



Оценка оценок
окружающей среды Европы

1 Обзор текущего положения

Ключевые выводы

На состоявшейся в Белграде в 2007 году шестой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» министры окружающей среды дали новое поручение подготовить следующий общеевропейский доклад и просили ЕАОС рассмотреть возможность проведения пятой оценки. В то же время прозвучал призыв к реформированию процесса «Окружающая среда для Европы» с целью более четкого определения его ориентиров и повышения его актуальности для проводимой политики. В начале 2009 года Комитет по экологической политике ЕЭК ООН одобрил план реформы, который был утвержден ЕЭК ООН на ее шестьдесят третьей сессии.

Проводившаяся в течение двух лет после Белградской конференции проработка вопроса о подготовке пятой оценки выявила необходимость в реформе самого процесса. Об этом уже упоминалось в докладе ЕАОС для Белградской конференции министров 2007 года, посвященном извлеченным урокам, которые будут использоваться в будущих экологических оценках и проводимой в регионе работе по представлению отчетности ⁽⁴⁾. В этом докладе сделаны выводы о том, что для совершенствования общеевропейской оценки необходимо:

- Обеспечить систематический обмен данными (как минимум один раз в год) со странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (странами, охваченными Европейской политикой добрососедства ЕС, Российской Федерацией и странами Центральной Азии).
- Укреплять сотрудничество и партнерство между международными организациями путем проведения совместной работы, направленной на получение качественной экологической информации, обмен имеющейся информацией и повышение эффективности координации их запросов странам о представлении информации.
- Продолжить деятельность Рабочей группы по мониторингу и оценке окружающей среды ЕЭК ООН на более регулярной основе.
- Проводить открытые консультации со странами на различных этапах подготовки докладов.

⁽⁴⁾ Записка ЕАОС "Общеевропейские доклады об оценке состояния окружающей среды и сопутствующая деятельность: уроки, извлеченные по результатам подготовки Белградского доклада в сотрудничестве со странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии" (ECE/CEP/AC.10/2008/3), 10 июня 2010 года.

С учетом основных задач, поставленных на общеевропейском уровне, при рассмотрении вопроса о реформировании общеевропейского процесса проведения экологических оценок были учтены два обстоятельства последнего времени:

- i) инициатива Европейского союза (ЕС) в отношении Совместной системы экологической информации (SEIS) (<http://www.eea.europa.eu/about-us/what/shared-environmental-information-system>); и
- ii) опыт, накопленный Организацией Объединенных Наций в ходе подготовки оценки оценок морской среды, которая начала проводиться в 2005 году в соответствии с резолюцией 60/30 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (<http://www.unga-regular-process.org/>).

С учетом этих обстоятельств в 2009 году Комитет по экологической политике ЕЭК ООН принял решение провести оценку существующих оценок окружающей среды Европы и не осуществлять новую пятую общеевропейскую оценку состояния окружающей среды. Эта оценка, названная «Оценка оценок окружающей среды Европы», была проведена ЕАОС под контролем руководящей группы с целью содействия подготовке доклада для Конференции в Астане.

Решение о развитии процесса ЕЕ-АоА получило признание в качестве важного первого шага в реформировании будущих оценок окружающей среды Европы. Основная задача заключается в «проведении критического обзора и анализа существующих экологических оценок, имеющих актуальное значение для региона, а также двух отобранных для Конференции в Астане тем с целью выявления пробелов, которые необходимо устранить, и приоритетов, которые следует учитывать при проведении оценок, позволяющих на постоянной основе отслеживать состояние окружающей среды в общеевропейском регионе» (ECE/EX/2010/L.6, приложение I, пункт 1).

Хотя первой основной задачей этого процесса являлась подготовка доклада для Конференции министров в Астане, он рассматривался в качестве долгосрочной деятельности, которая может продолжиться и после Конференции и охватить другие темы, а также создать основу для развития устойчивого процесса проведения оценки по всем экологическим темам, в том числе с целью регулярного обновления соответствующей информации и обмена ей.

Таким образом, ЕЕ-АоА представляет собой не новую оценку экологических проблем, а анализ и оценку получивших отражение в последних общеевропейских оценках методов и базовой информации, на основе которых ведутся обсуждения на уровне политики, направленные на закрепление позитивных результатов. За основу для подготовки ЕЕ-АоА были взяты две темы Конференции в Астане, а именно: водные ресурсы и связанные с водой экосистемы и «зеленая» экономика.

Помимо уже наработанной методологии проведения оценки оценок (АоА) в настоящей оценке впервые использован целый ряд новых подходов, которые можно резюмировать следующим образом:

1. *Усиление сопричастности благодаря партисипативному процессу* – ведущую роль в процессе ЕЕ-АоА сыграли отдельные страны, которые благодаря своим специализированным сетям вносили

информационный вклад в него и участвовали в критическом анализе. Помимо стран активный вклад в процесс внесли вспомогательные органы и программы Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), ЕАОС и другие международные организации, в частности Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в рамках своих согласованных усилий на общеевропейском и региональном уровнях; в последнем случае особую роль сыграл конкретный вклад региональных экологических центров (РЭЦ) в подготовку четырех субрегиональных докладов об АоА при координации ЕАОС.

2. *Модульный и гибкий подход на различных уровнях* – процесс ЕЕ-АоА может протекать на национальном и на более высоком уровнях благодаря процедуре агрегирования, которая позволяет проводить „региональные оценки“. С этой целью одновременно было разработано четыре региональных модуля АоА со сходной тематикой, которые позволяют обеспечивать охват стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также Российской Федерации. Аналогичным образом процесс АоА может быть дезагрегирован с национального до субнационального/локального уровней, что может иметь важное значение для таких больших стран, как Российская Федерация. Помимо этого модульный подход отличается гибкостью и поддается тиражированию.
3. *Конкретность и неоднородность тем* – ЕЕ АоА посвящена двум сложным и совершенно разным темам. Основная задача заключалась в том, чтобы понять и уяснить их сложность как на национальном, так и региональном уровнях благодаря использованию общих инструментов, которые должны быть максимально простыми, с тем чтобы ими мог эффективно пользоваться широкий круг участников.
4. *Обеспечение согласованности благодаря принятию руководящих принципов и наращиванию потенциала* – в связи с тем, что странам и международным организациям было предложено назначить своих представителей для участия в процессе оценки, возникла настоятельная необходимость в подготовке руководящих принципов для обеспечения единого понимания процесса и поставленных задач. Кроме того, ЕАОС занималось подготовкой кадров и оказывало помощь с целью обеспечения согласованности и последовательности процесса, а также наращивания потенциала для проведения оценок в будущем.
5. *Интерактивная информационно-технологическая платформа для получения и распространения результатов* – с учетом большого числа заинтересованных сторон, участвующих в процессе оценки, крайне важное значение приобретает создание единой платформы для загрузки информации и обмена ею. Портал ЕЕ-АоА (<http://aoa.ew.eea.europa.eu/>) выполняет функции хранилища знаний и инструмента для обработки/анализа данных, что позволяет готовить краткие обзоры и статистические данные для широкой общественности.
6. *Разработка и обогащение методологии и инструментария АоА* – все инструменты, применяемые в рамках процесса ЕЕ-АоА, включая информацию об их разработке и технических характеристиках, размещены на портале ЕЕ-АоА для последующего использования. Эти инструменты могут также рассматриваться в качестве результатов и продуктов процесса оценки.

