

ГЛАВА 4:

Системы управления окружающей средой в измерении местного сообщества – Местная повестка дня 21

ЦЕЛИ

ЦЕЛЬ 4.1

- Ознакомить участников с концепцией устойчивого развития
- Осветить необходимость СУОС для внедрения плана действий Местной повестки дня 21 (МПД 21) и ее значение для превращения МПД 21 в постоянный процесс принятия политических решений
- Продемонстрировать важную роль процесса консультаций в определении экологических приоритетов и целей, которые повысят осведомленность и приведут к ответственному природоохранному поведению всего местного сообщества
- Выявить синергию, производимую МПД 21 и СУОС и подчеркнуть важность параллельного их внедрения в местных самоуправлениях.

ПОДХОД

- Содержание главы 4 представлено в виде лекции с приложенными слайдами, как основой презентации.
- 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	Устойчивое развитие, Местная повестка дня 21 и системы управления окружающей средой.....	3
1.1	Что означает устойчивость?	4
1.2	Что такое Местная повестка дня 21?	5
2	Нуждаются ли МПД 21 и СУОС друг в друге?.....	6
2.1	Отчетность по трем итоговым показателям	7
2.2	Синергия СУОС и МПД21	8
3	Как СУОС может применяться бок о бок с МПД21?	10
3.1	Интеграция элементов СУОС и МПД 21 для устойчивого развития	11
3.2	Использование индикаторов	12
3.3	МПД 21 и СУОС, используемые для всего местного сообщества	12
3.4	Стандарт СУОС, объединенный с эко-бюджетом и МПД 21	12
4	Краткие итоги.....	13
5	Ссылки.....	13

1 ■ УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ, МЕСТНАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ 21 И СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ

Конференция Организации Объединенных Наций по Охране среды и развитию (UNCED), состоявшаяся в Рио-де-Жанейро в 1992 году, приняла Повестку дня 21 и Декларацию Рио. Более 178 правительств всего мира были представлены в этих соглашениях. Повестка дня 21 – это глобальный план действий на 21-й век в части охраны среды. Декларация Рио, провозглашая 27 принципов по окружающей среде и развитию, имеет своей целью положить начало международному сотрудничеству в направлении устойчивого развития. С этого времени устойчивое развитие стало наиболее важной концепцией в мире на обозримое будущее. В данной главе мы будем пользоваться определением устойчивого развития, как «обеспечение нужд настоящего поколения, не уменьшая возможностей для будущих поколений удовлетворить их потребности»¹.

Местная повестка дня 21 (МПД 21) представляет базирующийся на местном сообществе и таким образом политический процесс принятия руководств, постановки целей и разработки мероприятий для устойчивого развития на местном уровне. Фактически это процесс планирования, который приводит к идее развития города в целом и большому числу проектов и мер. В зависимости от организации, процесс МПД 21 также включает элементы надзора и даже координации внедрения, а также мониторинг успехов. На практике было всего несколько попыток мониторинга успехов местного устойчивого развития.

В процессе внедрения МПД 21 вопрос «что делать» все более вытеснялся вопросом «как это внедрить». Наблюдения за многими процессами МПД 21 демонстрируют определенную «усталость», вызванную долгими дискуссиями и малыми объемами внедрения. Очевидно, что существует разрыв между разработкой МПД 21 и инструментами ее внедрения. В особенности, перевод целей МПД 21 в принятые обязательства и уровень управления в местных самоуправлениях во многих случаях еще не достаточно развиты. Ясно, что МПД 21 не может заменить планирование, руководство и нормативные инструменты в местном развитии, ориентированном на устойчивость. Тем не менее, она может предложить направляющие цели и посредством применения соответствующих систем управления окружающей средой (СУОС), поддерживать их скоординированное и целенаправленное внедрение. МПД 21 может обеспечить общий процесс городского планирования с необходимым рассмотрением соображений в пользу местного устойчивого развития, с тем, чтобы существующие инструменты могли быть успешно использованы для устойчивого развития.

С другой стороны это подчеркивает необходимость СУОС для внедрения консультативного подхода МПД 21: системы управления окружающей средой обеспечивают структуру для всего процесса, в то же время, будучи тесно связанными, с городским планированием и элементами МПД 21. Таким образом, план действий МПД 21 может быть переведен на уровень руководства городом с количественно выраженными плановыми показателями, системными контролем и отчетностью для управления местным развитием.

Не смотря на то, что ИСО 14001 не требует консультативного процесса, связь МПД 21 и стандарта СУОС открывает дверь для интегрированного внедрения всеобъемлющего, базирующегося на местном сообществе, местного процесса устойчивого развития. Данная глава обсуждает использование систем управления окружающей средой в успешном внедрении руководств плана действий Местной повестки дня 21 и в направлении местного развития в направлении устойчивости.

¹ Это включает экологические, а также социальные и экономические аспекты развития и принцип признает, что все три они должны быть связаны в устойчивом развитии. Раздел 1.1 объясняет взаимосвязь между этими тремя элементами и важность этого фактора в продвижении к устойчивому развитию.

