

Проект “Продвигая Беларусь, Молдову и Украину к европейским реформам в области управления окружающей средой”



ДОСТИЖЕНИЕ НАДЛЕЖАЩЕГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА В СТРАНАХ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА

Понимание концепции

Настоящий документ подготовлен проектом «Продвигая Беларусь, Молдову и Украину к европейской реформе экологического руководства», поддерживаемым посредством Регрантинговой схемы ФГО ВП и реализуемым Всеукраинской экологической организацией «МАМА-86» (Украина), Ассоциацией «ЭкоКонтракт» (Молдова) и Общественным объединением «Экодом» (Беларусь). Цель данного буклета - ознакомить все заинтересованные стороны с концепцией надлежащего экологического руководства в целях формирования общего видения реформы экологического руководства в странах Восточного Партнёрства.

www.gegreforms.org



ВВЕДЕНИЕ

Восточное измерение Политики добрососедства Европейского союза (ВП, создано в 2009 г.) являются совместной инициативой, в которую вовлечены ЕС, страны-члены ЕС и 6 восточно-европейских партнеров: Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина. В его основе лежит приверженность принципам международного права, а также основополагающие ценности - демократия, верховенство права, права человека и основные свободы. Оно также включает поддержку рыночной экономики, устойчивого развития и надлежащего руководства.¹

В настоящее время шесть стран ВП сталкиваются с необходимостью пересмотра эффективности экологической политики и экологического руководства с точки зрения гармонизации и/или (в случае реализации Соглашения об ассоциации в Грузии, Молдове и Украине) приведения в соответствие с *acquis communautaire* ЕС. Изменения в данном направлении включают реализацию обязательств в области устойчивого развития перед ООН. Ключевым элементом необходимых изменений является обязательная интеграция экологической политики в политику других секторов экономики.

Обратившись к тому, каким образом ЕС справился с подобным вызовом, можно узнать больше о необходимых подходах. Накануне самого крупного расширения, к которому ЕС готовился в начале 2000-х годов, в опубликованной в 2001 г. Белой книге о европейском руководстве нашел отражение спор о реформировании руководства. В рамках данной реформы особое внимание уделялось расширению участия, повышению степени открытости, подотчетности, повышению эффективности и согласованности в части подходов к разработке и реализации Евросоюзом его политик.

Данные реформы неизбежно должны были оказать значительное воздействие на экологическую политику ЕС – одну из наиболее масштабных и наиболее разработанных политик ЕС. Но даже до этого сообщество, сконцентрированное вокруг экологической политики, вело собственное независимое обсуждение вопросов экологического руководства.² Необходимость интегрировать экологические аспекты во все политики Сообщества была изложена в разделе 6 Амстердамского договора про ЕС и затрагивала сложные вопросы координации и согласованности политики. ЕС признал, что достижения прогресса исключительно в области классической экологической политики будет недостаточно. Корень большинства экологических проблем кроется в существующих практиках в таких отраслях, как сельское хозяйство, транспорт, энергетика и промышленность, как и их решение. Также было отмечено, что

1. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/419/eastern-partnership_en

2. <http://ecologic.eu/12124>

необходимо уделить внимание неустойчивым моделям потребления. Таково было видение, которое легло в основу раздела 6 Амстердамского договора: экологическая интеграция как позитивный инструмент достижения прогресса.

Стратегия устойчивого развития ЕС, принятая в июне 2001 г. на заседании Европейского Совета в Гётеборге, нуждалась в новых механизмах для разработки экологических мер и обеспечения надлежащего учета экологических аспектов в балансе экономических, социальных и экологических приоритетов.

Флагманские инициативы Восточного партнерства в области надлежащего руководства окружающей средой и предотвращения изменения климата, реализация которых началась в 2009 г., содействуют защите окружающей среды и борьбе с изменением климата посредством совершенствования экологического руководства. Посредством данной инициативы ЕС оказывает соседям поддержку в получении надёжной экологической информации, совершенствовании правовых норм и их применения, а также улучшению информированности по экологическим вопросам. ЕС также финансирует проекты, поддерживающие Флагманскую инициативу.³

Во время четвертой Ассамблеи (2012 г.) Форум гражданского общества Восточного Партнерства в обращении к Вильнюсскому саммиту призвал включить экологическое руководство в политическую программу действий Саммита ВП в Вильнюсе, чтобы способствовать активным действиям в области экологических реформ в странах ВП, а также подчеркнул необходимость



3. http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/riga/20150518_flagship_env.pdf

установления диалога на высоком уровне при участии экологических ОГО. Совместные заявления Саммитов восточного партнерства в Вильнюсе (ноябрь 2013 г.) и Риге (май 2015 г.) определили окружающую среду как приоритетную сферу сотрудничества.

Первая формальная министерская конференция ВП по вопросам охраны окружающей среды и изменения климата состоялась 18 октября 2016 г. в Люксембурге. В ходе данной встречи страны ЕС и страны ВП (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина) приняли Министерскую декларацию о сотрудничестве по вопросам охраны окружающей среды и изменения климата. Министерская конференция поставила перед Рабочей группой ВП «Охрана окружающей среды и изменение климата» задачу ускорить реализацию Декларации. План действий по реализации Декларации был представлен как совместный рабочий документ в июле 2017 г. Первый обзор реализации обязательств будет проведён во время второй Министерской встречи по вопросам окружающей среды и изменения климата в 2018 г.⁴

ЧТО ТАКОЕ «НАДЛЕЖАЩЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО»?