1 Обзор текущего положения

1.1 Контекст, цели и задачи

1.1.1 Введение

Экологическая информация является важнейшим компонентом процесса формирования и реализации экологической политики. Это было признано еще на Первой конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Добржишском замке в окрестностях Праги в июне 1991 года. За прошедшие с тех пор годы представления о том, какие типы информации необходимы на различных этапах политического процесса, и кому должна быть адресована эта информация, получили дальнейшее развитие. В частности, улучшилось понимание того, какая информация необходима заинтересованным сторонам для мониторинга процесса реализации политики и оценки его эффективности, и чем эта информация отличается от той, которая может использоваться для выявления новых проблем. В процессе формирования и реализации политики (политическом цикле) можно выделить шесть основных этапов, причем данные и информация играют центральную роль на всех этих этапах (см. рис. 1.1).

Европейское агентство по окружающей среде (ЕАОС) на протяжении последних 20-ти лет подготовило четыре панъевропейских доклада о состоянии окружающей среды Европы в целях поддержки процесса ЕЭК ООН – «Окружающая среда для Европы»⁽⁵⁾. С течением времени эти публикации в сочетании с рядом других докладов (включая четыре пятилетних доклада о состоянии и перспективах окружающей среды, подготовленные ЕАОС и охватывающие территорию стран – членов и партнеров этой организации) позволили сформировать всестороннюю картину экологических проблем в панъевропейском регионе.

С целью дополнения этой картины и поддержки очередной Конференции министров «Окружающая среда для Европы» (Астана, 2011 год) Европейское агентство по окружающей среде при поддержке ЕЭК ООН подготовило доклад «Оценка оценок окружающей среды Европы (ЕЕ-АоА)». В центре внимания этого доклада находятся две основные темы Конференции министров: водные ресурсы и связанные с водой экосистемы, и «зеленая» экономика. Многие районы Европы сталкиваются с острыми и все более усугубляющимися проблемами, связанными с количеством и качеством водных ресурсов. В этой связи особое значение приобретают трансграничные решения регионального уровня. «Зеленая»

(5) Процесс «Окружающая среда для Европы», см.: <http://www.unece.org/env/efe/welcome.html>.

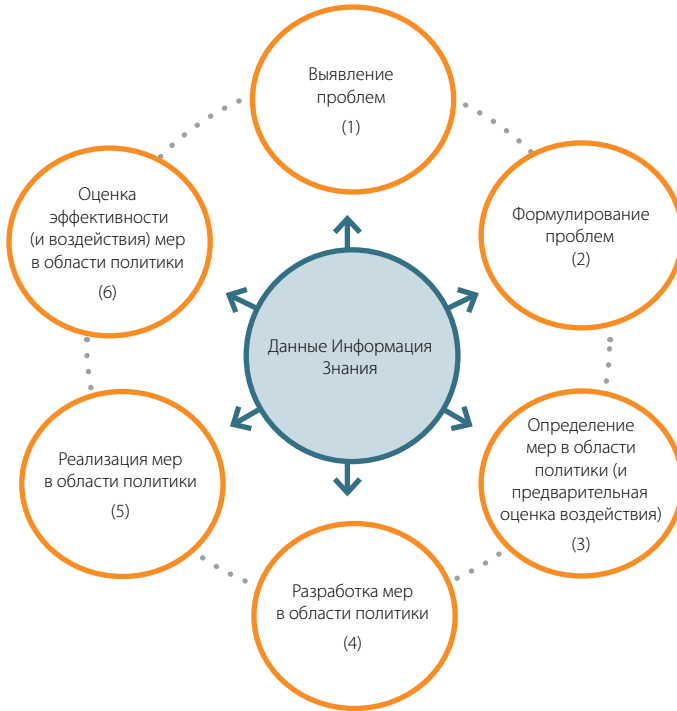


Рисунок 1.1: Цикл формирования и реализации политики (Источник: ЕАОС).

экономика дает надежду на более справедливое и устойчивое развитие, обеспечивающее бережное отношение ко всем видам природного капитала, включая водные ресурсы.

Однако какие результаты достигнуты в этих областях? Располагаем ли мы информацией, необходимой для ответа на этот вопрос? Используются ли корректные подходы к анализу и оценке того, что мы знаем, в целях поддержки политического процесса? Исходя из объема опубликованных докладов о состоянии окружающей среды, количества имеющихся показателей и доступных массивов данных можно заключить, что наши знания об этих проблемах огромны. Но оказывает ли вся эта информация действительное влияние на политический процесс, и используются ли ресурсы, выделяемые для проведения оценок, наилучшим возможным образом?

Цель данного доклада состоит в исследовании этих вопросов посредством оценки оценок – инвентаризации существующих оценочных докладов и информационных ресурсов, обзора их содержания и анализа того, как все они используются в совокупности. Общая цель этой оценки оценок состоит в улучшении процессов постоянной оценки состояния окружающей среды Европы.

1.1.2 Увеличение количества докладов, посвященных оценке состояния окружающей среды Европы

С 1995 года объемы имеющейся экологической информации и количество оценок существенно выросли. Одним из проявлений этой тенденции является более частая публикация национальных докладов о состоянии окружающей среды, докладов, основанных на показателях, сборников экологической статистики, а также обзоров национального уровня, посвященных конкретным темам и отраслям, например, транспорту, энергетике и сельскому хозяйству.

В настоящее время гораздо больше докладов готовится и на надстрановом, трансграничном уровне. Эти публикации посвящены, например, трансграничным речным бассейнам, другим экологическим единицам, таким как горные системы (например, Карпаты), а также озерам и внутренним морям, включая Аральское, Каспийское, Балтийское и Черное море. Более того, помимо вышеупомянутых панъевропейских оценок и оценок для региона ЕАОС, в европейском регионе также готовятся оценочные доклады в рамках международных природоохранных соглашений. Наиболее недавним примером таких докладов является вторая Оценка состояния трансграничных рек, озер и подземных вод, выполненная в рамках Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер.

В результате увеличения количества докладов некоторые ранее существовавшие пробелы в данных были заполнены, а доклады в настоящее время готовятся на основе более актуальной информации. Однако данные и информация по различным частям панъевропейского региона все еще не являются одинаково доступными, и требуются значительные усилия по их гармонизации. Возможно, наиболее важным является то, что открытым остается вопрос о вкладе многочисленных докладов и оценок экологического характера в формирование и реализацию политики, а также улучшение состояния окружающей среды.

1.1.3 Эффективность и результативность оценок окружающей среды в Европе

С одной стороны, увеличение количества докладов о разнообразных оценках окружающей среды является благоприятным фактором, поскольку Орхусская конвенция в явном виде содержит требования подготовки национальных докладов о состоянии окружающей среды, а также улучшения доступности экологической информации (см. вставку 1.1).