1.1 Что означает устойчивость?

Большинство дискуссии по поводу устойчивого развития демонстрируют, в качестве модели, равносторонний треугольник или три, перекрывающих друг друга круга. Модели такого типа подразумевают, что для того, чтобы добиться устойчивого развития, необходимо добиться равновесия между экономикой, обществом и окружающей средой. Они также заключают в себе пределы интеграции этих трех элементов. Модель трех кругов, например, представляет только определенную часть каждого из них, перекрывающуюся остальными. Это иллюстрирует, что должны быть удовлетворены наши человеческие потребности, должна охраняться окружающая среда и должно повышаться наше экономическое благосостояние. Следующие за нашим поколения также должны иметь все возможности для того же самого.

Олборгская хартия (Хартия Европейских городов по устойчивому развитию), подписанная более чем 700 местными правительствами Европы, ставит под вопрос представление о том, что экономика считается «вещью в себе». Альтернативная идея предлагает иерархический порядок расстановки этих трех элементов: «Мы стремимся к достижению социальной справедливости, устойчивой экономики и устойчивости в окружающей среде. Социальная справедливость обязательно должна быть основываться на экономической устойчивости и справедливости, что требует экологической устойчивости».²

Рисунок 4.1: Взаимодействие между экономикой, окружающей средой и обществом



Источник: ICLEI 2000

Сейчас становится ясно, что концепция устойчивого развития требует обеспечения безопасности наших природных ресурсов, как необходимой предпосылки экономической торговли и удовлетворения потребностей общества. Рисунок 4.1 демонстрирует, как три элемента устойчивого развития взаимодействуют между собой.

Согласно этой модели, экономика - это человеческая деятельность, которая постоянно трансформирует природные ресурсы в качество человеческой жизни, будь то домашнее хозяйство, организации, бизнес или местные самоуправления. Модель демонстрирует три вида взаимоотношений: элементы экономики и окружающей среды являются основой для человеческих нужд (индивидуальных и общественных); экологическая и социальная политики могут быть реализованы только посредством динамической и новаторской экономики; и, наконец, без здоровой естественной окружающей среды в долгосрочной перспективе социальный и экономический элементы остаются без поддержки.

В особенности последнее утверждение проливает свет на то, что окружающая среда является основой жизни и общества, а экономика представляет собой главный механизм, которым пользуется

² Хартия Европейских городов к устойчивому развитию, часть 1.2

общество, чтобы заставить окружающую среду работать на человечество. Необходимо предпринимать все больше усилий, чтобы эта основа устойчивого развития – естественная окружающая среда, сохранялась. Если управление окружающей средой производится эффективно, избегая необратимой деградации и ущерба человеческому здоровью, тогда и у общества появляется шанс стать устойчивым. Если же природные ресурсы истощены, то не остается шансов достичь устойчивого общества и устойчивой экономики, даже с помощью новых технологических решений.

Это является основой для аргументации, почему успешная система управления окружающей средой и ее вклад в местное устойчивое развитие может играть очень важную роль в местном, региональном и мировом устойчивом развитии.

Следующие положения, взятые из Олборгской хартии, могут объяснить принципы устойчивого развития более подробно:

- Истощение восстанавливаемых ресурсов не должно превышать темпа их восстановления.
- Темп, нашего потребления невозстанавливаемых ресурсов, не должен превышать темпа, с которым внедряются в качестве замены устойчивые восстанавливаемые ресурсы.
- Темп выбросов загрязнений не должен превышать способности воздуха, почвы и воды поглощать и перерабатывать их.
- Сохранение биологического многообразия и здоровья людей, также как и качества почвы, воздуха и воды на уровне стандартов, достаточных для поддержания жизни и благополучия человека, а также жизни животных и растений на все времена.
- Антропогенные изменения не должны происходить быстрее, чем экосистема может к ним приспособиться.
- Каждый человек имеет одинаковые права с другими на использование природных ресурсов в пределах возможностей природы.

1.2 Что такое Местная повестка дня 21?

Местная повестка дня появилась на свет от идеи, что местным самоуправлениям надлежит сыграть самую значительную роль в мировом устойчивом развитии. Глава 28 Повестки дня 21 призывает местные правительства внести свой вклад в Повестку дня 21, снижая их воздействие на окружающую среду, и тем самым, внося вклад в мировое устойчивое развитие. Глава 28 Повестки дня 21 начинается следующими словами:

«В связи с тем, что многие проблемы и решения, к которым обращается Повестка дня 21, корнями уходят в местную деятельность, участие и сотрудничество местных самоуправлений будет служить определяющим фактором в реализации ее целей. Местные самоуправления создают, управляют и поддерживают экономическую, социальную и природную инфраструктуру, осуществляют надзор за процессом планирования, устанавливают местные законы и нормативы и помогают во внедрении национальной и суб-национальной экологической политики. Будучи уровнем управления, самым близким к народу, они играют жизненно важную роль в обучении, мобилизации и реагирования на нужды общественности, с целью поддержки устойчивого развития».³

Берясь за природоохранные вопросы на местном уровне, сообщество может начать выявлять проблемы и действовать в своих интересах. Если экологические проблемы рассматриваются, как изолированные и непосредственно не влияющие на их жизнь, поведение людей существенно не изменится. Совокупные действия местных групп населения по всему миру, должны принести наибольший эффект от каждой отдельной инициативы в достижении устойчивого развития.

