

Технический отчет: оценка эффективности МКУР



Funded by the
European Union



Stantec

A project implemented by Stantec



WECOOP2
EU-Central Asia enhanced regional cooperation on
Environment, Climate Change and Water

Настоящий документ подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза. Его содержание находится исключительной ответственностью консорциума во главе со Stantec и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза. Настоящий документ подготовлен исключительно в интересах и для пользования стран-бенефициаров Центральной Азии и заказчика – Европейского Союза, и ни консорциум, возглавляемый Stantec, ни его составители не принимают на себя какую-либо ответственность или обязательства по соблюдению интересов какой-либо третьей стороны.

Название отчета	Технический отчет: оценка эффективности МКУР
Версия	Финальная
Дата	Декабрь 2018 г.
Подготовил	Булат Есекин, старший неключевой эксперт
Проверил 1	Анатолий Пичугин, руководитель группы
Проверил 2	Аида Яссин, проектный менеджер MWH
Проверил 3	Вадим Ни, старший неключевой эксперт
Проверил 4	Валтс Вилнитис, руководитель проекта
Проверил 5	Жюли Пеллегрин, проектный менеджер Stantec

СОДЕРЖАНИЕ

<u>1. ВВЕДЕНИЕ</u>	<u>6</u>
<u>2. СТАТУС, ПОЛНОМОЧИЯ И СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ МКУР</u>	<u>7</u>
<u>3. ПОЛИТИКА, ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ МКУР</u>	<u>11</u>
<u>4. ОЦЕНКА КОНКРЕТНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ В НАРАЩИВАНИИ ПОТЕНЦИАЛА И УКРЕПЛЕНИИ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР</u>	<u>14</u>
<u>5. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО НАРАЩИВАНИЮ ПОТЕНЦИАЛА И УКРЕПЛЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР МКУР.....</u>	<u>16</u>

СПИСОК АББРЕВИАТУР

БАМ	Бассейн Аральского моря
ВИЭ	Возобновляемые источники энергии
ВСУР	Всемирный саммит по устойчивому развитию
ЕК	Европейская комиссия
ЕС	Европейский союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
ИК МФСА	Исполнительный комитет Международного фонда спасения Арала
МКВК	Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия
МКУР	Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию
МФСА	Международный фонд спасения Арала
НИЦ	Научно-информационный центр
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДЛ	Ответственные должностные лица
ООН	Организация объединенных наций
ОС	Общественный совет при МКУР
ПБАМ	Программа действий по оказанию помощи странам бассейна Аральского моря
ПРООН	Программа развития ООН
РГДЛ	Рабочая группа должностных лиц
РГЦ	Региональный горный центр при МКУР
РПДООС	Региональный план действий по охране окружающей среды
РЦ ЦА по ВИЭ	Региональный центр Центральной Азии по возобновляемым источникам энергии
РЭЦЦА	Региональный экологический центр Центральной Азии
ЦА	Центральная Азия

«Региональная координация и поддержка для повышения уровня регионального сотрудничества между ЕС и Центральной Азией в области охраны окружающей среды и водных ресурсов» (WESCOOP2) – Технический отчет

ЦУР	Цели устойчивого развития
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
GIZ	Германское общество по международному сотрудничеству
REP4SD	Региональная программа по охране окружающей среды для устойчивого развития
WESCOOP	Региональная координация и поддержка для повышения уровня регионального сотрудничества между ЕС и Центральной Азией в области охраны окружающей среды и водных ресурсов

1. ВВЕДЕНИЕ

Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию (МКУР) является одной из ключевых региональных организаций, заинтересованных в проектах Европейской комиссии и WESCOOP в Центральной Азии. МКУР была создана в 1994 году решением Межгосударственного совета по проблемам бассейна Аральского моря и является основным региональным органом в Центральной Азии, осуществляющим сотрудничество в области охраны окружающей среды и устойчивого развития.