Однако, с другой стороны, увеличение количества оценочных докладов в Европе, а также объемов экологической информации в целом на протяжении последних 15–20 лет привело к неясности общей картины, а также возникновению конкурирующих потребностей в ресурсах в условиях пересечения круга задач и дублирования усилий различных инициатив и организаций. В то же время в некоторых приоритетных областях все еще сохраняются значительные пробелы, требующие заполнения.

Перед началом работы над Оценкой оценок было признано, что подготовка очередного панъевропейского доклада о состоянии окружающей среды не только создаст ситуацию конкуренции за ограниченные ресурсы с процессом подготовки пятилетнего доклада по странам ЕАОС, который должен быть выпущен в 2010 году, но и отвлечет силы и внимание от решения такой

Вставка 1.1

Орхусская конвенция

Принятая в 1998 году Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) является природоохранным соглашением нового типа, которое:

- увязывает экологические права и права человека в традиционном понимании;
- признает наши обязательства перед грядущими поколениями;
- отмечает, что необходимым условием устойчивого развития является участие всех заинтересованных сторон;
- увязывает подотчетность органов власти и охрану окружающей среды;
- сосредоточено на взаимодействии общественности и государственных органов в контексте демократических механизмов.

Предмет Орхусской конвенции касается самым непосредственным образом взаимоотношений между народом и органами управления. Эта Конвенция представляет собой не только соглашение в области окружающей среды – в ней также рассматриваются такие вопросы, как подотчетность, гласность и способность органов управления реагировать на требования общественности.

Орхусская конвенция закрепляет права общественности, а также обязанности Сторон и государственных органов в отношении доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию. Кроме того, Орхусская конвенция является образцом нового подхода к участию общественности в подготовке и реализации международных соглашений.

Источник: сайт ЕЭК ООН: <http://www.unece.org/env/pp/>.

необходимой долгосрочной задачи, как формирование усовершенствованной системы, способной обеспечить непрерывность и результативность процесса оценки.

Было также признано, что выводы прошлых докладов, например, Белградской оценки 2007 года, не утратили актуальности и могут быть полноценным образом использованы при планировании и определении приоритетов предстоящей конференции в Астане, так как, к сожалению, большинство экологических проблем, рассмотренных в докладах, носят долгосрочный и даже хронический характер. Более того, было признано, что новые доклады, подготовленные в рамках других процессов, например, подготовленный ЕАОС доклад «Окружающая среда Европы – состояние и перспективы 2010 (SOER2010)», а также вторая Оценка состояния трансграничных вод, освещают, хотя и в более ограниченных географических и тематических рамках, значительную часть вопросов, которые должны быть рассмотрены в Пятом панъевропейском докладе.

Таким образом, становилось все более очевидным, что принятию решения о подготовке новых оценочных докладов европейского уровня, посвященных окружающей среде, а также планированию и началу работы над такими докладами должен предшествовать широкий анализ инициатив в смежных областях и аналогичных докладов, подготовленных в прошлом. Кроме того, необходимо более четко определять конкретные цели новых докладов, а также их связь с другими инициативами такого рода. Это ставит ряд вопросов в отношении:

- количества оценочных докладов, посвященных окружающей среде, которые в настоящее время планируются или готовятся в Европе;
- подходов к принятию решений о подготовке таких докладов и собственно их подготовке;
- результативности докладов с точки зрения их практического использования.

В целом, вопросы такого рода могут быть отнесены к одной из двух широких областей:

- 1) *Эффективность процесса* (подготовки оценочных докладов): Подготовка докладов создает нагрузку на различные стороны, участвующие в процессе, в особенности на страны, ответственные за предоставление данных и анализ результатов, но также и на различные организации. Подготовка многочисленных докладов при отсутствии координации и обеспечения адекватными ресурсами может вести к возникновению конкурирующих потребностей, проблемам с согласованностью и качеством результатов, а также чрезмерной нагрузке на ограниченные ресурсы.
- 2) *Результативность* (практическое применение выводов оценочных докладов): Доклады о состоянии окружающей среды направлены на улучшение процесса обеспечения политического процесса и конкретных мероприятий экологическими знаниями, однако предположение о том, что эффективность этого процесса прямо пропорциональна количеству подготовленных докладов, представляется сомнительным.

1.1.4 Процесс, предшествовавший проведению ЕЕ-АоА

На Шестой конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Белграде в 2007 году, министры начали реформу процесса «Окружающая среда для Европы» с тем, чтобы сделать его более целенаправленным и повысить его значимость для политического процесса. Проект плана реформы был одобрен Комитетом по экологической политике ЕЭК ООН (UNECE/СЕР) в январе 2009 года и утвержден 63-й сессией ЕЭК ООН (30 марта – 1 апреля 2009 года).

План реформы предполагает, что при принятии решения о выборе приоритетных тем для Конференций министров должны учитываться «предварительные результаты имеющихся оценок и статистических докладов о состоянии окружающей среды», а «официальная основная документация», которая готовится к Конференциям министров, должна ограничиваться «панъевропейской оценкой и докладами по конкретным темам».

После одобрения плана реформы Комитет по экологической политике ЕЭК ООН обратился к ЕАОС с просьбой об организации консультаций на высоком уровне со странами и организациями, участвующими в процессе, а также региональными и международными партнерами относительно вариантов подготовки очередной панъевропейской оценки. Цель консультаций, организованных с учетом рекомендаций Четвертого оценочного доклада ЕАОС об анализе опыта подготовки докладов о состоянии окружающей среды, состояла в формировании более ясного представления о будущем панъевропейском процессе оценки окружающей среды, а также более конкретном определении того, какие документы должны быть подготовлены к Конференции министров в Астане в 2011 году.

Предметом консультаций на высоком уровне, организованных ЕАОС 3 июля 2009 года, были следующие пять основных вопросов:

- необходимость подготовки и способы использования будущих панъевропейских оценок окружающей среды, в особенности в качестве материалов к Конференции министров в Астане в 2011 году;
- актуальный опыт и существующие тенденции в области подготовки оценочных докладов и использования их результатов для поддержки основанных на знаниях процессов разработки и реализации экологической политики, а также принятия решений в регионе;
- способы повышения эффективности различных процессов оценки состояния окружающей среды, организуемых в Европе на различных уровнях, за счет развития связей между процессами, информационного обмена и сотрудничества;
- подходы к взаимодействию с заинтересованными сторонами и конкретные способы оптимизации взаимосвязанных процессов подготовки, распространения и использования докладов с долгосрочной целью формирования рационально организованного и устойчивого процесса оценки, используемого для различных целей, в том числе за счет организации необходимого взаимодействия между всеми задействованными лицами, организациями и другими элементами процесса;
- важнейшие пробелы в знаниях, требующие приоритетных действий по улучшению информационной базы подготовки докладов, и постепенное расширение Совместной системы экологической информации на основе ее принципов и компонентов.