Местная повестка дня 21 должна содержать руководства и приоритеты для экологического, экономического и социального развития местного сообщества. Глава 28 включает призыв к местным самоуправлениям разрабатывать Местные повестки дня 21 (МПД 21). «К 1996 году большинство самоуправлений в каждой стране должны осуществить консультативный процесс со своим населением и придти к согласию по поводу *«Местной повестки дня 21»* для сообщества».⁴

³ Повестка дня 21, глава 28.1

⁴ Повестка дня 21, Глава 28.2

Местная повестка дня 21 является результатом консультаций между местным сообществом, заинтересованными сторонами и самоуправлением и должна представлять пожелания информированной общественности, а также знания местной администрации и заинтересованных сторон. Процесс консультаций является основополагающим в МПД 21, так как в его результате рождается план развития местного сообщества. Поэтому он должен отражать мнение публики и то, каким они желают видеть развитие своего сообщества в 21 веке. Программа ООН по устойчивым городам и Центр ООН по человеческим поселениям фокусируются на создании компетенции в городском планировании и управлении. Этим обеспечивается форум для обмена мнениями и для мобилизации ресурсов. Это практический подход снизу вверх, чтобы обеспечить устойчивое развитие.

Согласно принципам устойчивости, местное устойчивое развитие является целенаправленной деятельностью. Это организация городских и районных методов деятельности с целью обеспечения удовлетворительного качества жизни и окружающей среды, которые могут поддерживаться на протяжении длительного времени. Она постоянно обращается к двум основным вопросам: сколько природных ресурсов мы сможем или захотим использовать в будущем, и какой минимальный уровень социального и городского развития мы сможем или захотим гарантировать?

На эти вопросы можно ответить с научной точки зрения, например, определяя, какой объем потребления может выдержать окружающая среда. Однако, этот вопрос, прежде всего политического характера, и часть ответа зависит от того, какие ценности выбирают люди. И здесь становятся очень важными консультации с общественностью, как и согласие избранного местного Совета. Формулировка ценностей лучше всего происходит в процессе консультаций, как части процесса МПД 21. Определение «окружающей среды» стандартом ИСО 14001 обеспечивает связь между МПД 21 и стандартом СУОС, за счет включения человеческого измерения, служа напоминанием о том, что заботливое управление окружающей средой должно принимать во внимание ее взаимодействие с людьми: «Окружающая среда – внешняя среда, в которой функционирует организация, включая воздух, воду, землю, природные ресурсы, флору, фауну, человека и их взаимодействие». Принимая во внимание взаимодействие человека с окружающей средой и то, как сказывается на людях результат управления ею, местные жители должны располагать информацией и влиянием на развитие управления окружающей средой.

Жители конкретной местности, могут также располагать знаниями и идеями, которые могут привести к более подходящим решениям местных проблем. Точка зрения публики по поводу «качества жизни» имеет большое значение и является важным аспектом устойчивого развития. Эта же логика проявляется в определении восприятия риска или последствий принятых решений. Существует множество вопросов по поводу того, как лучше обеспечить участие общественности и об ее эффективности и надежности. Но это, однако, не входит в тематику данной главы.

Местная повестка дня 21 обращается к местным проблемам, таким как занятость, социальные исключения, образование, преступность, транспорт, использование природных ресурсов, качество местного воздуха и местный вклад в глобальное изменение климата. МПД 21 констатирует настоящую ситуацию и ставит цели на будущее. Для воплощения МПД 21 в конкретные результаты разрабатывается план действий, который определяет цели и меры, необходимые для их достижения.

2 ■ НУЖДАЮТСЯ ЛИ МПД 21 И СУОС ДРУГ В ДРУГЕ?

Целью МПД 21 является создание интегрированного плана для устойчивого развития (местный план действий). Он является перспективной концепцией экологического, социального и экономического развития с долгосрочными структурами и целями устойчивого развития. Они являются основанием для принятия политических решений по программам и проектам.

В ходе кампании Международного совета местных природоохранных инициатив (ICLEI) по внедрению МПД 21 была разработана программа с вехами, обеспечивающими поэтапный («шаг за шагом») подход, указывая, где должны устанавливаться задачи, внедряться мероприятия и применяться методы мониторинга, чтобы следовать за прогрессом и успехами плана действий (См. Рамку 4.1). Эта системная методика является ориентацией почти для всех процессов МПД 21.

