

Экологическая справедливость: пузырьки изоляции должны лопнуть



KOCSIS ESZTER

Проявления экологической несправедливости очевидны. Тогда как бедняки и меньшинства часто живут в наихудших экологических условиях, зажиточные члены общества могут отгораживаться от окружающего мира в «пузырьках» с чистым воздухом и водой.

Экологическая справедливость, то есть справедливое распределение экологических благ и зол, является новой смелой инициативой, призванной привлечь внимание к правам человека и экологическим возможностям, открывающимся в странах Центральной Европы и бывшего Советского Союза.

В данном выпуске «Государственного управления в переходных экономиках» мы ознакомимся с положением дел в области экологической справедливости в регионе. Мы рассмотрим способы применения принципов экологической справедливости, информирования общественности о проявлениях неравенства и построения более сплоченных общин.

МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ:

Экологическая справедливость помогает справиться со многими проблемами на местном уровне	3
Закон говорит: местные чиновники ответственны за состояние цыганских трущоб	8
Плохое состояние здоровья жителей цыганских поселков влияет на всех	14
Среднеазиатские споры об использовании истощающихся водных ресурсов	19
Свалки для бедняков	25

ПРАКТИКУМ:

Объединяя права человека и проблемы экологии	28
Экологическая справедливость пускает корни в правовой системе стран ЦВЕ	33
Поиск измерительного прибора для экологической несправедливости	36
Поиск финансирования на поддержку экологической справедливости	39
ИНТЕРВЬЮ: Активист о развитии низового движения	41
НОВОСТИ ПРОГРАММЫ LGI	46
ПОСЛЕСЛОВИЕ: CEPPL инициирует обсуждения экологической справедливости в ЦВЕ	52

ОТ РЕДАКЦИИ

Новые возможности

Экологическая справедливость — это замечательная идея. Она подчеркивает взаимосвязи между окружающей средой и правами человека. Она ставляет нас сосредоточиться на равенстве и справедливости. Иначе говоря, на том, чтобы мы получили справедливую часть того, что нам предлагает мир. В мире экологической справедливости должно соблюдаться равномерное распределение чистой воды, чистого воздуха, подобоющего крова, а окружающая среда там не подвергается значительному загрязнению. Эти блага должны быть доступны представителям всех слоев общества и не должны быть зарезервированы для немногочисленных состоятельных граждан.

Экологическая справедливость может стать влиятельной идеей. Она может укорениться в сердцах и головах людей и приводить к действиям. Она может открыть те двери, что были ранее невидимы или заперты.

Цель данного выпуска «Государственного управления в переходных экономиках» состоит в том, чтобы представить вниманию общественности идею экологической справедливости и обеспечить плацдарм для действий по построению более сплоченных и устойчивых общин, где каждый наслаждается экологическими благами и терпит экологический вред без всякой дискриминации.

Экологическая справедливость обладает огромным потенциалом для улучшения жизни отдельных людей и общин по всему посткоммунистическому региону. Она может помочь нам сосредоточить внимание на таких важных сферах: декларирование интересов общества, предотвращение разрушительных конфликтов, обеспечение эффективного использования ресурсов, укрепление уровня здоровья общин и развитие местного потенциала к развитию.

Однако, как это бывает со всеми новыми подходами, обеспечение экологической справедливости бросает нам вызовы. Руководители должны найти творческие способы помочь своим общинам преодолеть предубеждения. Для повышения уровня справедливости, возможно, понадобится усовершенствование действующего законодательства, поскольку в нынешних условиях работа по выявлению и измерению экологической несправедливости сложна. А местным органам власти может оказаться весьма затруднительно добавить еще одну проблему в перегруженную повестку дня своей политики.

Но экологическая справедливость не должна быть бременем. Тогда как местные органы власти региона справляются с испытаниями переходного периода и ограниченности ресурсов, они могут обнаружить, что работа ради достижения экологической справедливости на самом деле открывает новые возможности. Граждане и чиновники могут использовать экологическую справедливость в качестве рамок для идентификации и оценки проблем, связанных как с охраной окружающей среды, так и с правами человека. Эти инициативы могут открыть новые пути к улучшению нашей жизни и наших поселков.

Тамара Штегер

Наблюдательный совет LGI

Роберт Берне, Нью-Йоркский университет
Кеннет Дэйви, Институт изучения местного самоуправления, Бирмингемский университет
Богдан Кравченко (председатель), Украинская академия государственного управления
Каталин Паллаи, советник мэра Будапешта
Томаш Судра, Центр ООН по населенным пунктам
Роберт Эбель, Институт Всемирного банка
Ливиу Янаши, Институт архитектуры «Ion Mincu», Будапешт

Сотрудники программы LGI

Скотт Абрамс, руководитель проекта
Изабель Барсиа, исследователь-стажер
Джудит Бенке, координатор программы
Кристоф Золтан Варга, руководитель проекта LOGIN
Виолетта Зентаи, руководитель проекта
Адриан Ионеску, директор программы
Маризетта Кляйнайзель, координатор программы
Петра Ковач, исследователь
Беата Мадьяр, помощник
Кэролин Ньюмэн, руководитель проекта
Анджела Радошич, координатор обучения и логистики
Андрей Симек, руководитель проекта
Меган Симпсон, исследователь-стажер
Линда Теплан, помощник
Тимеа Тот, координатор программы
Сильвия Шекерес, ассистент проекта LOGIN
Рэйчел Эмброуз, исследователь-стажер

Журнал «Государственное управление в переходных экономиках» является русской версией издания Local Governance Brief — ежеквартальной публикации программы Института открытого общества «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг» (Будапешт, Венгрия)

Редактор Local Governance Brief: **Петра Ковач**

Редакционный совет: **Виолетта Зентаи, Адриан Ионеску, Габор Петери**

© Лето 2004 Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг / Институт открытого общества, Будапешт

Все права защищены

Мнения, выраженные в Local Governance Brief, отражают точку зрения авторов статей и не должны рассматриваться как мнения программы LGI или Института открытого общества

Свои комментарии, предложения и запросы на подписку английской версии направляйте **Петре Ковач** по адресу kovacsp@osi.hu

Журнал «Государственное управление в переходных экономиках» издает Международный центр перспективных исследований (Киев, Украина) при финансовой поддержке программы «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг»

Адрес: ул. Пимоненко, 13а, Киев, Украина, 04050

Телефон: (380-44) 236-5464

Факс: (380-44) 236-4668

Веб-сайт: www.icps.com.ua

Редактор: **Алексей Блинов**

e-mail: oblinov@icps.kiev.ua

Верстка и дизайн: **Остап Стасюк**

Экологическая справедливость помогает справиться со многими проблемами на местном уровне

Обеспечивая равномерное распределение благ и зол, чиновники могут также усилить демократию, упрочить связи в общине и развивать экономику

Ричард Фильчак (Richard Filcak)

Чешская электроэнергетическая компания намерена найти площадку для постройки постоянного хранилища вырабатываемых на АЭС радиоактивных отходов среднего и высокого уровня радиоактивности. К февралю 2004 года выбор сузился до шести альтернативных мест, но «счастливчика» еще предстоит выбрать.

Тем временем в маленьком селе на востоке Словакии под названием Руднани цыганская община живет в импровизированных жилищах, расположенных в бывшей промышленной зоне, которая загрязнена отходами добывающей промышленности и над которой постоянно висит угроза оползней. (См. «Когда дом в опасной зоне», стр. 5.)

Хотя на первый взгляд эти две истории выглядят никак не связанными друг с другом, на самом деле у них много общего. В обоих случаях община несет (или будет нести) неравномерную часть экологического бремени ввиду своего ограниченного экономического положения или этнической принадлежности. Общины, или даже группы лиц и отдельные лица в рамках общин, оказываются неравными при распределении как неблагоприятных экологических воздействий, так и экологических благ.

Такая экологическая несправедливость является привычным делом для государств Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), да и всего мира вообще. Усилия по борьбе с экологической несправедливостью на местном уровне не только улучшают условия жизни непосредственно ущемленных лиц, но и обеспечивают здоровое социально-экономическое развитие целого региона.

Принцип экологической справедливости представляет собой полезную точку опоры для обеспечен-

ния потенциала и устойчивости развития путем усиления социальной сплоченности и социального капитала на местном уровне, что сопровождается поддержкой изменений в экологической и социальной политике на национальном уровне. Обеспечение экологической справедливости помогает местным органам власти не только справляться с экологическими проблемами, но и поддерживать равенство в обществе. Если общество хочет процветать как истинная демократия, то отношение ко всем социально-экономическим группам должно быть равным и справедливым, а люди любого класса, национальности, пола или этнической принадлежности должны полноценно вовлекаться в процесс принятия решений, которые влияют на качество их жизни.

В случае с чешской энергокомпанией хранилище, скорее всего, будет построено в общине, которая обладает меньшими социально-экономическими ресурсами по сравнению с остальными, более влиятельными общинами. В условиях экономических проблем местные органы власти более склонны принимать экологически неблагоприятные объекты, надеясь на улучшение экономических показателей вверенной им территории и способностей предоставлять общественные блага. Компании, являясь рациональными и ориентированными на получение прибыли субъектами, естественно, ищут те административные единицы, где сопротивление их планам минимально. В результате те местные общины, которые и так имеют существенные экономические проблемы, как правило, больше других поглощают отрицательные экологические последствия производства электроэнергии — невзирая на тот факт, что, в общем, эти общины потребляют сравнительно малую часть производимой энергии.

Тогда как размещение у себя опасного хранилища отходов может казаться источником быстрых денег для местного бюджета, оно в конечном счете может снизить, а не увеличить, потенциал общины к экономическому развитию. Падение цен на

Инициативы в области экологической справедливости помогают достичь целей, поставленных перед местными органами власти:

- **Защита общественных интересов каждого, включая маргинализированные общины.**
- **Создание условий для сглаживания противоречий и предотвращения конфликтов и расслоения общин.**
- **Избежание неконтролируемого использования ценных природных ресурсов.**
- **Развитие потенциала для социально-экономического развития.**

Автор (richard.filcak@bmutiduba.cz) является активистом неправительственной организации и докторантом Центральноевропейского университета (Будапешт).

недвижимость, например, сокращает мобильность жителей. А хранилища радиоактивных отходов никак не способствуют притоку туристов.

Вернемся к случаю с Руднани. Маргинализированные цыганские общины, живущие в нищете и обладающие незначительным социальным капиталом, практически не имеют никаких шансов уйти от опасных условий окружающей среды без существенной помощи извне. Они буквально «прикованы» к этому месту.

При решении проблем несправедливого распределения экологических «благ»¹ и «зол»², местные чиновники должны учитывать разные социальные, политические и экономические интересы отдельных граждан и общины в целом.

Местные правительства³ часто выступают в качестве арбитра. Они ощущают давление к ослаблению и устранению проблем, испытываемых всеми группами лиц и отдельными лицами, но должны быть особенно внимательными к ранимым группам и лицам, на которых влияют развитие промышленности или недостаточный доступ к природным ресурсам.

Поддерживая принцип экологической справедливости в своей политике, местные органы власти могут более четко определить возможности для раз-

Тогда как некоторые лица и группы лиц несут на себе неравную долю экологического бремени, или имеют ограниченный доступ к экологическим благам, определение таких ситуаций и способов их изменения представляет собой сложную задачу

вития своих общин и повлиять на жизнь многих поколений. Подход, который содействует экологической справедливости, также содействует и развитию демократического государственного управления, и реформированию системы государственного управления, и, в конечном счете, делает государственное управле-

ние на всех уровнях более открытым, а также отзывчивым к потребностям общества и окружающей среды. Когда местные правительства используют такой подход, они могут выводить на первый план интересы тех представителей общины, которые имеют ограниченные способности и возможности влияния на планы и политику развития местности.

Определение экологической справедливости

Что такое экологическая справедливость? И каким именно образом она расширяет инструментарий и возможности местных органов власти по улучшению ситуации в подопечных им общинах?

Экологическая справедливость начинается с потребности в равенстве. Но равенство, как и справедливость вообще, трактуется разными людьми по-разному. «Помимо неравенства», — пишет Шлосберг⁴, — «мы должны говорить о признании разнообразности участников и опыта экологической справедливости».

Это значит, что экологическая справедливость касается не только неравенства в распределении экологических «благ» и «зол», но и предоставления раз-

личным социальным группам возможности принимать участие в процессах принятия решений, а также сбалансирования полномочий и ответственности.

Есть несколько способов определения экологической справедливости и несправедливости.⁵ Участники двух заседаний на тему «Повышение уровня экологической справедливости в Центральной и Восточной Европе»⁶ предложили следующие рабочие определения:

«*Экологическая несправедливость* существует там, где представители ущемленных и этнических групп, меньшинств или других групп несоразмерно страдают на местном, региональном (субнациональном) и национальном уровнях от экологических рисков или угроз и/или несоразмерно страдают от нарушений основополагающих прав человека по причинам экологического характера и/или лишены доступа к экологическим инвестициям и благам и/или природным ресурсам и/или лишены доступа к информации и/или к участию в принятии решений; и/или доступа к правосудию в вопросах, связанных с экологией...»

«*Условия экологической справедливости* существуют там, где экологические риски и угрозы, инвестиции и блага равномерно распределены без прямой или косвенной дискриминации на всех уровнях власти; когда доступ к экологическим инвестициям и благам, а также к природным ресурсам распределен равномерно; когда доступ к информации, участию в принятии решений и к правосудию в вопросах, связанных с экологией, имеют все».

Тогда как некоторые лица и группы лиц несут на себе неравную долю экологического бремени, или имеют ограниченный доступ к экологическим благам, определение таких ситуаций и способов их изменения представляет собой сложную задачу. Наши стратегия государственного управления и программы развития на местном уровне будут определяться тем, как мы будем формулировать ответы на эти вопросы.

¹ Например, доступ к чистым воде и воздуху, природным ресурсам или наличие экологической инфраструктуры.

² Например, дискриминационный характер размещения опасных объектов или неравное отношение к гражданам при обращении с отходами.

³ В этой статье «местные правительства» и «муниципалитеты» используются как синонимы. Однако важно помнить, что они характеризуются разными формами легитимности (первые — назначаются, вторые — избираются) и обязанностями (в зависимости от исторических предпосылок и степени децентрализации).

⁴ Shlosberg, D. 1999. *Environmental Justice and the New Pluralism: The Challenge of Difference for Environmentalism*. Oxford: University Press.

⁵ См. например, определение Агентства по защите окружающей среды США (<http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice>) или определение Комиссии по вопросам справедливости в отношении национальностей Объединенной церкви Христа (<http://ecojustice.net/document/principles.htm>).

⁶ Семинар «Повышение уровня экологической справедливости в Центральной и Восточной Европе» проходил 6–7 декабря 2003 года в Центре по вопросам экологической политики и права при Центральноевропейском университете в Будапеште. На нем ученые и активисты из стран ЦВЕ выработали общерегиональное определение экологической справедливости в рамках разных тем и показателей. Этот проект был поддержан грантами Европейской комиссии (Программа PHARE) и Института открытого общества.

Мы можем, к примеру, определить проблему как неспособность ущемленного лица проявить инициативу. Другими словами, те люди, которые страдают от несправедливости, должны действовать, чтобы улучшить свое положение.

Или же мы можем исходить из того, что повышение экологической справедливости в интересах всех людей, как в отдельных ситуациях, так и в системном отношении — посредством государственной политики и практики. В таком случае ответственность за создание благоприятной среды, в которой будет преобладать экологическая справедливость, лежит на местных правительствах.

Экологическая справедливость обеспечивает новые возможности для местных органов власти

Перед местными правительствами стран ЦВЕ стоит множество проблем, включая расширение задач, ограничение бюджетов, промышленный спад, потерю ведущих работодателей и передачу обязанностей в рамках децентрализации. Должны ли ограниченные в средствах местные органы власти включать экологическую справедливость в и без того огромную рабочую нагрузку? Наверное, лучший ответ состоит в том, что экологическая справедливость не должна быть проблемой: она также может быть вызовом и возможностью.

Мы можем оценить решения местными органами власти проблемы экологической несправедливости на макроуровне (регион или государство) и микроуровне (маргинализированные группы внутри общины). Местные органы власти должны принимать твердые решения о развитии или планировании, касающиеся территорий вне пределов населенного пункта (например, размещение опасного хранилища отходов), и они также должны решать проблемы развития внутри границ административной единицы. В любом случае их роль должна заключаться в защите и повышении благосостояния своей общины.

Макроуровень: решения, принимаемые вне общин

Если мы посмотрим на проблему размещения опасных объектов, то поймем, что отходы должны куда-то поступать. Проблема состоит в том, что те планы макроуровня, которые в конечном итоге влияют на муниципалитеты, такие, как размещение АЭС, создаются выше уровня общин. Как правило, интересы местной общины не принимаются во внимание вплоть до тех пор, когда разработка планов уже завершена и остается изучить только их последствия. При выработке решений об энергопотреблении и строительстве АЭС важно учитывать одновременно и проблему размещения хранилищ радиоактивных отходов.

Интересы и потенциал местных общин должны учитываться на ранних стадиях формирования политики, с самого начала должно присутствовать понимание критической важности решений. Если это сделать должным образом, то задача переходит от формулировки «не у меня во дворе» к формулировке

Когда дом в опасной зоне

Руднани, небольшой поселок в восточной Словакии, представляет собой наглядный пример экологической несправедливости. Проживающие здесь цыгане подвержены экологическим рискам значительно сильнее, чем большинство жителей.

Горно-металлургический комплекс был основным источником рабочих мест в Руднани, но резкий обвал в этой отрасли в начале 90-х годов изменил социально-экономическую ситуацию. Весь район загрязнен токсичными выбросами и «богат» остановленными фабриками, свалками отходов, а также заброшенными шахтами. Местные шахтные отвалы, содержащие ртуть, могут вызывать расстройства психики, врожденные аномалии, заболевания почек и ряд других проблем для здоровья.

Изначально развитие шахты и обогатительной фабрики привлекли в этот район цыганских рабочих. Была принята программа постройки жилья для прибывающих в поселок работников, но многие из новых домов не приняли цыган. Большинство их поселилось в трущобах на краю поселка. В начале 70-х годов те цыганские рабочие-мигранты, которые не могли найти себе жилье, переехали на заброшенную промышленную зону.

Это переселение происходило с молчаливого согласия властей, несмотря на очевидный факт, что это место было не приспособлено (и не безопасно) для проживания людей.

Сегодня в Руднани есть два основных цыганских поселения: Паточка и Забижанец. Здесь цыганские семьи живут в заброшенных постройках в условиях опасной экологии и отсутствия базовой инфраструктуры.

К 2001 году муниципалитет при поддержке правительства страны построил 270 квартир для цыган Паточки. Однако через два года около 300 цыган все еще жили на заброшенной фабрике. Поскольку цыганские жилища расположены над штольнями бывших шахт, их обвал может произойти в любой момент.

Муниципалитет приобрел 15 тыс. м² земли для переселения жителей Забижанца, но для построения требуемого жилья бюджетных средств не выделено. Добывающая компания сегодня является банкротом, а муниципальное и национальное правительства также испытывают дефицит средств. Тем временем практически не наблюдается никакой политической воли, чтобы обеспечить цыганам что-либо из того, что можно назвать «особым отношением».

Ричард Фильчак

«ни у кого во дворе». Решения в сфере атомной энергетики пересматриваются, чтобы общины не несли непомерное бремя отходов, создаваемых в ходе производства электроэнергии.

Настоящая экологическая справедливость требует равномерного распределения экологического вреда, распределения, при котором экологическое бремя делится более справедливо. Без честного распределения планирование на макроуровне может создать «зоны отчуждения». Вместо гармоничного, или хотя бы интегрированного развития, регионы и территории изолируются ради размещения отходов. Эти районы становятся «свалками токсичных отходов нации», а их потенциал для альтернативных путей развития ограничивается.

Микроуровень: в пределах общины

Местные правительства, которые могут поддерживать экологическую справедливость в своих общинах, избегают социальной «бомбы замедленного действия».

Экологическая несправедливость на местном уровне, где часть общины ощущает на себе дискриминацию, создает условия для социального недовольства и волнений в общине и, в конечном счете, сокращает потенциал роста общины. Есть ряд причин, по которым мест-

Многие страны ЦВЕ, по-видимому, считают, что Цели развития тысячелетия касаются международной помощи другим странам, но не их. Но в действительности проблемы экологии проявляются у нас во дворе.

ным органам власти следует способствовать экологической справедливости. Вот некоторые из них:

- **Защита общественных интересов.** Местные правительства должны представлять и сбалансировать интересы всех граждан, включая маргинализированных лиц. Местные органы власти внедряют и соблюдают нормы международных конвенций и конституционные права, где содержатся предписания относительно недопустимости социальной и экологической дискриминации.
- **Создание условий для смягчения противоречий и предотвращения расслоения общин.** Конфликты в общинах могут быть вызваны неравномерным распределением экологических благ и зол. В условиях постоянной дискриминации общины неизбежно будут расслаиваться и раскалываться противоречиями.
- **Избежание неконтролируемого использования природных ресурсов.** Ограниченный доступ к природным ресурсам может, как это ни странно, привести к неконтролируемому использованию таких ресурсов. Так, если потребности нельзя удовлетворить законным способом, люди пытаются удовлетворять их другими путями, которые зачастую не дальновидны. Бедность, недостаток образования или разочарование в своем будущем формируют отношение к окружающей среде. Призыв защищать национальный парк, например, вряд ли можно делать в ситуации, когда проживающим вдоль его границ людям не хватает дров на зиму.
- **Формирование способностей для развития.** Формирование партнерств в общине расширяет ме-

стный потенциал к развитию и предотвращает конфликты и нерегулируемое использование ресурсов. Важно сформировать и усиливать способности маргинализированных социальных групп к участию в программах социально-экономического выравнивания. Помимо использования подходов «сверху вниз», когда местные администрации формируют политику и возможности для всеобщего участия, важно и наличие инициатив типа «снизу вверх», когда общины разрабатывают и осуществляют собственные мероприятия по улучшению ситуации.

Решение проблем экологической несправедливости создает прочный фундамент для гражданского участия и доверия между большинством и меньшинством — это формирует долгосрочный потенциал развития, делая общины более устойчивыми экономически. Агъеман⁷ считает: «Взаимные выгоды от объединения экологических и социальных интересов могут быть одним из объяснений успешности движения за экологическую справедливость». Добавим, что социальные проблемы более успешно решаются при их объединении с экологическими заботами.

Если начинается реальное сотрудничество, то значительные объемы энергии и ресурсов нужно направлять на программы по формированию способностей и усилению позиций тех представителей общины, кто буквально находится скраю общественной жизни. Одна из опасностей кроется в том предположении, что сложности можно решать путем переселения людей из экологически проблемных мест в геттоподобные поселки. Тогда как переселение может выглядеть быстрым и простым решением проблемы экологической несправедливости в общине, новое поселение может в долгосрочной перспективе стать головной болью региона. Кроме того, во многих случаях, когда общины переселяются из экологически неблагоприятных условий, опасные проблемы экологии остаются.

Экологическая справедливость должна рассматриваться с точки зрения частных лиц — на уровне институтов социальной помощи — и с точки зрения развития институциональных способностей. Люди должны получить возможность помогать себе самостоятельно.

Административные институты могут проложить путь для повышения экологической справедливости посредством процедур и мероприятий государственной политики. Местные органы власти не должны становиться жертвами национальной политики. Вместо этого они должны быть активными поборниками общественных интересов. Содействуя экологической справедливости в своих общинах, местные правительства могут поддерживать мир и процветание, которые будут иметь долгосрочный характер.

Экологическая справедливость в широком контексте

Средства массовой информации и государственные деятели стран ЦВЕ зачастую описывают «бед-

⁷ Agyeman, J. 2002. "Constructing Environmental (In)justice: Transatlantic Tales." *Environmental Politics*, No. 3 (Autumn): 31–53.

ность» и «исключение из жизни общества» как маргинальные временные проблемы, связанные с экономическими преобразованиями в наименее развитых государствах. Некоторые страны, которые страдают от бедности и недостатка сплоченности в обществе, подписали декларации в поддержку Целей развития тысячелетия ООН: сократить нищету и голод, добиться всеобщего начального образования, содействовать равенству полов, сократить детскую смертность, повысить уровень материнского здоровья, бороться с самыми опасными заболеваниями и обеспечить устойчивость экологии. Однако многие государства ЦВЕ, похоже, полагают, что Цели развития тысячелетия касаются международной помощи другим странам, но не их.

Но серьезные проблемы развития и экологии являются не только заботой наших соседей. Все это происходит у нас во дворе. Эти проблемы разделяют наши города и села и не дают нам реализовать свой потенциал. Тот факт, что общины стран ЦВЕ борются за доступ к питьевой воде и сталкиваются с очень высоким уровнем детской смертности⁸, свидетельствует о том, что эти же проблемы существуют и в Европе, даже если они менее масштабны, чем в других государствах мира.

Устойчивое развитие представляет собой развитие, движимое тройственной основой экономических, социальных и экологических факторов. Один из выводов из этого определения заключается в осознании того, что «в долгосрочной перспективе экономический рост, социальная сплоченность и защита окружающей среды должны идти рука об руку».⁹ Другими словами, социально-экономическое выравнивание прямо влияет на окружающую среду. Развитие без уравнивания, выравнивания и сотрудничества может привести к обществу, где все больше и больше людей страдает от отрицательных последствий исключительного образа жизни сокращающейся группы лиц на вершине общественной пирамиды. Бедность и маргинализация, таким образом, представляют существенную угрозу для всех нас.

Чтобы справиться с неравным распределением экологических благ и зол, можно использовать два основных подхода к выработке государственной политики и защите общественных интересов:

- 1) подход типа «сверху вниз», который ориентирован на усиление социально-экономической сплоченности;
- 2) подход типа «снизу вверх», который акцентирует внимание на потребности в экологической справедливости тех, на кого развитие может повлиять отрицательным образом, или тех, кто лишен должного участия в распределении экологических благ.

Эти два подхода взаимосвязаны, они влияют друг на друга. Политика социально-экономического вы-

⁸ В Словакии и Чехии детская смертность среди цыган вдвое превышает соответствующий показатель среди нецыган (см. Ringold, D. 2000. *Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges*. Washington D.C.: World Bank).

⁹ European Commission (EC). 2002. *A Sustainable Europe for a Better World: A European Strategy for Sustainable Development*. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities.

Цыгане хуже обеспечены санитарно-гигиенической инфраструктурой

Как показывают эти сравнения санитарно-гигиенических условий, цыгане, как правило, чаще других жителей Болгарии и Румынии имеют водопроводно-канализационные удобства на улице. Это свидетельствует о том, что цыгане обеих стран являются жертвами экологической несправедливости.

Наличие туалета в румынских семьях, разбивка по этнической принадлежности (1998 год)

Этническая принадлежность	Туалет в доме	Туалет во дворе	Нет туалета
Румыны	42,9%	27,4%	29,7%
Венгры	47,3%	36,0%	16,8%
Цыгане	8,6%	46,6%	34,8%
Немцы	52,5%	34,4%	13,1%
Другие	38,2%	51,5%	10,4%
Всего	42,9%	28,6%	28,6%

Источник: Комплексное исследование домашних хозяйств Румынии, 1998 год; использовано в Ringold D. 2000. *Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges*. Washington D.C.: World Bank.

Наличие водопроводного крана в болгарских семьях, разбивка по этнической принадлежности (1997 год)

Этническая принадлежность	Кран в квартире	Кран в доме	Кран во дворе
Болгары	84,5%	6,8%	8,7%
Турки	75,2%	10,8%	14,0%
Цыгане	60,2%	12,1%	27,7%
Другие	81,5%	7,4%	11,1%
Всего	82,9%	7,2%	9,8%

Источник: Комплексное исследование домашних хозяйств Болгарии, 1997 год; использовано в Ringold D. 2000. *Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges*. Washington D.C.: World Bank.