Надлежащее экологическое руководство представляет собой всеохватную концепцию управления и включает совершенствование институционального устройства, политики, расширение участия граждан (а также различных заинтересованных сторон) для повышения эффективности природоохранных мер и использования природных ресурсов.

Руководство также подразумевает правила, процессы и поведение, оказывающие влияние на то, каким образом реализуются властные полномочия, особенно в части открытости, участия, подотчетности, эффективности и согласованности.⁵ Оно определяет, каким образом можно и необходимо действовать. Руководство – это новый метод правления, в большей степени носящий горизонтальный характер, по сравнению с традиционным иерархичным стилем, сконцентрированным вокруг государства.

Экологическое руководство представляет собой специализированную форму более широкой сферы «руководства» и охватывает процессы и институты, с помощью которых общества принимают решения, оказывающие воздействие на окружающую среду. В первую очередь экологическое руководство касается того, каким образом достигать целей в области окружающей среды, таких как сохранение природы и устойчивое развитие, а также каким образом принимаются решения. Его можно измерить посредством оценки

4. http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/declaration_on_cooperation_eastern_partnership.pdf

5. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l10109>

Ключевые принципы надлежащего руководства

Эффективность и результативность: процессы и институты должны достигать результатов, удовлетворяющих потребности, максимально эффективно используя ресурсы.

Реагирование: институты и процессы должны служить интересам всех заинтересованных сторон и надлежащим образом реагировать на изменение запросов и предпочтений, а также иные новые обстоятельства.

Координация, интеграция и согласованность: надлежащее руководство должно поддерживать и продвигать слаженные и всесторонние подходы для эффективной интеграции ряда отраслей политики и институционального управления, а также разнообразных заинтересованных сторон. Политики и действия должны быть согласованными и последовательными, стремиться к достижению одних и тех же целей, а также быть доступными для понимания.

Верховенство права и объективность: правовые нормы должны быть объективными, применяться в равной мере и степени и носить непредвзятый и недискриминационный характер. Все граждане, независимо от пола, религиозных убеждений, сексуальной ориентации, этнической принадлежности, а также возраста, одинаково ценны и имеют право на равное обращение в рамках закона и равный доступ к возможностям, услугам и ресурсам. Все члены общества должны иметь возможность улучшать или поддерживать свой уровень жизни.

Подотчетность: лица, ответственные за формирование политики, в правительстве, частном секторе и организациях гражданского общества, должны нести ответственность за надлежащее использование своих полномочий, а также быть подотчетными перед общественностью в части своих действий и способов их осуществления.

Прозрачность: в её основе лежит беспрепятственное распространение информации в обществе. Процессы, институты и информация должны быть доступны для заинтересованных.

Участие: все мужчины и женщины должны обладать правом голоса непосредственно или посредством законного института-посредника, представляющего их интересы, в ходе принятия решений, а также в процессе разработки и реализации политик и программ, которые затрагивают их. Подобное широкое участие основывается на принципах свободы слова и ассоциаций, потенциале для конструктивного участия, а также инклюзивном подходе со стороны национальных и местных органов государственного управления.

Добросовестность: поведение и действия соответствуют ряду морально-этических принципов и стандартов, соблюдаемых как отдельными лицами, так и институтами, и создающих преграды для коррупции.

Источники: ППРООН 2010а; Transparency International 2009; WDR 2006; ППРООН 1997

эффективности стратегий и инициатив, реализованных для достижения целей в области окружающей среды.

Участие заинтересованных сторон, в том числе меньшинств, доступ к информации, адекватное финансирование, а также прозрачность и подотчетность являются ключевыми аспектами достижения надлежащего уровня экологического руководства (ЭР).

Цель реформирования ЭР заключается в расширении участия в процессе формирования политики и повышении его подотчетности для более эффективных политик, которые устранят разрыв между тем, что планируется, и тем, что в последствии реализуется.

Разрыв в реализации применительно к экологической политике наиболее очевиден на субнациональном уровне (ОЭСР, 2007 г.).⁶ При этом, растет понимание важности институтов и руководства для осуществления экологической политики. В настоящее время растет консенсус относительно того, что руководство оказывает значительное влияние на экологические меры и их результаты. Верховенство права, право граждан на доступ к информации, участие общественности в принятии решений, а также равный доступ к правосудию являются основой для снижения уровня бедности и устойчивого развития (ООН, 2012 г.).

Слабое руководство приводит к отрицательным экологическим результатам и тесно связано с такими болезнями общества, как коррупция, социальная изоляция, а также недоверие к органам государственного управления. Напротив, надлежащее руководство обладает потенциалом для регулирования и обеспечения соблюдения экологически обоснованной политики, и таким образом направлять индивидуумов и общества к продуктивности и устойчивому природопользованию.

В основе надлежащего экологического руководства лежит интеграция экологической политики и применение природоохранной власти в качестве всепроникающей основы для процесса принятия решений в различных секторах экономики, и, в целом, в качестве одного из трех основополагающих столпов устойчивого развития.⁷

В 2012 г. Университет ООН опубликовал статью «Что означает «надлежащее руководство»? в которой высказывалась критика в адрес концепции надлежащего руководства, с особым акцентом на расплывчатости формулировки. Автор, Рейчел Гизельквист, утверждала, что термин «надлежащее руководство» стал

6. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9707101e.pdf?expires=1505904469&id=id&accname=guest&checksum=2CDC502EC0A3AF55E468DEC6B10B5319>
7. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6514-0.pdf?pid=3823>

броским сокращённым названием для описания разнообразных институтов и достижений в сфере политики и экономики. Она пришла к выводу, что до тех пор, пока данная концепция широко распространена в обществе в такой неопределенной форме, ее применение не составляет ценности для аналитиков в области развития и лиц, принимающих решения.⁸ **Это снова напоминает нам, что необходимо уделить большее внимание детальной разработке концепции и стандартов надлежащего руководства, если мы хотим его достигнуть.**

