



## Рекомендації щодо оновлення Маастрихтської стратегії ОБСЄ в економіко-довкільному вимірі

Травень 2013

- § Світова фінансова та економічна криза 2008 року стала фактором, який найбільше ускладнив реалізацію цілей Маастрихтської стратегії ОБСЄ в економіко-довкільному вимірі. Нові економічні умови потребуватимуть зміни підходів до реалізації базових цілей ОБСЄ.
- § В сфері енергетичної безпеки, слід звернути увагу на посилення прозорості енергетичної політики країн-учасників, розробку механізмів для надійного транспортування енергоносіїв та запровадження стандартів регулювання нових ініціатив, таких як видобуток сланцевого газу.
- § Суттєві економічні виклики і погіршення добробуту населення країн регіону ОБСЄ сприяло підвищенню рівня корупції в світових масштабах: зрощення влади і бізнесу, зростання кількості корупційних проявів у процесі здійснення державних закупівель, рейдерство і корупція під час виборів.
- § Питання екологічної безпеки має стати пріоритетним в діяльності ОБСЄ, зважаючи на її потенціал у цій сфері як панєвропейської регіональної безпеково-політичної організації та загострення екологічних ризиків сьогодення (зміни клімату, зростання дефіциту водних ресурсів та ін.).
- § ОБСЄ може стати майданчиком для співпраці держав у розробці та впровадженні державами-учасницями стратегій із зеленої економіки, обміну інформацією, досвідом та передовими практиками, зокрема й щодо шляхів інтеграції екологічної політики в секторальні стратегії розвитку і співробітництва (енергетика, транспорт тощо).



## ЗМІСТ

Вступ .....	1
1. Через економічну співпрацю до зростання, безпеки та стабільності .....	2
2. Стала енергетика для безпечного майбутнього .....	4
3. Зміцнення належного врядування.....	7
4. Забезпечення сталого розвитку .....	11
5. Захист довкілля .....	14



## Вступ

Під час головування Нідерландів в ОБСЄ в 2003 році після довгих дискусій на засіданні Міністрів було ухвалено Документ, який регулював та пропонував загальні принципи в економічній та екологічній політиці для держав-учасниць ОБСЄ. Цей Документ отримав назву – «Маастрихтський документ-стратегія з економіко-довкільної діяльності ОБСЄ». Наявність такого документа визначала основні виклики та шляхи подальшого узгодження дій, пов'язаних з другим виміром діяльності організації. Документ включав у себе перелік правил та рекомендацій, розділених на чотири окремі блоки (економічне співробітництво, захист довкілля, забезпечення сталого розвитку та належне врядування).

Враховуючи значні глобальні зміни у світовій економіці, погіршення стану навколишнього середовища, а також окремий шлях розвитку різних країн-учасниць ОБСЄ, впродовж останніх років в організації спостерігається дискусія стосовно необхідності оновлення тексту документа, внесення в нього змін та доповнень, які відповідали б сучасним викликам. Ряд країн відстоюють позицію ввести зміни в існуючий документ, інші пропонують розробити нову Стратегію для другого виміру ОБСЄ. Та попри постійні обговорення актуальності оновлення Стратегії, в організації вистачає і прагматиків, які вважать надзвичайно складним та забюрократизованим спосіб прийняття рішень, що може негативно вплинути на редагування основоположних документів.

На початку року експерти українських неурядових організацій ініціювали створення експертної групи, проаналізували текст Маастрихтської стратегії та підготували свої рекомендації. Результатом проведеної роботи став цей позиційний документ, в якому автори спробували запропонувати погляд громадських експертів, оснований на розумінні процесів на міжнародній арені стосовно економіко-довкільної політики. Враховуючи символічну десятю річницю Маастрихтської стратегії та головування України в ОБСЄ в 2013 році, така ініціатива експертного середовища може дати поштовх подальшому міжнародному обгово-

ренню в експертному середовищі та допоможе дипломатам країн-учасниць ОБСЄ.

До прикладу: питання енергетичних ресурсів протягом останніх років набуло значної дискусійності, результатом чого експертна група пропонує виділити цю тематику в окремий блок. Що стосується захисту довкілля, то важливо звернути увагу на можливу співпрацю з Парламентською Асамблеєю ОБСЄ для обміну кращими законотворчими практиками між різними країнами-учасницями. Також враховувати цей компонент в різних секторальних проектах, як-то економічної чи соціальної направленості. Стосовно сталого розвитку, то експерти його вважають одним з найважливіших елементів економіко-екологічного виміру діяльності. Закріплення основних принципів сталого розвитку, відображення трьох його компонентів (економічного, соціального й екологічного) в Стратегії, підтвердження зобов'язань, закріплених у міжнародних документах щодо сталого розвитку, створюють важливі передумови для реалізації цього елементу в регіоні ОБСЄ. Виникнення нових загроз у регіоні та загострення глобальних проблем вимагають оцінки виконання існуючих зобов'язань, врахування нових тенденцій, пошук відповідей на нові виклики, зокрема, за допомогою внесення змін та доповнень до Маастрихтської стратегії. У розділі про належне врядування акцентовано увагу на аналіз процесу прийняття національних антикорупційних стратегій і належного врядування у країнах-учасницях ОБСЄ. Також на аналіз нових викликів стосовно зростання корупції у сфері державних закупівель, рейдерства, тіньової економіки,

