической и социальной стабильности, необходимых для достижения большей экономической и экологической устойчивости в регионе. Принимая инновационный подход интегрирования проблем охраны окружающей среды и развития, предложенный в Повестке дня на XXI век, для того чтобы содействовать применению и осуществлению этой программы в большинстве субрегионов Африки, необходимо добавить третий, решающий эле-

мент. Речь идет о справедливости – том утраченном звене, которое связывает воедино другие элементы стратегии. Африка испытывает потребность в более справедливом распределении потенциальных возможностей и преимуществ национального экономического развития стран и программ международной помощи. В настоящее время явно недостаточна доля программ национальной и международной помощи, доходящих до бедного большинства населения или приносящих ему ощутимую пользу (SARDC, IUCN and SADC 1994).

САДК выработало новую политику и стратегию охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в целях справедливого и устойчивого развития. Их главная цель – обеспечить поддержку форм развития, устойчивых в экономическом, социальном и экологическом плане (SADC 1994). Хотя отправной точкой новой стратегии является экологическая устойчивость, столь же большое значение придается экономической и социальной устойчивости.

Заключение

В исследовании ЭКА, проведенном в 1983 году в отношении перспектив развития региона, содержится ряд прогнозов на 2008 год, при условии что за это время не произойдет каких-либо крупных изменений в осуществляемых стратегиях развития (UNECA 1983). Это исследование спроектировало динамику решения таких ключевых проблем, как численность и занятость населения, низкий уровень жизни городского населения, продовольственная безопасность, промышленный рост и зависимость от внешней финансовой помощи. В результате обозначилась довольно мрачная общая картина (см. вставку справа).

С тех пор как более 15 лет назад было проведено это исследование, состояние основных проблем в Африке практически не изменилось. Во многих странах региона все еще вызывают тревогу быстрый рост численности населения и увеличение безработицы. Темпы экономического развития существенно не возросли, растет численность неимущих слоев и их доля в населении в целом. В двух субрегионах снизилось потребление продуктов питания на душу населения (см. стр. 56). Промышленное производство практически не испытало подъема, а перспективы получения дальнейшей зарубежной помощи, необходимой для решения этих проблем, уменьшились. В довершение всего обострились проблемы деградации окружающей среды и истощения природных ресурсов.

Тем не менее появились и обнадеживающие признаки. В результате демократизации форм правления, совершенствования схем государственной власти в некоторых странах и расширения сотрудничества на субрегиональном, региональном и глобальном уровнях правительства и население африканских стран все чаще разрабатывают собственные программы, направленные на изменение положения дел в сфере охраны окружающей среды. Новые программы призваны в большей степени стимулировать разработку упреждающих и превентивных подходов к проблемам окружающей среды.

Будущее Африки: взгляд из 1983 года

По результатам проведенного ЭКА в 1983 году исследования перспектив развития региона был сделан прогноз, согласно которому, при условии сохранения существующих тенденций развития, в 2008 году Африка будет иметь:

- население численностью 1,1 млрд. человек, в том числе 510 млн. трудоспособных граждан и по меньшей мере 44 млн. безработных;
- 220 млн. человек, не имеющих надлежащего жилья, бедное городское население численностью 472 млн. человек и увеличивающийся разрыв в доходах между состоятельными и малоимущими слоями населения;
- острый дефицит продовольствия и только отдельные случаи увеличения и без того низкого уровня потребления продуктов питания на душу населения;
- промышленный застой;
- возросшую потребность в зарубежной помощи, необходимой для предотвращения дальнейшего обнищания населения в регионе.

Источник: UNECA 1983

Придание проблеме бедности центрального значения в новых планах действий по достижению устойчивого развития будет способствовать тому, что новые стратегии и планы станут устойчивыми в экономическом, социальном, экологическом и политическом плане (Munro 1997).

