

РЕАЛИЗАЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

О. Печенюк

На прошедших Всемирном саммите по устойчивому развитию (ВСУР) в Йоханнесбурге (2002) и Общеввропейской конференции министров в Киеве (2003), в рамках Глобальной программы развития (Повестка-21), правительства стран ЦА приняли общие цели и обязательства. Международные организации и развитые страны в свою очередь приняли обязательства по поддержке усилий (программ и проектов) в достижении таких целей.

Десятилетний опыт новых независимых государств ЦА показал, что разрозненные усилия отдельных секторов, стран или международных организаций не приводят к ожидаемым результатам и не решили серьезных проблем окружающей среды и развития региона.

Конечными целями ЦАИ являются прекращение деградации экосистем, улучшение водообеспечения, сокращения бедности, развитие образования, достижение других Целей Тысячелетия на период до 2010- 2015 гг.

Центрально-Азиатская инициатива по устойчивому развитию является своего рода региональным документом, созданным для реализации субрегионального партнерства для устойчивого развития через процесс формирования общих целей и укрепления механизмов сотрудничества для устойчивого развития.

Системный уровень

Создание потенциала на системном уровне связано с общими рамками политики, в которых функционируют и взаимодействуют с внешней средой физические лица и организации, и в то же время осуществляются формальные и неформальные взаимоотношения между государственными органами, институтами гражданского общества и бизнесструктурами.

Насколько государственный сектор готов выполнять возложенные на него и взятые на себя обязательства, может служить индикатором положительного потенциала государства. При наличии большого количества ратифицированных конвенций, подписанных международных соглашений и инициатив, разработанных стратегий и программ в области устойчивого развития и рационального природопользования ответственные лица ключевых министерств и ведомств не имеют полной информации ни о содержании самих международных и региональных обязательствах страны, ни о четком делении функциональных обязанностей при межведомственном и межсекторальном взаимодействии. И лишь отдельные заинтересованные представители госучреждений владеют соответствующей информацией, непосредственно работают в проектах и программах, связанных с реализацией обязательств. Необходимо отметить, что интерес этих лиц не всегда соотносится с выполнением их функциональных обязанностей. Фактически ни одна из задач не реализуется систематически и в полном объеме. Ситуация относительно государственных структур, вовлеченных в реализацию международных обязательств, характеризуется отсутствием четких нормативных предписаний, регламентирующих и регулирующих деятельность системы в области рационального природопользования и устойчивого развития. Представители государственных структур руководствуются в своей деятельности субъективными представлениями и исходят из сложившейся политико-управленческой практики.

Коммуникация в данной области складывается эпизодически и стихийно и государство, как сектор, отвечающий за выполнение международных обязательств, довольно слабо нормирует и регулирует информационные потоки и коммуникативные пространства.

► Большинство инициатив межведомственного и межсекторального партнерства лежит в сфере требований международных организаций и их проектов. Фактически это реализуется в различной степени – от формальной (информирование о ходе проекта и уже принятых решениях), консультативной (консультации с общественностью и специалистами) до участия в принятии решений. И как следствие слабого межсекторального и межведомственного взаимодействия не достаточно развита координация реализуемых программ и процессов в республике.

Необходимо отметить, что согласование вопросов в области охраны окружающей среды и рационального природопользования с гражданским сектором, до процесса принятия решений, не имеет четких, юридически закрепленных механизмов. Неопределенны субъекты для согласования, сроки и обязательные итоговые документы, как результат согласования, не отработана процедура обратной связи.

► В ситуации противоречивых нормативных рамок возникает процесс отчуждения государственного чиновника в области охраны природы от целей и процесса природоохранной деятельности. Госучреждения вынуждены функционировать формально, чтобы обезопасить свое развитие и существование. Бюрократическая структура управления отраслью превращается в самоценность и требует ресурсов для воспроизводства. Политико-управленческая деятельность все больше направляется не на сохранение окружающей среды, а на соответствие и четкое соблюдение формализованных служебных обязанностей и нормативов. Сегодня изменить управленческий подход и организовать работу на долгосрочную перспективу объективно не мотивирован ни один из руководителей подразделений в силу доминирующего принципа кадрового подбора. Равно как и специалисты всех уровней не могут гарантированно рассчитывать на продолжение карьеры и профессиональный рост в рамках своего сегодняшнего места работы. Причина тому – частая и не всегда обоснованная смена руководства, отсутствие преемственности кадров, оценка специалистов не по деловым и профессиональным критериям, а по личной преданности и симпатиям.