Под эгидой МКУР и при поддержке ЮНЕП в 2003-2004 гг. странами Центральной Азии был разработан и согласован Региональный план действий по охране окружающей среды (РПДООС). Региональный план действий по охране окружающей среды представляет собой конкретную рабочую программу деятельности МКУР. После признания необходимости обновления данного документа государствами Центральной Азии соответствующая работа в настоящее время проводится региональной рабочей группой при поддержке проекта «Нексус Диалог в Центральной Азии» и финансовой поддержке Европейского Союза.

В рамках обновленного РПДООС от МКУР и его национальных филиалов потребуются мобилизация новых ресурсов в целях достижения ЦУР и решения новых проблем, связанных с изменением климата.

Настоящий Технический отчет является основным результатом работы по определению ключевых потребностей и приоритетов МКУР в вопросе наращивания потенциала организации и ее национальных филиалов в соответствии с Техническим заданием старшего неключевого эксперта WESCOOP. Настоящий отчет был подготовлен на основе (i) информации, полученной в ходе встреч с МКУР и МФСА, их национальными филиалами и международными партнерами, в т.ч. ЮНЕП, РЭЦЦА, GIZ, ЕЭК ООН, (ii) рассмотрения и анализа имеющихся решений, отчетов и других документов МКУР, разработанных ее национальными и международными партнерами, (iii) информации, предоставленной проектом «Нексус Диалог в Центральной Азии».

Предполагается, что упомянутые в настоящем отчете мероприятия по укреплению потенциала будут проводиться при совместной поддержке следующих международных партнеров: GIZ, ЮНЕП, РЭЦЦА, ИК МФСА, ОБСЕ, ПРООН.

2. СТАТУС, ПОЛНОМОЧИЯ И СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ МКУР

Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию (МКУР) является одной из двух комиссий в составе Международного фонда спасения Арала (МФСА). Второй комиссией является Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия в Центральной Азии (МКВК). МФСА – это главная региональная межгосударственная организация в Центральной Азии, занимающаяся вопросами управления водными ресурсами и сотрудничества в области охраны окружающей среды. Основными направлениями деятельности Фонда являются создание и обеспечение функционирования межгосударственной экологической системы мониторинга, банка данных и информационных систем, мобилизация средств на реализацию региональных программ в области охраны воздушного бассейна, водных и земельных ресурсов, растительного и животного мира, а также финансирование совместных научно-технических проектов и разработок по управлению трансграничными водами. Основными структурными подразделениями МФСА являются Правление и Исполнительный комитет (ИК МФСА), являющийся постоянным исполнительным органом Фонда.

В настоящее время МКУР осуществляет свою деятельность под управлением ИК МФСА. В соответствии с Уставом МКУР ее главной целью является координация и управление региональным сотрудничеством в области охраны окружающей среды и устойчивого развития стран Центральной Азии. До переименования в 1995 году Комиссия носила название «Межгосударственная комиссия по социально-экономическому развитию, научно-техническому и экологическому сотрудничеству». На данный момент мандат организации ограничивается в первую очередь сотрудничеством в целях устойчивого развития в пределах Центральной Азии. Кроме того, МКУР также уполномочена координировать деятельность по исполнению многосторонних природоохранных соглашений на региональном уровне. В соответствии с обновленным Положением от 18 декабря 2000 года¹ география деятельности МКУР охватывает весь регион ЦА (в т.ч. Каспийское море).

Заседания МКУР проводятся, как правило, два раза в год. Государства-участники представляют делегации, возглавляемые государственными органами страны в области охраны окружающей среды. В состав каждой делегации должен также входить один представитель министерства экономики и один представитель научного сообщества страны. В последние годы участие министерств экономики в совещаниях МКУР не было постоянным. Председатель Комиссии назначается страной, где проводится заседание МКУР.

¹ См. решение Межгосударственной комиссии по устойчивому развитию №3 от 18 октября 2000 г. (г. Алматы, Казахстан).