Необходимо закрепить положительные изменения в проводимой стратегии и пропагандировать их путем регулярного проведения оценок и составления докладов о продвижении в направлении устойчивого развития. Следует также использовать новые аналитические инструменты и методы, в частности ОВОС³, контроль за устойчивостью развития, учет природных ресурсов, расчет новых макроэкономических показателей, таких как чистый устойчивый национальный продукт (UNEP 1993). Все ключевые министерства должны ежегодно отчитываться о том, как их деятельность отразилась на состоянии окружающей среды и природных ресурсов – способствовала ли она их деградации или содействовала их защите и улучшению. Эти отчеты должны стать составной частью заявок на финансирование и планов развития. В том случае, если какой-либо вид деятельности оказал негативное воздействие на окружающую среду, планы действий должны включать конкретные предложения по их исправлению и предотвращению такого рода воздействия в будущем (SADC 1998).

Достичь справедливого и устойчивого развития помогут регулярный контроль за воздействием на окружающую среду и отчеты о ее состоянии. Они позволят включить в государственную стратегию механизм выявления и устранения рудиментов неустойчивого развития. Они также помогут оценить положительные результаты, достигнутые в этой области, и наметить дальнейшие шаги в данной сфере (UNEP 1993). Однако важнее всего то, что эти меры усилят лидирующую роль правительства при переходе к устойчивому развитию, что, в свою очередь, обеспечит им поддержку нынешнего и благополучие будущих поколений.