равнивания поддерживает маргинализированную часть населения и открывает возможности для более полного их участия в жизни общества. Экологическая справедливость обеспечивает базу, необходимую для изменений в государственной политике относительно социальной сплоченности на уровне ЕС, государства и регионов.

Распределение экологических благ и зол является основополагающим правом, с которым мало кто может поспорить.

Решение отдельных случаев экологической несправедливости важно, но мы не должны забывать о потребности в более системных изменениях, которые дадут возможность избежать нарушений прав человека и создать пристойные условия жизни для людей, независимо от их классовой принадлежности или цвета кожи. Местные правительства, сотрудничая с другими заинтересованными сторонами, могут осуществлять такие изменения в государственной политике, которые улучшат условия жизни маргинализированных общин и представителей большинства.

Закон говорит: местные чиновники ответственны за состояние цыганских трущоб

Международные договоры наделяют общины стран ЦВЕ дополнительными возможностями (и обязательствами) по устранению нездоровой среды обитания

Клод Кан (Claude Cahn)

Значительная часть цыганского населения Центральной и Юго-Восточной Европы живет в трущобах — районах, характеризующихся неудовлетворительными условиями жизни и отсутствием одной или более государственных услуг. Дороги региона заканчиваются там, где начинаются цыганские поселки.

Среди наиболее опасных поселений можно назвать Паточарка в Руднани (Словакия), расположен-

Условия во многих цыганских поселках стран ЦВЕ настолько плохи, что они наводят на вопрос: «Если это не чрезвычайная проблема государственной политики, то что же?».

ный на территории бывшей ртутной шахты, Велики Рит в пригороде Нови Сада (Сербия) и Ферентари в Бухаресте (Румыния). Условия в этих и подобных им поселках настолько плохи, что они наводят на вопрос: «Если это не чрезвычайная проблема государственной политики, то что же?».

Однако есть люди, которые полагают, что среда цыганских поселков попросту является отрицательным побочным эффектом действия экономических сил или даже врожденных недостатков самих их обитателей, а поэтому данный вопрос в компетенции «святых», которые могут пытаться спасти жителей трущоб благотворительной работой и самопожертвованием. Такие люди не приемлют точку зрения о том, что условия жизни в трущобах затрагивают правовые обязательства государства принимать срочные меры по исправлению ситуации.

Однако те чиновники, которые придерживаются противоположных взглядов, находят поддержку и советы в постоянно растущем количестве соответствующих международных соглашений и мероприятий.

Автор (ccahn@errc.org) является директором программ в Европейском центре по правам цыган и редактором ежеквартального журнала Roma Rights.

Экологическая несправедливость в трущобах, особенно в населенных преимущественно или исключительно одной этнической группой, требует срочных действий на уровне государства и местном уровне. Действия на национальном уровне нужны не только потому, что жители трущоб достойны жалости, но, в первую очередь, потому, что само существование таких поселков ставит под вопрос выполнение государством и местными органами власти норм международного права. Другими словами, чиновникам не *стоит* вести политику улучшения условий жизни в трущобах, они *должны* проводить такую политику.

Во многих странах Центральной и Восточной Европы еще не было настолько удобной возможности улучшить качество жизни в таких поселках. Однако если чиновники национального и местного уровней не будут обладать необходимыми ресурсами и активным желанием решить проблему, этот удобный момент быстро пройдет.

Проблемы цыганских поселков

Факторы, обусловившие наличие или даже увековечивание некачественных цыганских трущоб в государствах Центральной и Юго-Восточной Европы, включают целый ряд проблем, не все из которых связаны непосредственно с жильем. Все поселки страдают от одного или более отрицательных явлений из данного списка:

- Жилье цыган часто расположено в традиционных долгосрочных поселках с неопределенным статусом, составляющих жилые кварталы де-факто. Они часто никак не регулируются в смысле районирования, им не хватает базовой инфраструктуры, гарантий прав на недвижимость; они не являются объектом городского планирования и расположены в отдалении от благ и услуг.
- Местные органы власти и другие стороны могут рассматривать районы расположения цыганских поселков в качестве приемлемых площадок для законного или незаконного размещения свалок и/или опасных промышленных объектов.
- Плохое развитие инфраструктуры и услуг означает, что в этих районах обычно недостаточны водоснабжение, канализация и утилизация твердых отходов.
- В некоторых странах долгосрочные поселения были уничтожены, а жители трущоб были выселены в результате этнических чисток и ожесточенных конфликтов.
- Часто по причине насильственных выселений, особенно в свете уменьшения прав жильцов в результате правовых изменений в государствах ЦВЕ, возникают новые, спонтанные поселки.

- Выселения или угрозы выселения целых поселков часто вызваны определенными проектами освоения территории.
- Выселение отдельных семей является обычным делом, многие из таких случаев имеют признаки дискриминации по национальному признаку.

Правовые и политические меры

Некоторые попытки решить эти вопросы были направлены на проблему экологического расизма. Например, Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию содержит положения, описывающие связи между экологией и правами человека.

Но данная проблема касается не только экологических норм. Условия жизни в трущобах также затрагивают ряд положений о правах человека, описанных в документах международного права, и эти документы могут быть использованы для исправления экологической несправедливости в цыганских поселках.

Ниже мы приведем список соответствующих прав, которые уже обеспечены международными договорами, действие которых распространяется на европейские страны. Хотя перечни ратифицированных разными государствами международных договоров могут отличаться друг от друга, все европейские страны обязались выполнять нормы, обеспечивающие нижеуказанные права. Проживающие в трущобах люди могут страдать от повседневного нарушения этих основополагающих прав.

1. Право на достаточное жилище, включая гарантирование прав собственности

Право на достаточное жилище не обязательно означает, что чиновники должны предоставлять каждому по дому, но в нормативно-правовых актах определены некоторые основные минимальные стандарты.

Статья 11(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах признает «право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права». В Общих комментариях № 4 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах достаточное жилище определено как, среди прочего, «гарантии прав проживания в жилище. Права проживания могут иметь разные формы, включая арендное (государственное или частное) размещение, кооперативное жилье, частную собственность на жилье, чрезвычайное жилье и неофициальные поселения, включая занятие земли или другой собственности. Независимо от разновидности прав проживания, все лица должны обладать опреде-

ленной степенью обеспечения прав проживания, которые гарантируют правовую защиту от насильственного выселения, притеснений и других угроз».

Другие составляющие права на достаточное жилище, установленные Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам, включают доступность услуг, материалов и инфраструктуры; ценовую доступность; пригодность для проживания; доступность к получению; размещение; культурное соответствие.¹

Что касается Европы, то Статья 31 Пересмотренной Европейской социальной хартии говорит: «Стороны обязуются принимать меры, направленные на: 1) предоставление жилья на уровне соответствующих стандартов; 2) предотвращение бездомности и постепенную ее ликвидацию; 3) то, чтобы сделать цену на жилье доступной для людей, не имеющих достаточных средств».

Право на достаточное жилище возлагает на чиновников ряд обязанностей, которые включают следующее (но не ограничиваются этими пунктами):

- Чиновники должны обеспечивать улучшение жилищных условий.
- Ни одна из социальных групп не должна быть исключена из процесса улучшения жилищных условий или подвергнута другим формам дискриминации.
- Если тому или иному органу государственной власти не хватает требуемых ресурсов, он должен обращаться за международной помощью.
- Необходимо максимально избегать определенных действий, таких, как насильственное выселение или прочие мероприятия, повышающие количество бездомных.
- Если таких действий, как насильственное выселение, никак не избежать, то они должны быть обеспечены процедурными гарантиями, гарантиями справедливости и доступностью альтернативного жилья.

2. Право на неприкосновенность частной и семейной жизни, жилища и переписки

Статья 8(1) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) устанавливает следующие гарантии: «Каждый имеет право на уважение его частной и семейной жизни, его жилища и корреспонденции». В деле «Бакли против Великобритании»², где отстаивались интересы цыганки, Европейская комиссия по правам человека (ЕКПЧ) пришла к выводу, что истцу не дали жить со своей семьей в своих фургонах на своей земле, что подпадает под действие Статьи 8 Конвенции касательно уважения ее семейной жизни, частной жизни и жилища.

ЕКПЧ установила, что «понятие жилища не ограничивается местом жительства, занимаемым или созданным на законных основаниях. «Жилище» представляет собой самостоятельное понятие, которое не зависит от классификации согласно национальному законодательству».³

Право на достаточное жилище не обязательно означает, что чиновники должны предоставлять каждому по дому, но в нормативно-правовых актах определены некоторые основные минимальные стандарты.

¹ Полная интерпретация указанных терминов Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам содержится в документе CESCR, "General Comment Number 4 on the Right to Adequate Housing", доступном по адресу [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument).

² Buckley v. UK, 23/1995/529/615.

³ См. Buckley v. UK, Commission decision.

Защита в рамках Статьи 8 обеспечивает следующие права: право на доступ⁴, право на проживание⁵, а также право не быть выселенным, а поэтому она тесно связана с принципом правовых гарантий прав собственности (см. выше).⁶

Руководствуясь Статьей 8, Европейский Суд по правам человека широко раскрыл принцип «положительных обязательств», согласно которым чиновники должны не только ограничивать свое вмешательство в права, затрагиваемые Статьей 8, но и обязаны защищать пользование этими правами и гарантировать уважение этих прав в национальном законодательстве.⁷

3. Незаконное владение (или права собственности де-факто)

Незаконное владение является способом присвоения недвижимости путем физического проживания

на ней в течение определенного периода времени. Лицо может присвоить собственность без согласия на то ее фактического собственника в том случае, если оно занимает его достаточно долго и выполняет определенные требования. Право на мирное пользование

своим имуществом закреплено в Статье 1 Протокола № 1 Конвенции.

В деле «Онерйилдиз против Турции», касавшемся разрушения трущоб вслед за взрывом на свалке, Европейский Суд по правам человека обнаружил нарушение турецким правительством Статьи 1 Протокола № 1 и, кроме прочего, постановил:

«Не взирая на нарушение правил планирования и отсутствие каких-либо оснований для прав собственности, истец тем не менее по всем своим намерениям и умыслу был владельцем тех структуры, внешней и внутренней отделки здания, которые он соорудил. ...Он сформировал там социальную и семейную среду, и, вплоть до событий 28 апреля 1993 года, ничего не мешало ему ожидать, что ситуация для него и его семьи не изменится. ...Суд считает, что построенное истцом жилище и его проживание со своей семьей в нем представляли собой существенные экономические интересы. Эти интересы, которым власти позволяли иметь место долгое время, эквивалентны «пользованию» в рамках правила, которое описано в первом предложении Статьи 1 Протокола № 1...».

4. Право на возвращение жилища/ собственности после насильственного выселения и/или на компенсацию за разрушенную недвижимость в условиях этнических чисток

Названные статьи Конвенции гарантируют права на компенсацию при нарушении Статьи 8 (см. выше). В тех случаях, когда действенная защита отсутствует в национальном законодательстве, также применяется Статья 13. Компенсация должна также быть предо-

ставлена цыганам, которых насильственно изгнали из Косово после 25 июня 1999 года, когда от имени ООН там были установлены местные и региональные администрации.⁸

5. Право на жизнь/свободу от пыток и других бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения

Хотя защита от ущерба на первый взгляд может показаться далекой от вопросов юридического признания неофициальных поселений, это право тесно связано с правами на жилище и гарантированием прав собственности в постконфликтных ситуациях, в частности, там, где цыгане пострадали от насилия на национальной почве или этнических чисток.

Ряд решений Европейского Суда по правам человека подтвердил положительные обязательства государства в этой области.⁹ В недавнем постановлении по поводу дела о насильственном выселении цыганской общины в Черногории в 1995 году Комитет ООН против пыток установил, что Югославия нарушила Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, поскольку вначале она не смогла защитить цыган от погромов (и фактически помогала и поощряла погромщиков), а затем не смогла предоставить никакой защиты нарушенных прав человека.¹⁰

6. Право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту

Статья 16 Европейской социальной хартии гласит: «Для обеспечения необходимых условий полного развития семьи — основной ячейки общества — Стороны обязуются содействовать экономической, правовой и социальной защите семейной жизни путем выплаты социальных и семейных пособий, налоговых льгот, строительства семейного жилья, пособий для молодоженов и иных надлежащих мер». В июне 2003 года Европейская комиссия по правам человека признала правомерной жалобу Европейского центра по правам цыган относительно того, что Греция нарушила Статью 16, а также положения Европейской социальной хартии о недопущении дискриминации путем, кроме прочего, непредос-

⁴ Wiggins v. UK, No. 7456/76, 13 D&R 40 (1978).

⁵ Ibid.

⁶ Cyprus v. Turkey, 4 EHRR 482 (1976).

⁷ См., например, Costello-Roberts v. UK, March 25, 1993, Series A, No. 427-C; 19 EHRR 112, para. 26.

⁸ О ситуации с правом возврата собственности в Боснии и Герцеговине см. http://www.oscebih.org/human_rights/repossession.asp. Об этнических чистках среди цыган со стороны албанцев Косово см. <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1924&archiv=1>. Европейский Суд по правам человека постановил по делу «Бир и Риган против Германии»: «Суд считает, что в тех случаях, когда государства создают международные организации с целью обеспечить или усилить сотрудничество в определенных направлениях деятельности и когда они наделяют эти организации определенными полномочиями и освобождают их от ответственности, это может сопровождаться мероприятиями по защите основополагающих прав».

⁹ См., например, Mahmut Kaya v. Turkey, decision of 28 March 2000.

¹⁰ См. <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1388>.

тавления гарантий прав собственности цыганам в Греции.

Сегодня данная жалоба ждет рассмотрения.

7. Недопущение дискриминации

Сегодня наблюдается (в частности, в Европе) активное распространение мер по исключению дискриминации, включая очень опасную дискриминацию по национальному признаку. Среди важных достижений последних пяти лет есть следующие:

- Был подготовлен к подписанию Протокол № 12 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который после вступления в силу поставит повсеместный запрет на дискриминацию при пользовании любыми законодательно гарантированными правами.

- Совет министров ЕС принял Директиву 2000/43/ЕС, «устанавливающую принцип равного отношения к лицам независимо от их национально-го или этнического происхождения». Этот инструмент является обязательным для исполнения во всех членах ЕС и странах-кандидатах и говорит об обязательности принятия комплексного законодательства о недопущении дискриминации.

- Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью Совета Европы приняла ряд рекомендаций в области государственной политики, устанавливающих рамки и конкретные предложения относительно содержания и роли законов по борьбе с дискриминацией, а также органов, отвечающих за их выполнение.

- Вступила в силу Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, которая содержит нормы о недопущении дискриминации.

- Все больше и больше стран делают заявления в рамках Статьи 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Такие заявления дают возможность отдельным лицам и группам лиц подавать жалобы в рамках механизмов, предписанных данной конвенцией.

Особенно важно отметить два понятийных элемента антидискриминационного права. Определение отсутствия дискриминации, присутствующее в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, говорит: «Права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

Понятие «косвенной дискриминации» определено в европейской Директиве как «имеющая место там, где несомненно нейтральная норма, критерий или процедура ставят лица определенного национального или этнического происхождения в конкретно невыгодное положение по сравнению с другими лицами».

¹¹ United Nations Human Rights Committee. *Broeks v. the Netherlands*, communication No. 172/1984, views adopted on 9 April 1987.

¹² United Nations Human Rights Committee. *Zwaan de Vries v. the Netherlands*, communication No. 182/1984, views adopted on 9 April 1987.

Те случаи, когда одна этническая группа систематически лишается правовых гарантий для собственности, могут быть квалифицированы как дискриминация при прочтении обоих этих определений. Статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) признана Комитетом ООН по правам человека как самостоятельное право на отсутствие дискриминации. Комитет ООН по правам человека установил в ходе рассмотрения дел «Брокс против Нидерландов»¹¹ и «Зван де Врис против Нидерландов»¹², что дискриминация при осуществлении социальных и экономических прав дает основания говорить о нарушении Статьи 26 МПГПП. Оба случая касались дискриминации в области прав на получение социальных выплат, и в обоих случаях Комитет ООН по правам человека исходил из того, что содержащийся в Статье 26 запрет дискриминации охватывает и вопросы, выходящие за пределы прав, гарантированных МПГПП.

8. Недопущение сегрегации по национальному признаку

Расовая сегрегация запрещена Статьей 3 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Ряд правительств и независимых наблюдателей из стран региона выражает все большую и большую озабоченность сегрегацией цыган в жилищной сфере.

К примеру, правительство Чехии недавно сообщило Комитету ООН по ликвидации расовой дискриминации: «Пытаясь решить проблемы с жильем среди страдающих от социальных проблем и не оплачивающих арендную плату и стоимость жилищно-коммунальных услуг, [некоторые] муниципалитеты предоставляют таким лицам альтернативное жилье, часто более низкого качества, называемое «квартиры без излишеств» или общежития. ...В таких домах живут сегрегированные социальные группы, которые страдают от накопившихся социальных проблем, и таким образом они исключены из общества. Тревожен тот факт, что большую часть проживающих в таких домах составляют цыгане. В ряде случаев их количество выше 80%».

Работая в направлении формализации неофициальных поселков, необходимо принимать все необходимые меры, чтобы обеспечить полный и беспрепятственный доступ цыган ко всем услугам, соответствующим пользованию основополагающими человеческими правами. Особой заботой должны стать права на целостное образование, здравоохранение, трудоустройство, а также получение социальных услуг и социальных выплат.

Экологические права во взаимосвязи с правами человека

В рамках экологической дискриминации по национальному признаку (или экологического расизма) на передний план постоянно выходят проблемы

Ряд правительств и независимых наблюдателей из стран региона выражает все большую и большую озабоченность сегрегацией цыган в жилищной сфере.

цыганских трущоб. Ряд национальных и международных стандартов и подходов делает акцент на взаимосвязях между защитой окружающей среды, правом на развитие и правами меньшинств или борьбой с дискриминацией. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, например, содержит следующие принципы:

- Принцип 3. Право на развитие должно быть реализовано, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды.
- Принцип 5. Все государства и все народы сотрудничают в решении важнейшей задачи искоренения бедности — необходимого условия устойчивого развития — в целях уменьшения разрывов в уровнях жизни и более эффективного удовлетворения потребностей большинства населения мира.
- Принцип 22. Коренное население и его общины, а также другие местные общины призваны играть жизненно важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды в силу их знаний и традиционной практики. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их самообытность, культуру и интересы и обеспечивать их эффективное участие в достижении устойчивого развития.

Принципы 20 и 21 также делают акцент на необходимости включения женщин и детей в процессы управления экологией и устойчивым развитием.

Руководствуясь результатами ряда исследований вопросов экологической справедливости, федеральное правительство США и многие штаты приняли документы, которые направлены на минимизацию эко-

логического бремени для меньшинств. Например, 11 февраля 1994 года президент Билл Клинтон подписал Указ № 12898, требующий от федеральных учреждений включить экологическую справедливость в свои миссии деятельности. Указ потребовал от каждого учреждения разработать собственную стратегию экологической справедливости, принимать участие в межведомственной рабочей группе по экологической справедливости, а также собрать и проанализировать данные, касающиеся экологических и здравоохранительных рисков для населения в разбивке по расовому признаку, национальному происхождению и уровню доходов.

Неспособность местных органов власти противодействовать исключению трущобных поселений из общества и принимать политические меры, направленные на улучшение тамошних жилищных условий, может сама по себе быть нарушением международного права.

логического бремени для меньшинств. Например, 11 февраля 1994 года президент Билл Клинтон подписал Указ № 12898, требующий от федеральных учреждений включить экологическую справедливость в свои миссии деятельности. Указ потребовал от каждого учреждения разработать собственную стратегию экологической справедливости, принимать участие в межведомственной рабочей группе по экологической справедливости, а также собрать и проанализировать данные, касающиеся экологических и здравоохранительных рисков для населения в разбивке по расовому признаку, национальному происхождению и уровню доходов.

Имеющиеся нарушения прав

Сегодня ряд действующих в Европе политических решений и практик может нарушать нормы, описанные в данной статье. Среди некоторых особо проблемных вопросов, многие из которых являются объектом судебных разбирательств в судах (в том числе международных), есть следующие:

- Очевидно направленные против интересов цыган законы, правила или постановления, такие, как по-

становление о регулировании вопросов жилья/заселения, действовавшее в Греции до июля 2003 года.

- Законы или постановления о жилье, которые оказывают несоизмеримое влияние на цыган, несмотря на их внешнюю нейтральность («косвенная дискриминация» по стандартам ЕС).
- Некоторые законы, правила или постановления по жилищным правам и насильственному выселению, которые не соответствуют международным стандартам.
- Отсутствие должных комплексных законов о недопущении дискриминации, соответствующих имеющимся стандартам.
- Отсутствие активной политики по решению жилищных проблем цыган, включая проблемы владения, планы по решению шлейфа связанных с отсутствием прав собственности проблем, отсутствие программы кредитов или грантов на улучшение жилья и т.д.

Отсутствие правосудия и компенсаций за разрушенное или конфискованное в ходе конфликтов, постконфликтных или неконфликтных ситуаций имущество.

Отсутствие политики в отношении неофициальных поселений, направленной непосредственно на вопросы безопасности в постконфликтных районах или районах с высоким уровнем антицыганских настроений.

Проблемы экологической дискриминации по национальному признаку, такие, как размещение опасных промышленных объектов в цыганских поселениях или около них.

Проблемы районирования касаются не только цыганских общин — к примеру, в Македонии очень большая часть всех построенных зданий не имеет разрешения от планировщиков.

Наконец, помимо проблем в связи с правами на достаточное жилище, в цыганских трущобах часто наблюдаются другие нарушения прав человека, такие, как:

- недостаточный доступ к качественному целостному образованию;
- недостаточный доступ к здравоохранению, трудоустройству и социальному обеспечению, а также социальным выплатам;
- отсутствие личных документов, касающихся не только прав собственности, включая отсутствие свидетельств о рождении и удостоверений личности, что может привести к отсутствию гражданства;
- проблемы, связанные с включением в общественную жизнь лиц, в недавнем прошлом высланных из западноевропейских стран после кратко- и долгосрочного пребывания там.

Выводы для государственной политики

Все более очевидным становится тот факт, что неспособность местных органов власти противодействовать исключению трущобных поселений из общества и принимать политические меры, направленные на улучшение тамошних жилищных условий, может сама по себе быть нарушением международного права, в частности, в тех случаях, когда не

соответствующие стандартам жилищные условия преобладают в какой-то этнической группе. И также экологическим правозащитникам стало ясно, что экологические проблемы, связанные с человеческими поселениями, группируются — в частности, в Центральной и Восточной Европе — вокруг таких трущоб.

В то же время в Европе после 1989 года стали полностью действующими и все более применяемыми в судах международные нормы о правах человека. В результате был организован ряд инициатив, направленных на развитие цыганских поселков; для решения этой проблемы местным правительствам были выделены дополнительные международные финансы; в некоторых странах были приняты политические меры по повышению качества жизни в трущобах:

- ЕС выделил в рамках Программы PHARE миллионы евро на развитие цыганских поселений в ряде стран ЦВЕ.
- В тех государствах, которые присоединились к ЕС в 2004 году, бедные регионы и маргинализированные группы населения смогут получить миллиарды евро через структурные фонды ЕС, включая Европейский социальный фонд и Европейский фонд регионального развития.
- В тех странах, которые не присоединятся к ЕС в 2004 году, будет продолжаться работа ряд инструментов Евросоюза, при помощи которых можно осуществлять развитие трущоб.
- Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине и Косово недавно начали инициативы, направленные на развитие трущоб в странах и территориях, где есть миссии ОБСЕ: Босния и Герцеговина, Косово, Македония, Сербия и Черногория, а также Хорватия.
- В рамках общегосударственной политики (хотя пока еще не в рамках государственного бюджета) Венгрия намерена развивать или устранять трущобы.

Однако даже в нынешних благоприятных условиях с финансированием находчивость и ресурсы чиновников, занимающихся развитием трущоб, будут ограничены. Те проекты, которые не будут иметь достаточного уровня включения в общественную жизнь, гражданского участия и обсуждения с целевыми группами, скорее всего, не дадут ожидаемых результатов. Проекты, которые не будут включать составляющие участия нецыган, рискуют породить зависть и противодействие со стороны местных жителей.

Вдобавок существует опасность, что ориентированные на цыган меры возымеют отрицательный вторичный эффект популяризации «отличия цыган» — идеи, которая уже сегодня довольно распространена в Европе. Трущобы постоянно страдают от сопутствующих социальных проблем. Многие жи-

тели трущоб стран ЦВЕ были безработными в течение такого длительного времени, что без действительного государственного вмешательства они могут стать нетрудоспособными. Таким образом, направленные на развитие трущоб проекты также должны содержать меры, направленные на создание рабочих мест и возможностей для роста доходов.

Хотя нынешние условия крайне хороши для поиска финансов для развития трущоб, не ясно, насколько эти возможности будут долговечны. Вошедшие в состав ЕС в 2004 году страны получили очень благоприятные условия на нынешний период: они были классифицированы как бедные регионы в рамках структурного финансирования ЕС. Но уже разгорается борьба за определения порядка распределения структурных фондов ЕС в 2007–2014 годах. Нынешние победители — Греция, Испания, Португалия, Шотландия¹³ и другие — наверняка будут упорно сражаться за удержание ограниченных ресурсов структурных фондов.

В свете своего опыта присоединения к ЕС и использования в рамках этого процесса миллиардов евро государственные деятели из стран Центральной Европы должны будут быстро научиться отстаивать те ресурсы, доступом к которым они сегодня обладают. Также в свете требований поиска софинансирования чиновники должны стать более гибкими и запастись дополнительными ресурсами на тот случай, если понадобится полностью устранять существенные проблемы многочисленных трущоб.

Наконец, хотя широкомасштабное развитие трущоб может показаться чрезмерно дорогим, некоторые меры могут вообще не требовать затрат или быть очень дешевыми. Например, в некоторых случаях единственным препятствием для «амнистирования» неофициальных поселков и предоставления их жителям прав собственности на недвижимость является враждебное отношение к той идее, что кто-то может получить собственность бесплатно, или же раздутые страхи в отношении последующих за этим массовых сквоттерства и требований признания прав собственности.

Тогда как такие страхи могут иметь определенные основания, местные чиновники должны серьезно взвесить издержки поддержания статус-кво с негарантированными правами собственности в трущобах. Выбор должен быть простым: либо продолжать страдания бедных в нечеловеческих условиях, либо предпринять первые шаги по усилению гражданских позиций жителей путем предоставления им прав собственности. За этим могут последовать меры по усилению позиций частных лиц в области усовершенствования местной инфраструктуры. Выгоды для всего общества от щедрой, хорошо спланированной и разумно проведенной амнистии могут быть весьма впечатляющими.

Хотя нынешние условия крайне хороши для поиска финансов на развитие трущоб, не ясно, насколько эти возможности будут долговечны.

¹³ Согласно одному из исследований, например, Шотландия получила более 6 млрд. евро из структурных фондов ЕС за последние 25 лет. Она рискует лишиться всех средств структурных фондов после присоединения к Евросоюзу новых членов в 2004 году. (См. Professor John Bachtler with Francois Josserand and Rona Mitchie, "EU Enlargement and the Reform of the Structural Funds: The Implications for Scotland," *Scottish Economic Policy Network*, www.scotecon.net).

Плохое состояние здоровья жителей цыганских поселков влияет на всех

Неудовлетворительные условия жизни одной маргинализованной группы создают проблемы для всей общины

Джеймс Грелье (James Grellier)

Дискриминация может быть едва различимой. Представители меньшинств могут сталкиваться с неравным отношением к себе в школе, на рабочем месте или в государственных учреждениях, не имея при этом возможности представить четкие юридические доказательства того, что они стали жертвами предвзятости. При этом представители большинства могут даже и не осознавать дискриминацию в своем городе, а также быть не в состоянии понять отрицательное влияние имеющихся предубеждений в отношении того или иного меньшинства на всю общину в целом.