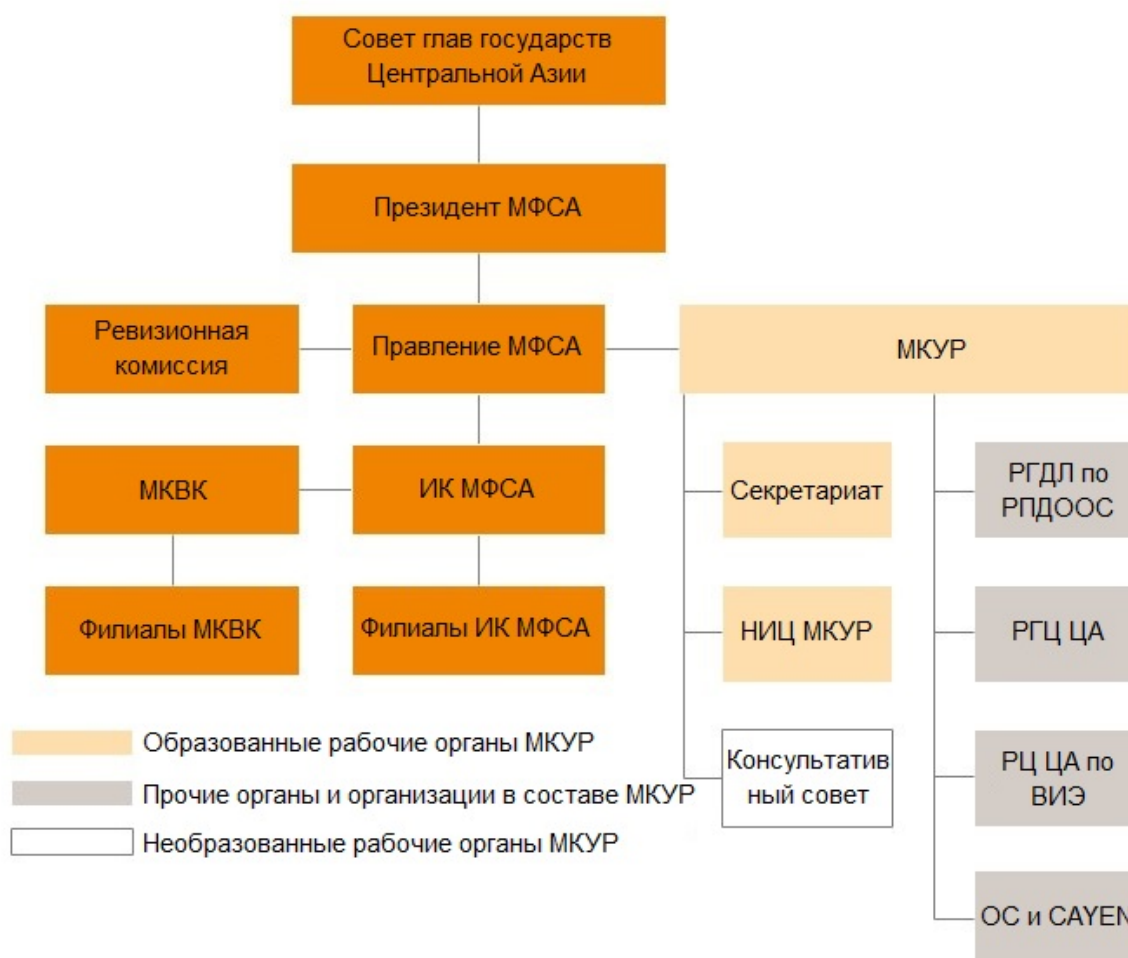
Согласно Уставу МКУР, рабочими органами Комиссии являются Секретариат, Научно-информационный центр (НИЦ МКУР) и Консультативный совет. Последний еще не создан. В задачи Секретариата входит обеспечение технической и финансовой поддержки деятельности МКУР, но в настоящее время его роль ограничивается материально-технической поддержкой заседаний Комиссии. На данный момент наиболее активным рабочим органом МКУР является Научно-информационный центр. Штат НИЦ МКУР состоит из 20 человек: 8 человек работают в головном центре и по 3 человека – в каждой стране. Головной НИЦ организован при Институте пустынь Туркменистана, а директор данного института является также директором НИЦ МКУР. Филиал НИЦ МКУР в Таджикистане зарегистрирован как юридическое лицо. Остальные филиалы в Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане не имеют правосубъектности и входят в состав различных правительственных и неправительственных организаций².