В том же году Шведское агентство по защите окружающей среды опубликовало документ «Роль надлежащего руководства в улучшении результатов природоохранной деятельности», в котором помимо прочего уделяется внимание сложности концепции надлежащего руководства. Авторы подтвердили, что, с учетом множества взглядов на концепцию надлежащего руководства, программа действий в области надлежащего руководства может показаться нереалистично длинной и ошеломляющей для стран, вступающих на этот путь. Однако, утверждается, что **достижение надлежащего руководства – это процесс, и к нему можно подойти с точки зрения поэтапной реализации, исходя из потребностей, приоритетов и возможностей.** Кроме того, экологическое руководство можно использовать для укрепления всех аспектов управления посредством обеспечения точек входа для участия, прозрачности, подотчетности, а также установления доверия и законности.⁹

Гражданское общество могло бы дополнить, что на международном уровне, а также на национальном уровне в странах, присоединившихся к Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, заложена правовая основа для значимого, структурированного и регулируемого законодательством участия общественности в экологическом руководстве.¹⁰

КТО ПРИНИМАЕТ УЧАСТИЕ В ПРОЦЕССЕ РУКОВОДСТВА?

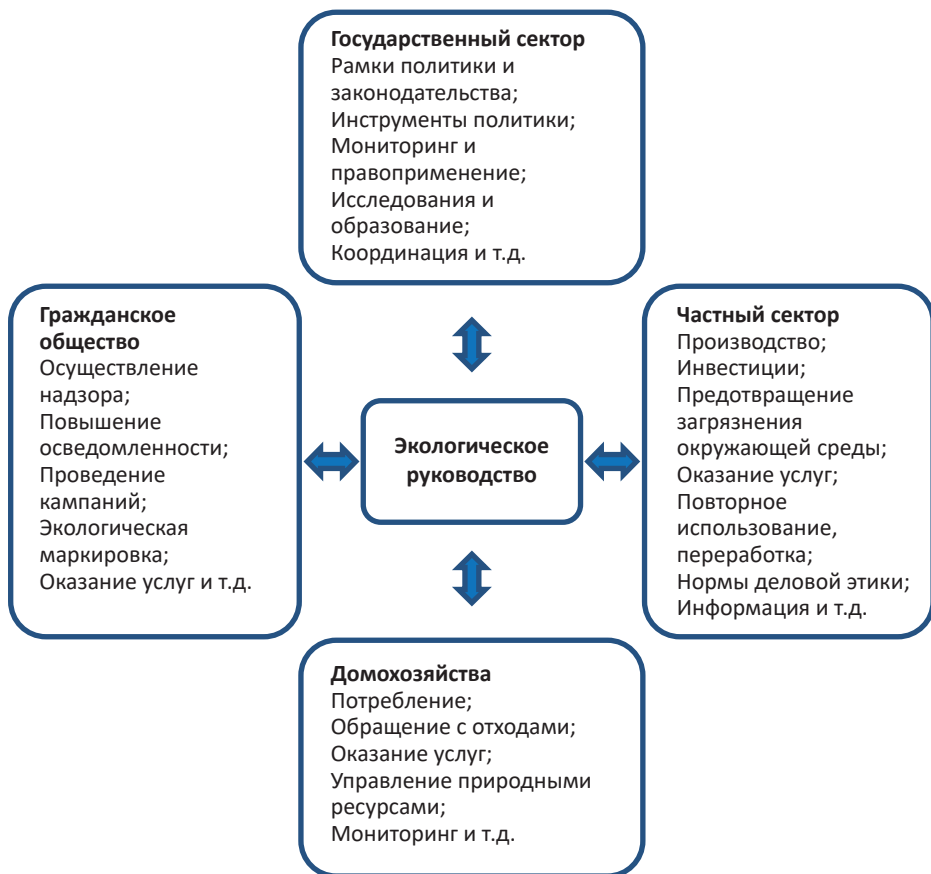
Экологическое руководство практически полностью охватывает различные аспекты государственного сектора, от установления правил игры до определения приоритетных экологических мер и распределения ресурсов. Тем не менее, нельзя приравнивать надлежащее руководство к управлению: оно включает много действующих лиц и обладает сложной сквозной структурой. Упомянутый выше документ SEPA предлагает следующее видение (рисунок 1):

8. <https://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html>

9. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6514-0.pdf?pid=3823>

10. <https://www.unece.org/env/pp/introduction.html>

Рисунок 1. В процессе надлежащего руководства задействовано много действующих лиц



Источник: на основании Slunge and Olund Wingquist, 2011

Подход ООН в большей степени сконцентрирован на участии основных групп общества в процессе принятия решений. Начиная с Саммита Земли в 1992 г., активное участие всех секторов общества и людей всех типов было определено в качестве важного инструмента для эффективного формирования и реализации политики, так и в качестве одной из важных целей устойчивого развития. «Повестка дня 21», принятая на Саммите Земли, установила девять секторов общества как основных каналов, посредством которых будет обеспечиваться широкое участие общественности в мероприятиях ООН в

области устойчивого развития. Их официальное название – «основные группы», в которые входят следующие сектора:

- Женщины;
- Дети и молодёжь;
- Коренные народы;
- Неправительственные организации;
- Местные органы управления;
- Работники и профсоюзы;
- Бизнес и промышленность;
- Научно-технологическое сообщество;
- Фермеры;
- Люди с инвалидностью.¹¹

Так как экология является одним из трёх равнозначных столпов устойчивого развития, наилучшим выходом было бы обеспечить вовлечение всех этих групп общества в обсуждение и принятие решений, которые могут отразиться на состоянии окружающей среды, так как каждая из этих имеет право голоса в части воздействия на окружающую среду. В действительности в странах ВП на данный момент отсутствует надлежащим образом структурированное и развитое гражданское общество, которое бы позволило всем этим группам функционировать, формулировать общую позицию и даже, в некоторых случаях, хотя бы быть признанными в качестве важных действующих лиц в процессе принятия решений (по экологически значимым вопросам).