Рамка 4.1: Шаги компании по внедрению Местной Повестки дня 21

- Подготовить отчет аудита по устойчивости программ в корпоративном и общественном секторах.
- Подготовить сценарий-прогноз будущего, основывающийся на текущей политике и практике.
- Создать образ устойчивого сообщества будущего, основываясь на анализе местным сообществом результатов аудита и сценария-прогноза, а также оценки приоритетов.
- Внедрить политические и управленческие инструменты, необходимые для достижения этого образа.
- Подготовить и утвердить на муниципальном совете план действий Местной повестки дня 21, определяя действия, которые необходимо предпринять всем заинтересованным сторонам, чтобы продвигаться от прогноза к образу сообщества.
- Внедрить План действий Местной повестки дня 21, устанавливая ясные цели, приоритеты, измеряемые плановые показатели, права и ответственность, источники финансирования и рабочую деятельность.

Чтобы такой местный план действий был эффективным, его цели должны быть превращены в конкретные задачи и соответствующие мероприятия. Элементы управления вступают в действие там, где используются задачи, реализуемые в интервале времени, периодические отчеты, мониторинг и обратную связь.

Задачей в этой области системы управления местного самоуправления является информировать всех вовлеченных о природном, пространственном и экономическом измерениях ограниченной несущей способности местной, региональной, национальной и глобальной экосистем. Располагая этой информацией, действующие лица МПД 21 должны быть в состоянии принять решение о направлении развития. Инструменты управления должны использоваться, чтобы организовать структуру деятельности для местных действующих лиц, включая нормативные акты и меры вмешательства с целью направления развития. Более того, инструменты должны использоваться для проверки, продвигается ли прогресс и успех в сторону устойчивого развития или для этого следует предпринять больше усилий.

2.1 Отчетность по трем итоговым показателям

Примером того, как применяются элементы управления в концепции устойчивости, является отчетность по трем итоговым показателям, описанная в рамке 4.2.

Рамка 4.2: Отчетность по трем итоговым показателям

Фраза - отчетность по трем итоговым показателям (ОТП) была пущена в оборот консультантом по вопросам управления Джоном Элкингтоном. Вместо фокусирования на экономических и финансовых показателях, структура периодической отчетности была расширена, чтобы охватить социальное и экологическое измерения. Экологическая отчетность имеет более длинную историю, по сравнению с социальной отчетностью. Компании поняли, что давление рынка было достаточно сильным, чтобы сделать экологическую отчетность или системы управления окружающей средой необходимостью. Теперь, с принятием концепции устойчивого развития, становится очевидным, что все три измерения должны приниматься во внимание. Устойчивая организация должна быть финансово надежной, социально ответственной и экологически здоровой. Это и есть три итоговых показателя. ОТП уходит своими корнями, особенно в Австралийских организациях, в философию того, что устойчивость должна браться из самого сердца деловой активности, а не как дополнение к ней. Этот подход распространяется на некоторые самоуправления. В Великобритании существует аналогичный подход, при котором местным самоуправлениям необходимо отчитываться в их экологической эффективности на всех уровнях, относящихся к отношениям «потребитель»/ «поставщик услуг». ОТП напрямую связана с концепцией устойчивого развития. Поэтому она наверняка представляет собой подход, который мог бы ввести идеологию устойчивого развития в ежедневную деятельность всех местных самоуправлений.

На сегодняшний день отчетность по трем итоговым показателям в значительной мере относится к частному сектору. Тем не менее, она может быть принята и местными администрациями. Первые реальные опыты использования ОТП местными администрациями имеют место в Австралии и Швейцарии. Ее прямое отражение положений устойчивого развития делает ее полезным орудием для внедрения этой идеологии на передовые позиции местного городского управления. Там, где местные самоуправления уже используют периодические отчеты о состоянии окружающей среды (ОСОС) и, конечно же, финансовые отчеты, подход с отчетностью по трем итоговым показателям может расширить рамки системы с целью охвата устойчивого развития.

Также как и Отчет о состоянии окружающей среды, Отчетность по трем итоговым показателям может внести полезный вклад в Первоначальную оценку воздействий СУОС и общее городское управление в свою очередь может выиграть от отчета СУОС, в зависимости от того, когда он производился. Более того, Отчетность по трем итоговым показателям также будет поощрять обсуждение устойчивого развития. Однако ограничением простой отчетности по трем итоговым показателям является, то, что она не обеспечивает инструмента, ведущего к созданию и внедрению местным самоуправлением устойчивых целей и мер.

Система управления окружающей средой в этом идет дальше, за счет применения всех аспектов цикла общей системы управления качеством (Планирование, Внедрение, Проверка, Действие, см. Главу 1). Через этот системный подход, соединяющий МПД 21 и СУОС, будет обеспечено конструктивное внедрение МПД 21 и его устойчивых целей. СУОС предоставляет механизм для превращения руководств и задач плана действий в конкретные количественные цели. СУОС предоставляет план, который концентрируется на наиболее важных задачах, обозначенных в плане действий МПД 21, и устраняет бесконечные дискуссии о том, каким еще образом это могло бы быть внедрено. Частью процесса МПД 21 является оценка и обратная связь, обеспечиваемые СУОС.