Все эти вопросы рассматривались как в связи с конкретным процессом «Окружающая среда для Европы», включая подготовку к конференции в Астане, так и в более широком контексте, в связи с началом формирования долгосрочного, устойчивого и регулярного процесса оценки и освещения состояния окружающей среды Европы. Было достигнуто согласие относительно будущего места и роли усовершенствованного процесса мониторинга и оценки состояния окружающей среды панъевропейского региона, открытого для партнерства и участия всех стран и организаций региона.

Учитывая новые возможности, появившиеся на панъевропейском уровне, при обсуждении подходов к реформированию панъевропейского процесса оценки состояния окружающей среды особое внимание уделялось двум недавним инициативам:

- i) инициативе ЕС по созданию Совместной системы экологической информации (SEIS) (<http://www.eea.europa.eu/about-us/what/shared-environmental-information-system>);
- ii) опыту ООН по подготовке Оценки оценок состояния морской среды, начатой в 2005 году в соответствии с резолюцией 60/30 Генеральной Ассамблеи ООН (<http://www.ungea-regular-process.org/>).

В результате подробных обсуждений на заседании Комитета по экологической политике ЕЭК ООН в октябре 2009 года было принято решение провести оценку ранее подготовленных в Европе оценок состояния окружающей среды (докладов и других аналитических публикаций) вместо подготовки нового доклада о пятой панъевропейской оценке. Комитет обратился к ЕАОС с просьбой о проведении такой оценки, получившей название «Оценка оценок окружающей среды Европы» (далее – ЕЕ-АоА), под общим руководством специальной Руководящей группы, созданной

Вставка 1.2

Оценка оценок состояния морской среды ООН – первый шаг на пути к регулярному процессу

Организованная под эгидой ООН Оценка оценок состояния морской среды (АоА морской среды), в которой приняли участие различные страны, международные организации, эксперты и неправительственные организации, стала важным достижением. Цель процесса состояла в анализе результатов многочисленных оценок состояния морской среды, выполненных на региональном и глобальном уровне к моменту проведения оценки оценок, а также в подготовке рекомендаций по оптимизации и совершенствованию подобных процессов в будущем для повышения качества и эффективности оценок.

Наиболее ценной составляющей процесса АоА морской среды стало формирование «сети знаний». В целом, процесс продемонстрировал важность таких факторов, как научная достоверность, значимость для политического процесса и легитимность для обеспечения результативности оценки. Было показано также, что существенную роль играет качество потоков данных и выбранных показателей. Наконец, существенным фактором успеха является качество планирования процесса оценки и управления им.

Хотя с содержательной точки зрения процесс был ограничен вопросами состояния морской среды, опыт АоА морской среды послужил ориентиром и отправной точкой для осуществления Оценки оценок окружающей среды Европы.

для координации подготовки доклада к конференции в Астане. Это решение было утверждено Исполнительным комитетом ЕЭК ООН в феврале 2010 года, что создало условия для начала процесса ⁽⁶⁾.

В согласованном документе общая цель процесса была определена как «оценка региональных потребностей, приоритетов и долгосрочных механизмов, позволяющих обеспечить постоянный анализ состояния панъевропейской окружающей среды», а также формирование конкретных предложений в этом направлении, включая «рекомендации по развитию Совместной системы экологической информации (SEIS) в регионе».

Первая международная оценка оценок, предметом которой было состояние морской среды (вставка 1.2), позволила заложить основы для разработки регулярного процесса глобального обмена информацией и оценки. Хотя первым значительным результатом ЕЕ-АоА должна быть подготовка доклада к Конференции министров в Астане, посвященного двум основным темам конференции (водные ресурсы и связанные с водой экосистемы, а также «зеленая» экономика), данный процесс рассматривался и в более широком контексте. Предполагалось, что процесс Оценки оценок должен перерасти в долгосрочную деятельность, которая может быть продолжена и после конференции, охватывая другие вопросы и образуя основу для развития устойчивого процесса оценки во всех областях, имеющих отношение к окружающей среде, включающего, среди прочего, регулярное обновление и распространение соответствующей информации.

Сравнивая задачи ЕЕ-АоА с АоА морской среды, посвященной единственной теме, следует отметить, что две основные темы Конференции министров в Астане не могут рассматриваться как отдельные и независимые друг от друга, поскольку они взаимосвязаны, хотя и носят разный характер. Это связано с тем, что водные ресурсы и связанные с водой экосистемы образуют часть основных «активов» «зеленой» экономики, тогда как «зеленая» экономика представляет собой совокупность принципов, целей и действий в социально-экономической сфере, которые не только предполагают использование этих активов для повышения благосостояния человека, но и, как ожидается, должны оказывать на эти активы положительное влияние, укрепляя их устойчивость к возможным воздействиям в будущем. Таким образом, с самого начала процесса ЕЕ-АоА было признано, что, если в области водных ресурсов возможно говорить об оценке оценок в более или менее определенном смысле, то применительно к «зеленой» экономике это понятие является намного менее ясным вследствие широты концепции «зеленой» экономики и ряда концептуальных неопределенностей.

1.2 Что такое Оценка оценок?

Оценка оценок (АоА) направлена на реформирование процессов обмена экологической информацией и оценки состояния окружающей среды, осуществляемых с целью поддержки политического процесса. Соответствующая проблематика полностью стыкуется с теми проблемами в области экологической информации и данных, на решение которых была изначально направлена инициатива Совместной системы экологической информации. Таким образом, АоА, предметом

⁽⁶⁾ Учреждение Руководящей группы по экологическим оценкам и ее круг ведения. ЕСЕ/ЕХ/2010/Л.6. 18 декабря 2009 года. Тридцать четвертое совещание Исполнительного комитета ЕЭК ООН, Женева, 26 февраля 2010 года.

которой являются процессы оценки, фактически открывает новое направление деятельности по развитию SEIS.

Настоящий раздел посвящен краткому описанию основных критериев и аналитических моделей, положенных в основу и использованных для оценки конкретных оценок. Раздел 1.3 дополняет это описание, носящее концептуальный и несколько идеализированный характер, сведениями о практическом осуществлении Оценки оценок; кроме того, в разделе приведено сравнение процесса ЕЕ-АоА с АоА морской среды. Задачей этих двух разделов является не только описание концептуальной и методической основы ЕЕ-АоА, но и объяснение и обсуждение конкретных подходов и методов, использованных в процессе анализа, что может облегчить их практическое применение в других контекстах.

1.2.1 Что такое оценка?

Строго говоря, оценка представляет собой формализованный процесс анализа на основе различных стандартов или критериев. Как правило, оценки в области окружающей среды либо представляют в более доступной для понимания форме результаты научных исследований процессов, протекающих в окружающей среде, либо отслеживают динамику изменений в окружающей среде или результаты деятельности, часто на основе установленных стандартов качества окружающей среды, нормативов или целевых показателей. В контексте целей настоящего доклада, направленного на совершенствование управления знаниями об окружающей среде в интересах поддержки политического процесса, предполагается, что целью оценок окружающей среды является поддержка разработки и реализации экологической политики и, более широко, содействие передаче знаний и информации через так называемый «интерфейс между наукой и политикой».

1.2.2 Критерии и модели для Оценки оценок

Как было отмечено в разделе 1.1, в центре внимания ЕЕ-АоА находятся две основных характеристики – эффективность процессов подготовки оценок и результативность оценок. Для анализа этих характеристик используются две основные модели.

