

## **ГЛАВА 2:**

# **Ориентация систем управления окружающей средой в контексте местных самоуправлений**

### **ЦЕЛИ**

#### **ЦЕЛЬ 2.1**

Ознакомить участников с разными уровнями систем управления окружающей средой (СУОС) в контексте местного самоуправления. Это включает объяснение следующего:

- Разные уровни (и инструменты) СУОС в местных самоуправлениях – фокусы, назначения, цели.
- Состав и функции СУОС в местных самоуправлениях - включая потенциал СУОС во внедрении экологических улучшений и устойчивого развития во всех сферах их юрисдикции, и использование СУОС для координации других инструментов управления окружающей средой.
- Международные соглашения и декларации, которые поддерживают внедрение СУОС.

### **ПОДХОД**

- Содержание главы 2 представлено в виде лекции. Пользуйтесь предложенными в конце слайдами, как основой презентации.
- В сборнике вспомогательных материалов в конце главы находятся выдержки из упомянутых выше деклараций, имеющих отношение к СУОС.
- Главы могут показаться участникам чересчур насыщенными и сложными. Поэтому преподавателям настоятельно рекомендуется выборочно использовать только ту информацию, которая, по их мнению, подходит для поставленной цели.
- Преподавателям следует постоянно помнить о том, что с целью удовлетворения разнообразных требований, информация, представленная в данном пособии, носит интернациональный и обобщенный характер. Отсюда следует, что преподавателям, возможно, будет необходимо изменить примеры и терминологию, чтобы адаптировать информацию к местным условиям.

## **СОДЕРЖАНИЕ**

1	Введение .....	3
2	Измерения управления окружающей средой .....	3
2.1	Инструменты управления окружающей средой .....	3
2.2	Системы управления окружающей средой .....	4
2.3	Ориентация или фокусирование инструментов управления окружающей средой в соответствии с уровнями .....	4
2.4	Развитие СУОС после первоначального внедрения .....	5
2.5	Область применения СУОС .....	6
3	Международные соглашения и декларации, поддерживающие и ориентирующие на применение СУОС местными самоуправлениями .....	7
3.1	Обязательства на Европейском уровне .....	9
4	Итоги.....	12
5	Ссылки .....	12
	Приложение: Выдержки из международных многосторонних природоохранных соглашений и деклараций, которые поддерживают внедрение систем управления окружающей средой местными самоуправлениями, работающими в направлении устойчивого развития. ....	14

## 1 ■ ВВЕДЕНИЕ

В первой главе были представлены в общих чертах системы управления окружающей средой (СУОС) и возможность их использования местными самоуправлениями. Данная глава рассматривает более приближенно, как внедряется СУОС в этой сфере. Далее будет рассматриваться, где располагается СУОС в системе местного самоуправления, кто за нее отвечает и на что она должна быть направлена.

В муниципальном управлении окружающей средой есть различные измерения, которые влияют на использование и направленность систем управления окружающей средой. Историческое развитие охраны окружающей среды и инструментов управления окружающей средой играет в этом значительную роль, и до настоящего времени все еще определяет, каким образом организовано муниципальное управление окружающей средой. В течение последних четырех десятилетий происходила эволюция от залечивания результатов экологических загрязнений и деградаций к предотвращению загрязнений и условию предоставления природоохранных отчетов, пользуясь подходом оценки рисков и воздействий. В настоящее время процесс движется в направлении нового интегрированного и системного подхода в управлении.

Этот переход поддерживается некоторыми международными соглашениями и декларациями. Они поддерживают внедрение систем управления окружающей средой на уровне местных самоуправлений, а также обеспечивают нацеленность на их применение. Например, наиболее поздние из них, касаются вопросов устойчивого развития, подход к решению которых, может быть обеспечен с помощью СУОС.

## 2 ■ ИЗМЕРЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ

Муниципальное управление окружающей средой может располагаться или классифицироваться по измерениям, а именно: политическое, административное и коммунальное измерение. Это продемонстрировано на модели измерений, Рисунок 2.1. Инструменты управления окружающей средой (приемы, системы) располагаются внутри измерений, в зависимости от того, как они используются и как ориентированы, а также с учетом их исторического развития. Политическое измерение муниципального управления окружающей средой обсуждается в главе 5, глава 4 рассматривает коммунальное измерение, и глава 6 посвящена административному измерению. Инструменты управления окружающей средой разделены на подгруппы приемов управления окружающей средой и инструментов управления окружающей средой.

### 2.1 ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ

Инструменты управления окружающей средой – это специальные приемы обращения с экологической информацией, подготовка решений и мониторинг результатов. Примерами **инструментов** управления окружающей средой являются:

- Оценка воздействия на окружающую среду
- Методы мониторинга, например биомониторинг или мониторинг выбросов
- Географические информационные системы
- Оценка риска
- Индикаторы экологической эффективности
- План по охране окружающей среды
- Экологический отчет
- Экологический аудит
- Экологический бухгалтерский учет и расчеты экологических издержек
- Эко-баланс, оценка жизненного цикла и учет материалов
- Системы экологической информации, в т.ч. базы данных, инвентаризации, описи
- Постановка целей для достижения качественной окружающей среды

- Условие природоохранных отчетов (предотвращение загрязнений)
- Участие населения.