Но одной из очевидных форм дискриминации в странах Центральной Европы является экологическая

несправедливость, от которой страдают цыгане. Цыгане, вынужденные жить в отгороженных от внешнего мира общинах с нездоровой экологической обстановкой, являются на-

иболее ущемленной группой в Центральной Европе. Среди них наблюдается более высокий уровень распространенности инфекционных заболеваний, вызванных неудовлетворительным состоянием окружающей среды неинфекционных заболеваний, а также вызванных экологическими причинами расстройств нервной системы.

В значительной степени положение цыган определяется (или усугубляется) решениями, принимаемыми на местном уровне. Поэтому именно действия на местном уровне могут быть наиболее действенными мерами по разрешению их проблем. Однако до сих пор меры на местном уровне не принимаются, в частности, по причине согласованных действий местных властей и жителей, направленных на маргинализацию цыган. Можно (и нужно) делать намного больше: ради цыган и ради всех жителей тех муниципалитетов, где проживают цыгане.

Автор (james_grellier@hotmail.com) работает в Фонде Милана Шпимечка (Братислава).

На краю общества, на городских задворках

Исторически сложившееся маргинальное положение цыган региона в обществе оставило их на задворках сел и городов.¹ При этом хранилища отходов, грязные производства, добывающие предприятия и другие потенциально экологически вредные объекты также выносились на периферию. В итоге цыгане несут на себе особенно большую часть экологического бремени.

Такие проблемы, как грязные немощеные улицы, неубранный мусор, слабо развитая или вовсе отсутствующая канализация, отсутствие снабжения чистой (или надлежащего качества) водой, а также недостаточная безопасность жителей в целом сочетаются с крайне плохими услугами образования, вакцинации и медицинского обслуживания.²

Даже имеющиеся немногочисленные данные говорят об огромных отличиях в уровне здоровья цыган и представителей большинства. В Словакии, например, уровень детской смертности среди цыган составляет 34,8 случая на 1 тыс. родов, тогда как среди большинства — 14,6 случаев на 1 тыс. родов.³ Другие исследования говорят о том, что средняя ожидаемая продолжительность жизни среди цыган составляет 48 лет для мужчин и 55 лет для женщин, что существенно ниже показателей для большинства.⁴ Исследование, проведенное в Испании, показало, что между цыганами и нецыганами имеются заметные различия в уровне здоровья и социальных условий.⁵ Более того, цыгане являются самым многочисленным меньшинством из тех, чьи потребности в здравоохранении удовлетворяются гораздо хуже, чем потребности представителей большинства.⁶

Инфекционные заболевания

Инфекционные заболевания — это проблема каждого. Но маргинализованные общины, такие,

¹ *Prawda*, "People That Don't Pay Are Moved out to the Dump," May 23, 2003.

² Binnie, GAC and Ginter, E. Letters: "The Health of Gypsies." *BMJ* 1998; 316: 1824. <http://bmj.bmjournals.com/cgi/content/full/316/7147/1824/a#art>; см. также Pahl, J., Vaile, M., "Health and Health Care among Travelers". *Journal of Social Policy*. April 17, 1998 (2): 195–213.

³ World Bank, 2003.

⁴ Thomas, J., *Disease, Lifestyle and Consanguinity in 58 American Gypsies*. *Lancet* 1987; 2:377–379.

⁵ Cabedo Garcia, V.R., Ortells i Ros, E., Baquero Toledo, L., Bosch Girona, N., Montero Royo, A., Nacher Fernandez, A., Sanchez-Peral Sanchez, B., Tamborero Sanjuan, M.A., "What Are Gypsies Like and What Do They Suffer from?" *Aten Primaria*. June 15, 2000; 26(1): 21–5.

⁶ McKee, M. Editorial. "The Health of Gypsies." *BMJ* 1997; 315: 1172–1173 (November 8). <http://bmj.bmjournals.com/cgi/content/full/315/7117/1172>.

как цыгане, как правило, страдают намного больше от загрязнения окружающей среды и от связанных с санитарными условиями заболеваний, чем большинство граждан. Эта проблема усугубляется сложностями с доступом к надлежащему медицинскому обслуживанию. Распространенность инфекционных заболеваний среди цыганских детей намного выше.⁷

Желудочно-кишечные инфекции, корь, острые респираторные заболевания, менингит, туберкулез, брюшной тиф, инвазии червей, чесотка и гепатит — весь этот «букет» расцветает в условиях перенаселенности и неудовлетворительных жилищных условий.⁸ Некоторые из этих заболеваний распространяются в условиях плохих санитарно-гигиенических условий, в частности, загрязнения источников питьевой воды сточными водами. В тех поселках, где обращение с отходами (как твердыми бытовыми отходами, так и сточными водами) производится на недостаточном уровне, эти заболевания процветают. Стесненные и перенаселенные жилищные условия приводят к низким санитарно-гигиеническим стандартам, обеспечивая жилое пространство для паразитов (блохи, клещи и прочие), которые являются переносчиками болезней. Низкие санитарно-гигиенические стандарты приводят к загрязнению пищи и воды прямо в домах. Чистота в домах и на придомовых территориях существенно снижает риски передачи заболеваний, но в плохо освещаемых помещениях очень трудно проводить качественную уборку.

Мусорные свалки, будь то формальные, управляемые муниципалитетом объекты или же неформальные, хаотично организованные места выброса мусора, могут вызывать проблемы со здоровьем у людей, живущих неподалеку. Помимо потенциального долгосрочного воздействия на качество воды, свалки могут также оказывать пагубное влияние на качество воздуха, выделять очень взрывоопасный метан, создавать существенные проблемы запаха и служить пристанищем для многочисленных вредителей, включая насекомых, крыс и различных

птиц-падальщиков — все они могут передавать местным жителям заболевания. По мере разложения (как физического, так и химического) отходов, их риск для здоровья человека возрастает. Гниющие отходы разлагаются быстро и создают идеальные условия для размножения болезнетворных бактерий.

В качестве наиболее серьезных угроз инфекционных заболеваний, с которыми сегодня сталкиваются европейские цыгане, можно выделить гепатит А, менингит и туберкулез. Гепатит А представляет собой вирусную инфекцию печени, которая сокращает функциональные способности последней. Данное заболевание инфекционно и, как правило, передается от человека к человеку в результате плохих санитарно-гигиенических условий, особенно при обращении с продуктами питания. Гепатитом А также можно заразиться, если пить загрязненную воду или употреблять пищу, которая была приготовлена с использованием воды, загрязненной канализационными отходами.⁹ Загрязнение воды может произойти, когда содержимое плохо оборудованных уборных постепенно попадает в подземные воды или выходит на поверхность, в частности, при сильных дождях. Проведенное в Испании исследование показало, что у цыганских детей антител, реагирующих на гепатит А, в 9 раз больше, чем у нецыганского населения.¹⁰ В Словакии гепатит А бьет по тем цыганским общинам, где самые низкие санитарно-гигиенические стандарты.¹¹

Исследования показали, что менингококковая инфекция — серьезная бактериальная инфекция, вызывающая менингит или септицемию, — связана с перенаселенностью. Результаты одного из исследований показали, что для детей в возрасте до 8 лет наиболее важным фактором вероятности развития болезни было количество лиц в возрасте старше 10 лет в расчете на одну комнату в доме, где проживает ребенок.¹² Те дети, которые живут в одном доме с несколькими тинэйджерами или взрослыми, стесненными сравнительно небольшим количеством комнат, подпадают под высокий риск заболевания этим недугом. Данное заболевание также привязывают к плохим санитарно-гигиеническим условиям в семьях и к ослаблению иммунитета. Вспышки данного заболевания в цыганских общинах не являются редкостью.¹³

Такие заболевания, как туберкулез, являются следствием перенаселенности и тесного контакта людей с другими людьми, домашними животными и многими млекопитающими, которые являются переносчиками. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила в 1993 году туберкулез глобальной опасностью.

Инфекционные заболевания редко ограничивают свое распространение одной частью общины, даже в тех случаях, когда меньшинства отгорожены от большинства жителей. Услуги здравоохранения

Исследования показали, что менингококковая инфекция — серьезная бактериальная инфекция, вызывающая менингит или септицемию, — связана с перенаселенностью.

⁷ Ginter, E., Krajcovicova-Kudlackova, M., Kacala, O., Kovacic V., Valachovicova, M., "Health Status of Romanies (Gypsies) in the Slovak Republic and in the Neighbouring Countries." *Bratisl Lek Listy*. 2001; 102(10): 479–84.

⁸ *Healthy Villages—A Guide for Communities and Community Health Workers*, © 2003, WHO; см. также *UNSD—Health—Executive Summary of Task Managers' Report*.

⁹ WHO: Water Related Diseases, Hepatitis, http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/hepatitis/en.

¹⁰ McKee, M., Editorial. "The Health of Gypsies." *BMJ* 1997; 315: 1172–1173 (November 8). <http://bmj.bmjournals.com/cgi/content/full/315/7117/1172>.

¹¹ *Prauda* "Local Epidemics in the Areas of Vranov and Stará Lubovna. Problems with Hepatitis," August 9, 2000; см. также *Slovenská Republika* "Increased Occurrence of Hepatitis A Announced in Kosice District. The Roma Community and Roma Hamlets Are Most Affected," August 3, 2000; см. также *Východoslovenské noviny* "Viral Hepatitis Terrorizes Jakubany," September 5, 2000.

¹² Baker et al., *Pediatric Infectious Disease Journal* 2000; 19: 983–990.

¹³ *Nový Cas* "Meningitis is Also Caused by Poor Hygiene," March 17, 2003; см. также *Východoslovenské noviny* "Children from Bystrany Roma Hamlet Are Hospitalized Due to Meningitis," March 19, 2003.

на местном уровне должны стараться охватывать всех членов общины. Инфекционные заболевания остаются общей проблемой — проблемой, которая может быть решена только на основании участия и социальной справедливости.

Связанные с экологией невирусные заболевания

Загрязнение окружающей среды сильно влияет на ухудшение экологической обстановки в домах. Загрязненная почва и пыль, принесенные с улицы, могут представлять опасную угрозу для здоровья в том случае, если концентрация опасных веществ высока. Хотя подробное описание влияния разных промышленных загрязнителей (тяжелые металлы, расстраивающие деятельность желез внутренней секреции вещества, диоксины, полихлорбифенилы и т.д.) на состояние здоровья является предметом для отдельной статьи, необходимо отметить, что загрязнение ими населенных районов имеет реальные эффекты, заключающиеся в отрицательном влиянии на здоровье жителей. Дети оказываются под особым риском, поскольку они очень часто контактируют с землей в ходе игр (иногда даже усиливая подверженность попаданию вредных веществ в организм путем засовывания рук в рот). В испанском исследовании говорится, что цыганские дети особенно подвержены риску отравления свинцом.¹⁴

В нищих поселках источники загрязнения воздуха часто расположены внутри жилищ. Кухни, оснащенные только лишь газовой горелкой или печью на дровах, могут быть особенно загрязненными.¹⁵ Дым, сырость и плесень, которая разрастается в условиях сырости, являются обычными для бедняцких домов и вызывают острые респираторные заболевания, такие, как астма и легочная недостаточность.

Недостаточная вентиляция помещений особенно опасна там, где для приготовления пищи или обогрева используют дрова, древесный уголь или навоз, поскольку эти виды топлива выделяют дым, содержащий вредные химические соединения и мелкие частицы. Это может привести к заболеваниям дыхательных путей, таким, как бронхит и астма,

а также способствовать передаче туберкулеза. Результаты одного из исследований показали более высокое распространение астмы и хронических бронхитов среди цыган, чем в контрольной группе.¹⁶ Женщины и маленькие дети особенно рискуют пострадать от плохой вентиляции, если они проводят длительные периоды времени дома или на кухне.

Плохое внутреннее освещение может также сильно повредить здоровью и самочувствию, включая проблемы со зрением.¹⁷

В цыганских поселках наблюдаются и другие пагубные для здоровья условия. В одном из сел Словакии цыгане размещались во временном жилье — ар-

мейских палатках. Они жаловались на холод и сырость, с которыми им пришлось столкнуться, ожидая превращения старых шахтных построек в жилье.¹⁸ Еще один цыганский поселок — в Бамбуски (Словакия) — расположен в непосредственной близости с городской свалкой бытовых отходов. Его жители жалуются на невыносимый запах.¹⁹

Наряду с ущербом от загрязнения цыганские дети, как правило, сильнее подвержены травмам, отравлениям и ожогам, вызванным проблемами экологического характера.²⁰ Однако без тщательного мониторинга состояния здоровья статистику этих проблем вряд ли удастся получить.

Даже в тех случаях, когда местные органы власти работают в жестких рамках общенациональных норм, они могут колоссально улучшить условия жизни цыган в рамках политики в жилищной сфере и муниципального планирования. Эти меры наверняка принесут пользу всей общине, а не только одному меньшинству.

Влияние окружающей среды на психику

Когда в США впервые в качестве важной проблемы была поднята тема экологической справедливости, основное внимание уделялось размещению объектов по обращению с отходами в преимущественно бедных общинах, населенных афроамериканцами. При этом исходили из предположения, что занимающиеся хранением и переработкой отходов компании размещали свои объекты в этих районах по той причине, что местные жители обладали малой политической властью, с помощью которой они могли бы жаловаться.

Юридические баталии вокруг компаний по переработке отходов в США были выстроены, в первую очередь, на экологических рисках для здоровья людей. Хотя в рамках данных дел ощущалось отсутствие данных, подтверждающих конкретные экологические риски для охраны здоровья в физическом отношении, никогда не стоит забывать о потенциале для психологических недомоганий или физических болезней, вызванных стрессом, который связан с восприятием угрозы для здоровья. Жилье, которое не соответствует базовым стандартам, может оказывать довольно серьезное воздействие на психическое самочувствие. Помимо неустойчивости дома, плохой кровли, неудовлетворительной канализации, недостаточной изоля-

До сих пор отсутствуют как политическая воля, так и народная поддержка изменений, которые необходимы для улучшения стандартов проживания цыган.

¹⁴ Redondo, M.J., Guisasaola, F.J., "An Unknown Risk Group of Lead Poisoning: The Gypsy Children," *European Journal of Pediatrics* 1995; 154: 197–200.

¹⁵ *Východoslovenské noviny* "Shacks Are Fundamental Illegal Constructions," August 3, 2000.

¹⁶ Feder G., "Travellers, Gypsies and Primary Care." *J R Coll Gen Pract* 1989; 39: 425–429.

¹⁷ WHO Water Related Diseases, Hepatitis, http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/hepatitis/en.

¹⁸ *Východoslovenské noviny* "Children in Army Tents Awaken to the Cold and Damp," September 5, 2000.

¹⁹ *Pravda* "People That Don't Pay Are Moved out to the Dump," May 23, 2003.

²⁰ Ginter, E., Krajcovicova-Kudlackova, M., Kacala, O., Kovacic, V., Valachovicova, M., "Health Status of Romanies (Gypsies) in the Slovak Republic and in the Neighbouring Countries," *Bratislav Lek Listy*. 2001; 102(10): 479–84.

ции и вызванных ею холода или жары, перенаселенность и слабое освещение могут также приводить к стрессам и депрессиям.²¹

Почему нет дополнительных усилий

Действия местных властей могли бы улучшить экологические условия жизни цыган, но существует ряд барьеров. До сих пор отсутствуют как политическая воля, так и народная поддержка тех политики, инфраструктуры и программ, которые необходимы для улучшения стандартов проживания цыган.²² Те местные власти, которые стараются выполнять свои обязанности по подбору соответствующих территорий, часто наталкиваются на отношение «только не у меня под боком» со стороны местных жителей, а также сталкиваются с трудностями, которые вызваны различиями между культурами цыган и большинства граждан.²³

Предубежденное отношение на местном уровне может проявляться во многих формах. Как отмечает эксперт по правовым вопросам дискриминации Петра Ковач, «процесс принятия решений может ограничивать участие меньшинств, или общества в целом, в общественной жизни».²⁴ Государственные служащие от этнического большинства могут быть менее терпимыми к другим культурам или же они могут иметь предубежденное отношение при практическом осуществлении государственной политики. Местным чиновникам может нравиться линия поведения, которая соответствует нормам, определенным этническим большинством. И чиновники могут злоупотреблять своей свободой действий при формировании государственной политики, определяющей порядок доступа к государственным услугам.

Местные органы власти и их граждане должны осознать, что и едва различимые, и очевидные проявления предубеждений в отношении цыган могут навредить всему местному сообществу. Когда пребывающая в меньшинстве община маргинализируется, демократия ослабляется и могут разрастись социальные конфликты. А когда квартал на краю города имеет нездоровую экологию, под риск подведен весь муниципалитет.

Что могут сделать местные органы власти

Случаи экологической дискриминации практически неизбежно влекут за собой риски для здоровья. Местные органы власти обладают широким спектром возможностей для решения проблем экологии с помощью политики муниципального планирования (в том числе в отношении жилья, водо-

электрообеспечения), обращения с отходами, здравоохранительных услуг (включая вакцинацию, работу эпидемиологических служб, мониторинг и профилактику заболеваний), исследований и т.д.

Международные организации, занимающиеся проблемами экологии, могут предоставить определенную помощь. И ВОЗ, и Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам подчеркивают важность развития способностей по решению проблем здоровья общин, создавая программы по определению экологических угроз, связанных с инфекционными заболеваниями, а также по вакцинации с целью предотвращения таких заболеваний.

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) совместно с ВОЗ и другими организациями предоставляет странам информацию в рамках Международного регистра потенциально токсичных химических веществ, Бюро по вопросам промышленности и экологии, Глобальной системы мониторинга окружающей среды и других инициатив. Информация содержит сведения об экологических эффектах и влиянии на здоровье химических веществ и физических тел; правовом статусе химикатов; экологических мерах контроля над инфекционными заболеваниями; более чистых производственных технологиях; предотвращении и подготовке к несчастным случаям; глобальных тенденциях в области загрязнения атмосферы, пищевых продуктов и воды; обеспечении среды, благоприятной для здоровья, а также о развитии способностей.²⁵

Информация, предоставляемая в рамках Международного регистра потенциально токсичных химических веществ, основана на дорогостоящих научных исследованиях, которые не всегда соответствуют тем огромным потребностям, которые существуют на местном уровне. Поэтому чиновники должны с осторожностью оценивать риски для жителей, вызываемые экологической несправедливостью. Некоторые линии поведения и отдельные действия более приемлемы и успешны, чем другие, а при выборе наиболее подходящего решения нужно правильно определить риски и выгоды.

Местные власти при оценке рисков для здоровья должны учитывать социальные, культурные и экономические обстоятельства в общине. Предотвращение рисков должно планироваться именно в условиях конкретной общины. Поэтому данный процесс очень сильно зависит от роли местных органов вла-

Предотвращение рисков должно планироваться именно в условиях конкретной общины. Поэтому данный процесс очень сильно зависит от роли местных органов власти.

сти, особенно если учесть, что успешные действия по предотвращению проблемы лишь частично определяются обстоятельствами и образованием.

Как только риски оценены, о них нужно осторожно рассказать заинтересованным общинам. Для того чтобы действия властей были приняты обществом и привели к успешным результатам, понадобится атмосфера доверия между правительством и всеми заинтересованными сторонами как в государственном, так и в частном секторах.²⁶

²¹ WHO Water, Sanitation and Health, http://www.who.int/water_sanitation_health/en/.

²² Plafker, Karen, "The Social Roots of Roma Health Conditions," *Report from the Network Public Health Program*, Open Society Institute.

²³ Binnie, GAC and Ginter, E. Letters: "The Health of Gypsies." *BMJ* 1998; 316: 1824. <http://bmj.bmjournals.com/cgi/content/full/316/7147/1824/a#art>.

²⁴ Kovacs, Petra, (2004) "Who Benefits? Ethnic Bias in the Local Policy Process in CEE," LGI, <http://lgi.losi.hu/ethnic/>.

²⁵ <http://www.who.int>.

²⁶ WHO World Health Report 2002.

Необходим многоотраслевой подход

Здоровье человека зависит как от программ по улучшению состояния здоровья, так и от мероприятий по его защите, в реализации которых участвуют все отрасли государственных услуг. Хотя система здравоохранения и важна, она может отвечать только за ограниченный круг обязанностей; если она будет работать самостоятельно, ее потенциал к решению проблем будет весьма ограничен. Местные органы власти играют ключевую роль в обеспечении оптимальных коммуникаций между разными сферами, включая здравоохранение, жилищное хозяйство, планирование, образование и финансы.

На услуги лечения приходится подавляющая часть ныне предоставляемых здравоохранительных услуг. Профилактические службы зачастую слабо развиты, а здравоохранительные аспекты развития других сфер ограничены ввиду недостатка экологов, эпидемиологов и экспертов по здравоохранению.

Местные органы власти должны обеспечивать гибкое реагирование на разнообразные потребности общины в рамках имеющихся возможностей. В

одном из случаев местные власти, отвечающие за цыганскую деревню в Сербии, не смогли провести усовершенствования в инфраструктуре по причине ранее не удовлетворенной заявки на строительство дороги — не взирая на финансовую поддержку, предложенную со стороны муниципального предприятия водоснабжения и нескольких зарубежных фондов.²⁷ Нахождение способов недопущения ошибок в процедурах помогает избежать создания условий экологического неравенства для меньшинств и, во многих случаях, для большинства жителей.

Качественное жилье с работающей инфраструктурой и полноценным доступом к системе здравоохранения, ориентированное как на профилактику, так и лечение, являются ключевыми условиями создания здорового села. Местные органы власти и общины обладают властью, способной привести их к лучшему состоянию здоровья, а также более устойчивому и экологически справедливому будущему.

²⁷ *European Roma Rights Center Newsletter*, "Snapshots: In Serbia, Bad Water Causes Disease among Roma." No. 1, 2002.

Среднеазиатские споры об использовании истощающихся водных ресурсов

Советские программы использования водных ресурсов региона были несправедливыми и неэффективными, но новые независимые государства не желают менять статус-кво

Сара О'Хара (Sarah O'Hara)

В Средней Азии, где вода является дефицитным ресурсом, которым плохо распоряжаются, некоторые страны, похоже, остаются обманутыми. При этом на местном уровне куда менее могущественные муниципалитеты, в частности сельские общины, общины с наличием меньшинств и других ранимых социальных групп, также оказываются проигравшими в борьбе за воду.

В отличие от многих случаев экологической несправедливости в Центральной Европе, где маргинализированные общины вынуждены жить на загрязненных территориях, водные проблемы Средней Азии в равной степени касаются как неравномерного распределения экологических благ, так и неравномерного распределения экологических зол.

Когда на всей территории Средней Азии управляло советское правительство, централизованные ведомства определяли порядок использования воды, решая, к примеру, что некоторые республики должны выращивать хлопок, используя воду, поступающую от своих соседей. Не взирая на то, что унаследованная из советских времен система плотин и оросительных каналов привела к непомерным запросам на водные ресурсы региона, водопользование в те времена хотя бы сравнительно хорошо координировалось.

Затем распался Советский Союз, а разные республики Средней Азии стали независимыми государствами (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан), каждое из которых имеет собственную политику использования водных ресурсов. Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан надеются, что развитие оросительной системы

Доктор Сара О'Хара (sarah.o'hara@nottingham.ac.uk) является профессором Ноттингемского университета.

поможет им увеличить объемы производства хлопка, являющегося ценным экспортным товаром. А Кыргызстан наращивает производство гидроэнергетики.

Но в странах региона попросту недостаточно водных ресурсов, которыми можно было бы удовлетворить такие разнообразные запросы, а исчезновение системы централизованного планирования усложнило задачу управления водными ресурсами региона. При сохранении нынешних темпов использования водных ресурсов Средняя Азия вскоре буквально высохнет.

Сегодняшние попытки (международного сообщества, национальных и местных правительств стран региона) найти справедливое и устойчивое решение проблем сталкиваются с большими трудностями. Сейчас слишком рано говорить, станут ли они успешным примером приграничного сотрудничества по природоохранным проблемам. Тем не менее изучение водных проблем Средней Азии и нынешних попыток решить их может научить нас тому, с какими сложностями может быть сопряжено достижение экологической справедливости, когда каждый получает справедливую часть ограниченных ресурсов.

Реки высыхают

Средняя Азия зависит от рек Амударья и Сырдарья, на которые приходится около 90% поверхностных вод региона. На протяжении тысячелетий эти реки служили социальным, культурным, экономическим и политическим оплотом Средней Азии. Люди, которые жили на их берегах, издавна перенаправляли их потоки, чтобы привести жизнь на окружающие пустынные степи. Но орошение и прочие запросы к этим рекам были сравнительно ограниченными вплоть до 50-х годов, когда возведение советскими властями огромных систем водозабора и орошения привело к стремительному росту объемов использования водных ресурсов. К 80-м годам речные потоки использовались в полной мере.

Чрезмерная эксплуатация рек Средней Азии означала, что притоки воды в Аральское море сократились до ручейков, приводя к кардинальному падению уровня воды в нем. Последовавший за этим экологический кризис вызвал повсеместные призывы (как в регионе, так и вне его пределов) к сокращению объемов производства хлопка и более разумному исполь-

На местном уровне менее могущественные муниципалитеты и ранимые социальные группы также оказываются проигравшими в борьбе за воду.

заванию водных ресурсов.¹ В тщетной попытке спасти море советские власти разработали планы по обеспечению притока воды в Аральское море на уровне, как минимум, 21–22 км³ к 2005 году.²

Распад Советского Союза внезапно сорвал все эти планы. Несмотря на различные инициативы международного сообщества и обещания среднеазиатских стран повысить приток воды в Аральское море, в использовании водных ресурсов мало что изменилось — сегодня оно так и продолжает оставаться на пределе возможностей.

Вода нужна для того, чтобы накормить людей, но хлопок продолжает пользоваться королевским вниманием

В советские времена Средней Азии было предписано выращивать хлопок, и она слабо обеспечивала свои потребности в продуктах питания. С распадом Советского Союза и сокращением импорта продовольствия в регион государства Средней Азии столкнулись с острым недостатком продовольствия. Продовольственная безопасность стала приоритетом для всех правительств, что привело к резкому росту орошаемых посевных площадей и повышению потребности в воде.³

Туркменистан, к примеру, повысил после 1991 года орошаемые площади на 25% — практически все

новые осваиваемые площади были засеяны зерновыми.⁴ Кыргызстан и Таджикистан также дали понять, что они намерены расширить орошаемое сельское хозяйство и что им для этого потребуются дополнительные водные ресурсы.⁵ В итоге текущая потребность в воде на орошение в Средней Азии составляет 150 км³, что на

30 км³ превышает естественный среднегодовой речной ресурс и на 40 км³ — чистые водные резервы.

Ситуация должна усугубиться еще больше, поскольку питающие многие реки ледники также сокращаются. Согласно одной из оценок, ледники Алтая, Памира и Тянь-Шаня сократились за XX век на 804 км³. Таяние этих ледников пополнило речные потоки на 15–20%. В значительной степени расширение оросительной системы после 60-х годов достигалось за счет использования невозобновляемых залежей водных ресурсов. Поскольку ледники продолжают таять, изменяются объемы и временные параметры доступности водных ресурсов. В течение следующих 25 лет, скорее всего, реки региона существенно обмелеют.