2.2 Синергия СУОС и МПД 21

Если СУОС понимается, как дополнение к МПД 21, их взаимодействие производит эффект синергии. СУОС делает МПД 21 конкретной и МПД 21 поддерживает внедрение СУОС. Посредством периодической постановки целей (предпочтительно через принятие решений на политическом уровне), СУОС ведет к приверженности целям (особенно, когда СУОС сертифицирована) на долгосрочную перспективу и постоянной реализации плана действий МПД 21. МПД 21 превращается из свободно сформулированного документа в структуру ясных соглашений. В рамках структуры целей, обязывающих к ответственному пользованию окружающей средой, в процессе МПД 21 могут обсуждаться минимальные социальные стандарты. Обсуждение того, как экономическое и социальное развитие предъявляют свои права на природные ресурсы, станет ориентированным на устойчивое развитие, так как цели уже будут установлены и будут измеряемыми с учетом того, что является достижимым с экологической точки зрения.

С другой стороны, процесс МПД 21 может обеспечить устойчивый фокус для СУОС, ее уместность и принятие местным сообществом. Через деятельность МПД 21 СУОС может получить доступ к большему числу исполнителей, которые могут на добровольной основе вносить вклад в достижение целей. Цели устойчивого развития не могут быть достигнуты политиками и местными властями, установившими их. Они должны достигаться через сотрудничество всех исполнителей, которые в конечном результате играют наиболее значительную роль в достижении целей. Посредством процесса МПД 21 цели СУОС будут доведены до исполнителей. Форум МПД 21 может служить идеальной платформой для достижения соглашения о целях, которые в дальнейшем могут быть представлены Совету для утверждения. Отдельные элементы методов СУОС могут соединяться с элементами процесса МПД 21, поддерживая друг друга. Более детальное объяснение этого дается в Разделе 3.1.

Главным образом СУОС обеспечит то, что МПД 21 станет постоянным процессом, а не одноразовым упражнением или проектом, который затухает во времени. Через административные процедуры СУОС план действий МПД 21 будет узаконен, став частью заведенного порядка планирования. Рамка 4.3. иллюстрирует, как СУОС города Мишкольц в Венгрии извлекает выгоду из внедренного процесса МПД 21. Пример показывает, как МПД 21, укоренившаяся в местном самоуправлении может создать фундамент для возрастающего признания и интереса к СУОС и, в ходе процесса делает значительный шаг в направлении осведомленности персонала, что требуется стандартом СУОС.

Рамка 4.3: ЭМАС, внедренная параллельно с МПД 21, в г. Мишкольц, Венгрия

Город Мишкольц в Венгрии принимал участие в международном проекте «Схема экоманеджмента и аудита в муниципалитетах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), как инструмент для Местной Повестки Дня 21». Этот проект начался в 1998 году с целью поддержки постоянного улучшения устойчивого развития в местных сообществах ЦВЕ, преданных процессу МПД 21, системным и окупаемым образом.

Они обнаружили, что существующий действующий процесс МПД 21 создал благоприятные условия для внедрения СУОС, которая использовала синергию, результаты и движущую силу, созданную процессом МПД 21. СУОС воспользовалась преимуществами от обязательств, принятых руководством города, кооперацией между муниципалитетом и местными деловыми кругами, которые были созданы процессом МПД 21.

Могут появиться сомнения, следует ли интегрировать согласительный подход МПД 21 в городское самоуправление. План для местного устойчивого развития может быть выдвинут штатом местного самоуправления и экспертами и может оказаться хорошим решением для сообщества. Однако частью устойчивого развития являются человеческий и социальный факторы, и кроме права на получение информации, публике должна быть дана возможность вносить вклад в развитие местного планирования. Вопрос, как ее привлечь, является, конечно, сложным, но это не должно быть причиной упразднения участия публики.

Существует также аргумент, что не имеет значения, сколько жителей участвовали в консультациях или были вовлечены в планирование устойчивого развития, их вклад может не выявить вопросов, которые повысят устойчивость. Ключевым моментом здесь является руководство публичным вкладом путем предоставления информации экспертами и использование экспертов по устойчивому развитию для облегчения процесса формулировки плана, который, в самом деле, будет устойчивым. Он затем должен быть внедрен с использованием количественных, с установленными сроками целей и мер. Весь процесс в дальнейшем должен быть проанализирован экспертами, и полученная информация внесена в разработку следующего плана действий МПД 21, тем самым, обеспечивая настоящую устойчивость.