Еще одним подходом к обеспечению надлежащего руководства является **вовлечение заинтересованных сторон**, пришедшее из корпоративного сектора, которое сейчас используется правительствами, предприятиями, неправительственными организациями (НГО), организациями трудящихся, торговыми и отраслевыми организациями, а также финансовыми учреждениями.

Заинтересованные стороны – это люди/группы/представители организаций, на которых могут оказать воздействие принимаемые решения, или которые могут оказать воздействие на осуществление решения. Они могут поддерживать решения или противиться им, обладать влиянием в организации или сообществе, в которых они действуют, занимать важную официальную позицию или подвергаться воздействию в долгосрочной перспективе. Заинтересованные стороны вовлекаются в диалог организацией/компанией, чтобы выяснить, какие экологические вопросы наиболее значимы для них с точки зрения их деятельности, чтобы усовершенствовать процесс принятия решений и повысить подотчетность. Вовлечение заинтересованных

11. <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/about>

сторон является требованием Глобальной инициативы по отчетности, организации, функционирующей на основе сети, обладающей системой отчетности в области устойчивости, которая широко применяется во всём мире. Все новые стандарты Международной организации по стандартизации (ISO) требуют вовлечения заинтересованных сторон при разработке.

Это – инструмент, который используется зрелыми организациями государственного или частного сектора, особенно в тех случаях, когда им необходимо выработать понимание и согласовать решение сложных вопросов, а также вопросов, вызывающих обеспокоенность. **Принципом, лежащим в основе вовлечения заинтересованных сторон, является наличие у заинтересованных сторон возможности повлиять на процесс принятия решений. Это отличает вовлечение заинтересованных сторон от связей с общественностью, которые направлены на то, чтобы передать определенный посыл или оказать влияние на группы, чтобы обеспечить их согласие с уже принятым решением.** Существуют различные примеры систем для эффективного вовлечения заинтересованных сторон в государственном и частном секторах, а также в НГО и международных организациях.

Тем не менее, государственные структуры играют ключевую роль в организации процессов надлежащего руководства, хотя в большинстве стран ВП природоохранные институты слабы, их значение преуменьшается, либо же они просто ликвидируются как отдельные учреждения. Данная тенденция противоречит рекомендациям различных международных организаций в части значительного укрепления потенциала природоохранных министерств для повышения эффективности экологических реформ. Например, упомянутая в Отчёте ОЭСР о прогрессе в области экологической политики в странах ВЕКЦА за 2007 г. потребность в стабильности институциональной структуры и дисциплине для обеспечения реализации намерений и действий по реформированию, а также в уточнении перечня полномочий на региональном уровне, до сих пор в значительной степени не реализована.¹²

12. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9707101e.pdf?expires=1506012253&id=id&accname=guest&checksum=5FA5E636803018A00F9332B926E993FE>

Таблица 1. Внешние и внутренние аспекты укрепления экологического руководства

Природоохранные учреждения (внутренние аспекты)	Благоприятная среда (внешние аспекты)
Разработка политики (политики, законодательство, нормативно-правовые акты, инструменты политики)	Осведомленность и наличие информации о важности окружающей среды и изменения климата
Реализация политики (инспекции, соблюдение и санкции в случае несоблюдения)	Экологическое управление – приоритетный вопрос для политики
Анализ и оценка (анализ, оценка, экологические информационные системы)	Экологическое законодательство с четко определенными полномочиями
Интеграция экологических норм (отраслевая ответственность, ответственность производителя)	Горизонтальная и вертикальная коммуникация, верховенство права, низкий уровень коррупции
Организационная поддержка (организационное развитие, человеческие ресурсы, финансирование и ведение бухгалтерии)	Доступ к информации, участие общественности, подотчетность
	Экологические актеры требуют усовершенствования экологического управления

Источник: Drakenberg and Slunge, 2011.

ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ В ОБЛАСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА

Основной вызов заключается в том, что экологическая политика по-прежнему остается низким приоритетом повестки дня Правительства, по сравнению с политиками других секторов, которые должны интегрировать положения экологической политики, а именно: энергетической, сельскохозяйственной, инфраструктуры, регионального развития, пространственного (городского) планирования и т.д. Вследствие этого природоохранные министерства слабы политически, им не хватает соответствующих кадров и ресурсов, а иногда эти органы и вовсе упраздняются/объединяются с другими министерствами, в то время как, согласно *acquis communautaire* ЕС, экологическая политика должна носить межотраслевой характер и в обязательном порядке быть интегрированной в отраслевые политики. В связи с этим возможности Министерства охраны окружающей среды влиять на решения правительства по экологически значимым вопросам ограничены.

Примеры наиболее важных вызовов, а также проблем и рисков для стран ВП, связанных с ними, представлены в Таблице 2.