Литература

- Achoka, A., Kapiyo and Karinge (1996). *OHA! a model for sustainable livelihood and natural resources management in Africa*. KENGO, Nairobi, Kenya
- AMCEN (1992). *The Cairo Programme for African Cooperation*. AMCEN Secretariat, UNEP Regional Office for Africa, Nairobi, Kenya
- Cameroon (1996). *The National Environment Management Plan (Volume II)*. Ministry of Environment and Forestry, Yaoundé, Cameroon
- CDIAC (1998). *Revised Regional CO2 Emissions from Fossil-Fuel Burning, Cement Manufacture, and Gas Flaring: 1751–1995*. Carbon Dioxide Information Analysis Center, Environmental Sciences Division, Oak Ridge, California, United States.
<http://cdiac.esd.ornl.gov/cdiac/home.html>
- Chenje, M. (1997). Community Participation Essential in Management of Environment. In *The Sunday Mail Magazine*, 30 March 1997, Harare, Zimbabwe
- CITES (1999). www.wcmc.org.uk/cites/
- CSD (1997). *Overall progress achieved since the United Nations Conference on Environment and Development*. Report of the Secretary-General, Addendum, Financial resources and mechanisms (Chapter 33 of Agenda 21). E/CN.17/2/Add.23, 22 January 1997. Commission on Sustainable Development, Fifth Session, 7-25 April 1997
- CSD (1998). *Financial Flow Statistics*. Commission on Sustainable Development Background Paper No. 17. Sixth Session, 20 April-1 May 1998
<http://www.un.org/esa/sustdev/finsd4.htm>
- DEAT (1996). *Green Paper: An Environmental Policy for South Africa*. Department of Environmental Affairs and Tourism, Pretoria, South Africa
- Dorm-Adzobu, C. (1995). *New Roots: institutionalizing environmental management in Africa*. World Resources Institute, Washington DC, United States
- Earth Council (1997). *Experiences and Recommendations from National and Regional Consultations for the Rio+5 Forum*. Earth Council, for the Fifth Session of the UN CSD, April 1997
- FAO (1994). *Enhancing People's Participation*. Briefing Note for National Forestry Action Programmes, by G. Borrini. FAO, Rome, Italy
- FEPA (1991). *Achieving Sustainable Development in Nigeria*. National Report for the 1992 United Nations Conference on Environment and Development. Federal Environment Protection Agency, Lagos, Nigeria
- GEF (1998). *Project Implementation Review of the Global Environment Facility - 1997*. GEF, Washington DC, United States
<http://www.gefweb.com/monitor/introme.htm#eval>
- GEF (1999a). Statement to African environmental leaders by Mohamed T. El-Ashry, Chief Executive Officer and Chairman, Global Environment Facility, Nairobi, Kenya, 4 February 1999
<http://www.gefweb.com/GEFCEO/afrenvld.htm>
- GEF (1999b). *Conclusions of the GEF Heads of Agencies Meeting*. 11 March 1999. GEF, Washington DC, United States
- Ghana (1991). *National Environmental Action Plan (Volume I)*. Environmental Protection Council, Accra, Ghana
- GOM (1991). *Environmental Protection Act. Act No. 34 of 1991*. Ministry of Environment and Quality of Life, Port Louis, Mauritius
- GOM (1993). *Industrial Expansion Act*. Ministry of Industry and Industrial Technology, Port Louis, Mauritius
- IUCN ROSA (1995). *GEF Programme Preparation - Zambia: A Review of Global Environmental Conventions and the National Environmental Action Plan with Comments on Policy, Institutional and Capacity Issues*. IUCN ROSA, Harare, Zimbabwe
- Kenya (1994). *National Environmental Action Plan*. Government of Kenya, Nairobi
- Land Act of Uganda (1998). *Land Act No. 16 of 1988, Supplement 11*. UPCC, Entebbe, Uganda
- Markandya, A. and Perrings, C. (1991). *Resource Accounts for Sustainable Development: A Review of Basic Concepts, Recent Debate and Future Needs*. LEEC Paper DP91-06. International Institute of Environment and Development, London, United Kingdom
- Maro, P. S. (1995). *Report on the SADC Sub-Regional Planning and Programming Workshop on the Follow up of the International Convention to Combat Desertification and its Urgent Action for Africa*. SADC ELMS, Maseru, Lesotho
- Munro, R. D. (1997). *Equity-led Growth for Sustainable Development in the SADC Region: Integrating EIA3 in Development Policies and Decisions*. Policy Paper for the SADC Regional Workshop on Integrating Economic, Environmental, and Equity Impact Assessments in Decision-Making, Harare, Zimbabwe, October 1997. SADC/ELMS, Maseru, Lesotho
- Niger (1998). *Plan National de l'Environnement pour un Développement Durable*. Avant-projet, mars 1998. Niamey, Niger
- Okoth-Ogendo, H. W. O. (1998). *A Comparative Analysis of Drivers, Processes and Outcomes*, unpublished
- Osborne, D., and Bigg, T. (1998). *Earth Summit II: Outcomes and Analysis*. Earthscan, London, United Kingdom
- ONE (1997). *Une Première Approche de la Comptabilité de l'Environnement à Madagascar*. IDA 2125/MAG, juillet 1997. Office National Pour l'Environnement, Cellule Système d'Information sur l'Environnement, Madagascar
- SADC (1994). *Proposed SADC Policy and Strategy for Environment and Sustainable Development: Towards Equity-Led Growth and Sustainable Development in Southern Africa*. SADC Environment and Land Management Unit, Maseru, Lesotho
- SADC (1996). *SADC Policy and Strategy for Environment and Sustainable Development: Toward Equity-Led Growth and Sustainable Development in Southern Africa*. SADC Environment and Land Management Unit, Maseru, Lesotho
- SADC (1998). *Report of the SADC Regional Workshop on Integrating Economic, Environmental, and Equity Impact Assessments in Decision-Making*, Harare, Zimbabwe, October 1997. SADC Environment and Land Management Unit, Maseru, Lesotho
- SADC (1999). <http://www.sadc-usa.net/home.html>
- SADCC (1991). *Sustaining Our Common Future: Report to the 1992 Earth Summit*. SADC Environment and Land Management Unit, Maseru, Lesotho
- SARDC, IUCN and SADC (1994). *State of the Environment in Southern Africa*. SADC Environment and Land Management Unit, Maseru, Lesotho, and IUCN ROSA, Harare, Zimbabwe
- Share-Net Resources (1996). *Share Net Resources*. Share Net Resources, Howick, KwaZulu-Natal, South Africa
- UNCHE (1971). *Development and Environment*, Report of the Expert Panel convened by the Secretary-General for the United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE) in June 1971 at Founex, Switzerland. United Nations, Geneva, Switzerland
- UNECA (1983). *ECA and Africa's Development, 1983–2008: A Preliminary Perspective Study*. UNECA, Addis Ababa, Ethiopia
- UNECA (1991). *Cairo Common Position on the African Environment and Development Agenda*. Report of the African Regional Conference for the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). UNECA, Addis Ababa, Ethiopia