Связь подхода согласованных действий МПД 21 с СУОС требуется в первую очередь для того, чтобы обеспечить структурированное внедрение целей МПД 21. Даже если вклад в СУОС от процесса консультаций сначала не будет оптимальным, все же этот процесс имеет важное значение. Так как поведение публики оказывает одно из сильнейших влияний на успех программы СУОС и достижение целей, кооперация между ними является необходимой. Там, где в ходе процесса МПД 21 учрежден гражданский форум и его участники постоянно информируются о создании СУОС, у них появляется обязательство и желание, необходимые для внесения вклада в успех СУОС. Учрежденный форум затем также становится платформой для обмена информацией и постоянного развития и улучшения всего процесса СУОС/МПД 21.

3 ■ КАК СУОС МОЖЕТ ПРИМЕНЯТЬСЯ БОК О БОК С МЕСТНОЙ ПОВЕСТКОЙ ДНЯ 21?

Как обсуждалось в предыдущей части, МПД 21 обеспечивает обзор местной ситуации и направление к устойчивому развитию, в соответствии с долгосрочными приоритетами сообщества, экономической ситуацией и ограничениями местной окружающей среды. Система управления окружающей средой показывает, как внедрить природоохранные задачи МПД 21, устанавливая специфические, обязательные цели и структурируя применение природоохранных механизмов.

Соединение МПД 21 и СУОС приведет к лучшему восприятию природоохранной политики и мер местной администрации. Внедрение системы управления окружающей средой может быть ценно само по себе, поскольку оно приводит к более эффективному использованию природных ресурсов. Однако, будучи связанной с МПД 21 и приверженной задачам устойчивого развития, СУОС станет более сильным руководящим инструментом городского устойчивого развития.

Рамка 4.4 показывает, как город Гейдельберг отводит важное место необходимости связи между СУОС и МПД 21 и влиянию общественности и других внешних органов по отношению к администрации, в успешном внедрении СУОС. Она также иллюстрирует необходимость в СУОС в

структурировании множества природоохранных мероприятий, инициированных местным самоуправлением.

Рамка 4.4: Город Гейдельберг. Важность СУОС, опирающейся на МПД 21.

- Основным фундаментом МПД 21 в Гейдельберге, Германия является План развития города, 2010. В его «Директивах и задачах» четко требуется разработка природоохранного бюджета. План развития города также является Планом действий МПД 21.
- Гейдельберг, как и многие другие местные самоуправления, предпринимает много природоохранной деятельности и проектов. Они образуют основу структуры городской природоохранной политики. На втором уровне город Гейдельберг пытается привести в порядок все индивидуальные проекты (как камни в мозаике). Например:

концепция охраны климата связывает многие политические области (энергия, снабжение, строительство, городское планирование, транспорт) и многих исполнителей (городская администрация, Городской Совет, Городские Работы, транспортные компании, частные домашние хозяйства, университет);

группа охраны среды координирует планирование, концепции и проекты городской администрации, заинтересованных групп и инициативы в области окружающей среды и охраны живой природы.

- «По мере того, как возрастает количество индивидуальных проектов и широко организованных кампаний, необходимость систематизации становится все более срочной. В идеале мероприятия должны быть связаны и скоординированы друг с другом, например, общая природоохранная политическая концепция и системные инструменты управления окружающей средой, что является политической связью и имеет долгосрочную ориентацию на устойчивое развитие.
- Несомненно, что очень большая часть деградации окружающей среды лежит вне сферы непосредственного влияния местных органов управления и местной администрации. В Гейдельберге, например, здания, принадлежащие городу, производят менее 3% общих городских выбросов углекислого газа. Для сравнения, частные здания выбрасывают 40%. Поэтому в местное управление окружающей средой важно вовлекать в качестве исполнителей не только городской Совет и администрацию, но также и другие, имеющие отношение к этим проблемам, группы в пределах муниципалитета.

3.1 Интеграция элементов СУОС и МПД 21 для устойчивого развития.

Основная структура процесса МПД 21 похожа на структуру СУОС в виду их циклической природы, включающей оценку и обратную связь. Это сходство оказывает помощь в слиянии, в котором индивидуальные элементы могут подходить и дополнять друг друга. Стандарт СУОС в качестве отправной точки имеет первоначальную оценку воздействия на окружающую среду, и, начиная с этой стадии, процесс МПД 21 может интегрироваться в структуру СУОС.

Первоначальная оценка СУОС воздействия на окружающую среду, может быть вкладом в начальные обсуждения МПД 21 местной ситуации и обеспечить детальную, научно обоснованную базу для информированного мнения. При оценке того, какие экологические аспекты и воздействия являются «значительными», должно играть роль мнение общественности, так как часть оценки значительных воздействий относится к восприятию последствий или риска. Лучшей платформой для такого вида дискуссии может оказаться форум МПД 21, где может быть услышан голос широкой публики.

Экологическая политика СУОС должна отражать приоритеты, установленные рабочими группами МПД 21. Это является наиболее важным шагом в достижении экологической политики, основанной на нуждах сообщества и приверженной устойчивому развитию. *Природоохранная программа СУОС* затем будет содержать специфические плановые показатели, меры и планы мероприятий для достижения целевых показателей СУОС/МПД 21 или даже городских целевых показателей.