Таблица 2. Вызовы в области экологического руководства в странах ВП и связанные с ними проблемы и риски^{13 14}

Ожидаемые вызовы	Связанные с ними проблемы и риски
Охрана окружающей среды является «вопросом низкой значимости»	<ul style="list-style-type: none"> - Недостаточная обеспеченность кадрами и финансовыми ресурсами; - Недостаточная поддержка со стороны политических лидеров; - Административная реформа ослабляет и без того слабые административные структуры и процедуры в области охраны окружающей среды, дерегуляция осуществляется в ущерб экологическим требованиям.
Недостаточное понимание взаимосвязи между экологией, экономикой и социальным благополучием	<ul style="list-style-type: none"> - Охрана окружающей среды рассматривается как барьер для других целей в области развития (например, экономический рост, возможности для найма и т.д.); - Единообразные решения препятствуют устойчивому развитию; - Риски для здоровья населения не учитываются.
Низкая эффективность правоприменения, высокий риск коррупции, низкая прозрачность и недостаточное участие общественности	<ul style="list-style-type: none"> - Ограниченные возможности для реализации экологического законодательства; - Доходы от использования природных ресурсов не используются на благо общества; - Голос и права уязвимых групп населения не учитываются должным образом; - Недостаточное количество информации препятствует обеспечению подотчетности.
Несовершенные экологические информационные системы, разрозненность данных, дублирование функций в системе мониторинга состояния окружающей среды, слабая материально-техническая база, вследствие этого – неэффективный процесс принятия решений	<ul style="list-style-type: none"> - Использование ненадежных данных приводит к неверным выводам; - Отсутствие многих показателей не позволяет оценить эффективность экологической политики и результаты природоохранной деятельности; - Недостаточный объем доступной для понимания информации и визуализации динамики экологической ситуации препятствует получению широкой поддержки со стороны общественности и заинтересованных сторон.
Низкая степень координации между секторами	<ul style="list-style-type: none"> - Непоследовательные и несогласованные политики; - Дублирование и разрывы в сферах полномочий; - Экологические вопросы не интегрированы надлежащим образом в стратегическое планирование развития.

13. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6514-0.pdf?pid=3823>, Источник: коллектив авторов. На основании ОЭСР 2012; и Slunge and César, 2010.

14. https://mama-86.org/images/publications/geg/WG3_Report_2013_Eng_short_Mama.pdf

2012 год стал очень важным в связи с решениями, принятыми на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию «Рио+20», включающих 17 измеримых Целей устойчивого развития, а также утверждение концепции зеленой экономики, которая отчетливо дала понять, что традиционный подход «бизнес-как-обычно» больше не подходит ни для государства, ни для частного сектора, ни для окружающей среды. Таким образом, эффективные решения для экологических проблем потребуют радикального пересмотра технологических и экономических аспектов (таких как переход к зеленой экономике и т.д.). Этого можно достигнуть только при условии, что правительства и предприятия, а также граждане и НГО объединятся и будут действовать сообща, вместо того, чтобы впустую тратить усилия и интеллектуальный потенциал на бесконечные споры.

Опыт некоторых европейских государств (например, Нидерландов) показал, что совместная ответственность за состояние окружающей среды является единственным способом улучшить ситуацию, в которой причиной недостатков экологического руководства является восприятие окружающей среды как отдельного направления государственной политики. Совместная ответственность за состояние окружающей среды состоит из пяти основных элементов:

1. Интеграция ответственности за состояние окружающей среды в общество в целом;
2. Предоставление четкой информации, понятной и доступной для восприятия всеми сторонами;
3. Признание того, что политика - это процесс, в котором многие действующие лица играют ключевые роли;
4. Выработка формата обсуждения политики, приемлемого для всех участников;
5. Ориентация на преемственность политик (циклов) в долгосрочной перспективе.¹⁵

На основании вышесказанного считаем возможным сделать заключение о необходимости механизма для содействия разработке и реализации экологической политики как прозрачного непрерывного процесса с вовлечением всех заинтересованных сторон, что позволит постоянно поддерживать диалог и вырабатывать совместные решения, меры и рекомендации по дальнейшему совершенствованию.

15. Our Common Journey. A pioneering approach to Cooperative Environmental Management. Paul E De Jongh et al. 1999.

ПРИМЕРЫ ИЗ ОТДЕЛЬНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СЕКТОРОВ: ОЦЕНКА РУКОВОДСТВА ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

ОЭСР определяет «**руководство**» как **условие для эффективной разработки и реализации политики**. Ожидается, что «**Принципы руководства водными ресурсами ОЭСР**», принятые в 2015 году, будут способствовать совершенствованию «цикла руководства водными ресурсами» на всех этапах, от разработки политики до её осуществления.

Основываясь на более общих принципах надлежащего руководства, Принципы ОЭСР рассматривают руководство водными ресурсами как **средство к достижению цели, а не самоцель, то есть как спектр политических, институциональных и административных правил, методов и процессов (формальных и неформальных), посредством которых решения принимаются и реализуются, заинтересованные стороны могут выразить свои интересы, и они принимаются во внимание, а лица, ответственные за принятие решений, несут ответственность за руководство водными ресурсами**.