Варто також зазначити, що проведений аналіз та запропоновані рекомендації є позицією експертів українських аналітичних центрів. Таким чином, під час роботи враховувалися як міжнародний досвід, так і українські реалії. Подальше обговорення експертами інших країн пріоритетів в економіко-довкільному вимірі ОБСЄ вважаємо надзвичайно важливим і таким, що зможе врахувати особливості поглядів в інших країнах-учасницях ОБСЄ. Започаткування міжнародної громадської платформи для подальшого обміну напрацюваннями і посилення якості підготованих рекомендацій буде важливим для більшої об'єктивності та синергії експертних досліджень.



## 1. Через економічну співпрацю до зростання, безпеки та стабільності

### Аналіз стратегії ОБСЄ

Держави-учасниці ОБСЄ мають на меті створення єдиного економічного простору в регіоні, а саме забезпечення всіх чотирьох економічних свобод – вільного руху товарів, послуг, капіталу та людей. Інструментом для досягнення цієї цілі є Маастрихтська стратегія, яка декларує запровадження в країнах регіону гармонізованих правил та стандартів і принципів ринкової економіки. Уніфікація регулювань та лібералізація економічної діяльності має принести економічні вигоди всім державам-учасницям.

Разом з тим, пріоритет «економічна інтеграція» повинен реалізовуватися, враховуючи принципи сталого економічного розвитку та соціального вирівнювання. Розробники Маастрихтської стратегії визнають, що економічне зростання може поглибити економічну нерівність і між країнами регіону, і в кожній окремій країні, а також шкодити довкіллю. Очевидно, що країнам з низьким рівнем або темпами економічного зростання, як правило, важче здійснювати політику щодо зменшення економічної нерівності та забезпечення сталого розвитку.

Під час реалізації Маастрихтської стратегії була успішно виконана низка важливих завдань щодо економічної інтеграції, а саме – сприяння членству держав-учасниць ОБСЄ у Світовій організації торгівлі (СОТ). Упродовж 2004-2013 років членами СОТ стали Грузія, Російська Федерація, Таджикистан, Україна та Чорногорія. Участь в СОТ позитивно впливає на економічну інтеграцію, адже організація лишається найважливішою платформою для узгодження правил глобалізації та врегулювання торгівельних конфліктів. Водночас, деякі держави-учасниці ОБСЄ ще не вступили до СОТ, а низка старих та нових членів СОТ в регіоні не завжди дотримуються правил організації.

Іншою важливою ознакою економічної інтеграції в регіоні є більша роль Європейського Союзу у процесах глобалізації та у досягненні успішних прикладів економічного вирівнювання та екологізації економічної політики. За роки дії Маастрихтської страте-

гії відбулося суттєве розширення ЄС та Єврозони, що призвело до створення ще більшого економічного простору в регіоні ОБСЄ, в якому діють єдині правила. І хоча процес розширення ЄС уповільнився останнім часом, відбувається укладання угод про створення ЗВТ між ЄС та країнами-сусідами, а також країнами з інших континентів (зокрема Південна Корея, Чилі). Лібералізація торгівельних відносин учасників цих угод, як правило, глибша, ніж в рамках СОТ.

### Нові виклики

Світова фінансова та економічна криза 2008 року стала фактором, який ускладнив реалізацію цілей Маастрихтської стратегії. Упродовж 2003-2008 років світова та європейська економіки зростали швидкими темпами, але, починаючи з 2009 року, у всіх країнах ОБСЄ спостерігається рецесія або різке уповільнення економічного зростання. За прогнозами, швидке відновлення світової економіки малоймовірне. Таким чином, нові економічні умови потребуватимуть зміни підходів до реалізації базових цілей ОБСЄ в оновленій Маастрихтській стратегії.