► Государственное финансирование природоохранной деятельности осуществляется по остаточному принципу, это свидетельствует о том, что экологическое благополучие страны не стало государственным приоритетом. Государственные учреждения пытаются повысить свое благосостояние за счет привлечения внебюджетных ресурсов. Привлекая внебюджетные ресурсы, в том числе и на мероприятия по рациональному природопользованию и охране окружающей среды, природоохранные госучреждения зачастую «спекулируют» экологическими рисками, исходя из приоритетов международных донорских организаций.

При этом существует парадоксальная ситуация, когда на локальный мониторинг в районах стихийных бедствий уделяется больше внимания и ресурсов, нежели на устранение причин стихийных бедствий в целом по стране.

Количество разработанных проектов и привлеченных грантовых ресурсов от международных организаций на нужды окружающей среды, в том числе на выполнение международных обязательств, стало критерием и показателем успеха в деятельности госчиновников.

► Соотношение между внебюджетными и бюджетными средствами, как правило, диспропорционально, и внебюджетные средства многократно превышают бюджет. Тем не менее, до сих пор нет четкой и прозрачной системы отчетности использования внебюджетных ресурсов, привлекаемых госучреждениями.

Как из бюджетных, так и из привлеченных ресурсов на конкретные природоохранные мероприятия, как правило, доходит лишь небольшая часть ресурсов. Причинами такой ситуации является и то, что привлеченные внебюджетные ресурсы не демонстрируются в публичное пространство в полном объеме, поскольку у ведомств существует опасность сокращения бюджетных средств, а так же из-за конкуренции за ресурсы среди госчиновников внутри министерств и ведомств.

Системный анализ показал, что можно четко выявить две тенденции в политике стран в области устойчивого развития: одна, превентивная, ориентирована на предупреждение рисков регионального масштаба, другая – реактивная, связана с ликвидацией последствий локальных катастроф, которые обычно имеют характер возобновляющихся рисков. И реактивная политика преобладает в системе принятия решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Институциональный уровень

Наличие международных обязательств страны, в сочетании с наличием декларируемой политической воли и нормативной правовой базы, подразумевает необходимость эффективной системы исполнительных органов.

Создание потенциала на институциональном уровне сосредоточено на общем функционировании государственного учреждения и его действующих возможностях, а также на его способности приспосабливаться к изменениям. Оно ставит целью развить учреждение как общую систему, состоящую из физических лиц, групп и самого учреждения.

Насколько эффективно функционирует данная система в рамках реализации ЦАИУР, было проанализировано на основе функциональных анализов, представленных министерствами и ведомствами и тех ограничений, которые негативно сказываются на реальном выполнении соответствующих государственных организаций своих обязанностей. В настоящем исследовании рассматривались основные государственные исполнительные министерства и ведомства, осуществляющие координирующие, регулятивные и контролирующие функции и формирующие государственную политику в области рационального природопользования и охраны окружающей среды.

► Государственные учреждения имеют точно определенные задачи и функции, закрепленные их положениями и регламентами утвержденные в установленном порядке.

Специфичность целей и задач госучреждения при выполнении международных обязательств зависит прежде всего от наличия/отсутствия официально закрепленного статуса ключевого исполнительного агентства, что для госчиновников является основным критерием вовлеченности и ответственности за реализацию международных обязательств. При этом нормы, регулирующие деятельность любого типа лиц, ответственных за выполнение каких-либо международных обязательств, еще четко не определены, что препятствует интеграции отдельных индивидуальных позиций в институциональное целое.