Рисунок 2. Цикл руководства водными ресурсами¹⁶



Источник: Предстоящий рабочий документ ОЭСР, 2015, индикаторы руководства водными ресурсами

16. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance-brochure.pdf>

Принципы ОЭСР по руководству водными ресурсами исходят из того что нет универсального решения водных проблем для всех во всем мире, а есть набор вариантов, основанных на разнообразии правовых, административных и организационных систем внутри и между странами. Они признают, что руководство является крайне контекстуальным, что водные политики должны быть адаптированы к различным водным ресурсам и местоположениям, и что меры по руководству должны приспособливаться к меняющимся обстоятельствам. Принципы направлены на улучшение систем руководства водными ресурсами, которые помогают управлять водными ресурсами, когда их либо «слишком много», либо «очень мало» или они «сильно загрязнены», устойчивым, интегрированным и инклюзивным образом, по приемлемой цене, и в разумные сроки. Согласно этим принципам, **руководство является надлежащим, если оно может помочь решить ключевые водные проблемы, используя комбинацию процессов «снизу-вверх» и «сверху-вниз», одновременно стимулируя конструктивные отношения между государством и обществом. Оно считается плохим, если порождает неоправданные расходы и не отвечает потребностям на местах.**

Принципы ОЭСР по руководству водными ресурсами обеспечивают основу для понимания того, оптимально ли работают системы руководства водой и помогают настроить их там, где это необходимо. Каждый принцип также включает различные возможности его реализации, чтобы облегчить работу практиков в этой области.

12 принципов повышения эффективности руководства водными ресурсами:

Принцип 1. Четкое распределение и разграничение ролей и обязанностей по разработке водной политики, ее реализации, оперативному управлению и регулированию, а также содействию координации между уполномоченными органами.

Принцип 2. Руководство водными ресурсами на соответствующем уровне(ях) в рамках интегрированных систем управления бассейнами с учетом местных условий, а также содействие координации между различными уровнями.

Принцип 3. Поощрение согласованности политики путем эффективной межсекторальной координации, особенно между политиками по воде и окружающей среде, здравоохранению, энергетике, сельскому хозяйству, промышленности, территориальному планированию и землепользованию

Принцип 4. Адаптация уровня потенциала уполномоченных органов к сложности подлежащих решению водных проблем и к компетенции, необходимой для выполнения их обязанностей.

Принцип 5. Производство, обновление и распространение своевременных, последовательных, сопоставимых и политически значимых водных и связанных с водой данных и информации, а также их использование для направления, оценки и улучшения водной политики.

Принцип 6. Обеспечение того, чтобы механизмы руководства помогли мобилизовать финансирование водного сектора и выделять финансовые ресурсы эффективно, прозрачно и своевременно.

Принцип 7. Обеспечение того, чтобы нормативные основы руководства водными ресурсами эффективно осуществлялись и приводятся в исполнение в общественных интересах.

Принцип 8. Содействие принятию и внедрению инновационных методов руководства водными ресурсами всеми уполномоченными органами, уровнями государственного управления и заинтересованными сторонами.

Принцип 9. Широкое внедрение практик целостности и прозрачности во все водные политики, водные институты и структуры руководства водными ресурсами для повышения подотчетности и доверия в процессе принятия решений.

Принцип 10. Продвижение участия заинтересованных сторон для их осознанного и ориентированного на результаты вклады в разработку и реализацию водных политик.

Принцип 11. Поощрение основ по руководству водными ресурсами, которые помогают найти компромиссы между водопользователями, сельскими и городскими районами, и поколениями.

Принцип 12. Продвижение регулярного мониторинга и оценки водных политик и руководства, где это целесообразно, представление результатов общественности и внесение корректив, в случае необходимости.

В исследовании «Вовлечение заинтересованных сторон для эффективного руководства водными ресурсами», ОЭСР сводит определение «руководства водными ресурсами» к «кто что делает, когда и каким образом». «Оно включает правила и практики, а также политические, институциональные и административные процессы, посредством которых заинтересованные стороны выражают свои интересы, рассматриваются их интересы, принимаются и реализуются решения, а также обеспечивается ответственность лиц, принимающих решений, в процессе разработки и руководства водными ресурсами, а также оказания услуг водного сектора».¹⁷

В части руководства водными ресурсами Глобальное водное партнерство отвечает на вопросы «Что, как, где, кто, зачем и каковы источники финансирования» следующим образом:

Таблица 3. Эволюция подходов к руководству водными ресурсами.¹⁸

		До появления Интегрированного руководства водными ресурсами	В контексте Интегрированного руководства водными ресурсами
Что	Какие мероприятия в сфере водных ресурсов необходимы?	Необходимо спроектировать и построить инфраструктуру водоснабжения или орошения	Целостное руководство водными, земельными ресурсами и экосистемами с точки зрения водоразделов/бассейнов посредством мероприятий на стороне спроса и предложения
Где	Где сконцентрирована деятельность?	Там, где осуществляется строительство инфраструктуры	План водоразделов/бассейнов создаёт основу для проектирования инфраструктуры, а также мероприятий в сфере политики и управления.
Кто	Кто будет реализовывать мероприятие?	Муниципалитет, департамент правительства или территориальная организация	Учреждения на уровне водоразделов/бассейнов будут играть ключевую роль в процессе планирования и координации

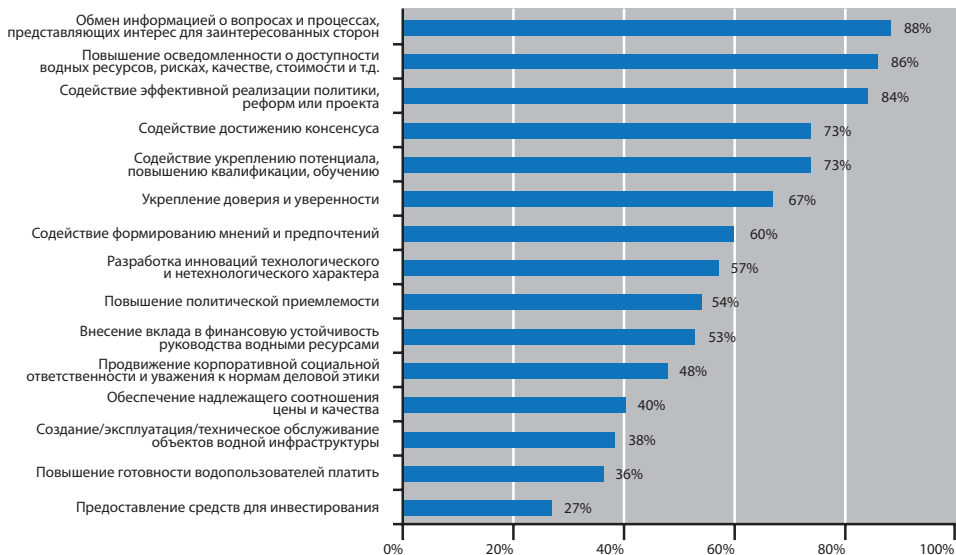
17. http://www.inbo-news.org/IMG/pdf/OECD_Survey_Stakeholder_engagement_FINAL.pdf