Приемы управления окружающей средой обычно имеют единственное назначение, но большинство из них может располагаться или фокусироваться в любом измерении муниципального управления окружающей средой. Например, экологическая отчетность может использоваться внутри политического измерения управления окружающей средой, предоставляя экологические отчеты в качестве помощи в принятии политических решений. Отчеты также могут использоваться для информирования публики, действуя, как гражданский инструмент в коммунальном измерении, или они могут использоваться, как часть процесса обратной связи в административном измерении, ведущая к улучшению в управлении окружающей средой. Однако существуют приемы управления окружающей средой, которые имеют фиксированное положение и относятся только, или в основном, к одному измерению. Примером может служить План охраны среды, который в значительной степени является приемом пространственного планирования, используемым внутри административного измерения управления окружающей средой. Окончательный документ также может использоваться в политическом измерении, например для принятия решений. Однако его фокус большей частью направлен на вопросы пространственного планирования и воздействие от землепользования или от производимых людьми веществ, на пространство и пространственное развитие. Пространственное планирование является специфической частью управления окружающей средой, так как оно представляет собой основы /корни системных инструментов управления окружающей средой, и по этой причине оно подробно рассматривается в главе 6. Это подход, который занимается вопросами охраны среды в процессе планирования, находящемся в административном измерении.

## **2.2 СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ**

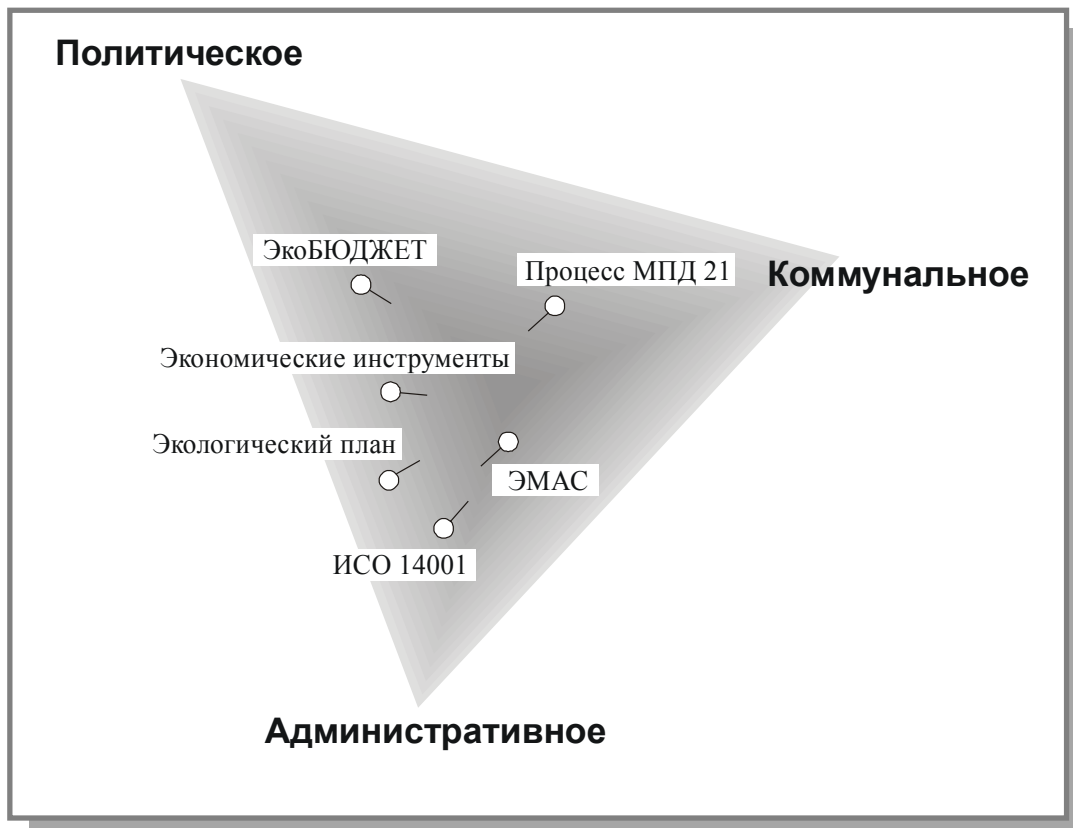
**Системы** управления окружающей средой имеют тенденцию фокусироваться более сильно на одном из измерений. Например, ИСО 14001 имеет подход, который наиболее ориентирован на административную сторону управления окружающей средой. Процесс, представленный в ИСО 14001, требует постоянного улучшения в СУОС, ведущий к улучшению экологической эффективности организации, и дает требования и руководство, как этого достичь в основном путем административных процедур.

## **2.3 ОРИЕНТАЦИЯ ИЛИ ФОКУСИРОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ В СООТВЕТСТВИИ С ИЗМЕРЕНИЯМИ**

На Рисунке 2.1 на модели измерений изображены точки, чтобы представить некоторые системы управления окружающей средой. Все системы стремятся к центру, где становится возможной интеграция разных измерений. Очевидно, что разные системы частично дублируют друг друга, хотя исходят из разных направлений. Об этом очень полезно помнить, думая о том, где разные подходы могут дополнять друг друга, с целью достижения оптимального результата для местной политики. Одно несомненно: соперничество между системами управления окружающей средой, дискуссии о том, какая из них «является правильной», не только будут являть собой неуважение к культурным различиям, странам и их потребностям, но также и не внесут никакого вклада в достижение сильного влияния экологической озабоченности на основное направление местной политики.

Стандарт ИСО 14001 с его первоначальным использованием в основном частными предприятиями, начал браться за вопросы сугубо административного поведения организаций и возможности улучшения эффективности подразделений. Поэтому, на рисунке он расположен ближе к административному углу, но направлен к центру, отражая этим возможность его связи с другими измерениями. Например, ИСО 14001 включает элемент руководства, который требует не только административного руководства, но и политического руководства и вмешательства. ЭМАС (Схема Экологического Менеджмента и Аудита) уже может быть расположена ближе к центру, в связи с ее обязательным требованием отчетности перед публикой, что означает, что часть ее функций находится в коммунальном измерении. Тенденция и необходимость заключается в движении к координированному использованию инструментов и их интеграции в общую систему управления.