Тогда как производство продовольствия повышаает потребности в орошении, хлопок до сих пор поглощает львиную долю среднеазиатской воды. Учитывая тот факт, что ресурсы используются в полной мере и будут сокращаться, можно было бы ожидать от среднеазиатских государств понимания того, что производство хлопка неустойчиво в средне- и долгосрочной перспективе. Однако вместо сокращения объемов производства хлопка ряд стран региона (в

частности, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) намерен повысить их, поскольку доходы от реализации хлопка представляют собой значительный источник валютной выручки.

Узбекистан, например, занимает пятое место в мире по объемам производства (и второе — по объемам экспорта) хлопка; более 35% его валютной выручки поступает от продажи хлопка. Чтобы поддерживать такой уровень производства, Узбекистан использует более 50% водных ресурсов бассейна Аральского моря, большая часть из которых идет на орошение хлопковых полей.

Туркменистан и, в меньшей степени, Таджикистан также выращивают значительные объемы хлопка, и обе эти страны намерены нарастить производство. В мае 2000 года Президент Туркменистана объявил о планах создать большое искусственное озеро в пустыне Каракумы с целью расширить площади орошаемых земель и увеличить производство хлопка и пшеницы. Не принимая решений о сокращении использования водных ресурсов, многие среднеазиатские государства, наоборот, намерены использовать их активнее.

Несправедливая система распределения

Нынешний порядок использования водных ресурсов в Средней Азии неустойчив, но распределение воды также представляет собой существенную проблему. Действующие сегодня договоренности о распределении воды в бассейне Аральского моря основаны на подписанном в 1992 году Алма-атинском соглашении, согласно которому пять среднеазиатских государств договорились о сохранении «устоявшегося порядка и принципов распределения водных ресурсов». Это соглашение было подписано в спешке лишь спустя несколько недель после неожиданного выхода среднеазиатских республик из состава Советского Союза, а его долгосрочным последствием уделялось мало внимания (если о них думали вообще).

Подписав Алма-атинское соглашение, среднеазиатские государства решили сохранить неизменным заложенный в советские времена порядок распределения водных ресурсов. Львиная доля водных ресурсов региона до сих пор достается расположенным вниз по течению Туркменистану и Узбекистану, оставаясь расположенным в верховьях рек Кыргызстану и Таджикистану незначительный доступ к водным ресурсам, формируемым на их территории. К тому же в Алма-атинском соглашении ничего не говорилось об Афганистане, несмотря на тот факт, что око-

¹ Weinthal, E. (2001) "Sins of Omission: Constructing Negotiating Sets in the Aral Sea Basin," *Journal of Environment and Development* 10(1): 50–79.

² Micklin, P.P. (1998) "Regional and International Responses to the Aral Crisis." *Post-Soviet Geography and Economics* 39: 399–416.

³ International Crisis Group (2002) *Central Asia Water and Conflict*, <http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/icg-uzb-30may.pdf>.

⁴ O'Hara, S.L. and Hannan, T. (1999) "Irrigation and Water Management in Turkmenistan: Past Systems, Present Problems and Future Scenarios," *Europe-Asia Studies* 51: 21–41.

⁵ International Crisis Group (2002) *Central Asia Water and Conflict*, <http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/icg-uzb-30may.pdf>.

Львиная доля водных ресурсов региона до сих пор достается расположенным вниз по течению странам, оставляя расположенным в верховьях рек государствам незначительный доступ к водным ресурсам, формируемым на их территории.

ло 6% водных потоков бассейна Аральского моря создаются на его территории (см. Таблицу).

Находящиеся в верховьях рек страны вскоре осознали, что их доля в водных ресурсах не достаточна для осуществления запланированных расширений объемов сельскохозяйственного производства. Особенно выразительной является позиция Кыргызстана. Данная страна полагает, что ей не только отказано в справедливом доступе к воде, которая формируется на ее территории, но она также вынуждена платить за эксплуатацию плотин и резервуаров, контролирующих водные потоки Сырдарьи, тогда как страны в нижнем течении, в частности Узбекистан, пользуются выгодами.

Ситуация аналогична и для реки Амударья, где от Таджикистана ожидают увеличения потоков, которые должны обеспечить водой хлопковые плантации Туркменистана и Узбекистана. Другая расположенная в верхнем течении страна — Афганистан — также имеет право на использование воды Амударьи, но водопользование в Афганистане в последние годы было незначительным по причине постоянных гражданских волнений и войн, которые сковывали развитие. Однако по мере того как ситуация в Афганистане улучшается, отбор воды должен повыситься, сокращая водные ресурсы, доступные для расположенных ниже по течению государств.

Со своей страны, находящиеся в нижнем течении государства полагают, что их доля справедлива, поскольку они обладают большей численностью населения, а их засушливый климат повышает потребность в воде. Они противятся любым попыткам заново поднять вопрос о распределении водных ресурсов.

В июне 2000 года, например, министр иностранных дел Австрии Бенита Ферреро-Вальднер в качестве председателя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) посетила Среднюю Азию с намерением убедить пять стран собраться и обсудить возможности использования региональных водных ресурсов на благо всех жителей. Несмотря на большие усилия, она встретила упорное сопротивление Туркменистана и Узбекистана. Президенты обеих стран отвергли предложенный ОБСЕ многосторонний подход, настаивая на предпочтительности решения проблем путем двусторонних межправительственных переговоров. Однако если перемены не произойдут, то расположенные в верховьях рек государства наверняка будут страдать от хронического дефицита воды, что будет очень удивительно, учитывая их обильные водные ресурсы.

Дискриминация по этническому признаку при распределении воды

Проблема распределения водных ресурсов имеет не только региональные проявления: она также все

больше и больше заметна на местном уровне. Для миллионов жителей Средней Азии урожай с небольших подсобных хозяйств является основным источником существования. После направления водных потоков на хлопковые поля многие крестьяне оказались без доступа к воде.

Некоторые лица, консолидировавшие большие площади земель и значительное богатство, имеют возможность подкупать и воздействовать на чиновников, получая таким образом воду всегда, когда им это нужно. Их потребности в воде удовлетворяются в приоритетном порядке по сравнению с более мелкими и зачастую более ранимыми фермерами.

В итоге сельские бедняки, одна из наиболее ранимых частей среднеазиатского общества, зачастую не получают справедливой доли региональных водных ресурсов. Такие ситуации будут усиливать поляризацию между обладающими и не обладающими благами членами общества, особенно в тех районах, где земельные и водные ресурсы наиболее дефицитны.

Люди, проживающие дальше всего вниз по течению рек, наиболее страдают от нехватки воды. Объемы воды в периферийных районах протекания Сырдарьи в Казахстане, например, сократились с 10 км³ в 1994 году до 5,4 км³ в 2000 году.⁶ Это сокращение было вызвано деятельностью находящихся выше по течению государств; оно усилилось в конце 90-х по причине засухи.

Аналогичная ситуация наблюдается и в узбекской Автономной Республике Каракалпакстан, расположенной вокруг устья Амударьи. Местные чиновники жалуются, что они часто получают намного меньше воды, чем предусмотрено, поскольку находящиеся вверх по течению пользователи превышают свои квоты. Эти чиновники полагают, что проблема касается не только географического положения, но и дискриминации со стороны других проживающих в регионе этнических групп.

Во время сильной засухи 1998–2002 годов Каракалпакстан получил менее 7% своей квоты — по сравнению с 50–60%, полученными другими узбекскими регионами, расположенными выше по течению. Местные чиновники также заявляют что проживающие в Каракалпакстане этнические узбеки пользовались

Водные потоки в бассейне Аральского моря

(Все данные приведены в км³/год)

Страна	Бассейн Амударьи		Бассейн Сырдарьи	
	Пополнение рек	Квота	Пополнение рек	Квота
Афганистан	6,18	0	0	0
Казахстан*	0	0	4,5	12,29
Кыргызстан	1,9	0,24	27,4	4,03
Таджикистан	62,9	9,08	1,1	2,46
Туркменистан**	2,78	22,02	0	0
Узбекистан	4,7	33,9	4,14	19,68

* Данные только по двум южным областям

** Включая притоки воды из Ирана

Источник: WARMAP (1996) и доклады GEF (2002)

⁶ Zamina, L. (2003) "Developing Water Management in South Kazakhstan," in O'Hara, S.L. (ed.) *Drop by Drop: Water Management in the Southern Caucasus and Central Asia*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute (Budapest), pp. 91–105, <http://lgi.osi.hu/publications/>.

⁷ International Crisis Group (2002) *Central Asia Water and Conflict*, <http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/icg-uzb-30may.pdf>.

режимом предпочтений, получая доступ к ресурсам за счет каракалпаков.⁷

Электроэнергетика против сельского хозяйства

Водоохранилища, построенные в советские времена на территории Кыргызстана и Таджикистана, дают этим странам возможность стать крупными производителями гидроэлектроэнергии. В Таджикистане, например, развитие гидроэнергетики не только решило бы проблему дефицита электроэнергии, но могло бы возвести этот ресурс в ранг основного экспортного товара.⁸ Однако для того, чтобы вырабатывать гидроэлектроэнергию, необходимо использовать водоохранилища страны вразрез с потребностями расположенных ниже по течению государств.

Различия в потребностях в водных ресурсах между низинными и горными странами всегда были проблемой, но в советские времена решения о том, когда и сколько воды высвободить, принимались Москвой, которая годами предписывала Кыргызстану и Таджи-

кыстану спускать воду из своих водоохранилищ для орошения хлопковых полей Казахстана, Туркменистана и Узбекистана. Произведенная при этих спусках воды электроэнергия направлялась в соседние регионы Советского Союза, а эти регио-

ны, в свою очередь, направляли электроэнергию и уголь в Кыргызстан и Таджикистан в зимние месяцы.

Оставшись без руководящей руки Москвы, государства региона сегодня должны вести переговоры по водоохранилищам, что оказывается весьма проблемной задачей. Введение национальных валют, рост цен на уголь, нефть и газ и, иногда, сложности в межправительственных отношениях существенно сократили экспорт электроэнергии в страны, расположенные в верховьях рек.

Кыргызстан среагировал на сокращение импорта путем наращивания объемов воды, выпускаемой в зимние месяцы из Токтогульского водоохранилища с целью увеличения выпуска электроэнергии. Расположенные ниже по течению водоохранилища не могли вместить дополнительные объемы воды и были переведены на чрезвычайный режим работы. Узбекистан, например, перенаправил лишние потоки на Арнасайскую низменность, чтобы предотвратить разрушение расположенной ниже по течению инфраструктуры. В результате уровень воды в тракте существенно вырос, приведя к потере сельскохозяйственных земель и затоплению дорог и других инфраструктурных объектов.

Увеличение зимнего сброса воды из водоохранилищ также уменьшило объемы воды для сброса в основной оросительный сезон, что разозлило Казахстан и Узбекистан, которые заявили, что действия Кыргызстана отрицательно повлияли на их сельское хозяйство и экономику в целом.

Пытаясь разрешить проблему, три страны начали обсуждать разные протоколы и соглашения об ис-

пользовании водных и энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья. Согласно этим соглашениям, расположенные в нижнем течении государства пообещали поставлять оговоренные объемы угля, электроэнергии и газа в Кыргызстан в обмен на сбросы воды летом. Соглашения улучшили сотрудничество между государствами, которые делят друг с другом ресурсы реки, но они так и не решили проблему до конца.

Тогда как соглашение предстоит обновить, правительства должны будут принять во внимание все возникшие новые проблемы. Например, Узбекистану до сих пор сравнительно просто организовать поставки энергоресурсов в Кыргызстан, поскольку его экономика в значительной мере находится в руках государства. Однако если эта ситуация изменится, или же если уже обветшавшая система передачи электроэнергии придет еще в более плачевное состояние, Узбекистану будет сложнее выполнять свои обязательства.

Международное сообщество: вместо Москвы?

После распада Советского Союза стающие на ноги страны Средней Азии стали активно посещать представители международных донорских учреждений. Проблема водных ресурсов занимала одно из первых мест в их повестке дня. Донорские организации профинансировали множество проектов (преимущественно технических по своей природе) на общую сумму, по некоторым оценкам, в \$600 млн. только за первые десять лет независимости.⁹

Однако не взирая на высокий уровень инвестиций, полученные данные и практические результаты удивительно ограничены. В значительной мере международное сообщество попросту заполнило тот вакуум, который остался после ухода Москвы из региона. Государства Средней Азии не должны были слишком долго или слишком упорно раздумывать над своим затруднительным положением. Вместо этого они наловчились играть в предлагаемую им игру, постоянно ожидая от международного сообщества дальнейшей поддержки. Как заметил один обозреватель, международное сообщество непреднамеренно сформировало «менталитет благотворительности» в регионе.

Международное сообщество также не смогло решить многие из системных проблем, так что обстоятельства не только не улучшились, но и продолжают ухудшаться. Алма-атинское соглашение помогло этим нациям стать суверенными государствами путем утверждения системы распределения водных ресурсов советских времен. Но, подтверждая статус-кво, страны региона и международное сообщество дают находящимся в нижнем течении рек государствам возможность продолжать забирать воду для неэффективной сельскохозяйственной деятельности. Помимо этого, тогда как проекты направлены на по-

⁸ UNDP (2003) *Tapping the Potential: Improving Water Management in Tajikistan*, http://untj.eastera.net/files/reports/NHDR_2003.pdf.

⁹ Micklin, P.P. (1998) "Regional and International Responses to the Aral Crisis." *Post-Soviet Geography and Economics* 39: 399–416.

Международное сообщество также не смогло решить многие из системных проблем, так что обстоятельства не только не улучшились, но и продолжают ухудшаться.

вышение эффективности орошения, мало кто выступает за существенные изменения в структуре посевных площадей или за отход от выращивания хлопка.

Объемы и качество падают — некоторые социальные группы страдают больше других

Сегодня Средняя Азия не ощущает фактического дефицита водных ресурсов, но в будущем это произойдет. Даже при существенном повышении эффективности использования воды совокупность факторов роста населения и изменения климата приведет к сокращению доступных объемов воды и неизбежно — к усилению противоречий между государствами региона.

Очевидно, что необходимо принять ряд тяжелых решений, поскольку сегодня попросту недостаточно воды для удовлетворения конкурирующих между собой потребностей разных стран и групп потребителей. Также очевидно, что нынешний порядок освоения водных ресурсов Средней Азии не устойчив и что многие люди не имеют ни справедливого, ни достаточного доступа к запасам воды.

Определенные группы, в частности этнические меньшинства и другие ранимые слои населения, ощущают на себе непропорционально большое бремя проблем ограниченного доступа к водным ресурсам, поскольку они чаще страдают от отрицательных последствий перебоев с водой. До тех пор, пока государства Средней Азии не будут действовать последовательно и согласованно, проблема доступа к водным ресурсам будет становиться все более серьезным яблоком раздора как на национальном, так и на местном уровне.

Тогда как доступ к воде является важной проблемой, не менее важен доступ к воде хорошего качества. Реки Средней Азии загрязнены и страдают от засоленности, особенно на участках нижнего течения. Люди, проживающие ближе всего к Аральскому морю, больше других страдают от ухудшения экологических условий. Те слабые потоки, которые доходят до этих районов, очень засолены и загрязнены органическими и неорганическими соединениями. Фактически все водные ресурсы Каракалпакстана сильно загрязнены, а содержание соли в них достигает 4–6 г/л — то есть до четырех раз превышает стандарт ВОЗ для питьевой воды.¹⁰

Вдобавок выход на поверхность около 40 тыс. км² бывшего морского дна создал источник пыли общерегионального значения, причем его пыль очень богата солями и сильно загрязнена пестицидами, удоб-

рениями и тяжелыми металлами. Люди, живущие по направлению ветров, встречаются с большими массами приносимой ветром пыли.¹¹ Долгосрочные эффекты от этих экологических факторов заключаются в высоком уровне распространения заболеваний почек и печени, респираторных инфекций, аллергии, рака и врожденных аномалий.

До сельских общин трубы дотягиваются не всегда

Доступ к трубопроводной воде в Средней Азии никогда не составлял 100%, поскольку многие люди, особенно в сельских и отдаленных районах, не имели даже базовой инфраструктуры. После обретения этими странами независимости положение дел сильно ухудшилось, причем не только в плане доступа к воде, но и качества воды. В Таджикистане к водопроводной системе подключено 93% городского населения, но наличием этого блага могут похвастаться менее 50% сельских жителей.

Значительная разница в наличии водопроводной воды между городскими и сельскими жителями также заметна и в других государствах Средней Азии — хотя, согласно официальным данным, в Казахстане и Узбекистане она не так велика (см. *График*). Однако официальные показатели могут вводить в заблуждение; у поселка может иметься система водоснабжения, но это еще не значит, что она работоспособна.

Недавно проведенное в центральных районах Казахстана исследование призвано подробно изучить некоторые проблемы отдаленных сельских поселков. Предприятие водного хозяйства города Астана отвечает за снабжение водой 17 районов Акмолинской области, где в 710 населенных пунктах проживает около 750 тыс. человек. Общая площадь обслуживаемой территории составляет 146,2 тыс. км². На сегодняшний день лишь 45 (6,3%) населенных пунктов на подведомственной территории имеют работающий водопровод, тогда как в остальных системах либо развалилась, либо ее там никогда и не было.

Доступ к водопроводной воде не обязательно означает доступ к чистой воде. Системы водоснабжения Средней Азии находятся в запущенном состоянии, на их обслуживание выделяется мало ресурсов. В итоге водоочистительная инфраструктура часто не функционирует, и качество воды оказывается плохим. В недавно опубликованном докладе Всемирного банка говорится, что 16% воды в системе водоснабжения столицы Таджикистана Душанбе берется напрямую из рек без всякой обработки.¹²

Ситуация все больше и больше усугубляется тем фактом, что вода часто подается с перебоями. Недостаточная обработка воды и перекрестное загрязнение сточными водами часто упоминаются как основные причины вспышек брюшного тифа, которые случались в последние годы.

Часто открытые источники — единственные источники

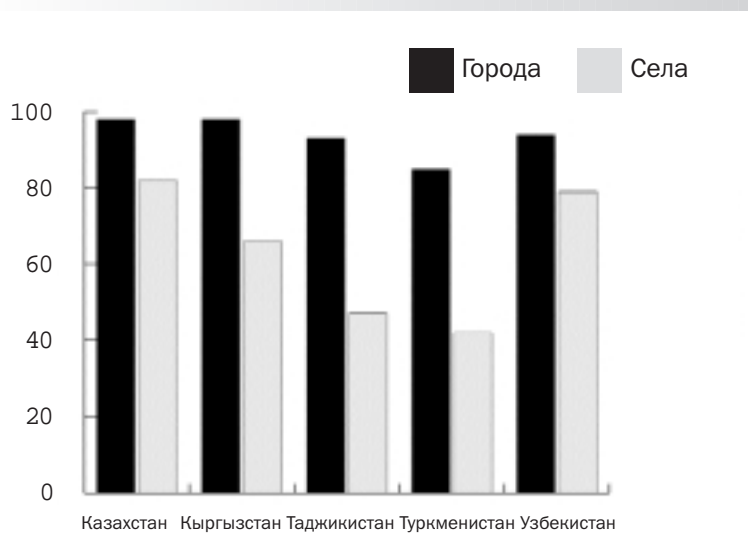
При отсутствии водопроводной системы люди должны искать другие источники воды. Для значительной части населения Средней Азии, особенно

¹⁰ Ataniyazova, O.A. (2003) "Health and Ecological Consequences of the Aral Sea Crisis." Paper presented at the 3rd World Water Forum, Kyoto, March 19th 2003, http://www.adb.org/Documents/Presentations/RC_Shared_Water/Ataniyazova.pdf.

¹¹ O'Hara, S.L., Wiggs, G.F.S., Mamedov, B., Davidson, G. and Hubbard, R.B. (2000) "Exposure to Airborne Dust Contaminated with Pesticides in the Aral Sea Region." *The Lancet*, 355: 627–628; Wiggs, G.F.S., O'Hara, S.L., Wegredt, J., Hubbard, R. and van der Meer, J. (2003) "The Dynamics and Characteristics of Aeolian Dust in Dryland Central Asia: Possible Impacts on Human Exposure and Respiratory Health." *Geographical Journal*, 169: 142–157.

¹² World Bank (2002) *Dushanbe Water Supply Project, Project Appraisal Document*, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/07/02/000094946_0206060403145/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

Доля населения стран Средней Азии, имеющих доступ к качественному водоснабжению, %



жителей сельских районов, единственными источниками воды являются оросительные каналы, ручьи, пруды, а также другие источники. Вода, взятая из открытых водных источников, зачастую не соответствует стандартам, характеризуясь высоким содержанием и химических, и биологических загрязнителей.

Без достаточного доступа к чистой воде многие жители сельских районов имеют плохое состояние здоровья. По данным ПРООН, в сельских районах Таджикистана распространенность заболеваний по меньшей мере в 3–9 раз выше — там оросительная система выступает основным источником водоснабжения.¹³

Тогда как жители некоторых районов могут найти открытые водные источники или бурить колодцы, в других районах люди не имеют таких возможностей; они преодолевают большие расстояния в походах за водой или же зависят от привоза воды.¹⁴ Расходы на походы за водой или приобретение воды могут быть значительными. Это существенное финансовое бремя делает трудную жизнь еще более трудной.

Предпринимаются большие усилия по улучшению качества питьевой воды в странах региона, но они

ориентированы на те районы, где уже имеется инфраструктура и где улучшения могут помочь как можно большему количеству людей. Наиболее вероятными получателями выгод от инвестиций в национальное водное хозяйство являются горожане. Для большинства

жителей сельских районов ситуация вряд ли улучшится в ближайшем будущем, вдобавок она может еще сильнее ухудшиться.

Обеспечение равных выгод от экологических инвестиций для всех слоев общества станет большим вызовом для правительств региона.

Задачи на будущее

В сентябре 2000 года члены ООН приняли Декларацию тысячелетия, которой были установлены цели и ориентиры по улучшению жизни жителей мира.¹⁵ В пункте 23 подписанты договорились об утверждении новой этики бережного и ответственного отношения к природе и, в частности, об остановке нерациональной эксплуатации водных ресурсов посредством разработки стратегий водохозяйственной деятельности на региональном, национальном и местном уровнях, способствующих справедливому доступу к воде и ее достаточному предложению.¹⁶

Подписав декларацию, пять среднеазиатских государств — Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан — обязаны выполнить задачи по повышению качества воды и улучшению санитарно-гигиенических условий. Целевой показатель 10 из списка Целей развития на пороге тысячелетия говорит, что к 2015 году должна быть вдвое сокращена доля населения земного шара, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде.¹⁷ Достижение этой цели в Средней Азии будет очень сложной задачей.

Формирование стратегии управления водными ресурсами региона представляет собой особо сложную проблему, которая неизбежно будет становиться еще более сложной по мере того как система будет продолжать давать сбои, а запросы к ней возрастут.

Подписав Декларацию тысячелетия, среднеазиатские государства обязались обеспечить, чтобы ни одно лицо или группа лиц не страдали от дискриминации при доступе к воде вообще или при доступе к воде хорошего качества. Выгоды от любых положительных изменений в системе водного хозяйства должны равномерно распределяться среди всех слоев общества, ни одна из социальных групп не должна получать больше выгод.

Значимые результаты в управлении водным хозяйством будут достигнуты только тогда, когда государства Средней Азии будут сотрудничать и разработают стратегию, направленную на предоставление общественных благ для всех, а не для некоторых. Гражданское участие в процессах принятия решений играет важную роль, особенно на местном уровне, где каждый должен иметь право выразить свое мнение по поводу порядка пользования водными ресурсами.

Нынешняя ситуация подает мало надежд относительно совершенствования управления водным хозяйством. До тех пор, пока не будут предприняты меры по прекращению круговорота злоупотреблений, экологическая несправедливость, вызванная политикой и практикой советских времен, будет продолжать процветать в независимых государствах Средней Азии.

¹³ UNDP (2003) *Tapping the Potential: Improving Water Management in Tajikistan*, http://untj.eastera.net/files/reports/NHDR_2003.pdf.

¹⁴ Jacobs-Gibb (2004) "Nura-Ishim River Basin Management Project" Vol. 5. *Social Surveys in Water Resources Management*, 95 pp.

¹⁵ The United Nations Millennium Declaration, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>.

¹⁶ The United Nations Millennium Declaration, paragraph 23 (4).

¹⁷ The UN Millennium Development Goals, <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

Гражданское участие в процессах принятия решений играет важную роль, особенно на местном уровне, где каждый должен иметь право выразить свое мнение по поводу порядка пользования водными ресурсами.

Свалки для бедняков

Расизм и политика часто оказываются куда более важными, чем наука и экология, когда речь идет о размещении объектов по обращению с отходами

Тамара Штегер (Tamara Steger)

Обильные массы мусора, создаваемые в ходе нашего потребления, похоже, движутся по пути наименьшего сопротивления, так что несоизмеримо большая часть мусора буквально ложится на плечи наименее влиятельных членов общества. Если оценивать ситуацию с позиций экологической справедливости, то становится ясно, что класс и национальность могут быть определяющим фактором при принятии решений о размещении свалок и хранилищ опасных отходов.

«Богатые общины не допускают опасные предприятия на свою землю. У них намного больше возможностей отстаивать свои права и более высокий уровень налогов», — говорит венгерский эксперт по обращению с отходами. — «Голоса людей, обладающих властью и деньгами, намного слышнее».

Общины могут попытаться исправить эту несправедливость, разрабатывая экологические стратегии, которые помогают добиться более мягких и справедливо распределенных отрицательных воздействий свалок. Управление экологией (экологический менеджмент) повышает уровень экологической справедливости, поскольку оно предполагает экологические оценки, гражданское участие и экономическую эффективность при принятии решений об обращении с отходами.

Очевидное влияние расизма на размещение свалок стало причиной распространения движения за экологическую справедливость в США в конце 80-х годов.¹ Когда было доказано, что несоизмеримо большая часть объектов по обращению с твердыми отходами размещена в общинах афро- или латиноамериканцев, основатель движения за экологическую справедливость заявил, что причина проста — обыкновенный расизм.² Стало ясно, что меньшинства и бедняки, которые обладают меньшим политическим влиянием, принимают на себя больше твердых и опасных отходов, создаваемых индустриальным обществом.

Такая экологическая несправедливость имеет место в странах Центральной Европы и бывших республиках СССР. Одним из путей решения данной проблемы является подход управления экологией,

Доктор Тамара Штегер (serpl@ceui.hu) является директором программ экологической справедливости Центра экологической политики и права Центрально-европейского университета.

который может помочь повысить уровень экологической справедливости в регионе.

Экологический менеджмент на защите справедливости

Использование подхода по управлению экологией при обращении с отходами является довольно новым делом для стран с переходной экономикой. Общины региона только начинают использовать возможности по развитию способностей и сотрудничеству с местными органами власти для защиты своих интересов и получения информации о размещении свалок на своей территории.

Одним из инструментов политики по управлению экологией, которым начали пользоваться страны Центральной Европы и бывшие республики СССР, является оценка экологического воздействия (ОЭВ). ОЭВ дает общественности возможность ознакомиться с экологическим воздействием (и обсудить его) проектов, таких, как размещение свалок. ОЭВ может облегчить работу принимающих решения лиц и гарантировать соблюдение интересов общины. Они могут содержать классовые и национальные аспекты, принимая во внимание местные знания и гражданское участие в рамках процесса принятия важных решений относительно окружающей среды.

Странам Центральной Европы и бывшего СССР понадобится время, чтобы повысить уровень экологической справедливости, используя подход по управлению экологией при обращении с отходами. Чтобы стратегии экологического менеджмента действовали, среди местных культурных ценностей должна развиваться гражданская ответственность. Важно помнить, к примеру, что местные общины стран региона не привыкли платить за обращение с отходами.³

До сих пор многие успехи в области развития систем управления экологией в странах, которые присоединились в этом году к ЕС, были достигнуты благодаря давлению из Брюсселя.⁴ Например, дальнейшее развитие подходов экологического менеджмента для разных типов объектов необходимо для усиления экологической справедливости на расположенных в регионе объектах по обращению с бытовыми отходами.