Уповільнення економічного зростання призвело до посилення протекціоністської політики у багатьох країнах. Почастішали заходи з блокування імпорту, міграції робочої сили на національні ринки, випадки в неконкурентний спосіб надання державної допомоги вітчизняним виробникам. Країни вдаються до запровадження так званих нетарифних обмежень, які практично не регулюються в СОТ. Крім того, знижується результативність заходів політики з озеленення економіки навіть в країнах ЄС, які є лідерами у цій царині. Утім, йдеться не так про відхід від принципів сталого розвитку у державах-учасницях ОБСЄ, як про те, що обмежені фінансові ресурси та падіння цін на енергетичні та інші ресурси виявили хиби у розробці та здійсненні природоохоронної політики, наприклад, у запровадженні європейського ринку торгівлі викидами CO<sub>2</sub>.

Запроваджуючи обмеження чотирьох свобод, уряди виправдовують це необхідністю подолання бідності та створення нових робочих місць. Проте збереження такої політики спричинить виникнення торгівель-



них конфліктів і згодом може призвести до економічної дезінтеграції або навіть ізоляції окремих країн, що погіршуватиме економічний добробут всього регіону.

Водночас економічна криза також мала певні позитивні наслідки. Країни почали краще усвідомлювати взаємну залежність: відсутність кордонів між фінансовими ринками країн означає, що проблеми банківського сектору кількох країн впливають на всі країни регіону. Така ситуація спонукає до спільного пошуку рішень та узгодження заходів антикризової політики. Крім того, стало очевидно, що країни, які зволікали з проведенням економічних реформ, мають якомога швидше почати наздоганяти лідерів для того, щоб бути здатними надалі конкурувати за інвестиції та підтримувати високі соціальні стандарти.

Другим викликом в регіоні ОБСЄ є можливе непродуктивне суперництво між економічними інтеграційними ініціативами. Ключовими інтеграційними ініціативами в регіоні є Європейський Союз разом з країнами-кандидатами на членство, країнами-учасницями двосторонніх угод про створення зон вільної торгівлі, з одного боку, а з іншого - Митний союз, членами якого є Російська Федерація, Білорусь та Казахстан і до якого згодом може приєднатися низка країн Центральної Азії. Подібні інтеграційні процеси майже завжди є позитивними для їх членів. Утім, існує ризик, що наявність різних гравітаційних центрів може створювати економічні бар'єри між країнами або впливати негативно на нейтральні країни, що лишаються поза межами економічних союзів. Таким чином, важливо аби дані інтеграційні процеси не стали перешкоджають вільній торгівлі у всьому регіоні ОБСЄ.

### **Нові підходи до цих викликів**

Очевидно, що використання ресурсів міжнародних та європейських організацій, таких як СОТ та МВФ, є вкрай важливим для втілення економічних цілей Маастрихтської стратегії. Існує висока ймовірність утворення у майбутньому наднаціональних європейських інститутів у сфері банківського нагляду, ресурсами та експертизою яких могли б скористатися країни ОБСЄ. Крім того, держави-учасниці можуть більш повно

використати можливості ОБСЄ в якості платформи для обговорень з метою запобігання та врегулювання торговельних суперечок, особливо коли співпраця в рамках інших платформ не дозволяє швидко розв'язати ці проблеми.

Представники ОБСЄ визнають, що організація не повністю використовує наявні підходи до співробітництва між державами-учасницями. Зокрема, аналіз виконання зобов'язань та надання експертизи ОБСЄ не поширюються на всі пріоритетні сфери, або здійснюється недостатньо оперативно. Постійна рада ОБСЄ мала б реагувати більш гостро та оперативно на випадки порушення принципів ринкової економіки та Маастрихтської стратегії загалом. Хоча співпраця між парламентами країн у економічній сфері традиційно менша ніж щодо політичних питань, одним з перспективних напрямів є парламентська співпраця щодо розроблення та узгодження економічних антикризових програм та заходів. Нарешті, дедалі більше стає поширеною практика моніторингу та експертизи державної політики з боку неурядових організацій: її результати можуть бути використані під час регулярних консультацій в ОБСЄ.

### **Шляхи співпраці**

Одним з шляхів співпраці в рамках економічного виміру стратегії є проведення регулярних обговорень між державами-учасницями ОБСЄ, які представляють найбільші регіональні економічні союзи, з метою запобігання заходам, що спотворюють торгівлю і призводять до торговельних суперечок.

Метою діалогу може стати гармонізація стандартів та регулювань для подолання нетарифних обмежень торгівлі. Діалог має вестися в рамках тематичних робочих груп щодо питань політики, які мають і потенціал стимулювання торгівлі та економічної інтеграції, і ризику заблокувати торгівлю. Такими темами можуть стати:

1. Захист прав інтелектуальної власності. ОБСЄ має створити такі умови, коли виробники високотехнологічної продукції та послуг в регіоні працюватимуть в наближеному режимі захисту прав інтелектуальних прав.





Цей пріоритет важливий як для економічно розвинених країн, у структурі економіки яких висока частка послуг, так і для країн, які прагнуть розвивати власні високотехнологічні галузі та змінити ситуацію з захистом прав власності в цілому, що є проблемою і становить перешкоду для інвестицій в регіоні.