Рисунок 2.1 Ориентация инструментов в муниципальном управлении окружающей средой



Модель измерений может использоваться двумя способами. Первый - чтобы понять направленность каждого инструмента управления окружающей средой, в зависимости от того, как он был разработан, с тем, чтобы узнать область его применения и подтвержденный опыт в этой области, а также его фокус и ориентацию. Зная сферы действия инструмента и располагая информацией о том, где он успешно применялся на практике, можно выявить возможности его связи с другими инструментами.

Второй способ рассмотрения модели – понять, что местные самоуправления будут пользоваться доступными инструментами управления окружающей средой, в соответствии с их нуждами и предпосылками, и это, в свою очередь определит, какие измерения уже были задействованы и какие следующие измерения будут задействованы. Например, муниципалитет, желающий добиться улучшений в экологической эффективности в своей административной деятельности, может выбрать для внедрения ИСО 14001 или ЭМАС. Если это сочетается с необходимостью для местной власти улучшить их участие в общественной жизни или в других сферах, оказывающих влияние на общественность, или находящихся под влиянием общественности, они могут выбрать для начала процесс Местной Повестки Дня на 21 век.

## 2.4 РАЗВИТИЕ СУОС ПОСЛЕ ПЕРВОНАЧАЛЬНОГО ВНЕДРЕНИЯ

В зависимости от ситуации, в которой находятся самоуправления, может оказаться подходящим начать с применения индивидуальных приемов управления окружающей средой для специфических проблем, которые они могут иметь. Это подготовит платформу для внедрения простой или более сложной системы управления окружающей средой, которая наряду с другими задачами будет служить для координации применения существующих приемов управления окружающей средой. И наоборот, местная власть, которая собирается сразу же внедрить систему управления окружающей средой, может обнаружить, что ее первоначальные мотивы, поступить таким образом, лежат в одном измерении (то есть в административном). Позднее они смогут обнаружить, что неплохо было бы направить СУОС и в другие измерения (то есть в политическое и коммунальное), и будут в

состоянии развить их существующую СУОС для обеспечения своих растущих потребностей, например, комбинируя их с другими доступными инструментами.

## **2.5 ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ СУОС**

Очень важно понимать, что приемы управления, классифицируемые как политические и административные, большей частью относятся к процессу принятия решений, в то время как приемы, основанные на гражданских правах, выходят за этот барьер в местное сообщество, чтобы вовлечь граждан и заинтересованные стороны в процесс принятия решений. Это требуется принять во внимание до внедрения систем управления окружающей средой и в процессе определения области их применения.

Так как ИСО 14001 и ЭМАС были разработаны, с целью детально сфокусироваться на административном измерении управления окружающей средой, исходя из этого, оно и должно быть областью их применения. Опыт внедрения этих систем в коммерческих организациях может быть перенесен на местные самоуправления, в особенности на те, которые решили, что вполне уместно внедрить СУОС для их внутренней деятельности, действуя по образу бизнеса.

Однако сама природа местных самоуправлений означает, что они могут применять СУОС в более широких границах - обращаться к экологическим аспектам посредством юрисдикции местной власти, но также и на уровне местных жителей, а не только внутри местной администрации. Это будет включать всю их деятельность, услуги и сферы ответственности, такие как школы, пожарные бригады и даже воздействия от деятельности самих жителей. В этих более широких границах политическое и особенно коммунальное измерения становятся более важными, и тогда местное самоуправление может выбрать для внедрения СУОС или ввести систему Экобюджета. Эта система основывается на концепции составления Экологического Бюджета, который разработан так, чтобы дать возможность избранным членам совета управлять использованием и распределением местных природных ресурсов путем применения индикаторов, мониторинга и процесса обратной связи (больше подробностей дается в главе 5). Это инструмент управления окружающей средой, специально разработанный для поддержки процесса принятия политических решений (он относится к политическому измерению).

Если местное самоуправление решит, что оно готово взяться за внедрение местного управления окружающей средой в более широком сообществе, это должно привести к постоянному экологическому улучшению во всей этой более широкой сфере (т.е. во всех измерениях). С дополнительной ориентацией систем управления окружающей средой в направлении устойчивого развития, местные самоуправления получают шанс играть важную роль в направлении достижения устойчивого развития в местном и глобальном контекстах. Это возможность уникальна для местных самоуправлений, благодаря их тесному контакту с публичной сферой и их возможностью использовать инструменты на уровне местных сообществ, таким образом, влияя на поведение местного населения. (Глава 9 предоставляет подробные соображения по этому поводу, как руководство к определению области применения СУОС.)

### 3 ■ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ И ДЕКЛАРАЦИИ, ПОДДЕРЖИВАЮЩИЕ И ОРИЕНТИРУЮЩИЕ НА ПРИМЕНЕНИЕ СУОС МЕСТНЫМИ САМОУПРАВЛЕНИЯМИ

Ориентация СУОС в направлении устойчивого развития основана на многосторонних природоохранных соглашениях и декларациях. Они представляют собой обязательства национальных правительств, которые должны просочиться до местного уровня, где муниципалитеты могут играть важную роль в их внедрении и развитии.

Многие из сегодняшних экологических проблем берут свое начало из городов и образа жизни и способов потребления их жителей. Это становится очевидным при использовании приема «экологического следа», который иллюстрирует, что потребность в ресурсах (например, энергии, пахотной земли, леса) большинством из городов намного превышает возможности, которые может обеспечить их географический район. Например, было подсчитано, что Токио для обеспечения его потребностей в ресурсах, потребовалась бы продуктивная зона площадью, в три раза превышающая площадь Японии.

Вопросы, касающиеся городов и окружающей среды, были приоритетными в повестке дня многих двусторонних и многосторонних встреч. Это привело к направлению усилий в русло взаимопонимания и работы над этими проблемами, что документально оформлено в многосторонних природоохранных соглашениях и декларациях. Эффективное внедрение многосторонних природоохранных соглашений зависит от сильного местного и городского правительств, которые могут предпринять решительные шаги на местном уровне.