«Богатые общины не допускают опасные предприятия на свою землю. У них намного больше возможностей отстаивать свои права и более высокий уровень налогов».

Венгерский эксперт по обращению с отходами

¹ Роберт Баллард (см. интервью на стр. 41) отмечал, что три из пяти афро- и латиноамериканцев живут вблизи опасных объектов по обращению с отходами. Bullard, R., ed. 1993. *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*. Boston: South End Press.

² Ibid.

³ Интервью с Робертом Немешкери, директором Программы делового и экологического климата Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы (Сентендре, Венгрия).

⁴ Ibid.

Жители чешских сел не хотят пускать к себе радиоактивные отходы

Когда граждан и чиновников местных органов власти Чехии спрашивали об их мнении относительно размещения поблизости от них объектов по обращению с отходами, ответом было громкое «нет». Но до сих пор непонятно, насколько хорошо этот ответ был услышан.

Первый референдум в Чехии по поводу ядерных отходов был проведен в трех селах 16 ноября 2003 года. Правительство страны подыскивает площадку для размещения долгосрочного хранилища ядерных отходов, вырабатываемых на недавно запущенной атомной электростанции в Темелине. Жители трех сел Южной Богемии (Бозетице, Надейков и Престенице) провели референдум, чтобы выразить свое мнение по поводу того, стоит ли принимать у себя предлагаемое подземное хранилище. По сообщению Радио «Свободная Европа/Свобода» (RFERL), «по результатам необязательного к исполнению референдума почти все избиратели трех сел воспротивились этим планам — около 97% жителей Надейкова и Бозетице, тогда как в самом маленьком поселке Престенице «за» проголосовал 1 человек, а «против» — 167».

Тем не менее Агентство по захоронению радиоактивных отходов (SURA) объявило о том, что оно до конца 2004 года примет решение о расположении объекта либо вокруг названных поселков Южной Богемии, либо в одном из еще пяти мест в Чехии. По сообщению Радио Праги, необязательные к исполнению референдумы запланированы и в этих населенных пунктах.

Радио Праги объявило 4 января 2004 года, что 76 местных органов власти, представляющих интересы 150 тыс. граждан, подписали документ о несогласии с размещением подземного хранилища между поселками Чановице и Пацежов, неподалеку от города Пльзень в юго-западной части Богемии. Мэр Чановице заявил в интервью Радио Праги, что ожидает поддержку документа со стороны 250 тыс. граждан, «преимущественно жителей всех шести районов, рассматриваемых SURA в качестве потенциальных территорий для размещения хранилища».

Намерения мэра объединить граждан против планов правительства дают некоторый повод для оптимизма, но так и не ясно, будут ли сами жители продолжать плечом к плечу противиться намерениям SURA. Если будет выбрана конкретная площадка, то, скорее всего, «проигравшим» станет то место, где жители имеют меньше всего политического влияния.

Поиск политически приемлемого решения

Размещение нового хранилища отходов оказывается на 99% политикой и, в лучшем случае, на 1% — наукой.⁵

Социально-экономические и геологические условия в потенциальном месте размещения объекта должны удачно сводиться к политически приемлемому решению. Именно это является одной из причин, по которым в США хранилища отходов располагались преимущественно в афро-, латиноамериканских и бедных общинах.⁶ Критики утверждали, что эти площадки были выбраны, поскольку предполагалось, что проживающие там бедняки или меньшинства окажут незначительное политическое сопротивление предлагаемым проектам.

Сравнительно низкая политическая сила бедняков и меньшинств ставит их в явно невыгодное положение, когда речь идет о таком чрезвычайно политическом вопросе, как размещение объекта по обращению с отходами. Также принимаются во внимание и территории, имеющие определенные геологические характеристики, которые дают возможность предотвратить загрязнения сточными водами со свалок, но такие места выбираются только тогда, когда они политически приемлемы.

На самом деле, после политических дебатов о наиболее удобном месте геология выбранной площадки может оказаться не самой лучшей для размещения объекта по обращению с отходами.⁷

Общины меньшинств или бедняков, как правило, имеют меньше возможностей влиять на принятие решений на местном уровне или на государственную политику по размещению свалок. К тому же, обладая меньшими ресурсами, бедняки и меньшинства часто вынуждены переселяться в места, где земля дешевле — иногда причиной этого является ее близость к свалкам или другим промышленным объектам.

Справедливость достигается в ходе переговоров

Свалки могут казаться соблазнительным предложением для общин с экономическими проблемами, поскольку эти объекты обещают принести с собой дополнительные рабочие места, хотя часто совсем не в такой занятости больше всего нуждаются местные жители. Местным органам власти трудно находить компромиссы между многочисленными интересами, включая социальные, экономические, политические и экологические аспекты жизни общины. Принимая решения в сфере обращения с отходами, местные органы власти, предприятия и граждане мо-

⁵ Heiman, M. 1996. *Race, Waste, and Class: New Perspectives on Environmental Justice*. Antipode (28)2.

⁶ См., например, United Church of Christ Commission for Racial Justice, 1987, *Toxic Wastes and Race in the United States*. New York: United Church of Christ Commission for Racial Justice; United States Environmental Protection Agency, 1987, *Unfinished Business: A Comparative Assessment of Environmental Problems*. Washington, DC: U.S. EPA, Office of Policy Analysis.

⁷ Интервью с Робертом Немешкери, директором Программы делового и экологического климата Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы (Сентендре, Венгрия).

гут оказывать друг другу взаимную поддержку. Граждане могут оказывать давление с целью улучшить сделки между бизнесом, местными правительствами и жителями.

Хорошо проработанное соглашение означает, что обсуждаемый объект, скорее всего, будет экологически надежным, местные органы власти могут увеличить свои доходы, граждане и предприятия могут максимизировать развитие и экономический потенциал на местном уровне, а бизнесмены и чиновники могут сформировать более положительный имидж в обществе. Выгоды от предоставления площадок для свалок тем не менее необходимо тщательно оценивать, и ни в коем случае не переоценивать.

При обращении с отходами политика и наука должны найти способ тесного сотрудничества, иначе каждая из этих сфер сама по себе может не принести пользы. Страны с переходной экономикой уже перенимают опыт других, внедряя системы управления экологией в своих общинах.⁸ Гражданское участие в технических вопросах обращения с отходами и экологии до сих пор находится на этапе становления как в странах Запада, так и в государствах ЦВЕ, Закавказья и Средней Азии.⁹ Представители движения за экологическую справедливость в США, например, говорят о том, что ограниченное понимание технических вопросов является одной из наиболее серьезных проблем при борьбе за экологическую справедливость.¹⁰

Местные органы власти могут избежать ненужных конфликтов вокруг вопросов обращения с отходами, если они будут предоставлять гражданам научную информацию и другие данные, необходимые для принятия экологически рациональных решений о том, как обращаться с отходами, не допуская несправедливости. В этом случае местный орган власти участвует в процессе обращения с отходами в роли гражданского учителя, а не молчаливого руководителя процессов обращения с отходами и защиты здоровья и экономических интересов общины.

Технологические новации снижают риски

Технологически продвинутые объекты по обращению с отходами могут характеризоваться низким уровнем риска. Одним из хороших примеров является мусоросжигательный завод Spitelau в Вене. Он был спроектирован художником и архитектором Хун-

дертвассером; его выбросы отслеживаются и отображаются на табло в реальном времени. Он считается ярким примером чистых технологий. Как отметил один из центральноевропейских экспертов в области обращения с отходами, «никто не чувствует себя в опасности. Мы хотели бы иметь такие качественные мусоросжигательные заводы».

Ощущение безопасности, однако, является не единственным критерием повышения экологической справедливости и более правильного обращения с отходами. Существенной проблемой в странах ЦВЕ являются неофициальные свалки — хаотично организованные и неконтролируемые площадки, где люди выбрасывают мусор. На таких свалках мусор может содержать все, что угодно: от батареек, которые классифицируются как опасные отходы, до сельскохозяйственных отходов, включая туши животных, где могут размножаться бактерии.

Неофициальные свалки могут повлиять на качество воды и почвы в близлежащих районах, отрицательно сказываясь на том, что пьют и едят люди. А представители наиболее ранимых слоев общества могут копаться на этих свалках в поисках нужных им товаров. При этом они находятся в опасной среде с тяжелыми металлами и болезнетворными бактериями.

Мусор может либо сваливаться вниз по пути наименьшего сопротивления, либо для этого готовят искусственные желоба, используя приемы управления экологией, которые обеспечивают справедливость. Вместо того чтобы спускать принятое решение вниз, будь оно в пользу или против размещения объекта по обращению с отходами, чиновники местных органов власти могут найти творческие решения взаимодействия с общиной в роли обучающихся и способствующих принятию решений.

Тогда как общины, как правило, не обладают достаточными техническими знаниями, чтобы оценить «за» и «против» конкретного предложения по освоению территорий, местные органы власти должны быть в курсе мнений представителей общины. Обмен такой информацией может происходить в форме публичных форумов, которые являются взаимной попыткой прояснить и осознать риски и выгоды.

С помощью подходов по управлению экологией, которые учитывают экологические факторы, гражданского участия, информационного обмена и экономической эффективности можно сократить экологические и экономические риски, связанные с объектами по обращению с отходами, — сокращение уровня дискриминации по национальному признаку достигается этим же путем.

Местные органы власти могут избежать конфликтов вокруг вопросов обращения с отходами, если они будут предоставлять гражданам научную информацию и знания, необходимые для принятия экологически рациональных решений.

⁸ Примером является Программа EcoLinks, которая поддерживает проекты передачи экологических технологий, таких, как подходы по управлению экологией, из Западной Европы и США в государства ЦВЕ, Закавказья и Средней Азии. С наиболее успешным опытом данной программы можно ознакомиться по адресу <http://www.ecolinks.org/results/BestMore.cfm>.

⁹ Данная идея раскрыта в работе Shannon, M. and Antypas, A. 1996. "Civic Science is Democracy in Action," *Northwest Science*, Vol. 70, No. 1.

¹⁰ Heiman, M. 1996. "Waste Management and Risk Assessment: Environmental Discrimination through Regulation," *Urban Geography* 17 (5): 400–418.

ПРАКТИКУМ

Объединяя права человека и проблемы экологии

Изменения в международном законодательстве означают, что объединение двух проблем может стать результативным способом обеспечения справедливости при защите ценных ресурсов

Алексиос Антипас (Alexios Antypas)

Нарушения прав человека, вызванные маргинализацией и исключением из общественной жизни определенных социальных групп Европы, часто имеют серьезные экологические очертания. Маргинализованные лица могут селиться в районах загрязнения окружающей среды, поскольку они имеют мало выбора, кроме как жить в наихудших местах и в наихудших условиях. В других случаях загрязнение окружающей среды приводит к маргинализированным лицам, которые не обладают ресурсами (имеющимися у богатых и наиболее многочисленных общин) для противодействия источникам загрязнения. Экологическое законодательство часто безнаказанно нарушается — даже когда жертвами являются бедняки и другие ранимые социальные группы.

Правовой арсенал для борьбы с экологической несправедливостью в государствах Европы постоянно расширяется благодаря инициативам по объединению экологических прав и прав человека как на панъ-

европейской, так и на глобальной арене. Тогда как потребность в усилении законодательства в области экологической справедливости очевидна, активисты доказывают, что подходы с привлечением прав человека могут оказаться очень полезными в решении экологических проблем.

Экологические права в рамках международных соглашений и судебных прецедентов переросли в культурные права и права человека, а экологический вред стал рассматриваться как нарушение прав человека. И наоборот, экологическое право может выступать в качестве норм о правах человека, что распространяет правовую защиту не только на окружающую среду, но и на людей, живущих в ней.

Экологические права: культурные права и права человека

Ни одно государство, кроме США (где имеется соответствующий федеральный указ), не приняло законодательства, направленного непосредственно на решение проблемы экологической несправедливости. Вместо этого правительства, неправительственные организации и граждане должны полагаться на права человека и экологическое законодательство при разработке правовых мер борьбы с экологической несправедливостью.

Имеющиеся в юриспруденции Европейского Союза прецеденты и европейские экологические нормы обеспечивают твердый фундамент для проведения кампаний экологической справедливости, направленных на устранение имеющихся несправедливостей, а также на проведение реформ государственной политики, призванных включить вопросы экологической справедливости в источники прав человека и экологического права.

Тогда как эти инструменты должны максимально использоваться и развиваться, также существует потребность и в международных и европейских правовых инструментах, которые непосредственно обеспечивают экологическую справедливость. Разработка таких инструментов должна быть важным приоритетом для заинтересованных сторон.

Понятие экологических прав возникло еще на начальных этапах разработки международной повестки дня в области экологии. На Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972 год) была закреплена связь между экологическими правами и правами человека, о чем говорится в Принципе 1 Стокгольмской декларации: «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде,

Некоторые нормы международного права, которые касаются экологической справедливости:

- Стокгольмская декларация, принятая в 1972 году на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.
- Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 45/94 (1990 год).
- Рио-де-Жанейрская декларация, принятая в 1992 году на Конференции ООН по окружающей среде и развитию.
- Резолюция 2003/71 по правам человека и окружающей среде как составляющей устойчивого развития, принятая Комиссией ООН по правам человека (2003 год).
- Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах.
- Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятая в рамках Европейской экономической комиссии ООН.
- Шестая Экологическая программа действий, утвержденная Европейской комиссией.
- Стратегия устойчивого развития ЕС (2001 год).
- Экологические директивы ЕС.

Алексиос Антипас является доцентом Факультета экологических наук и государственной политики Центральноевропейского университета.

качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений».

В принятой в 1990 году Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 45/94 сказано, что «все лица имеют право жить в окружающей среде, которая соответствует их здоровью и благополучию». Генеральная Ассамблея ООН попросила Комиссию по правам человека при поддержке Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств разработать ссылки на экологические права человека.

Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 года стала следующим шагом в установлении связей между проблемами окружающей среды и правами человека — на ней был утвержден важный элемент процессуального права. Принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию гласит:

«Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан — на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты».¹

После Стокгольмской и Рио-де-Жанейрской конференций экологические права стали кодифицировать в многосторонних природоохранных соглашениях, праве ЕС и национальных конституциях; они также включаются Комиссией ООН по правам человека и Европейским судом по правам человека в законодательство о правах человека. И материальные, и процессуальные элементы права обеспечивают выразительными и мощными инструментами общественность и чиновников, пытающихся предоставить гражданам экологические права, включая тех граждан, которые страдают от дискриминации и непропорционального распределения экологических рисков и вреда.

Экологический вред: нарушение прав человека

Тогда как право на чистую и здоровую окружающую среду постепенно принимается международ-

ным сообществом и ЕС, оно до сих пор не кодифицировано таким образом, чтобы на него можно было опираться в судебных разбирательствах. Вместо этого истцы полагаются на права человека, трактуемые судьями как объект посягательств со стороны экологического вреда. Граждане, потерпевшие от вредных экологических условий и проектов освоения территорий, заявляют о нарушении своего права на жизнь, собственность, здоровье, информацию, неприкосновенность частной и семейной жизни, пользование жилищем и судебное разбирательство.

Прецеденты на международном и европейском уровнях могут стать на защиту экологической справедливости, подкрепленные важными правовыми инструментами. Эти важные прецеденты могут быть полезными в убеждении местных органов власти и судей в необходимости рассматривать случаи экологической несправедливости в более широком контексте прав человека и защиты окружающей среды.

В апреле 2003 года Комиссия ООН по правам человека приняла Резолюцию 2003/71 по правам человека и окружающей среде как составляющей устойчивого развития — на сегодняшний день это самое решительное и полное заявление, связывающее права человека и окружающую среду. Оно совмещает проблемы борьбы с бедностью, материальных и процессуальных экологических прав, качественного государственного управления и дискриминации. Что важно, данная резолюция устанавливает основы для установления явного распределительного подхода к экологическим правам. При разработке экологической политики государства должны «принимать во внимание, как ухудшение состояния окружающей среды может повлиять на ранимых членов общества, включая лиц и группы лиц, являющихся жертвами или объектами расизма».²

Вслед за принятой в 1990 году Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией комиссия стала постепенно разрабатывать собственные рамочные документы по правам человека и окружающей среде в контексте рассмотрения многочисленных дел соответствующего характера. Ряд дел затрагивал проблему прав меньшинств, особенно те случаи, когда коренным жителям отказывают в доступе к традиционному использованию природных ресурсов и пользовании другими экологическими правами, выпадающие под действие Статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Статья 27 гласит, что «лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».³ На-

«Лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах

¹ <http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>. Русскоязычная версия расположена по адресу <http://www.un.org/russian/document/declarat/riodecl.htm>.

² Резолюция 2003/71, принятая на 62-м заседании Комиссии ООН по правам человека, Женева, 25 апреля 2003 года.

³ Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, открытого к подписанию, ратификации и присоединению Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200A (XXI) от 16 декабря 1966 года и вступившего в силу 23 марта 1976 года (русскоязычная версия доступна по адресу <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>).

пример, в деле «Бернард Оминак и племя озера Любикон против Канады» комиссия пришла к выводу, что разработка энергетических ресурсов на земле коренного народа является угрозой для культуры племени, что является нарушением Статьи 27.⁴ Культурные права на природные ресурсы, а также на традиции и обычаи в их использовании могут также быть применены в отношении таких меньшинств, как европейские цыгане, которые в некоторых сельских районах практикуют жизнь за счет подсобного хозяйства.

Экологические дела в Европейском суде по правам человека

Европейский суд по правам человека рассмотрел ряд экологических дел на основании Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Как правило, в экологических делах присутствуют ссылки на Статью 8 о праве на неприкосновенность частной и семейной жизни и Статью 10 о праве на информацию.⁵ Статья 1 Протокола № 1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, предоставляющая людям право на мирное пользование своим имуществом, также фигурирует в тех экологических делах, где загрязнение и другие формы ухудшения состояния окружающей среды привели к «существенному снижению» стоимости жилья, не компенсированному государством.⁶

Определенные судебные дела (или, ранее, дела Европейской комиссии по правам человека) демонстрируют потенциал использования соответствующих процедур для устранения экологической не-

В деле «Цандер против Швеции» Европейский суд по правам человека постановил, что загрязнение питьевой воды, употребляемой истцом, квалифицируется как «экологические неудобства или риски», которые могут затрагивать его основополагающие права и свободы.

справедливости в странах Центральной и Восточной Европы. Традиционно кочевой народ саами, проживающий в северных районах Норвегии, подал на страну иск, заявив о нарушении Статьи 8. Саами полагали, что проектируемая гидроэлектростанция нарушит права их народа на осуществление традиций, которые представляют со-

бой часть их частной и семейной жизни.⁷ Комиссия приняла решение в пользу Норвегии, посчитав, что площадь земель, затопленных при осуществлении проекта, не будет представлять собой нарушение прав человека и что проект имеет гораздо больший интерес для общества. Но комиссия приняла аргумент о том, что традиции могут рассматриваться в рамках неприкосновенности частной и семейной жизни. Это создает прецедент для этнических меньшинств, чьему традиционному укладу жизни, включая существование за счет подсобных хозяйств и использование природных ресурсов, угрожают действия государства.

Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что загрязнение окружающей среды, даже если оно не сильно угрожает здоровью человека,

может представлять собой нарушение права на неприкосновенность частной и семейной жизни. Суд использует оценку «справедливого баланса» для сопоставления прав частных лиц и экономических интересов общества в целом.

При рассмотрении важного дела «Лопез-Остра против Испании»⁸ суд пришел к выводу, что противники постройки предприятия, которое вызвало неудобства и проблемы со здоровьем для проживающих в округе людей, не обязаны были сперва использовать все административные возможности в рамках экологического законодательства, а только те возможности, которые связаны с основными правами. В этом случае Европейский суд по правам человека создал прецедент, при котором вызванный загрязнением ущерб здоровью может трактоваться априори либо как нарушение экологического законодательства, либо как нарушение прав человека. Эта трактовка дает правозащитникам гибкость в решении того, как вести дела об экологической несправедливости.

Еще одним интересным достижением в развитии экологического прецедентного права в Европейском суде по правам человека является вывод в деле «Цандер против Швеции» о том, что Статья 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод гарантирует каждому право на судебное разбирательство в отношении возможных нарушений гражданских прав. Это решение может стать основой для разрешения споров с властями по вопросам, связанным с экологией.

В данном деле истец пострадал от загрязненной (от объекта по хранению и переработке отходов) питьевой воды. Местные власти отвергли требование истца относительно того, чтобы управляющая объектом компания поставляла ему чистую питьевую воду за свой счет, поскольку они не давали возможности для судебного разбирательства относительно решения. Суд посчитал, что «экологические неудобства или риски» могут затрагивать основополагающие права и свободы, а это есть основанием для выполнения требований Статьи 6 о судебном разбирательстве.

Приведенные выше дела, которые были рассмотрены организациями ООН и Европы, представляют собой лишь малую часть тех дел, которые были рассмотрены международными и европейскими судебными органами, занимающимися проблемами, объединяющими права человека и проблемы окру-

⁴ Сообщение № 167/1984, решение Комитета ООН по правам человека, CCPR/C/38/D/167/1984(1990), процитировано в Dinah Shelton, 2002. "Human Rights and the Environment: Jurisprudence of Human Rights Bodies," *Environmental Policy and Law* 32 (3/4). Автор представляет вниманию читателей целостную картину международного и регионального правового опыта в области прав человека и окружающей среды.

⁵ Более подробный анализ положений конвенции изложен в статье «Закон говорит: местные чиновники ответственны за состояние цыганских трущоб» на странице 8 этого журнала.

⁶ Shelton, D. 2002. "Human Rights and the Environment: Jurisprudence of Human Rights Bodies," *Environmental Policy and Law* 32 (3/4).

⁷ Joined Applications 9278/81 (1984), 35v DR 30. См. публикацию, указанную в сноске 6.

⁸ Lopez-Ostra v. Spain, ECHR (1994). Series A. No. 303C.

жающей среды. Эти решения обеспечивают фундамент для работы юристов по делам об экологической несправедливости. Помимо Комиссии ООН по правам человека и Европейского суда по правам человека, есть и другие органы, рассматривавшие дела о правах человека и окружающей среде, в частности Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет ООН по правам ребенка и Организация американских государств.

Ни в одном из дел, рассмотренных этими учреждениями, не было признано существование экологических прав как таковых, но права человека трактовались в контексте экологического вреда. Права меньшинств, культурные права и права на семейную жизнь, жилище, собственность, здоровье и информацию могут быть, по отдельности или в сочетании, применимы во многих делах об экологической несправедливости. Когда экологические права сами по себе станут настолько же утвердившимися, как и права человека, будет устранен важный барьер в рассмотрении дел об экологической справедливости. Наибольшую выгоду от установления экологических прав в качестве универсальных норм получают ранимые и маргинализированные члены общества, которые несут основное бремя экологического вреда.

Экологическое законодательство и права человека: Орхусская конвенция

Наиболее важным инструментом в связке прав человека и окружающей среды, появившимся на международном уровне, является принятая в рамках Европейской экономической комиссии ООН Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Орхусская конвенция представляет собой новый тип экологического соглашения, который не столько устанавливает экологические стандарты, сколько обеспечивает процессуальную защиту для граждан стран-участниц, в список которых входят практически все государства Центральной и Восточной Европы, за исключением Боснии и Герцеговины, Российской Федерации, Сербии и Черногории и Словакии (также в нем отсутствует Узбекистан).

Орхусская конвенция унаследовала дух (и в определенной степени — текст) Стокгольмской декларации в области создания построенных на правах рамок для гражданского участия в управлении экологическими вопросами через доступ к информации, участие в принятии решений, а также доступ к правосудию, в первую очередь, доступ к востребованию компенсаций. Конвенция устанавливает юридическое «право каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния» (Статья 1). Она призвана обеспечить это право путем предписания подписавшим конвенцию странам по собственной инициативе и в ответ на запросы предоставлять гражданам информацию об экологических условиях и обеспечивать участие граждан и организаций в принятии решений на всех уровнях —

местном, региональном и национальном. Помимо этого, конвенция гарантирует, что граждане, которым отказано в доступе к информации или в праве принимать участие в принятии решений или же те, кто пострадал от нарушения экологического законодательства, имеют право на судебное рассмотрение своих дел.

Общины, страдающие от ухудшения условий окружающей среды и экологических угроз, таких, как загрязненные источники воды и близость к загрязненным территориям или токсичным отходам, могут часто не обладать достаточной информацией о тех рисках, которым они подвергаются. Местные и национальные органы власти и частные предприятия часто утаивают эти сведения — либо активно, когда их просят предоставить их, либо пассивно, не публикуя и не распространяя имеющуюся у них информацию. Орхусская конвенция является самым действенным инструментом, которым сегодня могут воспользоваться граждане и активисты в целях устранения завесы неведения, окутывающей страдающие от экологических проблем общины.

Проведенные в Венгрии и других государствах Центральной и Восточной Европы исследования свидетельствуют, что Орхусская конвенция не выполняется государственными учреждениями в полной мере; органы власти до сих пор работают в рамках культуры советских времен, основанной на секретности и привилегиях.⁹ Однако экологические неправительственные организации быстро учатся использовать конвенцию, чтобы вынуждать государственные учреждения обнародовать информацию, которой они обладают и не желают делиться. Данные, полученные неправительственными организациями, адвокатами и другими правозащитниками, могут содержать информацию об экологических условиях, которые нарушают экологическое законодательство, что открывает возможности для рассмотрения «чисто экологических» дел в пользу их подопечных.

Ориентиры политики ЕС

Шестая Экологическая программа действий (ЭПД) устанавливает принципы и нормы, которые должны соблюдать при достижении экологических целей государства — члены ЕС, а также европейские институты. Шестая ЭПД объединяет в единое целое цели в отношении здоровья людей и посвящает целую статью экологии и здоровью, охватывая такие вопросы, как химическая безопасность, воздействие химикатов, пестициды, качество воздуха, доступность и качество воды и другие. Любая из этих проблем может затрагивать маргинализированные

Проведенные в странах ЦВЕ исследования свидетельствуют, что Орхусская конвенция не выполняется государственными учреждениями в полной мере, а органы власти до сих пор иногда работают в рамках унаследованной из советских времен культуры секретности.

⁹ Antypas, A. 2004. "A New Age for Environmental Democracy: The Aarhus Convention in Hungary," *Environmental Liability* Vol. 11(6).

общины. Например, сельские цыганские общины часто страдают как от ограниченного доступа к воде, так и от загрязнения имеющихся источников воды. Общины и страны, не работающие старательно ради обеспечения «высокого уровня защиты поверхностных и подземных вод» для всех граждан, соответственно, нарушают ЭПД.

Возможно, еще более важным документом является Стратегия устойчивого развития ЕС, принятая в 2001 году. На Лиссабонском саммите Европейский Совет установил в качестве цели ЕС стать «самой конкурентоспособной и динамичной экономикой знаний в мире, способной на устойчивый экономический рост с большим количеством рабочих мест лучшего качества и более высоким уровнем социальной сплоченности». Стратегия устойчивого развития объясняет эти слова: «экономический рост, социальное выравнивание и защита окружающей среды должны идти рука об руку». В стратегии сделан упор на взаимосвязи между справедливым обществом и здоровой окружающей средой. Стратегия также ставит бедность в разряд основных угроз для устойчивого развития, говоря следующее: «Бедность и исключение из общественной жизни имеют огромное прямое воздействие на людей, которое, в частности, проявляется в плохом состоянии здоровья, самоубийствах и продолжительной безработице».