Модель «актуальность – достоверность – легитимность» (SCL) ⁽⁷⁾ задает критерии для анализа результативности оценок. Например, анализируя то, каким образом и исходя из каких соображений принимается решение о проведении оценки, можно оценивать актуальность оценок для политического процесса. Анализ информационной основы оценки и использованных источников данных позволяет составить представление о ее достоверности. Наконец, анализ участия заинтересованных сторон в процессе оценки позволяет оценить уровень ее легитимности, определяющий степень практического использования ее результатов и, в конечном счете, вклад оценки в реальное улучшение состояния окружающей среды. Эти аспекты не являются независимыми друг от друга, и анализ на основе данной модели может способствовать выявлению

⁽⁷⁾ Cash, D., Clark, W., Alcock, F., Dickson, N., Eckley, N., and Jäger, J., 2002. 'Salience, Credibility, Legitimacy and Boundaries: Linking Research, Assessment and Decision Making'. John F. Kennedy School of Government Faculty Research Working Paper RWP02-046. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

компромиссов между соответствующими приоритетами, являющихся или не являющихся результатом сознательного выбора.

Компоненты SEIS в совокупности образуют вторую модель, имеющую отношение как к эффективности, так и результативности оценки:

- i) общее содержание: использование общей системы показателей способствует взаимосвязи между различными процессами оценки и их оптимизации (эффективность), а также повышает их актуальность для политического процесса (результативность);
- ii) организационные аспекты: наличие согласованных институциональных механизмов повышает доступность и открытость информации (эффективность и результативность);
- iii) инфраструктура и инструменты: наличие инструментов отчетности снижает нагрузку на национальные органы, связанную с распространением информации (эффективность), и способствует улучшению качества отчетности (результативность).

Кроме того, разработанные ЕАОС аналитические модели MDIAK и ДС-Д-С-В-Р (см. вставки 1.3 и 1.4) представляют собой полезные инструменты, которые могут быть использованы для более детального анализа типов информации, на которой базируются анализируемые оценки. При этом

Вставка 1.3

«Цепочка отчетности» MDIAK

Для определения и разграничения различных типов информации, необходимых, в частности, для национальной отчетности с целью поддержки политического процесса, ЕАОС использует модель MDIAK, включающую следующие компоненты (в обратном порядке):

- К** Необходимые **знания** (Knowledge)
- A** Необходимые **оценки** (Assessments)
- I** Необходимые **показатели** (Indicators)
- D** Необходимые **данные** (Data) на европейском уровне
- M** Деятельность по **мониторингу** (Monitoring) для получения необходимых данных

Вставка 1.4

Аналитическая модель ДС-Д-С-В-Р

Для структурирования анализа взаимосвязей между окружающей средой и социально-экономической деятельностью человека ЕАОС использует модель «движущие силы – давление – состояние – воздействие – реагирование» (ДС-Д-В-С-Р). Эта модель используется при планировании оценок, разработке показателей и информировании о результатах. Кроме того, она может применяться для совершенствования процессов экологического мониторинга и сбора информации.

«цепочка отчетности» MDIAK позволяет проанализировать характер информационной базы оценки и то, возможно ли проследить происхождение использованной информации. Это связано с таким компонентом модели SCL, как достоверность. Аналитическая модель ДС-Д-С-В-Р позволяет проанализировать область охвата оценки и то, содержит ли последняя комплексный анализ причинно-следственных связей или же ограничивается более узким подходом, например, простым описанием состояния окружающей среды.

1.2.3 Применение моделей

В рамках AoA могут быть рассмотрены два взаимодополняющих аспекта анализируемых докладов и процессов оценки. Первый из них касается используемых методологических подходов и информации, лежащей в основе оценки. В этой связи могут ставиться следующие вопросы:

Какие виды оценок существуют, и каков характер и объем информации, лежащей в их основе? Каким образом выполняются оценки? Иными словами, каким именно образом мы узнаем то, что узнаем в результате оценок?

Второй аспект касается самих экологических проблем и вопросов, являющихся предметом анализируемых докладов. В этом контексте речь может идти о следующих вопросах:

Что именно сообщает та или иная оценка о рассматриваемых вопросах? Каковы существующие в Европе представления о данных вопросах, включая связанные с ними традиционные и возникающие проблемы, а также подходы к их решению?

При разработке AoA морской среды основное внимание уделялось первому аспекту. Систематический анализ методологических подходов и данных, лежащих в основе широкого диапазона существующих оценок, позволил сформулировать выводы и рекомендации относительно организации регулярного процесса, способного обеспечить постоянную оценку состояния морской среды в мировом масштабе. Предполагается, что результатом этого нового процесса будет подготовка докладов о состоянии морской среды на глобальном уровне.

Аналогичная ситуация имеет место и в случае данной Оценки оценок, призванной осуществить систематический анализ существующих европейских процессов оценки окружающей среды в качестве предпосылки для формирования устойчивого процесса оценки в будущем. Поэтому ЕЕ-АоА не является новой оценкой экологических проблем, а представляет собой анализ и оценку методик и информации, лежащей в основе существующих докладов и процессов оценки.

1.3 Процесс ЕЕ-АоА на практике

Этот раздел посвящен практической реализации процесса ЕЕ-АоА. В нем приведен обзор ключевых элементов и подходов процесса, а также предположений, положенных в его основу. Кроме того, раздел содержит сравнение ЕЕ-АоА и АоА морской среды, а также обсуждение опыта ЕЕ-АоА.

1.3.1 Основные элементы ЕЕ-АоА

Ниже приведено описание основных элементов процесса ЕЕ-АоА с указанием новых элементов по сравнению с АоА морской среды.

Связи с SEIS

С самого начала процесс ЕЕ-АоА поддерживал тесную связь с проектом развертывания Совместной системы экологической информации (SEIS) в панъевропейском регионе, стремясь обеспечить согласованность с основными компонентами SEIS и соответствие ее руководящим принципам. Концептуальная структура процесса ЕЕ-АоА организована вокруг следующих основных составляющих:

- i) управление: институциональная организация процесса, сотрудничество, цели и задачи, взаимодействие и обмен информацией;
- ii) инфраструктура и сервисы: поддержка управления и обмена данными и их совместного использования, а также любые разработки, совместимые с INSPIRE/GMES/ Reportnet;
- iii) содержание: информация и данные, показатели и инструменты оценки, определение приоритетов, потребности и (или) возникающие проблемы, а также пробелы в информации и (или) знаниях.

Участие стран и организаций и распределение ответственности

Ведущая роль в процессе ЕЕ-АоА принадлежала конкретным странам, предоставлявшим исходные материалы для анализа, а затем принимавшим участие в критической оценке этих материалов. Странам было предложено координировать свою деятельность по отбору докладов и их загрузке в Виртуальную библиотеку через представителей национальных структур управления в международных сетях. Эти существующие структуры управления и взаимодействия сыграли важную роль в процессе ЕЕ-АоА, позволив обеспечить его легитимность, а также участие широкого круга заинтересованных сторон в европейских странах и территориях ЕЭК ООН (см. вставку 1.5.).