С 2000 года в рамках МКУР были созданы другие органы и организации в целях разработки и реализации РПДООС и региональных проектов:

- Рабочая группа должностных лиц (РГДЛ);
- Общественный совет при МКУР (ОС);
- Молодежная экологическая сеть Центральной Азии (САУЕН);
- Региональный горный центр Центральной Азии (РГЦ);
- Региональный центр Центральной Азии по возобновляемым источникам энергии (РЦ по ВИЭ).

² Отчет GIZ «Оценка и активизация деятельности МКУР» (“ICSD Organizational Assessment and Revitalization”), см. стр. 7.

Рисунок 1. Структура МКУР в составе МФСА



Принцип равного представительства стран, ротация председательства и секретариата между государствами-участниками и принятие решений на основе консенсуса являются руководящими принципами управления МКУР. Согласно Уставу МКУР, Комиссия состоит из 15 членов: по 3 члена от каждого государства (министры охраны окружающей среды, заместители министров экономики, представители науки). Ротация председателей и членов секретариата обычно происходит каждые два года. Единственное исключение было сделано для Туркменистана – государство выполняет соответствующие функции в течение четырех лет из-за временной приостановки членства Кыргызстана в МФСА. Принятие решений на основе консенсуса закреплено в Уставе МКУР и реализуется на практике.

Устав МКУР не содержит положений о прозрачности, подотчетности, взаимодействии с заинтересованными сторонами, доступе к информации как о принципах управления организацией. На практике некоторая степень вовлеченности заинтересованных сторон обеспечивается деятельностью Общественного совета, состоящего из 3 представителей

НПО и прочих представителей общественности от каждой страны. Члены Общественного совета участвуют в заседаниях Межгосударственной комиссии по устойчивому развитию в качестве наблюдателей без права голосования. Прозрачность и доступ к информации о деятельности МКУР обеспечивается местными филиалами Научно-информационного центра МКУР, а именно филиалами в Казахстане³, Таджикистане⁴ и Узбекистане⁵. На веб-сайтах данных организаций публикуется подробная информация об управлении и деятельности МКУР, заседаниях МКУР, органах и организациях, а также полезные материалы по устойчивому развитию и т.д.

В настоящее время МКУР входит в состав ИК МФСА, а финансирование деятельности Комиссии и ее рабочих органов должно осуществляться за счет взносов стран в МФСА. Данный механизм, однако, реализуется не в полной мере. Во-первых, вклад каждой страны в МФСА меньше ожидаемого. Во-вторых, часть суммы членских взносов, как правило, направляется странами в их местные филиалы МФСА в национальной валюте для поддержки деятельности филиала и реализации проектов внутри страны. Страны не делают регулярные взносы для финансирования совместной деятельности и региональных проектов МФСА. Практически все региональные проекты, реализуемые в рамках МКУР, финансируются за счет средств международных организаций и доноров. В данной ситуации очень сложно сделать какие-либо определенные выводы о финансовой устойчивости МКУР.