Использование имеющихся возможностей

Расширение повестки устойчивого развития ЕС с целью включения политических мер, направленных против исключения из общественной жизни, является важным шагом в объединении экологической и социальной политики. Оно создает очень устойчивую опору для будущих законодательных инициатив в области экологической справедливости. Помимо участия в сегодняшних делах по защите своих клиентов, защитники прав человека и экологии должны сотрудничать друг с другом в деле формирования на уровне ЕС четких целей государственной политики и право-

Использование экологических соглашений для улучшения качества жизни маргинализированных людей является еще одним средством отстаивания прав человека и принуждения властей и предприятий соблюдать законодательство по охране окружающей среды, которое отвечает интересам общества.

вых норм в сфере экологической справедливости в кратко- и среднесрочной перспективе. В качестве приложений в Стратегии устойчивого развития приведены утвержденные в Лиссабоне цели в сфере социальной политики. Эта часть документа устанавли-

вает основную задачу оказать «решительное воздействие в направлении искоренения бедности», что включает «борьбу с исключением из общественной жизни». Используя язык Стратегии устойчивого развития и Лиссабонской стратегии, защитники прав граждан обеспечивают соответствие курсу и политическим целям ЕС.

Экологи-юристы, работая вместе с правозащитниками, должны изучать конкретные основополагающие экологические документы, чтобы оценить их применимость в качестве инструментов борьбы с экологической несправедливостью. Например, Директива о питьевой воде устанавливает высокие стандарты качества для воды, которая предназначена для питья. Эти нормы не относятся к воде из «отдельного источника», если он поставляет менее 10 м³ в день и обслуживает менее 50 человек. Отдельные нерегулируемые источники воды в некоторых цыганских селах в некоторых случаях обслуживают сотни людей, что означает, что эти источники подпадают под действие Директивы о питьевой воде. Местные органы власти могли бы привести убедительные доводы при запросе у национальных правительств денежных средств на повышение качества питьевой воды для таких общин. Если национальное правительство в таких случаях бездействует, местный орган власти может прибегнуть к судебным разбирательствам.

Поскольку ЕС имеет специальные директивы практически для каждой разновидности экологического вреда или риска, правозащитники должны разрабатывать подходы, основанные на конкретных обстоятельствах вокруг пострадавших общин и частных лиц.

Общины, расположенные вблизи свалок, могут сильно выиграть, если доказать, что свалки нарушают экологические стандарты. Такой же подход может оказаться успешным и в области качества воды и воздуха. Правозащитники могут разрабатывать подходы и одновременно проводить кампании за соблюдение прав человека и чистоту окружающей среды.

Использование экологических соглашений для улучшения качества жизни маргинализированных людей является еще одним средством отстаивания прав человека. Сильная сторона этого подхода заключается в оказании давления на не выполняющие нормы органы власти и предприятия с целью заставить их соблюдать законодательство по охране окружающей среды, которое отвечает интересам общества.

Изобретательные подходы и основанные на сотрудничестве инициативы защитников экологии и прав человека, а также органов власти, могут обеспечить улучшение качества жизни и состояния окружающей среды в общинах региона.

Экологическая справедливость пускает корни в правовой системе стран ЦВЕ

Орхусская конвенция, «Местная повестка дня на XXI век» и другие международные инициативы приносят полезные перемены в законодательство стран региона

Майкл Смит (Michael L. Smith)

Местные органы власти и активисты из стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) используют потребности в экологической справедливости как инструмент, который помогает активизировать работу по вопросам, связанным с качеством жизни.

Обзор изменений в правовом поле свидетельствует о том, что за последнее десятилетие правительства стран ЦВЕ сделали существенные шаги в области внедрения законов о доступе к информации и привлечении общественности к принятию решений по вопросам экологии. Граждане стран ЦВЕ теперь могут с целью защиты своей окружающей среды пользоваться международными соглашениями и местными процедурами оценки экологического воздействия, а также широким спектром прав человека.

Экологическая справедливость была утверждена в качестве цели государственной политики в Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 года, инициативой ООН «Местная повестка дня на XXI век» и другими декларациями.

Орхусская конвенция является международным соглашением, созданным специально для содействия экологической справедливости. Подписавшие и ратифицировавшие ее государства соглашаются принять широкий спектр законов национального уровня, чтобы укрепить права граждан на получение

информации по экологическим вопросам и на судебное рассмотрение дел об экологической несправедливости. Европейский Союз и почти все государства ЦВЕ подписали этот документ.

«Повестка дня на XXI век» является еще одним важным инструментом для борьбы за экологическую справедливость. Это «комплексная программа действий, предпринимаемых организациями системы ООН, правительствами и крупными объединениями во всех сферах, где человеческая деятельность влияет на окружающую среду, на глобальном, национальном и местном уровнях».¹

Эти меры и влияние Европейского Союза влекут за собой изменения в странах ЦВЕ. В условиях нынешней правовой среды те граждане и лица без гражданства, которые внимательно следуют руководствам по запросам информации, должны получать своевременный доступ к широкому спектру экологических данных.²

Информация доступна не всегда

Но в реальной жизни доступ к информации не обязательно означает, что те люди, которые больше всех нуждаются в информации о своей среде проживания, могут получить ее без всяких затруднений. Такие государства, как Венгрия и Польша, имеют тысячи заброшенных и действующих свалок, а также еще много неофициальных свалок. Организации по охране окружающей среды плохо подготовлены к работе по сбору данных об утечках токсичных веществ на всех этих объектах; мало кто желает предоставлять общественности информацию такого рода.³

Возможно, трагические события января 2000 года, когда на золотодобывающей шахте вблизи румынского города Бая-Маре произошел выброс цианидов в речные воды (что стало одним из наиболее страшных экологических бедствий в истории государств ЦВЕ), можно было бы предотвратить, если бы информация о данном объекте собиралась

Согласно Орхусской конвенции, власти должны «обеспечивать общественности ориентацию в получении доступа к информации».

Автор является докторантом Факультета политических наук Университета «Новая школа» (Нью-Йорк). Сейчас он проводит исследования в Чехии. С ним можно связаться по адресу smitm272@newschool.edu.

¹ <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>.

² Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe. 1998. *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe*. Regional Environmental Center, Szentendre, Hungary.

³ См., например, Petryna, A. 2002. *Life Exposed: Biological Citizens after Chernobyl*. Princeton University Press, Princeton, N.J.

в рамках румынского законодательства. Безусловно, такая информация была бы интересной для местных жителей, чья продолжительность жизни на десять лет короче среднего по стране показателя и которые живут с повышенным содержанием меди в крови.⁴

Усиление гражданского участия в процессах принятия решений

Экологическая справедливость является не просто требованием того, чтобы местные, региональные и национальные органы исполнительной власти предоставляли доступ к более полной и точной информации о состоянии окружающей среды. Власти также должны активно выполнять одно из ключевых положений Орхусской конвенции: «...оказывать общественности помощь и обеспечивать ей ориентацию в получении доступа к информации, в облегчении ее участия в процессе принятия решений и в получении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».

На местном уровне принцип оказания помощи должен означать, что чиновники этого уровня выделяют тех граждан, которые наиболее вероятно понесут максимум отрицательных эффектов от экологической проблемы, и способствуют вовлечению последних в поиск решений. Такая активная роль местных чиновников может противоречить управленческим традициям (а также политическим интересам чиновников), но она обязательно необходима для информирования менее образованных, находящихся в группе риска и политически маргинализированных граждан об экологических проблемах.

В качестве наглядного примера можно привести активное участие более десяти мэров районов Высочина и Южная Богемия (Чехия) в информировании своих общин о намерениях чешского правительства

Поскольку экологическая справедливость сконцентрирована на человеческих аспектах экологических условий, она может стать объединяющей идеей для тех граждан, которые обычно не являются сторонниками «зеленых» идей.

построить подземное хранилище ядерных отходов. Это привело к массовым петициям и проведению десяти референдумов против размещения объекта. Эти местные референдумы, являющиеся редким для стран ЦВЕ инструментом принятия решений по экологическим

вопросам⁵, характеризовались явкой избирателей на уровне 60–80%. В итоге Министерство промышленности и торговли было вынуждено пересмотреть свои планы по постройке хранилища ядерных отходов.

Более активное участие в ОЭВ

Еще одним инструментом демократического государственного управления на местном уровне, который важен для достижения экологической справедливости, является оценка экологического воздействия (ОЭВ). Любой проект на территории Европейского Союза подлежит прохождению че-

рез процедуры ОЭВ, которые включают исследования и общественные слушания. В государствах ЦВЕ политика в отношении ОЭВ основана преимущественно на европейских Директивах 85/337 и 97/11, но различия между этими странами в законодательстве и практике в отношении ОЭВ продолжают расти.

Тогда как процедуры ОЭВ в новых членах ЕС из Центральной Европы, как правило, требуют таких моментов, как уведомление заинтересованных лиц, открытый доступ к выводам об экологическом воздействии и общественное обсуждение результатов ОЭВ, в некоторых странах СНГ, в частности, Беларуси, многие из этих требований не гарантированы и не выполняются.⁶

Но даже в новых государствах — членах ЕС нормы об ОЭВ трактуются и выполняются по-разному. Местные чиновники могут играть важную роль в поддержке гражданского участия и информировании граждан. Например, местные чиновники могут потребовать, чтобы проводящие ОЭВ компании расширили свои стандарты оценки, включив в них потенциальные риски для здоровья местных жителей и работников.

Хотя неправительственные организации принимали активное участие во многих ОЭВ, пока существует мало подтверждений тому, что не входящие в круг «экспертного сообщества» местные жители имели существенное слово или влияние в этом процессе принятия решений.

Политическая мобилизация

Экологическая справедливость обладает большим потенциалом к политической мобилизации. Поскольку экологическая справедливость сконцентрирована на человеческих аспектах экологических условий, она может стать объединяющей идеей для тех граждан, которые обычно не являются сторонниками «зеленых» идей. Местные чиновники могут мобилизовать свои общины против неустойчивых решений в области освоения территорий, причем не только на чисто экологических основаниях, но и, поскольку такие проекты негативно повлияют на качество жизни, на здоровье и благосостояние местных жителей.

В Таборе (Чехия) мэр города (член Гражданской демократической партии) планировал заменить пешеходный мост над городским вокзалом более крупным мостом, по которому могли бы передвигаться машины, в том числе грузовики, поставляющие товары в центр города. Политическая партия «Движение Табор-2002», пытаясь противостоять этим планам, организовала серию общественных форумов, дающих выдающимся гражданам

⁴ Harper, K. and Rajan, R. 2002. "International Environmental Justice: Building the Natural Assets of the World's Poor." *Political Economy Research Institute Conference Paper Series*, No. 12.

⁵ Smith, M. 2004. "Referendum Campaigns and Environmental Protection: Explaining the Growing Use of Direct Democracy in the Czech Republic" (неопубликованная рукопись).

⁶ Cherp, A. 2001. "EA Legislation and practice in Central and Eastern Europe and the former USSR: A Comparative analysis." In *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 21, pp. 335–361.

возможность высказать свои сомнения по поводу планов. В результате «Движение Табор-2002» отстояло идею реконструкции пешеходного моста, который позволял бы пожилым жителям легко и безопасно передвигаться через железнодорожные колеи.

Этот подход по достижению экологической справедливости оказался не только успешным (как в смысле справедливого отношения, так и в смысле действительного гражданского участия) в деле убеждения городских властей строить пешеходный мост, он еще и помог усилить вес общественного мнения, а также политические перспективы партии «Движение Табор-2002».

В государствах ЦВЕ экологическая справедливость лишь начинает зарекомендовывать себя в качестве важного инструмента государственной по-

литики. Но все сильнее осознание того, что экологически ответственный процесс выработки политических решений требует гражданского участия, в частности, со стороны тех жителей, которые наверняка больше других пострадают от той или иной экологической проблемы. Более качественное демократическое управление и гражданское участие помогут обеспечить справедливое отношение к разным социальным группам в рамках тех экологических условий, где они живут и работают. Эти демократические и социальные аспекты экологической справедливости не только обеспечивают последовательность политики на местном уровне, но и повышают степень отзывчивости государства к интересам граждан, а также усиливают связи между избираемыми официальными лицами и их электоратом.

Поиск измерительного прибора для экологической несправедливости

Средства для оценки несправедливости могут принести пользу, но важно обходить их подводные камни

Даниэла Петрова (Daniela Petrova)

Даже в тех случаях, когда бремя экологического вреда несправедливо ложится на плечи одной общины или меньшинства, дискриминация не всегда очевидна. Важно иметь работоспособную методику выявления и измерения экологической несправедливости, на основании чего уже можно предпринимать шаги по исправлению ситуации.

Использование правильного набора показателей может помочь чиновникам и гражданам в оценке масштабов проблемы. На следующей странице приведено несколько взаимосвязанных показателей, которые могут использоваться для оценки уровня экологической несправедливости. Активисты могут использовать такие данные, чтобы доказать существование экологической несправедливости. А если эти показатели связать с государственной политикой, то свидетельства о наличии экологической несправедливости могут повлечь за собой корректирующие мероприятия.

Хотя выгоды от измерения экологической несправедливости очевидны, важно помнить и о со-

Для измерения экологической несправедливости требуется детальная информация по экономической, экологической и социальной сферам.

пряженных с этим делом трудностях. Для определения факта наличия экологической несправедливости требуется учет нескольких факторов. Можно принимать во внимание некоторые взаимосвязи между разными источниками данных об экологических, социальных и экономических факторах. Но для доказательства дискриминации необходимо уделять особое внимание значимости анализируемых переменных, а также других факторов, таких, как миграция.

К таким изменениям в методике можно также добавить сложности с получением данных по отдельным экологическим и социальным факторам на разных уровнях государственного управления стран ЦВЕ.

Автор (d.petrova@ced.bg) работает исследователем в Центре экономического развития (София).

Связь многих переменных с дискриминацией

Для измерения экологической несправедливости требуется сбор информации из разных областей, включая экономику, экологию и общество. Для этого требуется установить связи между социальными, экономическими и экологическими факторами.

В качестве релевантных социальных факторов можно назвать расовую, этническую и национальную принадлежность, разбивку «город-село», пол и возраст. Среди экономических и экологических факторов — потребление и инвестиции, личные доходы и доходы домохозяйств, сбережения, данные о городской экологии, расходы на экологию, выбросы, статистика здравоохранения, качество земель, преступность или страх перед преступностью, а также данные о сборе и переработке отходов. Эти показатели должны быть связаны друг с другом, чтобы показать, заложен ли в существующей ситуации потенциал к экологической несправедливости.

Если посмотреть на перечень взаимосвязей между этими факторами, можно сделать следующие предположения:

- Существуют связи между социально-экономическим статусом, занятостью и демографическими тенденциями.
- Существует связь между экономическим производством и ухудшением состояния окружающей среды.
- Правительство играет роли регуляторного института и поставщика услуг — например, здравоохранение, образование и т.д.
- Здоровые окружающая среда и условия жизни влияют на человеческий капитал и занятость.
- Использование природных ресурсов влияет на уровень здоровья.
- Инструменты внедрения экологической политики и обеспечения соблюдения экологического законодательства взаимосвязаны.

Проблемы с идентификацией случаев несправедливости

Помимо изучения общих взаимосвязей между социальными, экономическими и экологическими условиями, экологическая справедливость требует особого внимания к роли дискриминации и расизма. Поэтому, чтобы измерить уровень экологической несправедливости, необходимо разработать методику, которая может пролить свет на дискриминацию во взаимосвязи с экологическими условиями.

Но не всегда ясно, почему именно те или иные люди оказались в плохих экологических условиях. В некоторых случаях бедняки могут переехать по-

ближе к рискованным производствам по причине действия рыночных сил, тогда как в других случаях такие предприятия могут преднамеренно располагаться вблизи бедняков в рамках дискриминационных решений. Определение настоящих причин пребывания некоторых людей в худшей окружающей среде важно для оценки типа и масштабов экологической несправедливости.

Бедняки и меньшинства могут проживать на территориях с ограниченным доступом к питьевой воде и санитарно-гигиенической инфраструктуре. Опять же, это может быть следствием вопиющей дискриминации при принятии управленческих решений. Но такая ситуация также может быть результатом недавних миграционных процессов, примером которых может служить массовое перемещение людей на территории бывшей Югославии.

Еще одним затруднением при измерении экологической несправедливости является проблема так называемых «варьирующихся территориальных единиц». Это статистическая проблема, вызванная сложностью выбора правильных географических границ или других параметров при проведении социально-экономических оценок. Проблема варьирующихся территориальных единиц может усложнить изучение экологической справедливости, поскольку данные могут характеризовать переписные районы, почтовые районы или административные округа, тогда как вызванные экологическими угрозами риски для здоровья могут воздействовать на географически гораздо более мелкие территории.

В государствах ЦВЕ определение правильного размера выборки и других параметров может быть только первой проблемой. В этом регионе многие необходимые данные тяжело получить. Данные местного и регионального уровня не достаточны, а бюрократические и административные препоны мешают получить данные в приемлемые сроки.

Обеспечение процесса выработки государственной политики

Несмотря на эти проблемы, усилия в области разработки работоспособной методики измерения экологической несправедливости могут подкрепить государственную политику данными и дать дорогу более открытому подходу к утверждению политики.

Участники семинара «Повышение уровня экологической справедливости в Центральной и Восточной Европе» (проект Центра экологической политики и права Центральноевропейского университета, поддержанный Программой PHARE и Институтом открытого общества) пытались сформировать подходящий набор тем и проблем, касающихся экологической справедливости. В ходе семинара акцент ставился на различных взаимосвязях между законодательством, правами человека, проблемами экономической, экологической и социальной политики.

Пытаясь оценить эти взаимосвязанные вопросы, можно одновременно и повысить степень осведомленности общества об экологической справед-

Возможные показатели экологической справедливости (с источниками данных)

Экономические и социальные показатели

Национальная и региональная статистика:

- доходы на душу населения;
- уровни занятости и безработицы;
- распределение средств государственного бюджета/фондов ЕС;
- распределение инвестиций в транспорт/водное хозяйство/электроэнергетику.

Опросы общественного мнения на национальном и местном уровнях, с разбивкой по доходам, населенным пунктам, полу, религиозной принадлежности, этнической принадлежности и т.д.:

- экологические планы и программы;
- степень влиятельности формальных и неформальных сетей сотрудничества;
- степень участия заинтересованных сторон в принятии решений;
- объемы и последовательность государственных инвестиций;
- доступ к процессу принятия решений (и участие в нем);
- качество сточных вод, а также услуг по обращению с отходами и их захоронению.

Здравоохранительная статистика и ведомости органов исполнительной власти:

- распространенность рака, астмы, хронического бронхита, эмфиземы и прочих респираторных заболеваний;
- доступ к качественным услугам здравоохранения;
- доступ к образованию по охране здоровья.

Экологическая среда

Ведомости органов исполнительной власти:

- удаленность от экологических рисков;
- уровень загрязнения воздуха;
- качество воды;
- загрязненность почвы;
- сегрегация жителей (удаленность от города/села);
- транспортная инфраструктура (аэропорты, автомагистрали).

Обзоры информации из открытых источников или экспертные оценки:

- наличие местного кадастра и категоризации жилья в планах землепользования;
- наличие приспособленной под потребности разных целевых аудиторий информации;
- доступность информации об экологии;
- доступ к природным ресурсам;
- доступность инфраструктуры по очистке сточных вод;
- качество жилья (соответствие санитарно-гигиеническим нормам, безопасность);
- доступ к рекреационным территориям;
- доступ к канализации и ее содержание;
- доступ к экологическому образованию.

Правовые показатели

Опросы или интервью с экспертами, с разбивкой по полу, возрасту, социальному положению, профессии и т.д.:

- соблюдение положений Орхусской конвенции;
- законодательство или обычаи, которые накладывают на финансовые организации прямые обязательства в связи с экологическим вредом, причиненным клиентами;
- соблюдение законов;
- уровень личной безопасности;
- легальность (наличие разрешения на регистрацию, обладание правами собственности, постоянное жительство);
- доступность правовых инструментов защиты прав частной собственности;
- способность выражать и защищать собственные интересы.

Ведомости органов исполнительной власти:

- соотношение случаев положительных и отрицательных судебных решений по экологическим делам;
- количество правовых инициатив.

ливости и обеспечить более высокую степень прозрачности власти. Это может стимулировать выработку соответствующих политических решений вопросов, связанных со справедливым использованием природных ресурсов, справедливым распределением экологических воздействий, и комплексную оценку деятельности политиков и активистов.

Отбор показателей экологической справедливости может возыметь ряд других положительных воздействий на процесс выработки государственной политики. Эти показатели могут быть использованы на местном уровне с целью информационного обеспечения разработки региональных планов развития. Они могут также быть неотъемлемой составляющей кампаний по информированию общественности и отстаиванию интересов граждан.

В долгосрочной перспективе одним из наиболее важных плюсов от взаимосвязи основных показателей будут более высокий общий потенциал для ана-

лиза проблем экологической справедливости во временных рядах, а также для оценок и прогнозов относительно развития ситуации в будущем.

Литература

1. *Environmental Indicators: Towards Sustainable Development*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2001.
2. Esty, Daniel C., and Michel E. Porter, "Measuring National Environmental Performance and Determinants" in Michel E. Porter, Jeffrey D. Sachs et al., eds., *The Global Competitiveness Report 2000*, New York: Oxford University press, 2000.
3. *Global Guide to Performance Indicators: Measuring Progress toward Safety and Justice*, Vera Institute of Justice, New York, 2003.
4. Jendroska, Jerzy, "UN ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters", Environmental Law Information and Advocacy Service, Wroclaw, 2002.
5. О проблеме варьирующихся территориальных единиц можно прочитать здесь: <http://www.geog.ubc.ca/courses/klink/g516/notes/maup.htm>.

Поиск финансирования на поддержку экологической справедливости

Местные общины стран ЦВЕ не должны самостоятельно бороться с загрязнением и другими угрозами для здоровья

Ричард Фильчак (Richard Filcak)

Издержки решения проблем экологической несправедливости могут быть огромными: иногда необходима дорогостоящая уборка токсичных отходов, также возможна потребность переселить жителей опасных загрязненных районов.

Есть много проблем, которые члены общины могут решать на голом энтузиазме, но исправление случаев экологической несправедливости, как правило, требует серьезных финансовых ресурсов. Тогда как основным источником таких средств являются деньги Европейского Союза, выделяемые в рамках так называемой «политики социального выравнивания», доступны также и другие источники. Представители местных органов власти, активисты гражданского общества и все другие заинтересованные стороны из стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) должны знать о возможных источниках помощи, доступных через фонды для кандидатов на вступление в ЕС и другие инструменты.

Местные органы власти, перед которыми стоят проблемы экологической дискриминации или несправедливости, часто полагаются на государственные средства из местного или государственного бюджета, но такие ресурсы, как правило, ограничены или их очень тяжело получить. На то есть причины:

- **Ограниченность местных бюджетов.** Даже в сравнительно богатых странах с децентрализованной системой налогообложения ощущается недостаточное финансирование важных экологических задач. Повышение расходов на здравоохранение, образование и на содержание зданий и инфраструктуры, ложащееся на плечи местных правительств, ограничивает свободу для маневра. К тому же экологическая несправедливость чаще всего проявляется именно в бедных районах, обладающих слабыми экономическими возможностями.

Автор (richard.filcak@bmutiduba.cz) является активистом неправительственной организации и докторантом Центральноевропейского университета (Будапешт).

- **Нагрузка на государственный бюджет.** Экономические преобразования и рост бюджетных расходов привели к ситуации, когда почти все (если не все) государства ЦВЕ имеют бюджетный дефицит. Этот факт, вкупе с высоким уровнем коррупции и непрозрачной приватизацией, свидетельствует о ситуации, когда бюджетные расходы возрастают, но этот рост все равно не обеспечивает достаточно ресурсов для решения острых проблем социальной или экологической дискриминации.

Возможно и нежелание выделять даже те ограниченные средства местных бюджетов, которые доступны: проблемы бедности и маргинализации иногда рассматриваются как вопросы самоопределения и личной ответственности. Но община может оказаться не способной решать свои проблемы. В случае со многими бедными цыганскими общинами, где класс и национальность определенно играют роль в распределении экологических угроз и выгод, внешняя помощь является важным фактором улучшения ситуации.

Учитывая недостаток государственных ресурсов для обеспечения экологической справедливости, местные органы власти часто полагаются на поддержку со стороны международных организаций и доноров.

Как отметил Жолтан Барани, «все успехи, которых цыгане после 1989 года добились в улучшении своих условий жизни, большей частью являются следствием действия внешних факторов, то есть властей, международных организаций и неправительственных учреждений».¹

ЕС и политика выравнивания

Учитывая недостаток государственных ресурсов для обеспечения экологической справедливости, местные органы власти часто полагаются на поддержку со стороны международных организаций и доноров. Одними из наиболее явных источников международной помощи являются так называемые «фонды социального выравнивания» Европейского Союза (ЕС). Когда речь идет о решении проблем социально-экономической маргинализации в разных регионах и общинах, европейская политика социально-экономического выравнивания является наиболее системной работой в данной области.

Принципы социально-экономического выравнивания были утверждены в Едином европейском акте (1986 год) и впоследствии в Договоре о Европейском Союзе (1992 год). Они представляют собой один из трех столпов Европейского Сообщества наряду с общим рынком и Европейским экономическим союзом.

¹ Barany, Z. 1998. "Orphans of Transition: Gypsies in Eastern Europe," *Journal of Democracy* 9 (3): 142–156.

Полезные финансовые инструменты ЕС

Структурные фонды:

- Европейский фонд регионального развития (ERDF);
- Европейский фонд сельскохозяйственного управления и гарантий (EAGGF);
- Европейский социальный фонд (ESF);
- Инструмент финансирования рыбного хозяйства (FIFG).

Фонд выравнивания (The Cohesion Fund)

Финансовые инструменты для кандидатов на вступление в ЕС:

- Инструмент структурной политики для подготовки к вступлению в ЕС (ISPA);
- Инструмент поддержки развития сельского хозяйства стран-кандидатов (SAPARD);
- Программа PHARE.

Европейский инвестиционный банк (EIB)

Политика социально-экономического выравнивания осуществляется с помощью финансовых инструментов, финансируемых из бюджета ЕС. Имеющиеся финансовые инструменты перечислены во врезке.

Хотя политика выравнивания ЕС не сориентирована на экологическую справедливость, в частности, она может служить источником финансирования и «импульсом к изменениям» в рамках финансовых систем для стран-кандидатов и членов ЕС. Однако, чтобы быть в полной мере дееспособными, эти программы ЕС должны быть более внимательными к проблемам уязвимых лиц и социальных групп. Наиболее нуждающиеся должны иметь возможность принимать участие в этих программах — так ресурсы не будут использоваться исключительно консалтинговыми компаниями с хорошими связями и сравнительно стабильными в финансовом плане регионами.

Ранимые (ввиду своей классовой и/или национальной принадлежности) члены общества нуждаются в развитии собственных способностей, чтобы иметь возможность принимать участие в программах социально-экономического выравнивания. Это означает, что решать проблемы жертв экологической несправедливости только лишь в рамках проектов правительств или организаций развития, построенных на нисходящем подходе (типа «сверху вниз»), недостаточно. Также важно наделить эти общины способностями развивать свои собственные ответы на эти проблемы в рамках восходящего подхода (типа «снизу вверх»). Такой подход требует реального партнерства в разработке и выполнении программ с участием общин и местных жителей.

Поиск общих интересов

В странах ЦВЕ не существует ни одного механизма правительственных грантов, направленного именно на решение проблемы экологической несправедливости. Те местные органы власти, которые хотят решать проблемы, могут подавать заявки на получение средств из бюджетов развития инфраструктуры, но конкуренция за эти деньги очень высока. Еще сложнее найти государственное финанси-

рование для обеспечения второй составляющей экологической справедливости — действенного участия всех заинтересованных сторон в развитии общины.