Механизмы мониторинга, отчетности и обратной связи СУОС могут быть особенно важными

вкладом в структурированную оценку успеха системы управления окружающей средой, процесса МПД 21 и того, как хорошо они вместе работают, являясь частью городской схемы управления устойчивым развитием.

Важно помнить, что общей задачей стандарта СУОС является постоянное улучшение состояния окружающей среды. Это ценно само по себе, но чтобы повернуть развитие в сторону устойчивости, МПД 21 и СУОС должны внедряться одновременно. Только тогда будет происходить реальное обсуждение устойчивого развития с вытекающим рассмотрением того, куда должно быть направлено развитие. Как описывалось выше, индивидуальные элементы СУОС и МПД 21 могут совмещаться. Где ИСО 14001 не требует консультативного процесса, МПД 21 привносит ценность в этот аспект. Только путем использования задач МПД 21 при формировании целевых показателей СУОС система включает в себя экологическую устойчивость, базирующуюся на консультативном процессе.

3.2 Использование индикаторов

Применение индикаторов проходит красной нитью через систему управления окружающей средой. Они представляют природные ресурсы, связанные с ними экологические воздействия, и замеры улучшения ситуации (см. Главу 11). Это также относится и к МПД 21, где индикаторы используются таким же образом для измерения абстрактной концепции устойчивого развития. Если одни и те же индикаторы используются в процедурах СУОС и МПД 21, они оказываются еще теснее связанными.

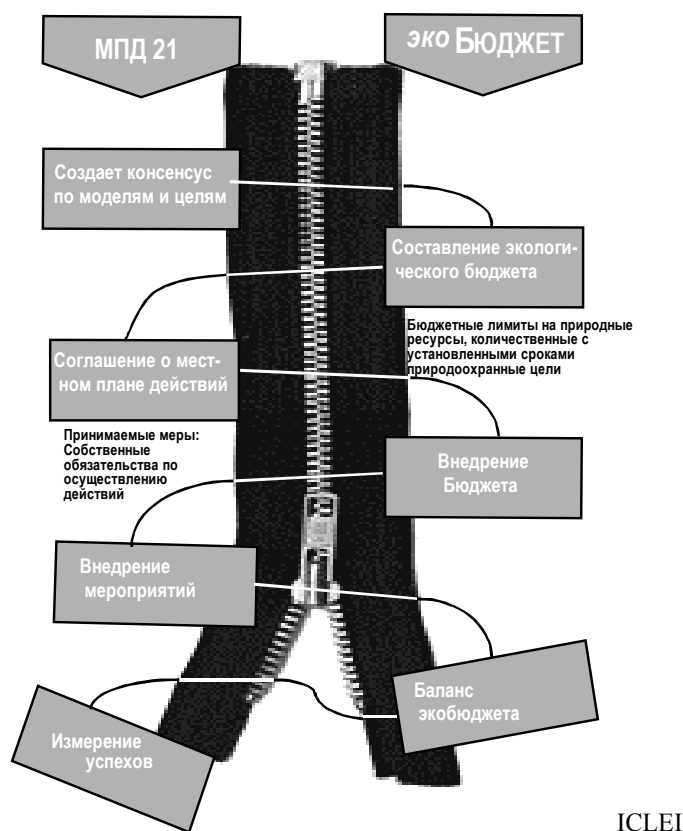
3.3 МПД 21 и СУОС, используемые для всего местного сообщества

Там, где СУОС используется только «внутри», это ограничивает успех интеграции МПД 21 и СУОС. В случаях, когда система управления окружающей средой применяется только к административным процедурам местного самоуправления, таким как транспорт персонала, офисная деятельность и энергоэффективность муниципальных территориальных единиц, публика не будет вовлечена в процесс и наверняка лишена силы принятия решений. Там, где СУОС распространяются на школы, пожарные команды и полицию, жители начинают ощущать большее отождествление с системой. Лучшим случаем является, когда в процессе определения области применения системы управления окружающей средой (см. Главу 9), принимаются во внимание приоритеты МПД 21 с тем, чтобы СУОС была ориентирована на устойчивое развитие с самого начала.

3.4 Стандарт СУОС, объединенный с экоБЮДЖЕТОМ и МПД 21

Пример того, где устанавливается связь между СУОС и МПД 21, иллюстрируется на рисунке 4.2. Система управления окружающей средой «экоБЮДЖЕТ», разработанная ICLEI, является системой, в которой устанавливается бюджет для природных ресурсов. Цифры бюджета представляют собой лимиты местной окружающей среды, в рамках которых мы должны жить, чтобы достичь устойчивости в окружающей среде. (Составление Природоохранного Бюджета описывается более подробно в Главе 5).