Применение систем управления окружающей средой местными самоуправлениями поддерживается и мотивируется рядом природоохранных соглашений и деклараций. (Соответствующие выдержки могут быть найдены в сборнике вспомогательных материалов в конце данной главы).

На международном уровне примерами являются:

- Декларация Рио и Повестка дня на 21 век (включает местную Повестку дня на 21 век)
- Декларация Осло, 1993
- Повестка дня по среде обитания и Стамбульская Декларация, 1996
- Бременская Декларация, 1997.

**Декларация Рио** – это набор принципов, с которыми сразу же согласились представители 178 правительств. Она построена на концепции устойчивого развития<sup>1</sup>, «с целью установления нового равноправного мирового партнерства путем создания нового уровня сотрудничества между странами, ключевыми секторами обществ и наций; работая в направлении международных соглашений, которые уважают интересы всех и охраняют целостность мировой экологической системы и системы развития; признавая объединенную и взаимозависимую природу Земли, нашего дома».

**Повестка дня на 21 век** является документом, который определяет генеральную линию и действия, которые необходимо предпринять в соответствии с этими принципами, в направлении достижения устойчивого развития. Часть Повестки дня 21 (Глава 28) относится к роли, играемой в этом процессе местными правительствами. Она устанавливает «Местную повестку 21» с конкретными указаниями для муниципалитетов в их работе в направлении устойчивого развития. Параграф 8.5 (г) призывает к принятию интегрированных систем управления, в особенности для управления природными ресурсами. Параграф 7.16 (а) заявляет, что на местном уровне, среди

---

<sup>1</sup> Устойчивое развитие это «развитие, которое обеспечивает основные экологические, социальные и экономические услуги для всех членов сообщества, не угрожая жизнеспособности природной, построенной и социальной систем, от которых зависит доставка этих услуг (определение ICLEI). Концепция будет обсуждаться далее в главе 4.

прочих, все страны должны принять и применять указания по городскому управлению в части землепользования, городского управления окружающей средой, управления инфраструктурой, муниципальных финансов и администрации.

Декларация Рио и Повестка дня на 21 век стали стартовой точкой для многих инициатив и деклараций, причем некоторые из них четко продвигают управление окружающей средой, как средство для работы в направлении экологической устойчивости (смотри главу 4).

Декларация, принятая в Осло в 1993 году, выдвигает на первый план важность работы местных правительств, так как это «самый близкий к гражданам правительственный уровень, и поэтому находится в наилучшей позиции, как для вовлечения их в процесс принятия решений относительно их жизненных условий, так и для использования их знаний и способностей в продвижении развития». Она подчеркивает права и обязанности местных самоуправлений регламентировать и управлять общественными делами в интересах местных жителей, что также включает управление местной окружающей средой (Смотри главы 5 и 6).

**Повестка дня по среде обитания и Стамбульская Декларация** были приняты в 1996 году на Стамбульской конференции. Стамбульская декларация призывает к действиям по улучшению качества жизни людей, так как люди находятся в центре внимания устойчивого развития. Она обращается к необходимости устойчивого развития окружающей среды, как неотъемлемой части устойчивого развития и призывает к интегрированному подходу в этом. Она заявляет, что муниципальный уровень правительства может быть очень эффективным контрибьютором в устойчивое развитие и жизнеспособные человеческие поселения, и через это призывает к созданию местной экологической политики и к строительству и управлению экономической, социальной и природной инфраструктуры (параграф 102). Это предполагает необходимость в местных системах управления окружающей средой, которые должны внедряться параллельно с Местной повесткой дня 21 (Смотри главу 4).

На международной конференции «Бизнес и местные самоуправления» в Бремене, Германия в 1997 году было принята Бременская Декларация. Этот документ поддерживает партнерство между муниципалитетами и предпринимателями с целью достижения устойчивого развития. Он поощряет обмен опытом между ними с целью получения обоюдной выгоды.

Декларация требует, чтобы «бизнес и муниципалитеты внедряли ... недавно разработанные схемы аудита экологического менеджмента и социального аудита, или более передовые системы устойчивого развития» (Бременская декларация п.5.1). Она предполагает, что муниципалитетам необходимо внедрять составление экологической бюджета наравне с их финансовым бюджетом (см. Главу 5), и что администрации следует идти в ногу с новыми приемами интегрированного управления для устойчивого развития, и инициировать их внедрение путем введения гибких инструментов и организационных структур (П. 5.3).



Рисунок 2.2: Системы управления окружающей средой, инициативы, политика, декларации в городском контексте. *Концептуальная модель.*



Рисунок 2.2. показывает, как управление окружающей средой соответствует многосторонним международным природоохранным соглашениям (ММПС) и декларациям, а также существующим инициативам управления окружающей средой. Модель иллюстрирует, что соглашения и декларации предлагают стратегии и цели для муниципального управления окружающей средой, и что СУОС может обеспечить механизм для их достижения.

### 3.1 ОБЯЗАТЕЛЬСТВА НА ЕВРОПЕЙСКОМ УРОВНЕ

Наряду с международными природоохранными соглашениями и декларациями, и большей частью – благодаря им, целый ряд ММПС был разработан на региональном уровне. Данный перечень демонстрирует соглашения и декларации, сделанные на Европейском уровне организациями, работающими с муниципалитетами в направлении устойчивого развития:

- Олборгская Хартия, 1994
- Лиссабонский план действий, 1996
- Ганноверский Призыв, 2000.