2. Довкілля та торгівля. Видобуток вуглеводнів, вугілля, залізної руди та пов'язаних з ним галузей, таких як енергетика має значні транскордонні екологічні ризики, яких можна уникнути, використовуючи кращі практики членів ОБСЄ. До цього процесу можна долучити бізнес-асоціації, члени яких вирішили добровільно дотримуватися найвищих екологічних стандартів. Крім того, доцільно розробити спільні підходи до митного та податкового регулювання торгівлі товарами, виробництво яких має суттєвий вплив на довкілля для попередження викривлень умов торгівлі через різні регуляторні режими.

3. Стандартизація непродовольчих і продовольчих товарів, ринковий нагляд. Різні стандарти товарів та виробничих процесів є одним з головних перешкод торгівлі як високотехнологічною продукцією (авіація), так і сировинною (сільськогосподарською). Таким чином, доцільно, якщо країни ОБСЄ зроблять пріоритетом питання гармонізації політики ринкового нагляду та фітосанітарного контролю. Існують суттєві розбіжності щодо інституційної спроможності країн здійснювати цю політику, а тому доцільною є ресурсна підтримка країн, які мають найбільші потреби.

### Рекомендації

Економічні пріоритети Маастрихтської стратегії зберігають актуальність, тим більше, що збільшується ризик втрати попередніх досягнень через частіші порушення принципів ринкової економіки багатьма країнами в регіоні ОБСЄ. В оновленій Маастрихтській стратегії члени ОБСЄ мають підтвердити свою прихильність забезпечувати стійке і збалансоване економічне зростання та дотримуватися принципів ринкової економіки. Ці принципи найкраще представлені в СОТ і покладені в основу

угод про вільну торгівлю між ЄС та її партнерами.

Необхідно розробити правила та визначити сфери дотримання державами-учасниками ОБСЄ принципів солідарності та відкритості під час розробки та втілення економічної політики. Попри те, що ці принципи задекларовані в Маастрихтській стратегії, нині існує різне розуміння цих принципів серед держав-учасниць, що зокрема перешкоджає їхній практичній реалізації та міжнародній співпраці.

Попри економічну кризу в Євросоні Європейський Союз лишатиметься одним з основних рушіїв глобалізації в майбутньому. Таким чином, адаптація європейських *acquis* буде передумовою більшої конкурентоздатності країн і на світових ринках. Важливо врахувати в оновленому тексті стратегії питання зближення внутрішньої політики держав-учасниць ОБСЄ. Особливо це стосується стандартизації та ринкового нагляду, захисту прав інтелектуальної власності та охорони навколишнього середовища. Це сприятиме відновленню торгівлі та інвестиційної активності в регіоні.

## 2. Стала енергетика для безпечного майбутнього

### Аналіз стратегії ОБСЄ

Стратегія ОБСЄ в сфері економічного і екологічного виміру містить багато ініціатив, які стосуються посилення енергетичної безпеки країн-членів. Якби вони сьогодні виконувались, на міжнародному рівні вдалося б уникнути багатьох конфліктів і суперечок, розробити ефективні механізми обміну інформацією у сфері енергетики, посилити прозорість як на рівні домовленостей, так і на рівні їх реалізації.

Аналіз діяльності ОБСЄ протягом двох останніх років показав: фокус реалізації її цілей в сфері енергетики є значно вужчим, аніж записано у стратегії. Організація зосередилась у першу чергу на втіленні пріоритетів енергоефективності і розвитку відновлювальних джерел енергії, у той час як



напряму енергетичної безпеки хоч і присутній, однак відійшов на другий план.

У 2013 році темою Форуму визначено «Екологічні аспекти енергетики»<sup>1</sup>. Очікується, що цей Форум має ще більше розширити діалог з питань енергетики, визначивши інструменти для покращення впливу енергетичної діяльності в регіоні ОБСЄ на навколишнє середовище. Ця тема не може не оминати такі актуальні питання, що обговорюються сьогодні на експертному і політичному рівні, як екологічні аспекти видобувної діяльності (видобуток нетрадиційного газу, покращення екологічної ситуації в регіонах видобутку вугілля), зменшення викидів шкідливих речовин, зокрема з великих спалювальних установок тощо.

Приділяючи велику увагу енергоефективності та використанню відновлювальних джерел енергії, Організації слід розширити перелік тем діяльності, що стосуються енергетичної безпеки. Такими темами можуть бути безпека видобування, транзиту та постачання, безпека використання енергії в цілому, тощо.