18. https://mama-86.org/images/publications/gwp/Rethinking_Water_Security_eng.pdf

Зачем	Для какой цели предназначено мероприятие?	Повысить уровень благосостояния и жизни посредством расширения доступа к природной воде для бенефициаров	Содействие целостному подходу к управлению спросом и предложением по использованию природных ресурсов в целях повышения производительности, равенства и устойчивости экосистем
Как реализовать	Каким образом будут планироваться и реализовываться мероприятия в сфере водных ресурсов?	Инженеры и гидрологи осуществят планирование, проектирование и строительство водной инфраструктуры	Учреждения на уровне водоразделов/ бассейнов создадут платформу для участия заинтересованных сторон в целях планирования и реализации мероприятий в сфере водных ресурсов посредством процесса, учитывающего гендерные аспекты
Как финансировать	Каким образом будут покрываться расходы на управление, эксплуатацию и техническое обслуживание (УЭТО)?	Правительство покрывает капитальные расходы и возмещает часть затрат на УЭТО посредством взимания платы за пользование.	Плата за пользование покрывает не только затраты на УЭТО, но также проценты и амортизацию, а также интернализацию всех внешних издержек, связанных с реализацией мероприятия

На данный момент руководство водными ресурсами является наиболее тщательно разработанной и структурированной концепцией среди секторальных моделей экологического руководства, и многие выводы данного отчета могут быть использованы для разработки всеобъемлющей концепции экологического руководства и прочих секторальных концепций надлежащего руководства, например, для управления лесами, обращения с отходами и т.д. Анализ ответов респондентов в рамках исследования способствует лучшему пониманию причин, содействующих вовлечению заинтересованных сторон, а также препятствий в этой области, механизмов вовлечения и того, каким образом они содействуют повышению эффективности системы руководства водными ресурсами в целом. Основными заинтересованными группами, которые были проанализированы, стали национальные и местные органы государственного управления, международные организации, поставщики услуг и их сети, бассейновые институты и их сети, регулирующие учреждения, бизнес, финансовые игроки, гражданское общество, научно-исследовательские круги, а также советники.

Рисунок 3. Каким образом заинтересованные стороны способствуют совершенствованию руководства водными ресурсами¹⁹



Примечание: в диаграмме учитываются утвердительные ответы респондентов на вопрос: «Каким образом ваша организация способствует совершенствованию руководства водными ресурсами?»

Источник: Исследование ОЭСР «Вовлечение заинтересованных сторон для эффективного руководства водными ресурсами»

Результаты исследования ОЭСР «Вовлечение заинтересованных сторон для эффективного руководства водными ресурсами» показывают, что вклад заинтересованных сторон в руководство в основном заключается в распространении информации, повышении осведомленности о доступности водных ресурсов, рисках, качестве и затратах, а также в содействии достижению консенсуса и укреплению потенциала. Меньшее количество респондентов упоминает о повышении готовности пользователей услуг платить и предоставлении средств для инвестиций (Рис. 3).

Анализ выгод от вовлечения заинтересованных сторон показывает, что выгоды в краткосрочной перспективе касаются результатов вовлечения, таких как повышение качества принятия решений, повышение готовности

19. <http://www.medspring.eu/sites/default/files/Stakeholder-engagement-for-inclusive-water-governance.pdf>

заинтересованных сторон к сотрудничеству в целях решения общих проблем в водном секторе, или более значительная поддержка реализации политики в сфере водопользования. В долгосрочной перспективе выгоды касаются улучшения понимания и осведомленности о риске наводнений, большего доверия к решениям правительства, а также укрепления потенциала. В целом, выгоды можно разделить на четыре категории: приемлемость и устойчивость; социальное равенство и взаимодействие; укрепление потенциала; экономическая эффективность (Рис. 4).

Рисунок 4. Четыре типа выгод от вовлечения заинтересованных сторон в долгосрочной перспективе.