³ <https://www.mkurca.org/>

⁴ <http://filial-nic-mkur.tj/ru/>

⁵ <http://mkur.uznature.uz/rus>

3. ПОЛИТИКА, ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ МКУР

Главным программным документом для всех органов МФСА, включая МКУР, является Программа действий по оказанию помощи странам бассейна Аральского моря: ПБАМ-1 на 1994-1999 гг., ПБАМ-2 на 2000-2010 гг. и ПБАМ-3 на 2011-2015 гг. ПБАМ-3 ориентирована на следующие четыре направления: (1) комплексное использование водных ресурсов; (2) экологические мероприятия; (3) социально-экономические меры; и (4) совершенствование институционально-правовых механизмов⁶. МКУР участвовала в подготовке проектных предложений в рамках ПБАМ-3 для доноров, но большинство проектов практически не получили финансирование. В настоящее время разрабатывается четвертая версия Программы бассейна Аральского моря (ПБАМ-4).⁷

Помимо этого, МКУР имеет свою собственную рабочую программу – **Региональный план действий по охране окружающей среды (РПДООС)**, на смену которому пришла **Региональная программа по охране окружающей среды для устойчивого развития (REP4SD)**. Данный инструмент не полностью увязан с ПБАМ и национальными стратегиями и приоритетами. РПДООС определяет 5 ключевых областей: загрязнение воздуха, загрязнение воды, деградация земель, управление отходами и деградация горных экосистем. Данный документ не охватывает проблемы водных ресурсов и экосистем, а также вопросы смягчения последствий и адаптации к изменению климата. РПДООС утвержден МКУР в 2001 году и МФСА в 2003 году; REP4SD находится в разработке с середины 2018 года.

Еще одним рамочным документом МКУР является **Центральноазиатская инициатива по устойчивому развитию**, разработанная МКУР в сотрудничестве с РЭЦЦА и представленная на Всемирном саммите по устойчивому развитию (ВСУР) в Йоханнесбурге в 2002 году⁸. Инициатива включает в себя список общих целей и обязательств стран Центральной Азии в области устойчивого развития.

В 2008 году МКУР также разработала и утвердила субрегиональную стратегию устойчивого развития стран Центральной Азии – дополнительный рамочный документ для продвижения сотрудничества в области охраны окружающей среды в регионе.

В 2006 году в сотрудничестве с ЮНЕП МКУР была разработана **Рамочная конвенция об охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии** (далее – Конвенция)⁹. Конвенция устанавливает правовые основы сотрудничества стран

⁶ <http://www.ifas.kz/upload/userfiles/files/3.pdf>

⁷ REP4SD Production and Management. Проект концепции Филиппа Рейхмута (Philipp Reichmuth), ноябрь 2018 г.

⁸ <https://www.unece.org/env/efe/kyiv/proceedings/html/item7b.speeches.docum.html>

⁹ <https://iea.uoregon.edu/treaty-text/2006-environmentalprotectionsustainabledevelopmentcentralasiaentxt>

Центральной Азии в области охраны окружающей среды, но она еще не вступила в силу, так как еще не принята Казахстаном и Узбекистаном.

Согласно отчету GIZ по оценке и активизации деятельности МКУР 2017 года, в результате совместных усилий стран ЦА и международных партнеров в рамках МКУР созданы (1) региональная диалоговая площадка, (2) механизм координации региональной политики и (3) механизм реализации региональных проектов.

1) МКУР как региональная диалоговая площадка

Заседания МКУР проводятся регулярно: два раза в год в соответствии с Уставом МКУР. Они представляют собой официальную многостороннюю платформу высокого уровня, на которой страны Центральной Азии и их партнеры имеют возможность встречаться и обсуждать региональные экологические проблемы. Важным также является то, что МКУР создает платформу для сотрудничества с природоохранными НПО в Центральной Азии и поддерживает участие НПО в региональных процессах.

2) МКУР как платформа для координации региональной политики

В истории деятельности МКУР имеется ряд успешных примеров региональной координации, включая совместную подготовку и участие в Панъевропейских (1998, 2003, 2006, 2011 гг.) и Азиатско-Тихоокеанских (2000, 2005, 2010 гг.) региональных конференциях, в саммите «Рио+10» (Йоханнесбург, 2002 г.), а также на сессиях конференций сторон различных конвенций ООН.