Помимо государств в процессе активно участвовали организации системы ООН (ЕЭК ООН, ЮНЕП, ПРООН), ЕАОС и другие международные организации, например, ОЭСР, согласованные усилия которых сделали Оценку оценок поистине коллективным процессом панъевропейского уровня. На региональном уровне конкретный вклад внесли Региональные экологические центры (РЭЦ), непосредственно отвечавшие за подготовку соответствующих региональных модулей.

Многоуровневый подход

Многоуровневый подход является важным новшеством и одной из основных особенностей процесса ЕЕ-АоА. Методическая основа ЕЕ-АоА с минимальными модификациями или без таковых может успешно применяться на национальном и более высоких уровнях, обеспечивая подготовку

Вставка 1.5

ЕЕ-АоА: опыт Финляндии

С точки зрения отдельной страны, первой значительной задачей, связанной с участием в процессе ЕЕ-АоА, является определение круга оценочных докладов для анализа и ввод некоторых сведений об этих докладах в две информационные системы: Виртуальную библиотеку и базу опросных листов АоА. Обе системы поддерживались ЕАОС и были доступны через Интернет. По просьбе Финляндии ЕАОС обеспечила возможность создания отдельной национальной подсистемы, идентичной основной системе, но предназначенной для поддержки процесса оценки оценок на национальном уровне.

Оценки в области водных ресурсов и «зеленой» экономики, значимые с точки зрения АоА, готовятся различными экспертами ряда национальных организаций. Наличие отдельной национальной подсистемы позволило Финляндии более эффективно координировать процесс выявления и предварительного отбора оценок для дальнейшего анализа, а также ввода необходимой информации в Виртуальную библиотеку и базу опросных листов. Процесс продолжался на национальном уровне до тех пор, пока всеми его участниками не была введена необходимая информация и не подготовлены необходимые материалы. После этого информация была передана в основную систему ЕАОС.

Использование отдельных систем для поддержки процесса на национальном уровне имеет несколько преимуществ:

- i) национальные координаторы могут лучше контролировать процесс с точки зрения участия экспертов и отбора оценок, поскольку внутренние процессы оценки и уточнения могут продолжаться до тех пор, пока не будет получена оптимальная выборка документов;
- ii) страны могут осуществлять мониторинг подготовки информационных продуктов и вносить исправления и уточнения в предварительные материалы настолько часто, насколько они считают необходимым, пользуясь преимуществами гибкости с момента начала работы национальных экспертов вплоть до того момента, когда качество информации будет признано достаточным для ее публикации в основной системе ЕАОС;
- iii) ЕАОС избавлено от необходимости непосредственно координировать деятельность большого количества стран и может оставить за собой функции общего руководства процессом, включающие контроль качества материалов Виртуальной библиотеки и опросных листов, а также роль «депозитария» знаний, являющихся результатом деятельности отдельных стран

С точки зрения информационных технологий (ИТ), создание национальных подсистем, идентичных основной системе и полностью совместимых с ней, обеспечивает эффективное взаимодействие и информационный обмен между отдельными странами и ЕАОС.

«региональных оценок» на основе консолидации оценок национального уровня. В результате использования общей методологии ЕЕ-АоА на разных географических уровнях были подготовлены четыре субрегиональных компонента АоА для стран Центральной Азии, Кавказа, Восточной Европы, а также Российской Федерации, которые внесли существенный вклад в основную оценку. Аналогичным образом, процесс оценки оценок допускает декомпозицию оценки национального уровня на субнациональные/местные компоненты, что может оказаться полезным для крупных стран, например, Российской Федерации.

Разнообразие содержания

Предметом ЕЕ-АоА являются две сложные темы, существенно отличающиеся друг от друга. Основная проблема состояла в том, чтобы адекватно понять и отразить эту сложность как на региональном, так и на национальном уровне с использованием общих, как можно более простых инструментов, позволяющих широкому кругу участников внести вклад в процесс. Опросный лист для обзора был разработан как общий инструмент для работы с докладами как по водным ресурсам, так и по «зеленой» экономике и не содержал вопросов, отражающих специфику конкретной темы. Вместо этого предпочтение было отдано подходу, при котором конкретные типы анализа,

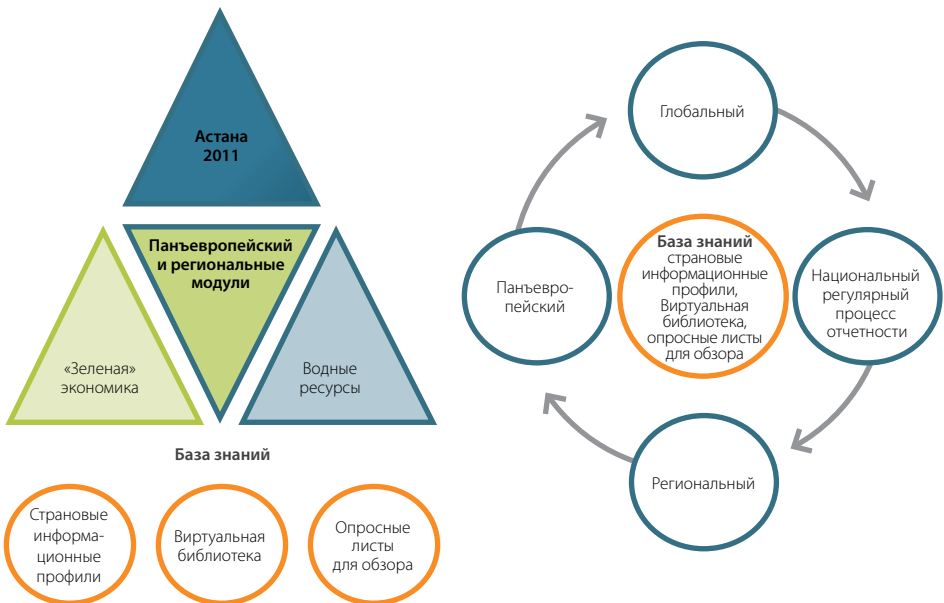


Рисунок 1.2: Модульная структура ЕЕ-АоА. (Источник: ЕАОС).

В то время как подготовка доклада об Оценке оценок была разовым мероприятием, приуроченным к Конференции министров в Астане (левый рисунок), созданная в процессе подготовки доклада база знаний сохранится и в дальнейшем будет использоваться для поддержки регулярных циклов отчетности на различных уровнях (правый рисунок).

использованные в каждом рассматриваемом докладе, выбирались в зависимости от темы или предметной области рассматриваемого доклада.

Модульная структура

В основе ЕЕ-АоА лежит модульный подход, предполагающий работу над отдельными компонентами в рамках единой методологии, основанной на общих процедурах, стандартах и инструментах. Этот модульный подход сыграл важнейшую роль в адаптации процесса к повестке дня Конференции министров в Астане, а также специфике различных географических субрегионов, охваченных Оценкой оценок (дополнительная информация представлена на рис. 1.2).