Рисунок 4.2: Связь Местной Повестки дня 21 с экоБЮДЖЕТОМ



Источник: ICLEI 2000

Рабочие группы МПД 21 приходят к консенсусу по приоритетам и направлениям. Экологический бюджет отражает это в своем выборе целей и бюджетных стоимостей. Цели определены количественно и имеют сроки. Эти цели обеспечивают основу для плана действий МПД 21, который затем согласуется в рабочих группах МПД 21. Экологический бюджет утверждается избранным Советом и принимается к исполнению. Выбранные меры осуществляются в соответствии с планом действий и в направлении целей экологического бюджета. Стадия отчета системы экоБЮДЖЕТА – баланс экологического бюджета – представляет информацию о достижениях системы. Этот отчетный механизм служит структурой для стадии оценки и обратной связи МПД 21, а также системой раннего оповещения, показывая, где необходимо какое-либо вмешательство.

В то время как экоБЮДЖЕТ вместе с МПД 21 обеспечивает подробную оценку и структуру того, что необходимо сделать, чтобы двигаться в направлении устойчивого развития, ИСО 14001 или ЭМАС могут внести вклад в создание плана действий. В стандарте СУОС существуют специальные рекомендации, как успешно выполнить природоохранную программу. Это требует планирования мер, непосредственно относящихся к экологическим задачам, и включает планы по вмешательству, когда экологические характеристики не приемлемы. Таким образом, подробная структура стандартов СУОС вносит вклад в оценку, данную МПД 21 и экоБЮДЖЕТОМ, которые в свою очередь обеспечивают ориентацию в направлении устойчивого развития.

4 ■ КРАТКИЕ ИТОГИ

Устойчивое развитие – это концепция, требующая принятия во внимание окружающей среды, общества и экономики при планировании и принятии решений. Экологическая устойчивость должна считаться фундаментом устойчивого общества и экономики, так как без окружающей среды общество и экономика не могут существовать.

Местная Повестка Дня 21 это директива местным сообществам для их устойчивого развития в 21 веке. МПД 21 была создана с помощью процесса публичных консультаций с результатом в виде плана действий для местного развития. Чтобы это план производил конкретные результаты, он должен внедряться с помощью системы управления окружающей средой. Это создаст структуру для внедрения экологических задач посредством использования специфических целей, выраженных количественно и с установленными сроками. Структура СУОС дополняет процедуру МПД 21, и их индивидуальные элементы поддерживают друг друга.

СУОС извлечет выгоду от осведомленности и мотивации публики и штата местного самоуправления, появившихся в ходе процесса МПД 21. Оценка развития в направлении устойчивости дается МПД 21. СУОС предлагает детальную структуру для его успешного, реального внедрения и его интеграции в процедуры планирования и управления местных самоуправлений.

Понятно, что местные самоуправления, будучи наиболее близкими к населению, должны играть наиглавнейшую роль в местном устойчивом развитии и совокупно – в региональном, национальном и глобальном устойчивом развитии. Местные самоуправления, внедряя системы управления окружающей средой, опирающиеся на задачи МПД 21, сделают все от них зависящее для местного устойчивого развития, и, действуя таким образом, они внесут весомый вклад в глобальное устойчивое развитие.

5 ■ ССЫЛКИ

DEEGAN, C. “Triple Bottom Line Reporting: A new reporting approach for the sustainable organisation”. Charter magazine. www.icaa.org.au-triple-tblsustainable.doc

DINGES, K., STEINBERG, L.-H., KRAMER, H.-J., FEULNER, A., FROMM, A., BINNEWIES, F., RETTENBACH, H., *LOKALE Agenda 21 in Hessen*. RKW-Verlag, Eschborn. 2000

ERDMENGER, C., BURZACCHINI, A., LEVETT, R. (Eds.) *Local Loops - How environmental management systems contribute to sustainability*. Proceedings of the European Commission Advanced Study Course on Local EcoInstruments. ICLEI, Freiburg. May 1999

ERI, V. “EMAS as a Tool for the Miskolc Local Agenda 21 Programme.” Paper written for City of Miskolc. Center for Environmental Studies, Budapest. 1999

HEWITT, H. *European Local Agenda 21 Planning Guide*. ICLEI, Freiburg. 1995

ISO (International Organization for Standardization). 1996. Environmental management systems – Specification with guidance for use. SABS ISO 14001:1996.

Local Government Management Board. *Corporate approaches to Local Agenda 21 through the implementation of EMAS*. Executive summary. Local Government Management Board, London. 1998

ROBRECHT, H. “Nachhaltige Stadtentwicklung - ein systematischer Rahmen”. in *Metropolen - Laboratorien der Moderne*. Matejovski, D., (Ed.) Campus Verlag, Frankfurt. 2000

UNEP /UNCHS (Habitat). *The SCP Process Activities: a snapshot of what they are and how they are implemented*. UNEP / UNCHS (Habitat) Sustainable Cities Programme. 1998

VAY, B., ROBRECHT, H., OTTO-ZIMMERMANN, K. *LA21 and ecoBUDGET - a discussion paper*. ICLEI, Freiburg. 2000