### Нові виклики

Усе частіше сьогодні як на міжнародному, так і національному рівнях звучить тема зростання енергоефективності та відповідального використання ресурсів не на шкоду навколишньому середовищу. ЄС визначив для себе чотири цілі енергетичної політики, одна з яких - захистити навколишнє середовище і попередити зміни клімату; «європейські країни вільні розвивати ті енергетичні ресурси, які хочуть, але повинні враховувати європейські цілі з відновлювальної енергетики»<sup>2</sup>. Тема зростання в енергобалансі частки «екологічних» джерел енергії, зокрема відновлювальних, і газу була врахована протягом останніх років у багатьох рішеннях урядів США, Китаю, Японії. Про необхідність зниження частки «брудних» джерел енергії говорять і прогнози Міжнародного Енергетичного Агентства про зростання вуглеце-

вих викидів до 2035 року<sup>3</sup>. Коригування енергетичних балансів країн на користь «зеленої» енергетики може бути одним із пріоритетів діяльності ОБСЄ.

Останнім часом надійність постачання також стала одним із викликів енергетичної безпеки регіону. При цьому перешкодою для безперебійних поставок можуть бути як фізичні фактори – вибухи на газопроводах (Туркменістан, 2009 рік), аномальні холоди (Болгарія, Словаччина, Австрія 2012), так і політичні взаємовідносини між країнами (українсько-російські конфлікти 2006, 2009, білорусько-російські конфлікти 2007, 2010). Існують спроби документально закріпити зобов'язання безперебійного постачання енергоресурсів, наприклад, Енергетичною Хартією чи в рамках законодавства ЄС, однак на практиці вони не працюють в повному обсязі. Попри письмові звернення Генерального Секретаря Хартії<sup>4</sup> у 2006 (українсько-російський конфлікт) та 2007 (білорусько-російський конфлікт) до конфліктуючих країн, спори були вирішені без участі Хартії, а перебої з постачанням таки мали місце. Аналогічно, попри законодавчу вимогу ЄС до країн-членів забезпечувати вільні перетоки газу у різних напрямках, Україна довго не могла отримати згоду Словаччини на постачання газу в країну в реверсивному режимі<sup>5</sup>. Пошук механізмів, які б дозволили на практиці закріпити безперебійне постачання енергоресурсів, незалежно від політичних чи інших переборних умов є сьогодні актуальним питанням, на яке варто шукати відповідь.

Посилення прозорості енергетичного сектора також є чинником, що посилює енергетичну безпеку як окремої країни, так і регіону в цілому. Чим більш доступними і зрозумілими є перетоки як енергетичних ресурсів, так і коштів за їх використання, тим легше акумулювати необхідні фінанси на суспільно важливі цілі – інфраструктурні проекти, модернізацію, безпеку тощо. Як стверджують експерти, «відсутність єдиної енергети-

<sup>1</sup> EEF 20 Years. Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities OSCE Secretariat

<sup>2</sup> Sustainable, secure and affordable energy for Europeans. - European Commission.

<http://europa.eu/pol/ener/flipbook/en/index.html>

<sup>3</sup> World Energy Outlook 2012 Factsheet.

<http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/2012/factsheets.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.encharter.org/index.php?id=18&L=1>

<sup>5</sup> [http://tvi.ua/new/2013/02/20/ukrayina\\_rozcharovana\\_pasy\\_vnistyu\\_yevrosoyuzu\\_schodo\\_rosiyskoho\\_hazu\\_%E2%80%93%93\\_posol\\_ukrayiny\\_v\\_ys](http://tvi.ua/new/2013/02/20/ukrayina_rozcharovana_pasy_vnistyu_yevrosoyuzu_schodo_rosiyskoho_hazu_%E2%80%93%93_posol_ukrayiny_v_ys)



чної політики ЄС і сильного антимонопольного законодавства стосовно імпортерів енергоресурсів за останні 20 років суттєво збільшили можливості непрозорих державних компаній для посилення свого впливу серед західних урядів, політичних і економічних еліт в Європі»<sup>6</sup>. Непрозорість енергетичного ринку сприяє його монополізації, поширенню корупції і, як результат, – зменшенню конкуренції та ефективності його роботи.

### Нові підходи до цих викликів

**Виставлення чітких кількісних цілей, відображення їх у стратегічних документах та планах країни.** Уже далеко не перший рік міжнародна спільнота намагається вирішити проблему зменшення вуглецевих викидів та захисту навколишнього середовища шляхом виставлення чітких кількісних цілей для кожної країни. За таким принципом працює Кіотський протокол, такі ж вимоги до своїх членів ставить Європейський Союз. Однак згода країни на чіткі кількісні параметри не є достатньою: вони повинні відобразитися у стратегіях країн та у відповідних планах розвитку у кожному з напрямків галузі.

Тільки тоді уряд може показати громадськості і міжнародній спільноті, яким чином будуть імплементовані взяті зобов'язання.