Также, под эгидой МКУР был разработан ряд инициатив и документов, в том числе:

- 1) первая комплексная оценка «Состояние окружающей среды» для Центральной Азии, разработанная для 4-й Панъевропейской конференции «Окружающая среда для Европы» в 1998 году;
- 2) разработка РПДООС с 1999 года;
- 3) Центральноазиатская инициатива по устойчивому развитию в 2003 году;
- 4) Рамочная конвенция об охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии, принятая в 2006 году.

3) Проектная деятельность МКУР

МКУР в некоторой степени занимается проектной деятельностью, но она остается на низком уровне ввиду отсутствия у МКУР ресурсов и опыта в подготовке проектов и управлении ими. Некоторые исполнительные агентства используют МКУР в качестве платформы для «регионализации» своих проектов. Однако МКУР не занимается самостоятельной реализацией проектов – подобная деятельность осуществляется

«Региональная координация и поддержка для повышения уровня регионального сотрудничества между ЕС и Центральной Азией в области охраны окружающей среды и водных ресурсов» (WESCOOP2) – Технический отчет

структурами МКУР, а именно Научно-информационным центром (НИЦ) и его филиалами, Молодежной экологической сетью Центральной Азии, Региональным горным центром Центральной Азии и Региональным центром Центральной Азии по возобновляемым источникам энергии.

4. ОЦЕНКА КОНКРЕТНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ В НАРАЩИВАНИИ ПОТЕНЦИАЛА И УКРЕПЛЕНИИ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР

Предметом данной технической оценки являются конкретные потребности в наращивании потенциала и укреплении организационных структур МКУР, но ее проведение в связи с разработкой нового Регионального плана действий по охране окружающей среды является преждевременной. В настоящее время данный процесс находится на стадии разработки предложений на национальном уровне. Данные предложения еще не были опубликованы и не могут служить основой для оценки конкретных потребностей в связи с реализацией нового РПДООС.

Был проведен ряд оценок потребностей в институциональном укреплении и наращивании потенциала в связи с выполнением полномочий МКУР и более эффективной реализацией предыдущего РПДООС. В данном случае целесообразно принять во внимание выводы и заключения двух исследований. Во-первых, самого последнего – отчета «Оценка и активизация деятельности МКУР», подготовленного GIZ в 2017 году. Данное исследование было проведено при поддержке Региональной программы GIZ по устойчивому землепользованию с учетом изменения климата для экономического развития в Центральной Азии (SUSTAIN-CA). Во-вторых, итоговой оценки реализации проекта ЮНЕП и ГЭФ «Поддержка реализации Регионального плана действий в области окружающей среды в Центральной Азии» 2012 года, в рамках которой была проведена оценка потребностей в институциональном укреплении и наращивании потенциала для реализации предыдущего РПДООС. Данная оценка была инициирована и проведена Управлением по оценке Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в Найроби.

На основе анализа информации, представленной в настоящем отчете, и результатов вышеупомянутых оценок определены следующие области институционального укрепления и наращивания потенциала МКУР:

- укрепление существующей организационной структуры МКУР с целью выполнения широкого круга полномочий;
- преодоление высокой зависимости МКУР от донорской поддержки при выполнении ее основных функций, например, в вопросе затрат на участие делегаций в заседаниях МКУР;
- совершенствование правовых инструментов как основы деятельности МКУР;
- более активное участие МКУР в проектной деятельности, включая разработку, реализацию и мониторинг проектов;
- тематическая переориентация с решения только вопросов охраны окружающей среды и устойчивого развития в связи с ситуацией на Аральском море на поддержку регионального сотрудничества в деле реализации ЦУР, Парижского соглашения, природоохранных конвенций и т.д.;

- усиление роли Общественного совета как платформы для вовлечения заинтересованных сторон и экспертов в процессы и деятельность МКУР.