В Европе, Европейская компания по устойчивым городам началась, как движение поддержки внедрения Местной повестки дня на 21 век. В результате ее деятельности и мероприятий были разработаны документы, призывающие местные самоуправления использовать системы управления окружающей средой. **Олборгская Хартия** ( Хартия Европейских городов по устойчивому развитию), которая на текущий момент подписана более чем 700 местными и региональными властями 32 Европейских стран, является обязательством по обеспечению местного устойчивого развития и по внедрению инструментов управления, относящихся к устойчивому развитию:

*«Мы, города и административные центры, обещаем использовать доступные политические и технические инструменты и методы для системного природоохранного подхода к городскому*

*управлению. Мы должны воспользоваться преимуществами широкого ряда инструментов, включая сбор и обработку экологических данных, экологическое планирование, нормативные, экономические и коммуникационные инструменты, такие, как директивы, налоги, платы, и механизмы повышения осведомленности, в том числе участие жителей в принятии решений (см. главу 6). Мы будем добиваться введения новых систем экологического бюджета, которые делают возможным управление нашими природными ресурсами, таким же эффективным, как и управление нашими искусственными ресурсами - «деньгами» (см. главу 5). (Олборгская Хартия, часть 1.14).*

Лиссабонский план действий, принятый на второй Конференции движения по устойчивому развитию городов, в октябре 1996 года, был следующим шагом «от хартии к действию». Он ссылается на Местную повестку дня 21, на 5-й Европейский план действий и Среду обитания II, а также на Олборгскую Хартию. Он устанавливает цель для местных самоуправлений - двигаться к принципам устойчивого развития.

В 2000 году на Ганноверской конференции (Третья Европейская конференция по устойчивым городам), 250 муниципальных лидеров из 36 Европейских стран и соседних регионов собрались, чтобы критически оценить свои достижения в направлении устойчивого развития городов и прийти к соглашению относительно направления их усилий на пороге 21-го столетия, документально оформленного, как Ганноверский Призыв. Лидеры муниципалитетов обращаются к Европейским институтам, в особенности к Европейскому Парламенту, Совету и Комиссии «... сотрудничать с местными, провинциальными и национальными правительствами в учреждении совместимой структуры управления для экологической устойчивости на всех уровнях...», и к другим местным руководителям «... принять на себя ответственность и отчетность за использование природных ресурсов и качества местной среды, и внедрить системы для достижения местного устойчивого развития и экологической эффективности, такие как Экологический бюджет и ЭМАС.» (См. Главу 5 для подробностей относительно Экологического бюджета).

Принципы и призывы к действиям из перечисленных выше соглашений и деклараций нашли свое отражение политике Европейского союза. Примером это является Отчет об устойчивых городах 1996 года, экспертной группы ЕС по городской экологии.

Первый же принцип политики, разработанной экспертной группой ЕС по городской экологии, поддерживает внедрение муниципалитетами систем управления окружающей средой: «Управление с целью достижения устойчивого развития является по существу политическим процессом, который требует планирования и оказывает воздействие на городское управление. Процесс устойчивого городского управления требует ряда инструментов, относящихся к экологической, социальной и экономической сферам, с целью обеспечения основы для интеграции. Применяя эти инструменты, принятие городом политических решений относительно устойчивого развития может стать шире, весомее и амбициознее, по сравнению с общепринятой практикой». Экспертная группа ЕС по городской экологии откликнулась на информацию ЕС «К городской повестке дня в Европейском Союзе» документом, содержащим рекомендации по принципам управления и по применению инструментов для устойчивого управления природными ресурсами и интеграции устойчивого развития на все уровни разработки политических решений.

В 1999 году на международном семинаре «Инструменты управления окружающей средой и Местная повестка дня 21» участники пришли к выводу, что внедрение инструментов управления окружающей средой играет ведущую роль во внедрении Местной повестки дня 21; основным фундаментом устойчивого развития является сохранение природных ресурсов, и политические решения должны основываться на принципе принятия во внимания ограниченности природных ресурсов. Они настоятельно рекомендовали, чтобы местные власти, которые внедряют Экобюджет, также выполняли требования ИСО 14001 или ЭМАС и соответственно те, которые внедряют ИСО 14001 или ЭМАС, должны также внедрить Экобюджет, как дополнительный подход.

Таблица 2.1 дает обзор многосторонних природоохранных соглашений и деклараций, упоминаемых в данной главе.

**Таблица 2.1: Обзор международных и Европейских многосторонних природоохранных соглашений (МПС) и деклараций**

Уровень	МПС/Декларации	Контекст	Цель
Международный	Декларация Рио	Конференция ООН по окружающей среде и развитию, 1992	Мировое сотрудничество в области международных соглашений по окружающей среде и развитию
	Повестка дня 21	Конференция ООН по окружающей среде и развитию, 1992	Мировое сотрудничество с целью поддержки устойчивого развития в 21 веке
	Декларация Осло	Всемирный конгресс Международного союза самоуправлений, 1993	Декларация местных самоуправлений об обеспечении более эффективного демократического процесса
	Повестка дня по среде обитания и Стамбульская декларация	Конференция ООН по населенным пунктам (Habitat II), Стамбул, 1996	Адекватный кров для всех и создание устойчивых населенных пунктов в урбанизируемом мире
	Бременская декларация	Международная конференция Бизнес и муниципалитеты, 1997	Новое партнерство между бизнесом и муниципалитетами, как вклад во всемирное движение Местной Повестки дня 21
Европейский	Олборгская хартия	1-я Конференция компании по устойчивому развитию городов, Олборг, Дания, 1994	Принятие обязательств по Местной повестке дня 21 городами Европы
	Лиссабонский план действий	2-я Конференция компании по устойчивому развитию городов, Лиссабон, 1996	Конкретные руководства к действиям по внедрению предшествующих МЕС
	Ганноверский призыв	3-я Конференция компании по устойчивому развитию городов, Ганновер, 2000	Призыв лидеров Европейских муниципалитетов предпринимать дальнейшие действия в направлении устойчивого развития

Использование данных МПС и деклараций в качестве исходной точки или, принимая их во внимание в процессе создания муниципальной системы управления окружающей средой, придаст процессу соответствующую ориентацию. Целью систем управления окружающей средой является постоянное улучшение экологической эффективности, и это определенно поддержит местные власти в их усилиях отреагировать на эти соглашения и декларации. Одновременное принятие концепции устойчивого развития придаст более широкую ориентацию экологической деятельности местной администрации. МПС, которые ориентированы на устойчивое развитие, подчеркивают необходимость муниципальных систем управления окружающей средой, как необходимой части пути в направлении его.