► Сложное регулирование общественных отношений по отдельным компонентам окружающей среды (вода, воздух, почва, растительный и животный мир и т.д.) затрудняет соблюдение экологических требований, ложится тяжелым

административным бременем на природоохранные органы и объекты регулирования, затрудняет участие общественности. Координация между органами, выдающими разрешения по отдельным компонентам окружающей среды, и прочими участниками процесса очень ограничена.

В настоящее время хозяйствующие ведомства одновременно сами выполняют контрольные функции за своей деятельностью, а государственный контроль превращается в ведомственный, со всеми вытекающими последствиями. Дублирование и параллелизм структур и функций приводит к распылению бюджетных средств, кадрового потенциала и противоборству ведомств, что негативно отражается на осуществлении единой государственной политики в области устойчивого развития.

► Между природоохранными министерствами и ведомствами в стране часто ведется скрытая и явная борьба за ресурсы, а выполнение конкретных природоохранных мероприятий, в списке критериев при оценке выполнения функциональных обязанностей, находится далеко не на первом месте. Поскольку фактически эффективность охраны окружающей среды в стране не является главным критерием оценки деятельности государственных структур, а соответственно – стратегической целью этих структур. Необходимо отметить, что борьба за ресурсы идет как во имя самих бюрократических структур, так и отдельных лиц, работающих в этих организациях. То есть специалисты и лица, принимающие решения, в большинстве случаев не являются фактическими субъектами природоохранной деятельности и исполнителями международных обязательств, они лишь «симулируют» такую деятельность. В реальности они ведут бюрократическую борьбу за ресурсы в интересах госструктур и личностей. То есть, передача полномочий и выполнение международных обязательств превращается в деление материальных выгод.

С точки зрения создания и регулирования институциональных механизмов, государство еще не достигло оптимальной системы управления, которая позволяла бы соотносить конкурирующие интересы министерств и других институций, эффективно организовать реализацию прав, полномочий и ответственности.

► Существующее двойное подчинение ведомственных структур на территориях и наличие «двойного источника власти» на высшем уровне (Аппарат Правительства и Администрация Президента) ведет к смешению полномочий, прав и ответственности должностных лиц и, как следствие, неэффективное госуправление «для народа и в интересах народа».

► Участие представителей государственных органов на международных встречах часто является крайне безответственным и носит характер туристических поездок. Это происходит из-за того, что подбор кандидатов для участия в международных встречах осуществляется не по профессиональному принципу и функциональным обязанностям, а как поощрительная поездка за лояльность к руководству.

Частая реорганизация министерств и ведомств сказалась на том, что появилась проблема отсутствия преемственности по участию ведомств в международных процессах.

При этом международные организации не всегда успевают отслеживать изменения, происходящие в структуре управления природоохранных ведомств.

Существующая межведомственная разобщенность и конкуренция за ресурсы сказалась на том, что нередко информация о международных процессах и проектах и само участие в этих проектах стало закрытым для ведомств. Сложилась ситуация, когда госорганы стали нуждаться в некоммерческих организациях как в источниках информации по

международным процессам и своего рода медиаторах при межведомственном взаимодействии.

► Представители различных групп интересов при принятии решений, в том числе и в вопросах охраны окружающей среды и рационального природопользования, находятся в процессе перехода на рыночные отношения, только начинают осваивать логику рынка: логику капитала, рационализированного подхода к принятию решений, выбора подходов и осваивания успешных или кажущихся успешными моделей. Отсутствие аналитических навыков, незнание законов, дефицит информации, а порой и не умение работать с ней приводят к сбою в управленческой системе, а порой и к прямому нарушению национального и международного законодательства. Для использования потенциала рыночной логики и мотиваций требуются новые подходы к планированию, мониторингу, оценке и управлению, при этом предполагается партнерские отношения при межсекторальном и межведомственном взаимодействии в системе принятия решений по управлению природными ресурсами и экосистемами.

► Количество людей, вовлеченных в деятельность неправительственного сектора, намного превосходит госаппарат. Эти люди более активны и свободны, и в отличие от госчиновников, они не скованы многочисленными инструкциями. Сегодня все больше граждан, сталкивающихся с проблемами в области устойчивого развития, предпочитают обращаться в различные НКО, нежели в государственные структуры.