**Вивчення «кращих практик» для вироблення загальних рекомендацій «міжнародного зразка».** США як перша країна, що застосувала технологію гідророзриву для видобутку сланцевого газу, має також досвід з регулювання цієї діяльності. Кожен із штатів, де здійснюється видобуток, напрацював власну базу вимог і правил для дотримання максимальної безпеки, і тепер цей досвід буде цінним у виробленні загальних рекомендацій для кожної нової країни, яка прийме рішення розпочати видобуток нетрадиційного газу на своїй території. Уже є перші спроби уніфікувати і стандартизувати вимоги до нових технологій видобутку газу, де б вони не проводились. Міжна-

родне Енергетичне Агентство запропонувало в 2012 році т.зв. «дванадцять золотих правил для золотої ери газу», в ЄС пройшли консультації щодо формування Європейською Комісією спільних правил охорони навколишнього середовища, які стосуються видобування сланцевого газу. Започатковані ініціативи щодо формування стандартизованих вимог безпеки видобування мали б бути підхоплені і розвинені іншими організаціями, у тому числі ОБСЄ. За цією ж аналогією мали б розроблятися рекомендації щодо правил безпеки постачання зрідженого газу на ринки країн Європи.

**Напрацювання механізмів гарантування безперебійного постачання енергетичних ресурсів.** Існувало багато спроб вирішити проблему перебоїв у постачанні енергоресурсів: Енергетична Хартія сьогодні працює над Транзитним протоколом, ЄС законодавчо закріпив цю норму у власному законодавстві і запропонував її врахувати країнам-членам Енергетичного Співтовариства. Ці принципи звучали у колись ініційованій Каспійсько-Чорноморсько-Балтійській ініціативі. Але, попри численні документи, навіть підписані від імені країн, зберігається практика припинення постачання газу при переборних умовах, а інколи вона використовується як важіль тиску в політичних переговорах. Однією з причин такої ситуації може бути відсутність механізму оперативного та чіткого реагування в схожих ситуаціях, який би об'єднував постачальника, споживача і транзитера. Напрацювання такого механізму, а також відстеження дотримання міжнародних зобов'язань країнами в цьому питанні може бути одним із предметів співпраці у рамках ОБСЄ.

Посилення прозорості різних сфер енергетичного ринку. У 2003 році було запущено Ініціативу прозорості видобувних галузей (EITI), яка сьогодні об'єднує 17 країн-кандидатів і 20 країн-послідовниць. У 2010 році в США було прийнято Закон Додда-Френка, який суттєво посилив підзвітність енергетичного сектора країни. В ЄС тривають дебати про необхідність подальшого зростання прозорості в енергетиці. Підтримка і подальший розвиток таких ініціатив в рамках ОБСЄ може стати суттєвим кроком назустріч посиленню енергобезпеки не

<sup>6</sup> Amb. Keith Smith. Corruption and Lack of Transparency in the Energy Sector: Continuing Risks for Europe. // American Diplomacy. April, 2011

[http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2011/0104/oped/op\\_smith.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2011/0104/oped/op_smith.html)





лише кожної країни-члена організації, але і регіону в цілому.

### **Шляхи співпраці та рекомендації**

Політика енергоефективності та використання відновлювальних джерел енергії завжди були серед пріоритетів ОБСЄ. Разом із тим, робота організації не поширювалась на виставлення і узгодження чітких вимірюваних цілей між країнами-учасницями. Коригування енергетичного балансу країни, відповідно до взятих зобов'язань посилювати енергоефективність та сприяти розвитку відновлювальних джерел енергії, може бути однією з таких цілей. Результатом її запровадження має також бути коригування країнами-членами своїх національних стратегій, галузевих планів, тощо для максимальної конкретизації і деталізації такої політики. Переваги такого підходу є в тому, що він дозволить краще вимірювати і оцінювати успіх членів ОБСЄ у запровадженні на національному рівні пріоритетів організації.

Запровадження нових технологій видобутку газу та його транспортування і пов'язане з цим посилення вимог до безпеки також мало б бути відображене в оновленій стратегії ОБСЄ. У рамках організації можуть бути створені окремі Робочі групи з тих країн, які зацікавлені глибше вивчати згадані вище можливості. Члени Робочих груп за підтримки організації могли б спільно вивчати досвід і «кращі практики» інших країн, напрацьовуючи рекомендації як для власних держав, так і для більш рамкових документів, до яких би могли звертатись інші члени ОБСЄ при потребі. У більш віддаленій перспективі ОБСЄ могла б стати одною із організацій, здатних запропонувати міжнародні стандарти дотримання безпеки у застосуванні нових технологій в енергетиці. Робота у цьому напрямку могла б об'єднати можливості ОБСЄ та Міжнародного енергетичного агентства.