## **4 ■ КРАТКИЕ ИТОГИ**

Муниципальное управление окружающей средой может производиться в трех различных измерениях: политическом, административном и коммунальном. Инструменты управления окружающей средой могут использоваться, для решения проблем в каждом из этих измерений.

Приемы управления окружающей средой могут применяться для специфических нужд, таких как оценка, мониторинг, отчетность. Они легко могут использоваться в любом измерении. Некоторые приемы управления окружающей средой и все системы управления окружающей средой (из-за их происхождения) в основном занимаются одним измерением. В виду существующей необходимости иметь интегрированный подход для управления окружающей средой, инструменты все более ориентируются на все три измерения муниципального управления окружающей средой.

Признание этого помогает понять ориентацию СУОС в местном самоуправлении: оно показывает, на чем сильнее всего сфокусирована СУОС и дает возможность группе разработчиков увидеть потенциал для ее создания, удовлетворяя нужды самоуправления. Примером этого может служить вовлечение общественного инструмента, такого как участие общественности в процессе внедрения стандарта управления окружающей средой ИСО 14001, который сильно сфокусирован на административной части управления окружающей средой.

Ориентация конфигурации СУОС для самоуправлений может также извлечь пользу из многосторонних природоохранных соглашений и деклараций. Недавние многосторонние природоохранные соглашения и декларации были посвящены концепции устойчивого развития и те из них, которые упоминались в данной главе, призывают к внедрению систем управления окружающей средой на муниципальном уровне, как составной части усилий в направлении устойчивого развития.

## **5 ■ ССЫЛКИ**

AALBORG CHARTER: Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability. European Conference on Sustainable Cities and Towns, Aalborg, Denmark, 1994

AGENDA 21, United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 1992

THE BREMEN DECLARATION. Participants of the International Conference on Business and Municipality, Bremen, Germany, 1997

EUROPEAN COMMISSION EXPERT GROUP ON THE URBAN ENVIRONMENT. "Targeted Summary of the European Sustainable Cities Report for Local Authorities" European Commission, 1996

EUROPEAN COMMISSION EXPERT GROUP ON THE URBAN ENVIRONMENT. Response of the Expert Group to "Towards a Sustainable Urban Development in the European Union" European Commission, 1996

HANNOVER CALL OF EUROPEAN MUNICIPAL LEADERS AT THE TURN OF THE 21<sup>ST</sup> CENTURY. Third European Conference on Sustainable Cities and Towns, Hannover, Germany, 2000

ICLEI: STORKSDIECK, M, OTTO-ZIMMERMANN, K. "Environmental Management Instruments and Tools." Volume 5 of ICLEI's Guide to Environmental Management for Local Authorities in Central and Eastern Europe. ICLEI, 1994

ICLEI: ERDMENGER, C. Environmental Management Instruments – a guide for Local Authorities. 1998

INTERNATIONAL WORKSHOP ON ENVIRONMENTAL MANAGEMENT INSTRUMENTS AND LOCAL AGENDA 21. “The Llobregat Conclusions”. ICLEI and European Sustainable Cities and Towns Campaign, El Prat de Llobregat, Spain, 1999

ISTANBUL DECLARATION AND HABITAT AGENDA. United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), Istanbul, Turkey 1996

THE LISBOA ACTION PLAN. Second International Conference on Sustainable Cities and Towns, Lisbon, Portugal, 1996

OSLO DECLARATION. IULA World-Wide Declaration of Local Self-government. International Union of Local Authorities, 1993

RIO DECLARATION. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 1992

SRINIVAS, Hari, “Multilateral Environment Agreements and the Urban Arena: Localizing the Global Environmental Agenda. GDRC, 2000

## **ПРИЛОЖЕНИЕ: ВЫДЕРЖКИ ИЗ МЕЖДУНАРОДНЫХ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ СОГЛАШЕНИЙ И ДЕКЛАРАЦИЙ, КОТОРЫЕ ПОДДЕРЖИВАЮТ ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ МЕСТНЫМИ САМОУПРАВЛЕНИЯМИ, РАБОТАЮЩИМИ В НАПРАВЛЕНИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ**

### **1 ■ ДЕКЛАРАЦИЯ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ И РАЗВИТИЮ, ПРИНЯТАЯ В РИО-ДЕ-ЖАНЕЙРО**

Декларация Рио в целом заключает в себе необходимость в управлении окружающей средой, и в особенности следующие принципы поддерживают внедрение на соответствующем правительственном уровне систем управления окружающей средой для достижения устойчивости:

#### **Принцип 1**

Человеческие существа находятся в центре внимания при устойчивом развитии. Они имеют право на здоровую и продуктивную жизнь в гармонии с природой.

#### **Принцип 3**

Право на развитие должно осуществляться так, чтобы равным образом удовлетворялись потребности в развитии и экологические потребности настоящего и будущего поколений.

#### **Принцип 4**

Для того чтобы добиться устойчивого развития, защита окружающей среды должна стать неотъемлемой частью процесса развития и не должна рассматриваться отдельно от него.