Развитие потенциала

В результате назначения странами своих представителей для участия в процессе Оценки оценок сформировалась большая и разнородная группа лиц, непосредственно участвующих в процессе. Это обусловило необходимость подготовки методических материалов для обеспечения единого понимания процесса, его целей и задач. Кроме того, были организованы обучающие семинары для лиц, от которых ожидалось наиболее активное участие в процессе.

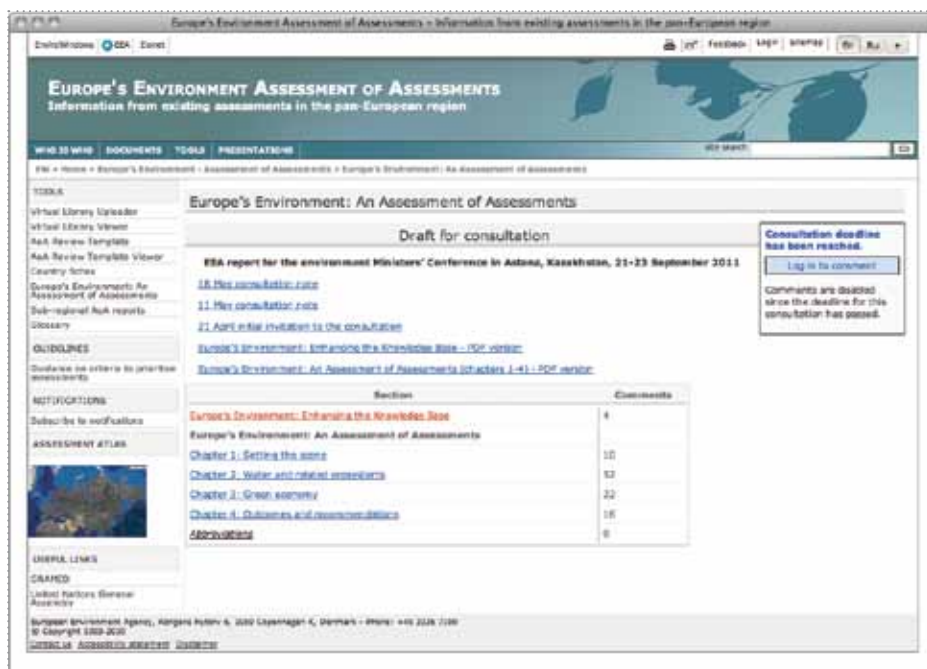


Рисунок 1.3: Портал ЕЕ-АоА. (Источник: ЕАОС).

Общая информационно-технологическая инфраструктура

Участие в процессе большого количества заинтересованных сторон обусловило важность использования единой платформы для загрузки и совместного использования информации. Портал ЕЕ-АоА выступает в качестве хранилища знаний, предоставляя интерфейс для участников процесса и широкой общественности, а также инструменты обработки и анализа информации, позволяющие генерировать сводные обзоры и статистику. Предполагается, что значительная часть информации, размещенной на портале, будет и далее обновляться в целях поддержки формирования регулярного процесса отчетности. Структура портала представлена на рис. 1.3.

Инструменты реализации

В таблице 1.1 приведены сведения об инструментах, использовавшихся в ходе процесса ЕЕ-АоА, включая историю их разработки и общую характеристику. Эти инструменты могут также рассматриваться как результаты и продукты процесса, которые могут использоваться в дальнейшей работе. Во все инструменты были внесены существенные новшества по сравнению с процессом АоА морской среды (см. также приложение 1.1).

Таблица 1.1 ЕЕ-АоА: инструменты реализации

<p>Глоссарий</p>	<p>История разработки Отправной точкой послужили определения, согласованные в рамках АоА морской среды. В дальнейшем в Глоссарий были включены термины и понятия, относящиеся к процессам, институтам и организациям ООН и ЕС.</p> <p>Описание Словарь понятий и сокращений представляет собой динамический инструмент, который будет развиваться и в дальнейшем по мере необходимости. В настоящее время он включает около 130 определений (по состоянию на 31 мая 2011 года).</p>
<p>Критерии установления приоритетов для анализа оценочных докладов</p>	<p>История разработки Разработаны, в частности, на основе «протокола отбора», использованного ЕАОС при подготовке пилотного модуля (оценка оценок для доклада SOER 2010).</p> <p>Описание В рамках процесса проводится различие между общими и специальными критериями. Общие критерии, основанные на подходах АоА морской среды, определяют, что именно является «оценкой». Специальные критерии, используемые для отбора конкретных оценочных докладов, отдают приоритет: докладом, опубликованным недавно, например, в последние пять лет; последним опубликованным докладом в серии регулярных докладов; докладом, освещающим темы, недостаточно охваченные другими оценками, с тем, чтобы обеспечить наиболее полный охват предметных областей в рамках двух приоритетных тем; докладом, описывающим новые проблемы, относящиеся к приоритетным темам и предметным областям; докладом, описывающим географические регионы, слабо охваченные другими оценками, с тем, чтобы обеспечить наиболее полный географический охват на национальном, региональном и трансграничном уровнях.</p>

<p>Виртуальная библиотека</p>	<p>История разработки Оригинальна разработка в рамках процесса ЕЕ-АоА.</p> <p>Описание Онлайновая («виртуальная») библиотека, позволяющая зарегистрированным пользователям загружать доклады, отвечающие критериям процесса АоА (см.: http://aoa.ew.eea.europa.eu). Доклады регистрируются в библиотеке с помощью специального инструмента загрузки (Virtual Library Uploader), требующего введения некоторых сведений о докладе и добавления ссылки на доклад, если он размещен в Интернете. На основе вводимой информации о местонахождении организаций, подготовивших доклад, в дальнейшем формируется «Атлас оценок» (см. рис. 1.4). По состоянию на середину 2011 года в Виртуальной библиотеке было зарегистрировано около 900 документов, более 70 процентов которых относятся к национальному и местному уровням. Две приоритетные темы – водные ресурсы и «зеленая» экономика – представлены в библиотеке примерно в равной степени.</p>
<p>Страновые информационные профили</p>	<p>История разработки Оригинальна разработка в рамках процесса ЕЕ-АоА</p> <p>Описание Страновые информационные профили (см.: http://aoa.ew.eea.europa.eu) представляют собой краткую сводку информации об основных докладах о состоянии окружающей среды и отраслевых докладах, сборниках по экологической статистике и наборах показателей, а также соответствующих обзорах результативности экологической деятельности и основных организациях, участвующих в процессе экологической отчетности.</p> <p>Информационные профили, разработанные в качестве обзорных документов и для содействия регистрации докладов в Виртуальной библиотеке, передавались национальным представителям и координаторам для уточнения и дополнения. После этого национальным представителям предлагалось отметить пять наиболее важных документов. Это должно было обеспечить сбалансированную выборку для процесса Оценки оценок, гарантируя представление минимального объема информации по каждой стране на портале АоА и использование этой информации в процессе анализа. Предполагается, что страновые информационные профили будут динамическими документами, которые будут регулярно обновляться и по завершении процесса ЕЕ-АоА, поскольку они могут служить моделью системы динамических информационных досье по странам для последующих процессов оценки.</p>

Опросный лист для обзора

История разработки

Разработан на основе опросного листа для рецензирования докладов в рамках АоА морской среды с учетом опыта использования «общего опросного листа» в рамках пилотного проекта (Оценка оценок для доклада SOER2010), а также комментариев, полученных в ходе и по итогам обучающего семинара по АоА.