Нові тенденції останніх десятиліть – політика диверсифікації і будівництво на її виконання нових енергетичних коридорів, розбудова мереж; перебудова ринку енергетики ЄС на більш динамічні і короткострокові відносини між гравцями і посилення ролі регуляторів; посилена увага до використан-

ня «екологічних» джерел енергії – мали б бути враховані в оновленій стратегії організації. У зв'язку з цим доцільно вилучити тезу про підтримку ОБСЄ довгострокових контрактів (п.2.1.12).

Розвиваючи тему безперебійного постачання енергоресурсів, учасниці ОБСЄ можуть обрати два напрямки роботи. З одного боку, доцільно розвивати вже існуючі започатковані ініціативи (наприклад, Транзитний протокол), і одночасно моніторити виконання членами ОБСЄ взятих міжнародних зобов'язань. З іншого боку, за відсутності сьогодні єдиного узгодженого всіма зацікавленими країнами механізму оперативного реагування, учасниці ОБСЄ могли б почати розробку такого механізму. У випадку успіху, його застосування відповідало б цілям та завданням, які вже сьогодні закладені у стратегії. Робота в цьому напрямі може проводитись спільно з іншими міжнародними енергетичними організаціями, такими як Енергетична Хартія чи Енергетичне Співтовариство.

Важливість прозорості зазначена у стратегії, однак ця теза потребує більшої конкретизації як у документі, так і в діяльності ОБСЄ. Організація може взяти один із стандартів прозорості, напрацьованих сьогодні на міжнародному рівні, для пропагування його імплементації серед країн-учасниць. Це дозволить зробити оцінку успішності запровадження прозорості серед членів ОБСЄ більш чіткою і вимірюваною. Також тема прозорості може бути предметом для обміну досвідом між учасниками організації, для напрацювання власного «стандарту прозорості», який міг би бути використаний на національному і регіональному рівнях.

## **3. Зміцнення належного врядування**

### **Аналіз стратегії ОБСЄ**

Таке явище як корупція характерна для усіх держав у більшій чи меншій мірі. Економічними наслідками корупції, на які звертає увагу Маастрихтська стратегія, є зниження рівня інвестицій, перешкоджання належному функціонуванню внутрішнього ринку і негативний вплив на державні фінанси.



Окрім цього, корупція підриває довіру до державних інститутів, послаблює відповідальність політичних еліт, підриває принцип верховенства закону, сприяє вчиненню інших серйозних злочинів, а саме, торгівлі наркотиками і людьми.

Стратегія ОБСЄ у сфері економічного і екологічного виміру (2003), будучи одним із основних документів ОБСЄ, піднімає питання належного державного і корпоративного врядування, утвердження принципів транспарентності і боротьби з корупцією, управління державними ресурсами, формування сприятливого підприємницького клімату. На момент її підписання у сфері протидії корупції і утвердження належного врядування наголошували на важливості таких компонентів, як:

§ побудова міцних державних інститутів і створення умов для формування клімату довіри, відповідно напрацювання довгострокового підходу;

§ досягнення транспарентності у державних справах через участь громадянського суспільства і ЗМІ, підвищення підзвітності держави;

§ створення діалогу між державою, бізнесом і громадянським суспільством, своєчасне надання інформації, яка містить інтерес для суспільства;

§ виявлення і судове переслідування корупції, прийняття антикорупційної стратегії;

§ ліквідація всіх форм корупції, приєднання до міжнародних конвенцій у сфері боротьби з корупцією;

§ ефективне управління державними ресурсами завдяки професійній дієвій державній службі і раціональним бюджетним процедурам;

§ прийняття сприятливого законодавства для бізнесу, підтримка і захист приватної власності, встановлення чітких правил і норм економічної діяльності;

§ встановлення належного корпоративного управління на основі ефективного мене-

джменту, відповідного аудиту і звітності, дотримання законодавства.

### Нові виклики

Положення Стратегії 2.2.1-2.2.9 написані у вигляді загальних і абстрактних тверджень, що відповідають мові дипломатичних міжнародних документів, проте, аналізуючи зміст, розуміємо, що вони застарілі і не відображають тих суспільно-політичних процесів, які мали місце і у XXI ст.