#### **Принцип 8**

Для достижения устойчивого развития и более высокого качества жизни всех народов государства должны снизить и уничтожить неустойчивые формы производства и потребления, а также содействовать проведению надлежащей демографической политики.

#### **Принцип 10**

Экологические вопросы лучше всего решаются при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждое лицо должно иметь соответствующий доступ к экологической информации, которой обладают государственные власти.

### **2 ■ ПОВЕСТКА ДНЯ 21**

Повестка дня 21 является направляющим планом действий для ориентации развития к устойчивости. Далее приводятся несколько выдержек, которые предполагают необходимость в системах управления окружающей средой.

#### **Глава 8 – Интеграция окружающей среды и развития в процесс принятия решений**

8.1. Настоящая глава состоит из следующих областей программы:

- (а) Интеграция окружающей среды и развития на уровне политики, планирования и управления;
- (б) Обеспечение эффективной законодательной и нормативной структуры;
- (в) Эффективное применение экономических инструментов, рыночных и других стимулов;
- (г) Создание систем для интегрированного экологического и экономического учета.

## **Глава 10 – Интегрированный подход к планированию и управлению земельными ресурсами.**

10.6. Правительства на соответствующем уровне, при поддержке региональных и международных организаций, должны обеспечить, чтобы политика и политические инструменты поддерживали наилучший вид землепользования и устойчивое руководство земельными ресурсами. Особое внимание должно уделяться роли сельскохозяйственных угодий. Чтобы достичь этого, им необходимо:

- (а) Разработать интегрированные постановку целей и формулировку политики на национальном, региональном и местном уровнях, которые будут принимать во внимание экологические, социальные, демографические и экономические аспекты;
- (б) Разработать политику, которая поощряет устойчивое землепользование и управление земельными ресурсами и принимает во внимание базу земельных ресурсов, демографические аспекты и интересы местных жителей;
- (в) Пересмотреть структуру законодательства, в том числе законы, нормативы и процедуры принуждения, с целью определения требуемых улучшений для поддержания устойчивого землепользования и управления земельными ресурсами и ограничить передачу продуктивных пахотных земель для использования в других целях;
- г) Применять экономические инструменты и разработать институциональные механизмы и стимулы для поощрения наилучшего возможного землепользования и устойчивого управления земельными ресурсами;
- д) Поощрять принцип делегирования разработки политики на низший уровень народной власти, с согласующимся с эффективными действиями и подходом, стимулируемым местными нуждами.

### *Усиление систем планирования и управления*

10.7 Правительства на соответствующем уровне, при поддержке региональных и международных организаций должны проанализировать, и если необходимо, пересмотреть системы планирования и управления с целью содействия внедрению интегрированного подхода. Для этого они должны:

- а) Принять системы планирования и управления, которые способствуют интеграции экологических компонентов, таких как воздух, вода, земля и другие природных ресурсов, пользуясь ландшафтным экологическим планированием (LANDEP) или другими подходами, которые фокусируются, например, на экосистемах или бассейнах рек;
- в) Разработать общую структуру для землепользования и физического планирования, внутри которой могут разрабатываться специализированные и более подробные планы по секторам (например, для охраняемых территорий, сельского хозяйства, леса, населенных пунктов, сельского развития); создавать межсекторные консультативные группы, чтобы упрощать планирование и внедрение проектов;

### *Содействие применению соответствующих инструментов для планирования и управления*

## **Глава 28 – Инициативы местных самоуправлений в поддержку Местной повестки дня 21**

28.1. Так как многие проблемы и их решения, рассматриваемые Местной повесткой дня 21, произрастают из местной деятельности, участие и сотрудничество местных самоуправлений будет определяющим фактором в достижении ее целей. Местные самоуправления создают, управляют и поддерживают экономическую, социальную и природную инфраструктуры, осуществляют надзор за процессами планирования, создают местную экологическую политику и нормативы и оказывают помощь во внедрении национальной и суб-национальной экологической политики. Находясь на уровне управления, ближайшем к народу, они играют жизненно важную роль в обучении, мобилизации и реагировании на нужды общества с целью содействия устойчивому развитию.

## **Глава 40 – Информация для принятия решений**

40.1 В устойчивом развитии каждый является пользователем и поставщиком информации в широком смысле. Это включает данные, информацию, соответственно подобранный опыт и знания. Потребность в информации возникает на всех уровнях, начиная с высшего руководства на национальном и международном уровне и до уровня общественности и индивидуума. Чтобы решения все больше основывались на достоверной информации, необходимо внедрить две следующие программы:

- а) Заполнение пробелов в информации;
- б) Улучшить доступ к информации.

### 3 ■ ВСЕМИРНАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ МСМС О МЕСТНЫХ САМОУПРАВЛЕНИЯХ, 1993

*Принята Советом Международного союза местных самоуправлений (МСМС), Торонто, июнь 1993.*

**Введение** «... Осознавая, что местное правительство, как часть составная часть национальной структуры, является ближайшим к гражданам, и поэтому находится в наилучшей позиции, как для вовлечения их в процесс принятия решений относительно их условий жизни, так и в использовании их знаний и возможностей в поддержке развития...»

**Статья 5:** Соответствующие организационные структуры для местного правительства

Местные власти должны определять их собственные внутренние административные структуры с целью приспособления их к местным нуждам и обеспечения эффективного управления.

1. Условия работы и возможности обучения для работников местных правительств должны быть такими, чтобы давать возможность карьерного роста. Центральное или/и другое правительство более высокого уровня должно поощрять и способствовать внедрению карьерного роста и системы поощрения в местном правительстве.

**Статья 6:** Условия рабочих помещений для выбранных представителей

1. Условия рабочих помещений выбранных местных представителей должны позволять им свободную реализацию их функций
2. Эти условия в особенности должны обеспечивать соответствующие компенсации и защиту социальным обеспечением
3. Любые функции или деятельность, которая считается несовместимой с использованием местного помещения самоуправления, должна определяться только уставом.