Несмотря на наличие предложений, разработанных с целью институциональной модернизации МКУР, их реализация требует от членов МКУР мотивации и политической воли. Поскольку данный вопрос выходит за рамки проекта WECOOP, в настоящем отчете основное внимание уделяется наращиванию потенциала МКУР на основе доступных инструментов, предоставляемых проектами WECOOP, а также международными, региональными и неправительственными организациями. Они представлены в виде таблицы в следующем разделе настоящего отчета.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО НАРАЩИВАНИЮ ПОТЕНЦИАЛА И УКРЕПЛЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР МКУР

Выявленные потребности	Рекомендации	Доступные инструменты
Укрепление существующей организационной структуры МКУР с целью выполнения широкого круга полномочий.	1) участие более широкого круга высокопоставленных чиновников в заседаниях МКУР; 2) укрепление потенциала Секретариата МКУР и его структур; 3) рассмотрение необходимых изменений в учредительные документы МФСА и МКУР с целью расширения круга полномочий МКУР; 4) разработка регионального механизма распределения общих выгод от улучшения сотрудничества с использованием передовой практики и инициатив, включая Программу партнерства «Зеленый мост».	
Преодоление высокой зависимости МКУР от донорской поддержки при выполнении ее основных функций.	1) включение затрат на участие делегаций в национальные бюджеты принимающих стран; 2) поддержка межсессионной деятельности принимающими странами через Секретариат МКУР и создание тематических рабочих групп.	
Продвижение правовых инструментов как основа деятельности МКУР.	1) пересмотр действующей правовой базы МКУР; 2) содействие ратификации Рамочной конвенции об охране окружающей среды для устойчивого развития; 3) подготовка и согласование решений для принятия МКУР.	1) Руководящие принципы ЮНЕП в области соблюдения и обеспечения применения многосторонних соглашений; 2) соответствующие руководства по исполнению Конвенции.
Более активное участие МКУР в проектной деятельности, включая разработку,	1) наращивание потенциала Секретариата МКУР и НИЦ в области разработки, реализации и мониторинга проектов;	1) Региональный центр знаний WECOOP; 2) Центр знаний РЭЦЦА;

«Региональная координация и поддержка для повышения уровня регионального сотрудничества между ЕС и Центральной Азией в области охраны окружающей среды и водных ресурсов» (WECOOP2) – Технический отчет

реализацию и мониторинг проектов.	2) более активное участие секретариатов, НИЦ МКУР и его филиалов.	3) Тренинги WECOOP по зеленым финансам и разработке проектов; 4) Тематические тренинги WECOOP, РЭЦЦА и GIZ.
Тематическая переориентация с решения только вопросов охраны окружающей среды и устойчивого развития в связи с ситуацией на Аральском море на поддержку регионального сотрудничества в деле реализации ЦУР, Парижского соглашения, природоохранных конвенций и т.д.	1) разработка долгосрочного регионального видения/стратегии устойчивого развития и достижения ЦУР в целях обеспечения долгосрочного и стабильного сотрудничества в ЦА; 2) тренинги по Парижскому соглашению, ЦУР, адаптации к изменению климата и смягчению его последствий с акцентом на региональный аспект.	1) Платформа знаний по мониторингу ЦУР ООН; 2) Европейская платформа по адаптации к изменению климата; 3) будущая Центральноеазиатская платформа по адаптации к изменению климата; 4) деятельность по наращиванию потенциала в рамках соответствующих природоохранных конвенций.
Усиление роли Общественного совета как платформы для вовлечения заинтересованных сторон и экспертов в процессы и деятельность МКУР.	1) повышение осведомленности общественности о роли Общественного совета; 2) расширение нынешнего состава Общественного совета; 3) обеспечение участия более широкого круга заинтересованных сторон и экспертов в заседаниях МКУР.	Социальная сеть Living Asia, www.livingasia.online .