Источник: исследования ОЭСР

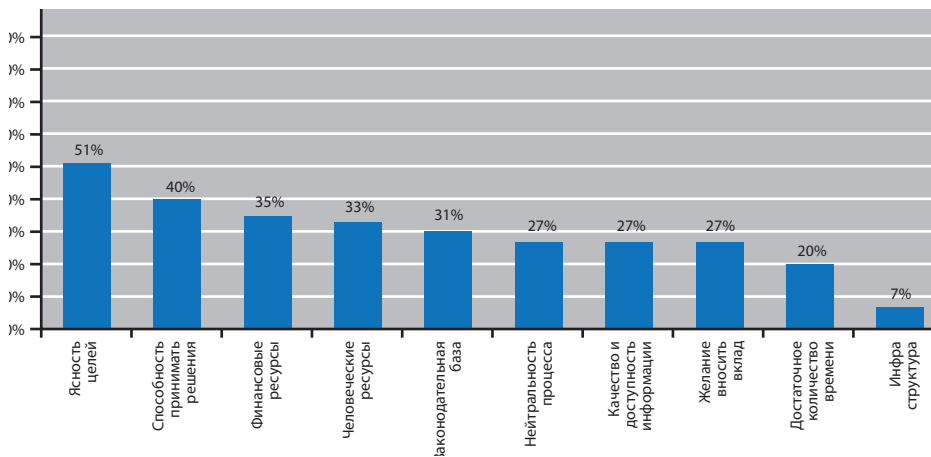
Учитывая очевидные выгоды от вовлечения заинтересованных сторон, важно понимать приоритетный порядок условий успешного достижения результатов. Исследование показало, что первое место среди таких условий занимает **ясность в отношении общих целей руководства водными ресурсами, а также задач, ролей и обязанностей в рамках всего процесса вовлечения.** Лицам, ответственным за принятие решений, необходимо обсуждать результаты, которых они стремятся достичь в части управления и руководства водными ресурсами, целей процесса, а также уточнять, каких конкретно действий ожидают от участников, и каким образом будут использоваться результаты.

Наличие компетенций и потенциала для принятия решений занимают второе место. Вовлечение заинтересованных сторон не должно сводиться просто к созданию пространства для действий заинтересованных сторон,

желающих принять участие. Необходимо также обеспечить наличие у них компетенций для того, чтобы повлиять на ситуацию, посредством обучения и укрепления потенциала. Это означает, что лица, ответственные за принятие решений, вступая в процесс вовлечения заинтересованных сторон, осознают, что им придется поделиться полномочиями по принятию решений с другими действующими лицами, которые могут не разделять их взгляды.

Финансовые и человеческие ресурсы занимают третье место. Наличие или отсутствие необходимых ресурсов для поддержания процесса вовлечения часто отражается на способности лиц, ответственных за принятие решений, организовывать полноценный непрерывный инклюзивный процесс принятия решений. Интересно то, что **наличие законодательной базы** занимает лишь следующее место, в то время как в трансформациях, инициированных в странах ВП Соглашениями об ассоциации или Соглашениями о сотрудничестве с ЕС, принятие нового законодательства часто воспринимается как конечный результат реформ.

Рисунок 5. Условия успешного вовлечения заинтересованных сторон



Примечание: в диаграмме учитываются условия достижения успеха, получившие от 1 до 3 баллов по шкале от 1 до 10.

Источник: Исследование ОЭСР «Вовлечение заинтересованных сторон для эффективного руководства водными ресурсами»

Конечно же, на данный момент нереалистично ожидать полномасштабного внедрения механизма, предложенного ОЭСР, в странах ВП, однако, так как мы знаем, что надлежащее руководство - это процесс, необходимо начинать двигаться в верном направлении.

ИСТОЧНИКИ:

1. Eastern Partnership.
2. Kraemer, R. Andreas; Anneke Klasing; David G. Wilkinson and Ingmar von Homeyer 2002: EU Environmental Governance: A Benchmark of Policy Instruments. Ecologic/Institute for European Environmental Policy (IEEP).
3. Environmental Governance and Climate Change Prevention. Eastern Partnership Flagship Initiative.
4. Declaration On Cooperation On Environment And Climate Change In The Eastern Partnership. 18 October 2016.
5. Communication from the Commission of 25 July 2001 "European governance – A white paper" [COM(2001) 428 final – Official Journal C 287 of 12.10.2001].
6. Policies for a Better Environment: Progress in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. OECD 2007.
7. Gunilla Ölund Wingqvist, Olof Drakenberg, Daniel Slunge, Martin Sjöstedt, Anders Ekbohm 2012: The role of governance for improved environmental outcomes. Swedish Environmental Protection Agency (SEPA).
8. Rachel Gisselquist, 2012. What Does "Good Governance" Mean? United Nations University.
9. The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters.
10. UN Sustainable Development: About Major Groups and other stakeholders.
11. Towards Good Environmental Governance in the Eastern Partnership Countries: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine: Second Assessment. 2014, UNENGO MAMA-86, Kyiv.
12. Paul E De Jongh et al. 1999. Our Common Journey. A pioneering approach to Cooperative Environmental Management
13. OECD Principles on Water Governance. 2015.
14. OECD Survey. Stakeholder engagement for Effective Water Governance.
15. T. I. Adamenko, A. O. Demydenko, M. I. Romashchenko, A. M. Tsvietkova, A. M. Shevchenko, M. V. Yatsyuk. Rethinking of Water Security for Ukraine. GWP-Ukraine and UNENGO "MAMA-86", Kyiv, 2016.
16. Stakeholder engagement for inclusive water governance. OECD Studies on Water, 2015, OECD Publishing, Paris.



EASTERN PARTNERSHIP

Civil Society Forum

Проект поддерживается в рамках Регрантинговой схемы ФГО ВП. Посредством Регрантинговой схемы Форум гражданского общества Восточного Партнерства (ФГО ВП) поддерживает региональные проекты членов ФГО ВП, способствующие реализации миссии и задач Форума.

Донорами Регрантинговой схемы являются Европейский Союз и Национальный фонд демократии.

Общая сумма для приглашения к подаче предложений в 2017 году составляет 290 000 ЕВРО. Гранты доступны для ОГО из стран Восточного Партнерства и Евросоюза.

Ключевыми направлениями оказания поддержки являются демократия и права человека, экономическая интеграция, окружающая среда и энергетика, контакты между людьми, социальная и трудовая политика.