Для того, чтобы НКО занимали достойное место в системе общественных отношений, необходимо поддерживать их деятельность и стимулировать их открытость. Вовлечение НКО в общественно значимую деятельность происходит, как правило, только через участие в проектах, финансируемых донорскими организациями. Такая работа имеет локальный характер, но потенциал, накопленный многими организациями, позволяет им претендовать на более серьезную активность в масштабах регионов.

► В системе управления в государственных институтах доминируют краткосрочные прагматические решения и действия. Основными причинами сложившейся ситуации служит:

- быстрая и не всегда обоснованная смена руководящего состава;
- отсутствие преемственности кадров;
- нацеленность на выживание, а не на выполнение, в полном объеме, функциональных задач;
- низкая профессиональная пригодность, как представителей руководящего состава, так и ведущих работников природоохранных учреждений;
- ответственные должностные лица задействованы в большом количестве параллельных процессов международного и республиканского уровней, а при жестком дефиците времени, ресурсов и большом количестве функциональных обязанностей работа ведется формально;
- подбор кадров производится не по профессиональным качествам, а по личным симпатиям и родственным связям;
- приоритеты личных интересов перед профессиональными.

Таким образом, в политико-управленческой системе реализации международных обязательств происходит деформация трех уровней потенциала и индивидуальный уровень (стимулы и мотивации, основанные на политической и экономической реальности, на личных ценностях) оказывается наиболее действенным и доминирующим.

Индивидуальный уровень

Помимо международных соглашений и конвенций, существуют также и процессы изменения реальных экосистем, той самой окружающей среды, которая находится вокруг нас. В эту реальность вплетены жизни граждан нашей Республики, которые своими действиями, реализуя свою повседневную практическую деятельность, в том числе и в рамках международных программ и проектов, воздействуют на состояние окружающей среды. Здесь уровень возможного влияния определяется качеством индивидуального исполнения норм и правил, принятых на системном и институциональном уровнях.

Бытует мнение, что экологические проблемы автоматически могут быть решены после повышения благосостояния населения и преодоления бедности в стране. Однако, как показывает практика развитых государств, решение экономических проблем не приводит к «снятию» экологических проблем, а поднимает их на следующий уровень. Возможно, неслучайно именно в развитых государствах и появилось понятие устойчивого развития. Если рассматривать устойчивое развитие как определяющую рамку для развития экономики и снятия социальной напряженности с учетом возможности природной среды к самовосстановлению, то степень активности различных групп интересов в достижении целей устойчивого развития прямо пропорциональна уровню информированности о выгодах и заинтересованности в реализации обязательств. Информация должна предоставляться на доступном языке, с учетом ценностей, традиций и национальных особенностей природопользователя.

В настоящий момент характер и степень включенности представителей которой сиюминутные нужды выживания не располагают к решению различных групп интересов в процесс реализации обязательств отличается в целях и представлениях каждой группы, что обусловлено фактической ситуацией, в государственных вопросах. В большинстве своем индивидуумы, на уровне местных сообществ, не имеют достаточных профессиональных знаний и навыков для участия в процессе принятия решений.

Таким образом, при анализе уровней заинтересованности различных групп интересов при реализации международных обязательств, мы имеем дело с иерархией мотиваций, где доминируют мотивации индивидуального уровня.

Не системный и институциональный уровни диктуют рамки, а индивидуальный уровень потенциала определяет пределы реализуемости международных обязательств. Следовательно, необходимо стратегически развивать системный и институциональный уровни, а оперативные мероприятия должны быть сфокусированы на индивидуальном уровне.

Внедрение механизмов межведомственного и межсекторального взаимодействия на системном, институциональном и индивидуальном уровнях в политико-управленческую систему может представлять собой совокупность сдержек и противовесов коррупционным механизмам, злоупотреблению служебным положением, оценкам и признанию деятельности на основе личных симпатий, то есть будет означать фактическое укрепление системы управления.