### 4 ■ ПОВЕСТКА ДНЯ ПО СРЕДЕ ОБИТАНИЯ И СТАМБУЛЬСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ, 1996

*Принята главами государств или правительств и официальными представителями государств, собравшимися на конференции ООН по населенным пунктам (Habitat II), в Стамбуле, Турция, 3-14 июня 1996*

**Параграф 102.** Муниципальный уровень управления может быть эффективным партнером в обеспечении жизнеспособности, равноправия и устойчивости населенных пунктов, так его уровень руководства является ближайшим к населению. Правительства должны осознавать важную роль местных властей в обеспечении услуг и предоставлении людям возможности укреплять экономическое развитие, общественное благосостояние и охрану среды для их сообществ, с также роль международного сотрудничества между местными самоуправлениями. Местные самоуправления могут создавать, использовать и поддерживать в рабочем состоянии экономическую, социальную и экологическую инфраструктуры, осуществлять надзор за планированием, устанавливать местную экологическую политику и способствовать внедрению национальной и локальной экологической политики. Они играют жизненно важную роль в обучении и мобилизации людей и реагировании на требования общественности способствовать устойчивому развитию.



## 5 БРЕМЕНСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ, 1997

*Вклад во всемирное движение (Местная) Повестка дня 2, принята участниками международной конференции Бизнес и муниципалитеты в Бремене, Германия, март 13-15, 1997.*

### Глава V: Приоритеты действий

**Статья 5.1** Бизнес и муниципалитеты должны

«... Внедрять недавно разработанные схемы аудита управления окружающей средой и социальных аспектов или более передовые системы управления устойчивым развитием ...»

**Статья 5.3** Муниципалитеты должны :

«.....Ориентировать муниципальное планирование и принятие решений в направлении стратегии устойчивого развития ....»

«... Внедрять составление Экологического бюджета дополнительно к финансовому

«.....Обеспечить, чтобы администрация шла в ногу с новыми приемами интегрированного управления для достижения устойчивого развития и проявляла инициативу по их введению, внедряя гибкие инструменты и организационные структуры.....»

## 6 ХАРТИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОРОДОВ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ (ОЛБОРГСКАЯ ХАРТИЯ)

*Принята участниками Европейской конференции по устойчивому развитию городов в Олборге, Дания, 27 мая 1994.*

**Часть 1.14** Инструменты и приемы для городского управления в направлении устойчивого развития

Мы, города и административные центры, обещаем использовать доступные политические и технические инструменты и методы для системного природоохранного подхода к городскому управлению. Мы должны воспользоваться широким рядом инструментов, включая сбор и обработку экологических данных, экологическое планирование, нормативные, экономические и коммуникационные инструменты, такие, как директивы, налоги, платы; и механизмы повышения осведомленности, в том числе участие жителей в принятии решений. Мы будем добиваться введения новых систем экологического бюджета, которые сделают возможным управление нашими природными ресурсами, таким же эффективным, как и управление нашими искусственными ресурсами - «деньгами».

Мы осознаем, что мы должны основывать принятие решений и усилия по контролю, в особенности наши мониторинг, аудиты, оценку воздействий, учет, системы составления балансов и отчетности, на индикаторах различных типов, включая такие как качество городской среды, городские потоки, городские структуры и самые важные – индикаторы устойчивости городских систем.

Мы, города и административные центры, признаем, что целый ряд политических решений и виды деятельности, принесшие положительные экологические плоды, уже успешно применялись многими Европейскими городами. Однако в то время как эти инструменты являются ценными приемами сокращения темпов и давления «неустойчивости», они сами по себе не в состоянии изменить неустойчивое направление развития общества. Тем не менее, с существующей сильной экологической основой, города находятся в превосходной позиции, чтобы сделать решительный шаг и интегрировать эту политику и деятельность в процесс управления местной городской экономикой через всеобъемлющий процесс устойчивого развития. В ходе этого процесса, нам предлагается разработать нашу собственную стратегию, опробовать ее на практике и поделиться своим опытом.

## 7 ЛИСАБОНСКИЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

■ *Одобен тысячей представителей местных и региональных властей всей Европы на Второй Европейской конференции по устойчивым городам в Лиссабоне, Португалия, 6-8 октября 1996.*

**Параграф 8.** Мы будем применять передовые методы в управлении устойчивым развитием

Мы будем руководить нашей местной властью в направлении устойчивого развития, применяя широкий спектр приемов для экологического, экономического, социального управления и здравоохранения. Мы воспользуемся индикаторами устойчивого развития для описания настоящего положения и измерения развития; будем внедрять ЭМАС и Экологический бюджет и другие методы экологического балансирования, будем использовать методы оценки экологического воздействия и стратегической экологической оценки и расширим их, с целью оценки воздействия также на социальную сферу, здоровье и экономику.

## 8 ■ ГАННОВЕСКИЙ ПРИЗЫВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЛИДЕРОВ ЕВРОПЫ НА ПОВОРОТЕ К 21 СТОЛЕТИЮ

*Одобрена 250 муниципальными лидерами из 36 Европейских стран и соседних регионов на Ганновеской конференции в 2000 году (Третья Европейская конференция по устойчивым городам, 9-12 февраля 2000).*

**Часть Г. 4** Мы, муниципальные лидеры из Европы и соседних регионов собравшиеся в Ганновере, призываем остальных местных лидеров в наших регионах:

«...принять на себя ответственность и отчетность за использование природных ресурсов и качества местной среды, и внедрить системы для достижения местного устойчивого развития и экологической эффективности, такие как Экологический бюджет и ЭМАС...»