UNEP (1981). *Convention for Cooperation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region*. Protocol Concerning Cooperation in Combating Pollution in Cases of Emergency. United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya

UNEP (1991). *Regaining the Lost Decade: A Guide to Sustainable Development in Africa*. United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya

UNEP (1993). *Accelerating the Transition to Sustainable Development: Implications of Agenda 21 for West Africa*. United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya

UNEP (1997). *Register of International Treaties and Other Agreements: Relevance in the Field of the Environment - 1996*. United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya

UNEP (1998). *Cleaner Production: a guide to sources of information*. UNEP IE, Paris, France

UNEP Ozone Secretariat (1998). *Production and Consumption of Ozone Depleting Substances 1986–1996*. UNEP Ozone Secretariat, Nairobi, Kenya
<http://www.unep.org/unep/secretar/ozone/pdf/Prod-Cons-Rep.pdf>

UNIDO (1997). *Phasing out ODS in the Manufacture of Domestic Refrigerators in Egypt*. Success Stories from Africa: Special Session of the General Assembly to Review and Appraise the Implementation of Agenda 21. Rio +5 Forum. UNIDO, Vienna, Austria

United Nations (1990). *The African Charter on Human and People's Rights*, United Nations, Geneva, Switzerland

UNSO/UNDP (1995a). *Convention to Combat Desertification (CCD)*. Information Notes on Some of the Actions Being taken at Country Level. Information Note No. 2 (May). UNSO/UNDP, New York, United States

UNSO/UNDP (1995b). *Convention to Combat Desertification (CCD)*. Information Notes on Some of the Actions Being taken at Country Level. Information Note No. 3 (July). UNSO/UNDP, New York, United States

Vernier, N. (1995). A Framework for Integrated Coastal Zone Management in Sub-Saharan Africa. In *Building Blocks: Towards Environmentally Sustainable Development in Sub-Saharan Africa: A World Bank Perspective*, Paper No.4. World Bank, Washington DC, United States

Weiss, E.B., and Jacobsen, H.K. (1998). *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, United States

World Bank (1990a). *Towards the Development of an Environmental Action Plan for Nigeria*, Report No. 9002-UNI. World Bank, Washington DC, United States

World Bank (1990b). *Taking Stock of National Environmental Strategies*. World Bank, Washington DC, United States

World Bank (1995a). *Towards Environmentally Sustainable Development in Africa*. World Bank, Washington DC, United States

World Bank (1995b). *Issues and Options in the Design of GEF Supported Trust Funds for Biodiversity Conservation*. K. Mikitin, Environment Department Papers, Biodiversity Series Paper No. 011. World Bank, Washington DC, United States

World Bank (1998). *Environmental Projects Portfolio Supplement in Environment Matters: Annual Review at the World Bank*. Fall 1998. World Bank, Washington DC, United States

World Bank (1999). *Global Development Finance 1999: Analysis and Summary Tables*. World Bank, Washington DC, United States

WWF (1997). *Conserving Africa's Elephants: Current Issues and Priorities for Action*. WWF, Gland, Switzerland