Описание

Опросный лист для обзора докладов (см. <http://aoa.ew.eea.europa.eu>) состоит из одиннадцати частей, разделенных на три группы в соответствии со следующими основными компонентами: «управление», «инфраструктура и сервисы» и «содержание». Предполагается, что опросный лист заполняется исключительно на основе информации, в явной форме сформулированной или содержащейся в рассматриваемом оценочном докладе. Это означает, что «фоновая» информация, которая может быть известна лицу, заполняющему опросный лист, но отсутствует в оценочном докладе, не должна включаться в опросный лист. Такой подход был избран исходя из важности прозрачности в отношении процесса и методики оценки, а также источников использованной информации и данных. Если соответствующие сведения не включены в оценочный доклад, они не могут быть подвергнуты независимой проверке и, следовательно, не должны учитываться в ходе Оценки оценок. Каждый заполненный опросный лист проходил контроль качества, обеспечивавший соответствие всех «одобренных» листов минимальным стандартам качества.

АоА Portal Geo Map

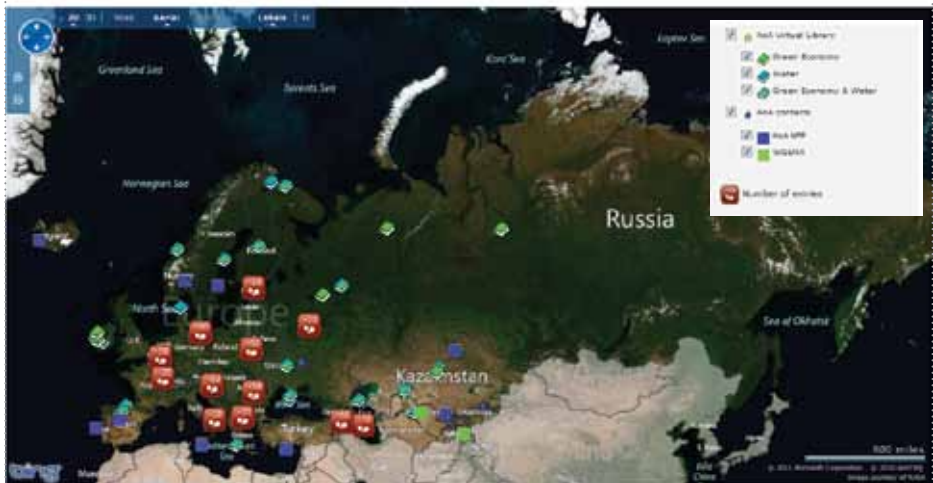


Рисунок 1.4: Атлас оценок (Источник: ЕАОС, портал ЕЕ-АоА, http://aoa.ew.eea.europa.eu/portal_map).

1.3.2 Обобщение опыта, полученного в ходе процесса ЕЕ-АоА

Ниже приводятся некоторые важные выводы, сделанные на основе опыта выполнения Оценки оценок. Эти выводы могут быть использованы при планировании будущих оценок и в ходе деятельности по формированию регулярного процесса оценки состояния окружающей среды.

Соображения, значимые для организаторов процесса:

- следует улучшить концептуальную составляющую процесса оценки оценок, выработав более четкие рекомендации для стран и организаций, участвующих в процессе, по отбору докладов и других документов для анализа. Широкое определение «оценки», принятое для целей АоА морской среды и затем использованное в процессе ЕЕ-АоА, нуждается в уточнении с учетом потребностей процесса и, в особенности, приоритетов экологической политики, определяющих цели процесса. В частности, с точки зрения некоторых экспертов, не удалось обеспечить достаточной согласованности подходов различных стран по подбору исходных материалов для ЕЕ-АоА, а сам подбор был в недостаточной степени ориентирован на две приоритетные темы и на материалы аналитического характера. Различие между докладами описательного характера и оценками («оценочными» докладами) оказалось недостаточно четким;
- формат опросного листа следует усовершенствовать с точки зрения ясности вопросов, а также повысить его эффективность в качестве инструмента, позволяющего извлекать информацию о содержании рецензируемых докладов.

Соображения, значимые для стран – участниц процесса:

- более эффективная стандартизация процесса отбора докладов странами позволила бы сделать процесс более надежным, обеспечив большую сбалансированность исходных материалов. Несмотря на то, что были разработаны единые критерии для ранжирования материалов, загруженных в Виртуальную библиотеку, с целью их дальнейшего анализа при помощи опросного листа, каждая страна имела возможность самостоятельно выбирать исходные документы для анализа, что привело к недостаточно систематическому охвату приоритетных тем и предметных областей для различных стран и регионов.

С другой стороны, некоторые важные особенности процесса и использованные подходы заслуживают сохранения и развития при проведении аналогичных оценок в будущем:

- открытый характер процесса, предполагающий участие всех вовлеченных в него сторон не только в самом процессе, но и на этапах разработки концептуальной основы и методических подходов;
- гибкость модульного подхода, создающая условия для агрегирования и дезагрегирования процесса оценки на различных уровнях, а также его адаптации к различным темам;
- высокий уровень прозрачности процесса на всех его этапах, достигнутый за счет постоянного взаимодействия между участниками, использования виртуальных инструментов (портал, интернет-конференции и т.д.), а также непосредственных консультаций (встреч, совещаний) с основными участниками;

- непрерывный процесс, изначально направленный на подготовку документа к конкретному мероприятию (Конференции в Астане), но одновременно закладывающий основу (включающую концептуальную базу, методики, основных участников, потенциал, IT-инфраструктуру и инструменты реализации), которая в дальнейшем может использоваться в постоянном режиме для различных целей, включая поддержку будущих мероприятий;
- опора на существующие сети и организации, что способствует укреплению существующих институциональных структур и одновременно облегчает возможную организацию аналогичных процессов в будущем, поскольку основные заинтересованные организации и участники уже были выявлены в ходе процесса ЕЕ-АоА;
- развитие потенциала заинтересованных сторон с целью их участия в процессе на основе принципов объективной оценки и согласованной дисциплины, что способствует повышению устойчивости процесса, создавая предпосылки для активной работы основных участников. Приоритетные мероприятия по развитию потенциала были направлены на Региональные экологические центры (ответственные за подготовку субрегиональных компонентов), всех основных участников (посредством распространения методических руководств), а также всех тех участников, которые заполняли опросные листы (посредством контроля качества заполненных листов);
- тесная связь с процессом формирования SEIS, носящая взаимовыгодный характер, поскольку при осуществлении любого аналогичного процесса в будущем SEIS внесет вклад в улучшение процессов подготовки материалов, проведения анализа и взаимодействия между участниками процесса, обеспечивая более эффективное использование информации, повышая ее доступность и сопоставимость, а также предоставляя виртуальную среду для ее обработки и совместного использования.