В качестве источника вдохновения можно взять пример США. Агентство по охране окружающей среды США учредило в 2003 году Бюро по вопросам экологической справедливости. Миссия бюро заключается в поддержании диалога и предотвращении любых случаев несправедливого обращения при распределении экологического вреда посредством действенного участия всех заинтересованных сторон. Одним из основных направлений деятельности Программы грантов на совместное разрешение проблем является обеспечение финансовой поддержки для соответствующих критериям общинным организациям.

В странах ЦВЕ проекты для общин, а также программы развития социального капитала и информирования общественности финансируются преимущественно международными институтами и донорами. Есть существенные преимущества от объединения этих программ по развитию общин с проектами развития инфраструктуры. Любой ориентированный на общину проект должен охватывать не только меньшинство, но и большинство. Иначе можно натолкнуться на враждебность и расслоение общины на почве разного отношения к разным ее членам.

Помимо государственных средств и европейских фондов, в государствах ЦВЕ работает много доноров. Хотя они обычно финансируют единичные проекты, они могут обеспечить начальный импульс. Этот импульс должен сопровождаться систематической работой. Некоторые из наиболее сложных и комплексных усилий по международному финансированию проектов в странах ЦВЕ проводятся Программой развития ООН в рамках Инициативы «Местная повестка дня на XXI век», а также Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы в рамках своей Программы местных инициатив. Оба источника финансирования могут поддерживать инициативы, направленные на достижение синергетических эффектов между экологической справедливостью и мероприятиями по обеспечению гражданского участия на местном уровне и развитию общин.

Национальные и местные правительства должны взять на себя основной груз ответственности за устранение экологической дискриминации в любой ее форме. Но в условиях переходного периода, который в некоторых странах может длиться еще долго, участие международных организаций и доноров играет важную роль в достижении существенных перемен.

Эти перемены касаются не только денег: они также требуют демонстрации тех или иных ноу-хау или обозначения повестки дня с участием всех заинтересованных сторон. Поэтому потребуются объединение усилий активистов, правительств, муниципалитетов и экспертов, направленное на пересмотр выделяемых грантов и включение вопросов экологической справедливости в свои программы и планы.

Активист о развитии низового движения

Роберт Баллард,
ученый и активист
американского движения
за экологическую
справедливость, отвечает
на вопросы Эррола
Швайцера из Earth First!
Journal

Эррол Швайцер (Э.Ш.): *Что собой представляет движение за экологическую справедливость?*

Роберт Баллард (Р.Б.): Движение за экологическую справедливость основательно переопределило охват движения за экологию вообще. Оно исходит из того, что экология — это все: где мы живем, работаем, играем, ходим в школу, как и материальный мир и природа. И поэтому мы не можем отделить материальную среду от нашей культурной среды. Мы должны говорить о том, что нужно удостовериться в соблюдении справедливости во всем, что мы делаем.

Движение за экологическую справедливость старается решить все проблемы неравенства, которые вызваны человеческими поселениями, размещением промышленных объектов или промышленным развитием. В течение последних 20 лет мы пытались обучить общественные группы организации и мобилизации и помочь им в этом, что дает им возможность самостоятельно отвечать за свою жизнь, свои общины и свое окружение. Это ближе к принципам устранения дисбалансов власти, недостатка политических прав, а также перенаправления ресурсов с тем, чтобы создать здоровые, пригодные для обитания и устойчивые модели.

Э.Ш.: *Как организовались группы борьбы за экологическую справедливость?*

Р.Б.: В основном, многие небольшие низовые объединения работают в рамках модели типа «снизу вверх». У них нет советов директоров, крупных бюджетов или многочисленного персонала, но они работают с осознанием того, что у каждого своя роль и мы все равны в этом. Объединения за экологическую справедливость склонны к эгалитаризму, большинство из них возглавляется женщинами и в них больше демократии. Нельзя сказать, что они

совершенны, но они доказывают то, что каждый из нас обладает властью, и когда мы работаем вместе, мы наиболее сильны и продвигаемся вперед как единое целое, как институт — и не обязательно как иерархическая структура. Но я полагаю, что в значительной мере такое возможно тогда, когда есть проблема, которая может мобилизовать, организовывать и создавать каталитический эффект, который приводит тысячи людей на собрания, где они говорят: мы хотим этого и мы не сдадимся, пока этого не добьемся.

Я думаю, что движение за экологическую справедливость является преимущественно низовым движением рядовых граждан, которые могут и не считать себя борцами за экологию в традиционном понимании, но в такой же степени озабочены проблемами окружающей среды, как, например, члены Sierra Club или Audubon Society.

Э.Ш.: *Как движение за экологическую справедливость вступило в конфликт с традиционными, «белыми» экологическими объединениями?*

Р.Б.: Было много конфликтов и недоразумений вокруг определения роли некоторых «зеленых» объединений в той части, как она соотносится с экологической справедливостью, и в частности, с сотрудничеством с «небелыми» общинами. Мы говорим не только об экологии. Мы говорим о планете Земля, на которой живем, и если мы действительно хотим иметь глобальное движение за экологическую справедливость, то мы должны понимать, что такое окружающая среда и какая в отношении нее у нас повестка дня. Многие низовые объединения и общины «небелых» граждан говорят о том, что мы должны работать в наших общинах и заниматься обучением и усилением позиций наших людей перед тем, как говорить о том, чтобы кто-то другой что-нибудь для нас сделал. Я полагаю, что многие низовые объединения буквально сталкиваются лбами со многими более крупными объединениями, которые не понимают в точности, что собой представляет экологическая справедливость.

Э.Ш.: *Какую роль играет расовая принадлежность в размещении токсичных объектов в этой стране?*

Р.Б.: Раса до сих пор является весомым фактором для предсказания, где будут попытки использования земли, нежелательных на местном уровне. Многие люди говорят, что это классовая принадлежность, но раса и класс взаимосвязаны. Поскольку общество настолько поражено расизмом, а ра-

«Я полагаю, что многие низовые объединения буквально сталкиваются лбами со многими более крупными объединениями, которые не понимают в точности, что собой представляет экологическая справедливость».

Данная статья взята (это неполная версия) из журнала Earth First! Journal за июль 1999 года.

сизм затрагивает все институты — в сферах занятости, жилищного хозяйства, образования, размещения объектов, решений об использовании земли, — вы не можете вычленил фактор расовой принадлежности из решений, принимаемых властью поддерживающими; распределение властных полномочий несправедливо. Когда мы говорим об институте расизма, существующем в экологической политике, практическом осуществлении решений, использовании земли, районировании и прочих сферах, которые касаются окружающей среды, мы должны удостовериться, что наши братья и сестры из экологических объединений понимают, о чем мы говорим.

Экологическая справедливость — это не социальная программа, не действия так называемой положительной дискриминации, это справедливость. И пока мы не добьемся справедливости в области охраны окружающей среды, справедливости в выполнении норм, мы даже не сможем говорить о достижении устойчивого развития. Многие объединения, которые пытаются решать эти проблемы, не заботясь расовыми вопросами, могут заниматься самообманом. Когда мы говорим о том, что происходит вдоль американо-мексиканской границы — в хаотичных приграничных поселках, на мексиканских экспортных предприятиях, — включая ухудшение состояния здоровья детей и рабочих в этих районах, мы должны понимать, что это также касает

«Движение за экологическую справедливость является антирасистским движением, и я не думаю, что есть что-либо радикальнее борьбы с расизмом. Ведь когда вы говорите о борьбе с расизмом, вы наживаете себе много врагов, поскольку расизм есть явление повсеместное».

ся нашего потребления, нашего потребительского поведения и тех, у кого больше денег (и кто может потреблять больше других). А это проблемы, которые могут быть не популярны в комнатных разговорах, но я считаю, что движение за экологическую справедливость выкладывает эти проблемы на стол и действительно заставляет многих людей думать о том, как мы можем начать бороться с диспропорциями, неравенством и привилегированным положением некоторых людей лишь по причине цвета кожи, с которым они родились. И здесь значение вопросов справедливости становится очевидным.

Сегодня все проблемы экологического расизма и экологической справедливости касаются не только цвета кожи людей. Мы не меньше обеспокоены неравенством в Аппалачах, например, где «белые» страдают от загрязнения по причине недостатка экономической или политической власти и малых возможностей сказать «нет», а это экологическая несправедливость. Мы стараемся работать с объединениями по всей ширине политического спектра — демократами, республиканцами, независимыми, от резерваций, от латиноамериканских кварталов, от гетто, от приграничных районов, а также международного уровня, — чтобы удостовериться в том, что мы решаем эти проблемы согласованно.

Э.Ш.: *Как вы доводите эти проблемы до людей при организации работы в общинах с низким уровнем доходов и слабым политическим влиянием, в частности, в общинах с недостатком неосвоенных территорий или объектов дикой природы?*

Р.Б.: В первую очередь, мы должны начинать работу как можно раньше. Мы должны готовить молодежь к тому, что они имеют право на неосвоенные территории, на зеленые территории, парки, места для времяпровождения — в противовес мыслям, что мы живем в районе, где единственным парком является баскетбольная площадка. Мы должны дать людям понимание того, что они имеют полное право на неосвоенные территории и зеленые участки; также мы должны выделить средства, которые обеспечат заблаговременную реакцию жителей: мы повезем их на ознакомительные поездки, возьмем их на дикую природу, в заповедник, в парк (настоящий парк) и включим эту информацию в нашу программу обучения.

Удостоверьтесь, чтобы эти моменты были учтены в курсе географии, в курсе общественных наук, обзаведитесь видеофильмами, которые можно показывать, но самое лучшее — это посещение молодежи таких мест, где они сами увидят, что такое природа.

Если вы говорите о «небелых» людях, к примеру, об афроамериканцах, то мы привязаны к земле. Африканцы привязаны к земле. Коренные американцы привязаны к земле. Мы ушли от земли и сегодня оказались в городах, но это не значит, что не существует институциональной памяти относительно того, что значила для нас земля, как мы привязаны к ней и как все наше существование было связано с общиной и землей. И поэтому я думаю, что хотя мы ушли от этого, возрождения этих понятий можно добиться общими усилиями. Частично это уже делается, если вы посмотрите на программы экологического образования, которые включают в себя вопросы экологической справедливости...

Традиционное экологическое образование, в основном, говорит языком цифр — так делается уже 50 лет и это не работает. Это не работает на нашей общине.

Э.Ш.: *Как движение за экологическую справедливость борется со способами производства товаров, а также тем фактом, что отходы буквально вываливают людям на головы?*

Р.Б.: Вообще-то [недавно] у нас была встреча в Дейтройте, посвященная чистому производству. Мы считаем, что чистое производство может быть основной составляющей движения за экологическую справедливость, поскольку когда мы говорим о чистом производстве, изменении способов производства и всего, что с ним связано, мы можем организовать окруженные грязными производствами общины от проблем. Поэтому если нам удастся очистить производства и, соответственно, многие соседствующие с ними общины, мы сможем решить сразу целый ряд проблем. Поэтому экологическая справедливость и чистое производство идут рука об руку. Мы говорим о том, что, поскольку эти два

движения шагают вместе, мы должны включить в него вопросы экологической справедливости. Этим мы и занимаемся вместе с движением за чистое производство.

Э.Ш.: *Что могут сделать [активисты] для продвижения идей движения за экологическую справедливость?*

Р.Б.: Движение за экологическую справедливость — это прежде всего движение, основанное на всеобщем участии. Мы говорим, что нас интересует весь спектр вопросов, связанных с размещением объектов, загрязнением, неустойчивым развитием, неустойчивыми производственными процессами. Я думаю, что каждый человек играет ту или иную

роль в этих сферах. Движение за экологическую справедливость является антирасистским движением, и я не думаю, что есть что-либо радикальнее борьбы с расизмом. Ведь когда вы говорите о борьбе с расизмом, вы наживаете себе много врагов, поскольку расизм есть явление повсеместное...

В течение последних десяти лет движение за экологическую справедливость действительноросло до выработки политики, формулировки проблем и работы по таким разным сферам, как жилищное хозяйство, транспорт, взаимосвязи уровня здоровья жителей и экономического развития, восстановление общин и т.д.

Избранная литература по вопросам экологической справедливости

Теория экологической справедливости

- Agyeman, J. 2002. "Constructing Environmental (in)Justice: Transatlantic Tales." *Environmental Politics* 3(Autumn):31–53.
- Baxter, B.H. 2000. "Ecological Justice and Justice as Impartiality." *Environmental Politics* 3(Autumn):43–64.
- Bosselmann, K. 1999. "Justice and the Environment: Building Blocks for a Theory of Ecological Justice." In *Environmental Justice and Market Mechanisms: Key Challenges for Environmental Law and Policy*, ed. by Bosselmann, K. and Richardson, B., 21–30. London: Kluwer Law International.
- Bowen, W.M. and Wells, M.V. 2002. "The Politics and Reality of Environmental Justice: A History and Considerations for Public Administrators and Policy Makers." *Public Administration Review* 6(62):688–698.
- Bryant, B. and Mohai, P. 1998. "Is There a 'Race' Effect on Concern for Environmental Quality?" *Public Opinion Quarterly* 62(4):475–505.
- Bullard, R.D. and Johnson, G.S. 2000. "Environmental Justice: Grassroots Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making." *Journal of Social Issues* 56(3):555–578.
- Bullard, R. 1993. "Anatomy of Environmental Racism." In *Toxic Struggles: The Theory and Practice of Environmental Justice*, ed. by Hofrichter, R. Philadelphia: New Society.
- Byrne, J., Martinez, C., Glover, L. 2002. "A Brief on Environmental Justice." In *Environmental Justice: Discourses in the International Political Economy*, ed. by Byrne, J. et al. 3–17. New Jersey: Transaction Publishers.
- Center for Health, Environment and Justice. 2002. "Key Dates and Events at Love Canal." <http://www.chej.org/LCdates.htm>. (Использованы данные по состоянию на 9 августа 2002 года [тогда информация находилась по адресу <http://www.chej.org/lovecanal20.html>]).
- Dobson, A. 1998. *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Dobson, A. 2000. *Green Political Thoughts*. London: Routledge.
- Environmental Protection Agency (EPA). 1996. *Draft Environmental Justice Strategy*. Washington D.C.: EPA.
- EPA. 1997. *Sensitive Environments and the Siting of Hazardous Waste Management Facilities*. Washington, D.C.: Environmental Protection Agency.
- EPA. 1999. *Brownfields Title VI Case Studies: Summary Report*. Washington, D.C.: Environmental Protection Agency.
- EPA. 2002. "Environmental Justice in Waste Programs." <http://www.epa.gov/oswer/ej/index.html>. (Использованы данные по состоянию на 5 июня 2002 года [тогда информация находилась по адресу <http://www.epa.gov/swerosps/ej/index.html>]).
- Greenberg, D. 2000. "Reconstructing Race and Protest: Environmental Justice in New York City." *Environmental History* 5(2):223–250.
- Harper, K. and Rajan, S. 2002. "International Environmental Justice: Building the Natural Assets of the World's Poor." Political Economy Research Institute at the University of Massachusetts, неопубликованный проект.
- Harvey, D. 1999. "The Environment of Justice." In *Living with Nature: Environmental Politics and Cultural Discourse*, ed. by Fischer, F. and Hajer, M.A. Oxford: University Press.
- Hockman, E.M. and Morris, C.M. 1998. "Progress towards Environmental Justice: A Five-Year Perspective of Toxicity, Race and Poverty in Michigan 1990–1995." *Journal of Environmental Planning and Management* 41(2):157–176.
- Low, N., and Gleeson, B. 1998. *Justice, Society and Nature—An Exploration of Political Ecology*. London: Routledge.
- Macduff, I. and Wolf, A. 1999. "Negotiating the Principles and Applications of Environmental Justice: Implications for Participation." In *Environmental Justice and Market Mechanisms: Key Challenges for Environmental Law and Policy*, ed. by Bosselmann, K. and Richardson, B. 129–141. London: Kluwer Law International.
- McGurty, E.M. 2000. "Warren County, NC, and the Emergence of the Environmental Justice Movement: Unlikely Coalitions and Shared Meanings in Local Collective Actions." *Society and Natural Resources* 13:373–387.
- Novotny, P. 2000. *Where We Live, Work and Play: The Environmental Justice Movement and the Struggle for a New Environmentalism*. Westport, CT: Praeger.
- Pellow, D. 2001. "Environmental Justice and the Political Process: Movements, Corporations and the State." *Sociological Quarterly* 42(1):46–67.
- Pellow, D. 2002. *Garbage Wars: The Struggle for Environmental Justice in Chicago*. Massachusetts: MIT Press.
- Rhodes, E.L. 2003. *Environmental Justice in America*. Bloomington: Indiana University Press.
- Robinson, E.E. 2002. *Community Frame Analysis in Love Canal: Understanding Messages in a Contaminated Community*. *Sociological Spectrum* 22:139–169.
- Sachs, A. 1995. *Eco-Justice: Linking Human Rights and the Environment*. Washington, D.C.: Worldwatch Institute.
- Sachs, W. 2002. "Ecology, Justice, and the End of Development." In *Environmental Justice: Discourses in the International Political Economy*, ed. by Byrne, J. 19–36. New Jersey: Transaction Publishers.
- Scandrett, E. 2000. "Community Work, Sustainable Development and Environmental Justice." *Scottish Journal of Community Work and Development*. 6(Spring):49–58.
- Schosberg, D. 1999. *Environmental Justice and the New Pluralism: The Challenge of Difference for Environmentalism*. Oxford: University Press.
- Schosberg, D. 2000. "Networks and Mobile Arrangements: Organizational Innovation in the US Environmental Justice Movement." *Environmental Politics* (Autumn):123–148.
- Shelton, D. 1999. "Environmental Justice in the Postmodern World." In *Environmental Justice and*

- Market Mechanisms: Key Challenges for Environmental Law and Policy*, ed. by Bosselmann, K. and Richardson, B. 21–30. London: Kluwer Law International.
- Stephens, C., Bullock S., and Scott, A. 2001. "Environmental Justice—Rights and Means to a Healthy Environment for All." London: Friends of the Earth. (Брифинг на совместном семинаре организации Friends of the Earth и Лондонской школы гигиены и тропической медицины по вопросам экологической справедливости, состоявшемся в Лондоне в 1999 году.)
- United Church of Christ Commission for Racial Justice (UCCCRJ). 1991. "The Proceedings to the First National People of Color Environmental Leadership Summit", <http://ecojustice.net/document/principles.htm>. (По результатам саммита, состоявшегося 24–27 октября 1991 года в Вашингтоне.)
- United Kingdom (UK) Government. 1999. "A Better Quality of Life: A Strategy for Sustainable Development for the UK." London: The Stationery Office, http://www.sustainable-development.gov.uk/uk_strategy/content.htm (по состоянию на 20 марта 2003 года).
- Нарушение экологической справедливости**
- Bandy, J. 1997. "Reterritorializing Borders: Transnational Environmental Justice Movements on the U.S./Mexico Border." *Race, Gender & Class* 5(1):80.
- Been, V. 1993. "What's Fairness Got to Do with It: Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses." *Cornell Law Review* 78(6):1001–1085.
- Been, V. and Gupta, F. 1997. "Coming to the Nuisance or Going to the Barrios? A Longitudinal Analysis of Environmental Justice Claims." *Ecology Law Quarterly* 24(1):1–56.
- Gedicks, A. 1997. "Corporate Strategies for Overcoming Local Resistance to New Mining Projects." *Race, Gender & Class* 5(1):109+.
- Gilmore, R.W. 2002a. "Fatal Couplings of Power and Difference: Notes on Racism and Geography." *The Professional Geographer* 54(1):15–24.
- Gilmore, R.W. 2002b. "Race and Globalization." In Taylor, P.J., Johnstone, R.L., Watts, M.J. eds. *Geographies of Global Change*, 2nd edition. Oxford: Basil Blackwell.
- Kuletz, V. 2001. "Invisible Spaces, Violent Places." In Peluso, N. and Watts, M. (eds.). *Violent Environments*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Pastor, M., Sadd, J., and Hipp, J. 2001. "Which Came First? Toxic Facilities, Minority Move-in, and Environmental Justice." *Journal of Urban Affairs* 23(1):1–21.
- Pulido, L. 1996. "A Critical Review of the Methodology of Environmental Racism Research." *Antipode* 28(2):142–159.
- Pulido, L. 2000. "Rethinking Environmental Racism: White Privilege and Urban Development in Southern California." *Annals of the Association of American Geographers* 90(1):12–40.
- Ruiters, G. 2002. "Race, Place, and Environmental Rights: A Radical Critique of Environmental Justice Discourse." In McDonald, D.A. (ed.) *Environmental Justice in South Africa*. Athens, Ohio University Press and Cape Town, University of Cape Town Press.
- Simon, D.R. 2000. "Corporate Environmental Crimes and Social Inequality: New Directions for Environmental Justice Research." *American Behavioral Scientist* 43(4):633–645.
- Towers, G. 2000. "Applying the Political Geography of Scale: Grassroots Strategies and Environmental Justice." *Professional Geographer* 52(1):23–36.
- Исследовательские методики**
- Been, V. 1993. "What's Fairness Got to Do with It: Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses." *Cornell Law Review* 78(6):1001–1085.
- Been, V. and Gupta, F. 1997. "Coming to the Nuisance or Going to the Barrios? A Longitudinal Analysis of Environmental Justice Claims." *Ecology Law Quarterly* 24(1):1–56.
- Bowen, W.M. 2002. "An Analytical Review of Environmental Justice Research: What Do We Really Know?" *Environmental Management* 29(1):3–15.
- Bowen, W.M. 2001. *Environmental Justice through Research-based Decision-making*. New York: Garland Pub.
- Bullard, R.D. 1983. "Solid Waste Sites and the Black Houston Community." *Sociological Inquiry* 53:273–288.
- Edwards, B. and Ladd, A.E. 2000. "Environmental Justice, Swine Production, and Farm Loss in North Carolina." *Sociological Spectrum* 20:263–290.
- Egan, M. 2002. "Subaltern Environmentalism in the United States: A Historiographic Review." *Environment and History* 8:21–41.
- Greenberg, D. 2000. "Reconstructing Race and Protest: Environmental Justice in New York City." *Environmental History* 5(2):223–250.
- Gugliotta, A. 2000. "Class, Gender, and Coal Smoke: Gender Ideology and Environmental Injustice in Pittsburgh, 1868–1914." *Environmental History* 5(2):165–193.
- Hines, R.I. 2001. "African Americans' Struggle for Environmental Justice and the Case of the Shintech Plant: Lessons Learned from a War Waged." *Journal of Black Studies* 31(6):777–789.
- Hurley, A. 1995. *Environmental Inequalities: Class, Race, and Industrial Pollution in Gary, Indiana, 1945–1980*.
- Liu, F. 2001. *Environmental Justice Analysis: Theories, Methods, and Practice*. Boca Raton: Lewis Publishers.
- Maantay, J. 2002. "Mapping Environmental Injustices: Pitfalls and Potential of Geographic Information Systems in Assessing Environmental Health and Equity." *Environmental Health Perspectives* 110 Suppl. 2:161–71.
- Mennis, J. 2002. "Using Geographic Information Systems to Create and Analyze Statistical Surfaces of Population and Risk for Environmental Justice Analysis." *Social Science Quarterly* 83(1):281–297.
- Roberts, J.T. and Toffolon-Weiss, M.M. 2001. *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Szasz, A. and Meuser, M. 2000. "Unintended, Inexorable: The Production of Environmental Inequalities in Santa Clara County, California." *American Behavioral Scientist* 43(4):602–632.
- Taquino, M., Parisi, D., and Gill, D.A. 2002. "Units of Analysis and the Environmental Justice Hypothesis: The Case of Industrial Hog Farms." *Social Science Quarterly* 83(1):298–316.
- Williams, R.W. 1999. "Environmental Injustice in America and Its Politics of Scale." *Political Geography* 18:49–73.

Новости Программы LGI

Программа LGI запускает новый сайт

Программа «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг» (Программа LGI) объявила о предстоящем запуске нового дизайна веб-сайта, который оснащен системой для работы с информационными ресурсами, что делает его более удобным для пользователя.

Уже этим летом пользователи смогут осуществлять на сайте поиск информации по той или иной проблеме, стране или региону. Пользователи могут также подписаться на рассылаемый по электронной почте информационный бюллетень *Attoutse*, участвовать в форумах по ряду тем и загружать с сайта документы и другие ресурсы. Соискатели грантов могут найти подробную информацию о подаче заявок, а также изучить многочисленные программы и направления работы LGI.

LGI и Пакт стабильности создают совместную базу данных о проектах

Программа LGI недавно провела встречу с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с целью получить от данной организации данные, позволяющие создать базу данных проектов в бывшей Югославии, которые финансируются участниками Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы. LGI и расположенный в Брюсселе Секретариат Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы договорились два года тому назад о создании общей базы данных и дальнейшей работе над поддержанием ее актуальности. Это партнерство обеспечивает возможности для дальнейшего сотрудничества, равномерного распределения ресурсов, обмена опытом; при этом будет сокращаться дублирование усилий.

Новая программа стажировок

Программа LGI ждет заявок на участие в Программе стажировок по вопросам государственной политики на 2004/2005 годы, которая направлена на поддержку исследований государственной политики в пользу стимулирования новаторских и результативных реформ в области государственной политики.

Участники программы стажировок работают в небольших командах под руководством авторитетного наставника, проводя ориентированный на государственную политику анализ того или иного вопроса. В этом году будут рассмотрены такие темы:

1. Мониторинг субнациональных бюджетов.
2. Инициатива ЕС относительно широкого соседства (Wider Neighbourhood Initiative): обеспечение свободного передвижения людей, товаров, услуг и капитала.

Работа, которую стажеры будут делать в рамках наступающей программы, продлится с октября 2004 го-

да по октябрь 2005 года, она будет соответствовать этим двум заданным широким темам.

Стажеры LGI делают высококачественные исследования, в которых представлены альтернативные варианты и рекомендации относительно государственной политики, доносимые до ответственных за принятие политических решений лиц той или иной страны. LGI обеспечивает своим стажерам обучение в написании действенных, лаконичных, подкрепленных фактами, удобных в применении докладов о государственной политике. В рамках других образовательных модулей LGI также предлагает своим стажерам навыки публичных выступлений и презентаций, а также методики лоббирования идей.

По завершении программы стажировок LGI вместе со своими стажерами определяет, какие шаги она может предпринять для поддержки предложенных рекомендаций.

С дополнительной информацией о программе стажировок можно ознакомиться по адресу <http://lgi.osi.hu/fellowship/>. Подробная информация о тематике, процедуре подачи заявок, целевой аудитории стажеров и охватываемых регионах доступна по адресу <http://lgi.osi.hu/news/2004/2004-05-06.asp>.

Тренинг для учителей «Этническое разнообразие и управление конфликтами»

В декабре 2004 года состоится программа подготовки учителей под названием «Этническое разнообразие и управление конфликтами», направленная на предоставление участникам навыков и знаний, необходимых для выработки политики в отношении многоэтнических сообществ.

Это мероприятие станет повторением успешного семинара, который был проведен в декабре 2003 года Программой по управлению многоэтническими сообществами (ММСП), являющейся направлением работы LGI, при поддержке Фонда «Партнерство за развитие на местном уровне» (FDPL, Румыния).

Семинары по управлению многоэтническими сообществами разработаны для политиков, аналитиков, чиновников, представителей частных организаций, работников исследовательских центров и средств массовой информации. Семинары направлены на информирование посетителей о государственной политике, а также о роли национальных и местных правительств в условиях многоэтнического населения.

Первое мероприятие по обучению учителей под названием «Этническое разнообразие и управление конфликтами» состоялось в рамках региональной программы развития способностей «Работаем вместе», инициированной и проводимой FDPL при финансовой поддержке со стороны LGI.

Обучение основано на руководстве «Этническое разнообразие и управление конфликтами», разрабо-

танном Анной Василаче вместе с Программой ММСР (<http://lgi/osi.hu/ethnic/>), которой руководит Петра Ковач, старший исследователь Программы LGI.

Анна Василаче и Николе Рата, которые работают старшими тренерами в FDPL, разработали и провели курс. Программа обучения имеет следующую структуру:

Первый компонент. Проводится старшими тренерами. Направлен на достижение единого понимания основных понятий, таких, как особенности и принципы обучения взрослых, эмпирические методы обучения, принципы построения тренингов, роль тренера и обучающий инструментарий.

Второй компонент. Участники получили возможность учиться самостоятельно и работать в командах, где они разрабатывают и проводят трехчасовой тренинг, основанный на теории и упражнениях, приведенных в руководстве. После тренингов было организовано получение отзывов, которые дали возможность обсудить успешность работы команд и научиться на их опыте.

Третий компонент. Участники оставили свои отзывы об обучающем руководстве, деля при этом рекомендации относительно усовершенствований. Участники также оценили весь процесс обучения и разработали программы действий относительно того, как применить полученные знания у себя дома.

Объявление о приеме веб-заявок на предстоящий курс «Этническое разнообразие и управление конфликтами» будет опубликовано в ближайшее время на веб-сайте FDPL: www.fdpl.ro.

Отобранные участники получат последнюю версию руководства, которая будет опубликована Программой ММСР в 2004 году. Они также получат информацию о других готовящихся к печати обучающих материалах ММСР.

За дополнительной информацией просим обращаться к руководителю проекта Петре Ковач (kovacs@osi.hu).

LGI и Институт Всемирного банка проводят курс о межбюджетных отношениях и местных финансах

В двухнедельном подробном курсе под названием «Межбюджетные отношения и управление финансами на местном уровне», который пройдет 12–23 июля в Будапеште, примут участие представители 25 стран Центральной Европы, бывших республик СССР, а также Индии, Индонезии, Монголии, Пакистана и Турции.

Курс, организованный совместно Институтом Всемирного банка и Программой LGI, проводится в рамках Летнего университета при Центральноевропейском университете. Участники смогут рассмотреть, обсудить и проанализировать следующие вопросы:

- мировые тенденции в сфере бюджетной децентрализации;
- альтернативные модели структурирования многоуровневого государственного сектора;
- теория и практика распределения расходных обязательств и полномочий по сбору доходов;
- формирование разных форм трансфертов между

национальным и субнациональными уровнями;

- кредитоспособность и финансовые риски местных органов власти;
- модели усиления собственной базы доходов местных бюджетов;
- взаимосвязь между структурой государственных институтов и практическими результатами работы в области борьбы с коррупцией («чистоты институтов»).

Два курса по городскому планированию

В Летнем университете при Центральноевропейском университете открываются два новых курса по городскому планированию, которые являются результатом сотрудничества между Программой LGI, Институтом Всемирного банка (ИВБ) и Институтом открытого общества.

Новый «Курс по городским финансам в Юго-Восточной Европе», разработанный совместно Программой LGI и Институтом Всемирного банка, был опробован в рамках пятидневного пилотного заседания в Вене 26–30 апреля 2004 года.

Цель нового курса заключается в объединении идей двух совместных курсов LGI и ИВБ: по межбюджетным отношениям и по управлению городами. Были подготовлены полные материалы для курса, которые будут использоваться в дальнейшем в рамках 10-дневных курсов. В целевую аудиторию входят представители национальных правительств, местных органов власти, университетские работники, аналитики, потенциальные тренеры, а также эксперты международных организаций. Курс состоит из таких модулей:

- 1) роль местного самоуправления: тенденции развития городов;
- 2) бюджетная система;
- 3) задачи, стоящие перед городами;
- 4) роль частного сектора в развитии городов;
- 5) интеграция городского и финансового планирования.

Программа LGI также участвует в финансировании курса в Летнем университете под названием «Стратегии развития городов в глобализованном мире». Этот 10-дневный курс состоится 5–16 июля 2004 года.

Этот курс будет состоять из пяти модулей:

- 1) развитие городов в условиях глобализованного мира;
- 2) стратегическое планирование;
- 3) финансовое планирование;
- 4) отраслевые стратегии;
- 5) невыполнимые комбинации стратегий.

Замысел и основная часть содержания курса основаны на успешном курсе по управлению городами, который совместно финансировался Институтом открытого общества, LGI и ИВБ. Для Летнего университета из этого курса будут взяты ключевые составляющие, которые несколько изменены путем добавления дополнительных теоретических подходов и более сильного ударения на анализе государственной политики участниками.

В целевую аудиторию входят представители местных органов власти, неправительственных организа-

ций, сотрудничающих с местными органами власти, и организаций гражданского общества, университетские работники, ученые, а также представители исследовательских учреждений.

Эксперты LGI приняли участие в Семинаре Херста

Представители LGI презентовали исследование, в котором подытоживается опыт местных органов власти Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) по включению меньшинств в общественную жизнь на Семинаре Херста о реформах и демократии в местных органах власти стран с переходной экономикой, который был организован Университетом имени Бен-Гуриона (Беэр-Шева, Израиль) и прошел вблизи побережья Мертвого моря 22–24 мая 2004 года.

Семинар был направлен на анализ основных целей и достижений разных реформ по построению, модернизации и реорганизации систем государственного управления на местном уровне. Поскольку исследования модернизации системы местных органов власти проводятся в глобальном разрезе, работа и опыт LGI были представлены в новом контексте: необходимо было обеспечить ориентацию и на использование накопленного опыта в меняющихся условиях, и на объединение усилий с другими проектами.

Исследователь Петра Ковач и консультант Жужа Катона, представлявшие Программу LGI, представили вниманию собравшихся свое исследование работы правительств стран ЦВЕ в области обеспечения участия меньшинств в процессах государственной политики, а также в области успехов местных органов власти в обеспечении равного доступа меньшинств к государственным услугам. Их исследование показало, что отсутствие должных структурных предпосылок, институтов участия меньшинств или процедур отстаивания интересов на местном уровне приводит к неравному доступу меньшинств к государственным услугам. Эти недостатки, безусловно, приводят к отсечению потребностей меньшинств и соответствующих проблем при формировании повестки дня государственной политики и к неудовлетворительным/предубежденным политическим решениям.

Петра Ковач и Жужа Катона также пришли к выводу, что местные правительства стран ЦВЕ характеризуются вызывающей слабые возражения этнической монополизацией процесса внедрения государственной политики на местном уровне, недостатком оценки результатов (ориентированной на коррекцию политики) и независимого мониторинга — а эти факторы также поддерживают неравный доступ меньшинств к государственным услугам.

Поэтому авторы порекомендовали более активный набор представителей меньшинств в органы исполнительной власти государством (включая местные органы власти), стимулировать участие меньшинств, уделять особое внимание проблемам меньшинств путем формирования повестки дня с привлечением представителей меньшинств, учитывать проблемы меньшинств во всех сферах работы местных органов власти, развивать повседневные институциональные

процедуры представительства и сотрудничества, а также создавать сильные и пользующиеся доверием механизмы устранения этнической монополии при предоставлении государственных услуг.

Участники из 14 стран представили свои выводы относительно динамики реформ местных органов власти в Германии, Израиле, Китае, Мексике, Франции, Швейцарии и ЮАР, а также таких государствах ЦВЕ, как Венгрия, Польша, Россия, Румыния, Чехия и другие.

Семинар был профинансирован Центром изучения европейской политики и общества Университета имени Бен-Гуриона, Центром исследований и дипломатии Ближнего Востока имени Хаима Герцога, Кафедрой государственного управления на местном уровне имени семьи Линн и Ллойда Херст Университета имени Бен-Гуриона, Французским центром научного и культурного сотрудничества (CEFIC) в Беэр-Шеве и исследовательскими комитетами по вопросам государственного управления и политики на местном уровне, а также государственных политики и управления Международной ассоциации политических наук.

Габор Петери перешел из LGI в LGID

С 15 апреля 2004 года Габор Петери оставил свою должность директора исследований Программы LGI, чтобы занять новую должность директора по развитию LGI Development Ltd. (www.lgidev.com).

Габор Петери начал работу в LGI в апреле 2000 года. В течение последних четырех лет он подготавливал и руководил деятельностью LGI по развитию функций института по вопросам государственной политики, а также координировал исследования организации, связанные с проблемами государственной политики. Хотя Габор Петери сегодня не работает в Программе LGI полный рабочий день, он завершит все свои нынешние проекты на контрактной основе.

Габор Петери также участвует в развитии LGID как неприбыльной организации, привлекающей денежные средства. Будучи экспертом в муниципальных финансах и управлении государственными услугами, он будет координировать проекты LGID и консультировать эту компанию. С Габором Петери можно связаться по его новому адресу электронной почты: gpeteri@lgidev.com.

Новые публикации LGI

Программа LGI опубликовала перечисленные ниже издания. Для заказа этих или прочих публикаций LGI просим использовать форму на странице 51 или направить запрос по адресу lgipublications@osi.hu.

Борьба с конфликтами интересов в странах ЦВЕ

(Combating Conflict of Interest in the CEE Countries)

Барбара Кудрицка (Barbara Kudrycka)

344 страницы

ISBN: 963 9419 50 8

В ходе последнего десятилетия процессы приватизации, децентрализации и государственных закупок обеспечивали недобросовестным государственным служащим Центральной и Восточной Европы возможности для обогащения.

Конфликт интересов заключается в возможностях для государственных служащих преследовать свои личные интересы, личные интересы своих родственников или интересы тех предприятий, к которым они имеют отношение.

Учитывая это определение, необходима правовая и регуляторная система урегулирования конфликта интересов, которая будет запрещать чиновникам участвовать в частном бизнесе, требовать от служащих заявления о личных интересах в любом из рассматриваемых вопросов или же устранения от участия в принятии таких решений.

Одним из основных выводов книги являются рекомендации установить четкий правовой режим в отношении сотрудников и избираемых лиц местных органов власти; разработать систему мониторинга, подотчетности и санкций; внедрить действенные механизмы аудита и оценки рисков; создать действенную правовую защиту от предвзятых решений по льготам, лицензиям, субсидиям, освобождению от уплаты налогов и землепользованию; обязательное декларирование личных интересов чиновников; принятие обязательного к соблюдению кодекса этического поведения; установление процедур выхода из потенциально конфликтных интересов для всех чиновников; формирование комиссии по вопросам этики, которая расследует конфликты интересов, сообщает о них и накладывает санкции.

В этом новом издании Проекта LGPP рассматривается опыт Болгарии, Латвии, Польши, России, Румынии и Словакии.

Капля за каплей: управление водными ресурсами в Закавказье и Средней Азии

(Drop by Drop: Water Management in the Southern Caucasus and Central Asia)

Сапа О'Хара (Sarah O'Hara)

100 страниц

ISBN: 963 9419 70 2

Вода является важнейшим ресурсом для стран Закавказья и Средней Азии, оказывая сильное влияние на сельское хозяйство, экспортные отрасли экономики и производство электроэнергии. В советские времена водные ресурсы региона использовались с единственной целью: обеспечить выполнение производственных задач, поставленных на государственном уровне. После распада Советского Союза правительства этих государств унаследовали ответственность за управление и содержание обширного, очень сложного и чрезвычайно бюрократизированного водного хозяйства.

В некоторых странах программы содержания систем были заморожены, тогда как в других странах они выполняются в минимальных объемах.

Многие системы орошения и осушения уже не функционируют. Системы водоснабжения быстро ветшают.

Многие поселки сегодня не имеют централизованного водоснабжения. Качество воды низкое и постоянно ухудшается.

Для многих жителей выращенная на подсобных участках продукция стала важным источником обеспечения своих потребностей в продовольствии. Однако потребности частных лиц часто противоречат потребностям государства.

Основой для данной публикации стали исследования ситуации в Армении и Казахстане. В издании признается потребность в усовершенствованных и более взаимосвязанных стратегиях управления водными ресурсами.

Среди важных шагов названы принятие нового водного кодекса, реорганизация государственного управления водопользовательскими предприятиями, разъяснение вопроса с правами собственности на оросительную инфраструктуру, а также дополнительные инвестиции со стороны государства и международных доноров.

Измеряем успехи: оценка результатов деятельности в Юго-Восточной Европе

(Gauging Success: Performance Management in South Eastern Europe)

Желько Севич (Zeljko Sevic)

168 страниц

ISBN: 963 9419 76 1

Согласно теории нового государственного управления, современное, эффективное правительство должно ориентироваться на результаты и создание ценностей за счет вложенных денег; делегировать властные полномочия и повышать уровень гибкости; повышать степень подотчетности; делать акцент на клиентах и услугах; разрабатывать стратегии и политику; внедрять элементы конкуренции в управлении.

После политических изменений 90-х годов ожидания широкомасштабных изменений в государственном секторе стран Юго-Восточной Европы не были оправданы. Перманентный экономический кризис, развал государственной инфраструктуры и плохо работающая система социальных услуг стали типичной картиной. До сих пор основное внимание уделялось техническим вопросам, а не тому, что необходимо сделать для изменения структуры государственного сектора.

В этих неблагоприятных условиях правительства могут воспользоваться одним из ценных инструментов для разрешения проблем — оценкой результатов деятельности. Стратегическое планирование в области доходов и бюджетов является ключевым элементом в этой области. Критерий эффективности используется для модификации политических мер и практических подходов. Результаты деятельности измеряются с целью определить их полезность для человека, социальной группы или общества в целом. Инфраструктура и обучение человеческих ресурсов также являются важной частью формулы успеха.

Многие правительства стараются разработать такую систему, чтобы она помогла преодолеть неразрешенные проблемы переходного периода. В публика-

ции представлены исследования опыта Албании, Македонии, Сербии и Черногории, а также Хорватии.

Заимствование местными правительствами: риски и выгоды (Local Government Borrowing: Risks and Rewards)

Павел Свяневич (Pawel Swianewicz)

450 страниц

ISBN: 963 94 19 51 6

Проходящая в странах региона децентрализация привела к тому, что местным органам власти нужно принимать решения о том, как формировать доходную часть бюджетов. Местные правительства сегодня обладают существенной свободой в принятии политических решений и отвечают за разные государственные услуги, требующие капиталовложений. Тем временем налогообложение стало средством финансовой независимости, а механизмы заимствований были формализованы.

В связи с этими переменами в государственном управлении на местном уровне Павел Свяневич задает два вопроса: «Должны ли местные правительства брать займы?» и «Должны ли местные политики поддерживать такую практику?». Ясно, что для ответа на эти вопросы необходимо различать заимствование с целью произвести инвестиции в основной капитал и заимствование с целью финансирования текущих операций. Принцип бюджетной сбалансированности предписывает, что местные органы власти никогда не должны брать кредиты для покрытия сегодняшних затрат, но он позволяет (и даже поощряет) брать займы для осуществления капиталовложений. Местные правительства должны выбрать между отдачей от капиталовложений и кредитными рисками.

В предисловии к этой публикации из серии проекта LGPP в общих чертах описаны теоретические и практические последствия решений местных органов власти брать в долг. Тут приведены примеры стран Западной Европы, где местные правительства добивались успехов и терпели поражения на поле заимствований для реализации инвестиционных проектов. Следующие далее исследования опыта государств описывают рынок заимствований в Венгрии, Польше, России, Румынии, Словакии, Чехии и Эстонии. Издание рекомендует шаги, осуществление которых повысит способности местных органов власти кредитоваться. Очень важно обеспечить регулирование таких заимствований, по поводу чего представлено много практических вариантов.

Дилеммы и компромиссы: бюджетное выравнивание в странах с переходной экономикой

(Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries)

Сергей Слухай

180 страниц

ISBN: 963 94 19 73 7

Данная книга содержит анализ вопросов бюджетного выравнивания, важной составляющей межбюд-

жетных отношений, в трех посткоммунистических государствах: России, Румынии и Украине. В конце 80-х годов эти страны начали искать собственный путь демократизации государственного сектора и построения устойчивой системы управления государственными финансами, в условиях которой государство стало бы более дешевым и эффективным. Необходимо было переделать государственную машину таким образом, чтобы оно более соответствовало новым (переходным) условиям в обществе.

Системы бюджетного выравнивания постсоциалистических стран перераспределяли большие объемы бюджетных доходов на основании эгалитарного понимания равенства. После начала процесса трансформации общества этот подход к государственным финансам подпитывался коммунистической идеологией, которая вроде бы перестала играть доминирующую роль в обществе. Учитывая этот факт, сравнительное исследование методик выравнивания по мере их развития в разных государствах может помочь в выработке решений проблем бюджетного выравнивания, как вертикального, так и горизонтального.

Данная подборка статей посвящена политике бюджетного выравнивания, внедрявшейся национальными правительствами начиная с конца 90-х годов вплоть до последних лет. Руководствуясь практическим опытом конкретных стран и описывая нынешние тенденции, авторы пытаются найти возможности усовершенствования используемых ныне механизмов бюджетного выравнивания и разработать предложения относительно того, как сделать их более эффективными. Это послужит ценной информацией для других стран с переходной экономикой, столкнувшихся с аналогичными проблемами.

NISPAcee публикует книгу на основании материалов, представленных для конференции в Бухаресте

На основании отобранных из числа работ, представленных на 11-й ежегодной конференции Сети национальных институтов и школ государственного управления стран ЦВЕ (NISPAcee), состоявшейся в Бухаресте в 2003 году, опубликована новая книга о предпосылках к работоспособным государственной службе и государственной политике в ЦВЕ.

Книга названа «Развитие способностей к управлению: вызовы, стоящие перед странами Центральной и Восточной Европы» (*Enhancing the Capacities to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries*). В ней содержатся теоретические и эмпирические примеры, преимущественно по странам региона.

NISPAcee часто работает в партнерстве с LGI.

Дополнительную информацию о книге можно получить по адресу <http://users.ox.ac.uk/~scat1663/Publications/Papers/Govern%20Capacities.htm>.

Публикации LGI

Следующие публикации можно заказать в Программе LGI. Пожалуйста, заполните на английском языке форму заказа и отошлите ее по указанному адресу. Если вы хотите ознакомиться с публикациями в формате *.html или *.pdf, вы можете посетить веб-страницу LGI: www.osi.hu/lgi/.

Работы для обсуждения

- No. 12: Igor Munteanu-*Local Development in Moldova: Concepts and Practices*
 No. 14: Mátyás Gáspár-*Practice of Best Practices*
 No. 15: Milena Minkova-*Regional Development in the CEECs: The Association Agreements and EU Regional Aid Policy*
 No. 16: György Gajduscshek and György Hajnal-*Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program*
 No. 17: Galina Kourlyandskaya-*Budgetary Pluralism of Russian Authorities*
 No. 18: Alex Sundakov-*Public Sector Reforms in Ukraine: On the Path of Transformation*
 No. 19: Paul Dax, József Fucskó, Péter Kajner and Gábor Ungvári-*Public Grants and Private Investments in Solid Waste Management: Case Study on the Alföld Region in Hungary*
 No. 20: Wolfgang Drechsler-*Good and Bad Government: Ambrogio Lorenzetti's Frescoes in the Siena Town Hall as Mission Statement for Public Administration Today*
 No. 21: Andrey S. Makarychev-*In Search of International Roles: Volga Federal District*
 No. 22: George Shakarishvili-*The Poverty Index: A Poverty Measurement System for International Development Practitioners*
 No. 23: Andrey Timofeev-*Determinants of Decentralization within Russian Regions*
 No. 24: Diane Stone and Heidi Ullrich-*Policy Research Institutes and Think Tanks in Western Europe: Development Trends and Procedures*
 No. 25: Peter Rado-*The Role of Hungarian County Public Education Funds in the Development of the Education of Roma Pupils*
 No. 26: Pawel Swianiewicz-*Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition (English/Russian)*
 No. 27: Dmitry Pashkun-*Analysis of State Administration in Uzbekistan: Structure and Practice*

Книги

- Guidebook to Proposal Writing in CEE and the Former Soviet Union '99*. Доступна русскоязычная версия.
 Hógye, Mihály, ed., 2001, *Local and Regional Tax Administration in Transition Countries*
 Hógye, Mihály, ed., 2002, *Local Government Budgeting*
 Horváth, Tamás M., ed., 2001, *Decentralization: Experiments and Reforms*. Доступна русскоязычная версия..
 Kandeve, Emilia, ed., 2001, *Stabilization of Local Governments*
 Kudrycka, Barbara, 2004, *Combatting Conflict of Interest in the CEE Countries*
 Mlinar, Zdravko, ed., 2000, *Local Development and Socio-spatial Organization*
 Popa, Victor and Igor Munteanu, eds., 2001, *Developing New Rules in an Old Environment. Local Government in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. Доступна русскоязычная версия.
 Soós, Gábor, Gábor Tóka and Glen Wright, eds., 2002, *The State of Democracy in Central Europe*
 Stryuk, Raymond L., *Managing Think Tanks: Practical Guidance for Maturing Organizations*
 Swianiewicz, Pawel, 2004, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*
 Tausz, Katalin, ed., 2002, *The Impact of Decentralization on Social Policy*

Серии публикаций отдельных проектов

- LGI/ECMI Series on Ethnopolitics and Minority Issues**
 Daftary, Farimah and François Grin, eds., 2003, *Nation Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*
 Gál, Kinga, ed., 2002, *Minority Governance in Europe*
Local Government Policy Partnership Series (LGPP)
 Davey, Kenneth, ed., 2002, *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*
 Davey, Kenneth, ed., 2003, *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*
 Lux, Martin, ed., 2003, *Housing Policy: An End or a New Beginning?*
 Péteri, Gábor and Tamás M. Horváth, eds., 2001, *Navigation of the Market, Regulation and Competition in Local Utilities in CEE*

- Swianiewicz, Pawel, ed., 2001, *Public Perception of Local Governments*
 Swianiewicz, Pawel, ed., 2002, *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*
Managing Multiethnic Communities Project (MMCP)
 Bíró, Anna-Mária and Petra Kovács, eds., 2001, *Diversity in Action: Local Public Management of Multi-ethnic Communities in CEE*
 Dimitrijević, Nenad, ed., 2000, *Managing Multiethnic Local Communities in the Countries of the Former Yugoslavia*
 Dimitrijević, Nenad and Petra Kovács, eds., 2004, *Managing Hatred and Distrust: The Prognosis for Post-Conflict Settlement in Multi-Ethnic Communities in the Former Yugoslavia*
 Feischmidt, Margit, ed., 2001, *Bibliography on Ethnic Relations in Eastern Europe*
 Robotin, Monica and Levente Salat, eds., 2003, *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*
 Tishkov, Valery and Elena Filippova, eds., 2002, *Local Governance and Minority Empowerment in the CIS*
LGI Fellowship Series
 Davey, Kenneth, ed., 2002, *Fiscal Autonomy and Efficiency*
 O'hara, Sarah, ed., 2003, *Drop by Drop: Water Management in the Southern Caucasus and Central Asia*
 Pamfil, Claudia, 2003, *Evolving Intergovernmental Relations for Effective Development in the Context of Decentralization*
 Serban, Daniel, 2002, *A Practical Guide for Local Government Training in Central and Eastern Europe*
 Sevic, Zeljko, ed., 2003, *Gauging Success: Performance Measurement in South Eastern Europe*
 Slukhai, Sergii, ed., 2003, *Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries*

Исследования

- European Union Enlargement and the Open Society Agenda. Local Government and Public Administration.*
 Fuenzalida-Puelma, Hernan L., *Health Care Reform in Central Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Literature Review*
 Gajduscshek, György and György Hajnal, 2003, *Civil Service Assistance Training Projects in the Former Communist Countries: An Assessment*
 Marcou, Gérard, ed., 2002, *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*
 Locsmándi, Gábor, Gábor Péteri and Béla Varga-Ötvös, eds., 2001 *Urban Planning and Capital Investment Financing in Hungary*
 Péteri, Gábor, ed., 2003, *From Usage to Ownership: Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe*
 Péteri, Gábor, ed., 2002, *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*
 Regulski, Jerzy, 2003, *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*

Документы

- Riga Declaration, Transparency in Local Government in Eastern Europe-Estonia, Latvia, Lithuania, Russia, Ukraine*
Forum on Fiscal Decentralization in Bosnia-Herzegovina- Conference Proceedings
Indicators of Local Democratic Governance: Concepts and Hypotheses by Gábor Soós
Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe by Eóin Young and Lisa Quinn.
 Доступна русскоязычная версия.

Please indicate the publications your organization would like and fax to (361) 327-3105, or post to our mailing address. Orders can also be processed via e-mail: lgipublications@osi.hu. Please include the information below for our reference.

Title: Name:
 Position:
 Institution:
 Address:
 City:
 Post Code:
 Country:
 Phone:.....
 Fax:.....

ПОСЛЕСЛОВИЕ

CEPL инициирует обсуждения экологической справедливости в ЦВЕ

Обеспокоенные проблемами прав человека и окружающей среды юристы и активисты встречаются на семинарах

В рамках своих усилий по становлению в качестве плацдарма для распространения экологической справедливости по Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) Центр экологической политики и права (CEPL) Центральноевропейского университета провел 24 марта семинар в Будапеште.

На семинаре «Повышение уровня экологической справедливости», поддержанном Программой PHARE и Институтом открытого общества, собрались юристы, исследователи и активисты из стран ЦВЕ и Великобритании, чтобы продолжить работу, начатую на первом семинаре, который был проведен в декабре 2003 года.

Два семинара должны были выполнить такие задачи:

- выработать среди неправительственных организаций четкое понимание того, как осмысливать и реагировать на проблемы экологической справедливости в контексте расширения ЕС, в частности, с учетом Шестой Экологической программы действий и Стратегии устойчивого развития ЕС;
- сформировать сеть сотрудничества гражданских организаций (и обеспечить информационную поддержку), которая выступает и борется за достижение экологической справедливости в странах ЦВЕ;

- сделать присоединение к ЕС более наглядным и подчеркнуть его важность для новых членов и стран-кандидатов посредством программ информирования общественности об экологической справедливости в странах ЦВЕ.

Результаты семинара, включая определение термина «экологическая справедливость», основные темы, проблемы и ресурсы, будут опубликованы в брошюре, которая должна увидеть свет в августе 2004 года.

Участники этих семинаров учредили Коалицию за экологическую справедливость (CEJ), представляющую собой сеть сотрудничества активистов, юристов и исследователей, которые выступают за экологическую справедливость в Европе. Сеть сотрудничества является площадкой для формирования новых партнерств, обмена информацией и ресурсами, а также совместной разработки проектов в области экологической справедливости. Ее цель состоит в пропаганде и поддержке экологической справедливости в регионе ЦВЕ. Если вы хотите присоединиться к CEJ, вы можете воспользоваться ее веб-страницей: http://groups.yahoo.com/group/coalition_environmentaljustice/.

CEPL был основан в 2002 году. Его работа зиждется на более чем десяти лет опыта Факультета экологических наук и политики Центральноевропейского университета; он тесно сотрудничает с исследователями и другими заинтересованными сторонами региона. CEPL выступает за совершенные экологическую политику и исследования, а также за развитие и внедрение прогрессивной политики, законов и практик в экологии. Помимо собственных проектов, CEPL старается быть центром, объединяющим исследования экологической политики в посткоммунистических странах и способствующим связям между исследователями и институтами, занимающимися проблемами экологии.

Дополнительную информацию можно получить по адресу www.cepl.ceu.hu или написав письмо: cepl@ceu.hu.

Подписка на журнал

«Государственное управление в переходных экономиках»

Оформить бесплатную подписку на журнал «Государственное управление в переходных экономиках» можно на веб-сайте Международного центра перспективных исследований:
<http://www.icps.com.ua/publications/lg.html>.

Мы также просим наших читателей высказать свое мнение по поводу нового дизайна публикации (на той же веб-странице).