Глобальна фінансова криза 2008-2009 рр., призвела не лише до проблем у фінансовій і монетарній сферах, а й до політичних і ціннісних змін у країнах Європи і Північної Америки. Вона виявила серйозні системні проблеми в економіці країн, а саме: хронічну відсутність дисципліни в державних фінансах, транспарентності діяльності урядів, недоліки єдиної європейської економічної моделі і довгострокові структурні проблеми. У посланні з приводу Міжнародного дня боротьби з корупцією Генсек ООН Пан Гі Мун серед причин фінансової кризи відзначив також корупцію і жадібність, а у країнах, що розвиваються – хабарництво<sup>7</sup>. Фінансова криза призвела до втрати значної частини заощаджень населенням, зумовила брак довіри до національних урядів і винесла на зовні більшість корупційних проблем, які існували в країнах Північної Америки і Європи латентно. Як наслідок, корупційні скандали вибухнули у Італії, Греції, Іспанії, Німеччині, Франції, Бельгії тощо. Характерно, що більшість корупційних скандалів стосуються політичної сфери. Зокрема скандал збільшення зарплат керівників іспанської провладної партії, і прем'єр – міністра Маріано Рахоя, відставка Президента Німеччини Крістіана Вульфа після взяття позики на привабливих умовах, відставка Міністра фінансів Бельгії через перекупку акцій. За останніми оцінками, економічні витрати від корупції у ЄС складають близько 120 млрд. євро щорічно<sup>8</sup>, а розуміння необхідності додаткового вивчення цієї проблематики і напрацювання відповідних рекомендацій для Європейської

<sup>7</sup> Генсек ООН заявив, що глобальна фінансова криза почасти викликана жадібністю і корупцією \\  
[www.podil.com.ua/business/2008/12/11/110000.html](http://www.podil.com.ua/business/2008/12/11/110000.html)

<sup>8</sup> Special Eurobarometer 374 Corruption Report (2011) \\  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf)



Комісії постійно актуалізується. Згідно останнього дослідження Школи управління Хартії Фонду Бертельсманна, існує прямий взаємозв'язок між рівнем корупції і бюджетним дефіцитом, а країни ЄС щороку від корупції втрачають 320 млрд. євро, що становить майже одну третину запропонованого ЄС бюджету на 2014-2020 рр.<sup>9</sup>

Розуміння необхідності подолання корупційних проявів як у розвинутих країнах, так і у тих, що розвиваються і внесення проблеми корупції до порядку денного виявилось у масовій підтримці і підписанні країнами Конвенції ООН проти корупції у період з 2004 по 2012 рр.. Наразі кількість підписантів склала 165 держав. У 2009 р. було запроваджено механізм огляду Конвенції ООН проти корупції, який наразі проходять всі держави-члени, що підписали цей документ.

Ситуація у пострадянських державах, таких як Україна, ще гірша. Згідно дослідження «Нації у період трансформації» («Nations in Transit») - 2012 від Будинку свободи, Україна отримала наступні оцінки: «національне демократичне управління» - 5,75 бала, «виборчий процес» - 3,75 бала, «громадянське суспільство» - 2,75, «незалежні медіа» - 4 бали, «місцеве демократичне управління» - 5,5 бала «судова система та незалежність суддів» - 6 балів, «корупція» - 6 балів. Загальна оцінка «демократичного розвитку» країни склала 4,82 бала (1 - найвищий бал, 7 - найнижчий)<sup>10</sup>.

На пострадянському просторі, незважаючи на прийняття нового прогресивного законодавства у сфері запобігання і протидії корупції, доступу до публічної інформації, захисту персональних даних, через брак політичної волі, відсутність ефективного впровадження, бюрократизованість державного апарату проблеми залишились. На прикладі України бачимо, як корумпованість чиновників суттєво ускладнює вільний доступ суб'єктів підприємницької діяльності на ринок (необхідність отримувати понад 30

ліцензій і дозволів, складна система оподаткування), слабка судова гілка влади, створення нерівних умов для різних суб'єктів економіки, що негативно впливає на діловий клімат, тощо. За даними Міністерства економіки України, у 2008-2010 рр. через погіршення світової кон'юнктури рівень тінізації прибутків підприємств зріс на 30-40%.

### Нові підходи до цих викликів

Станом на сьогодні Стратегія не враховує низку важливих негативних і позитивних акцентів, які наразі змінилися у площині подолання і протидії корупції у світі. Серед негативних варто зазначити:

§ зростання корупції під час проведення державних закупівель;

§ ріст корупції у виконавчій і судовій гілках влади;

§ зростання тіньової економіки на пострадянському просторі;

§ розвиток рейдерства на пострадянському просторі (РФ, Україна, Казахстан, Таджикистан);

§ зрощення влади і бізнесу;

§ наявність високого рівня політичної корупції, особливо у сфері фінансування політичних партій, і корупції під час проведення виборів;

§ суспільна лояльність до проблеми корупції на пострадянському просторі.

Позитивні тенденції:

§ просування принципів належного врядування, у тому числі й електронного врядування у світі, завдяки ініціативі «Партнерство «Відкритий уряд»;

§ підписання майже усіма державами-членами ОБСЄ Конвенції ООН проти корупції;

§ розвиток розвідувальної журналістики, особливо на пострадянському просторі;

<sup>9</sup> Advanced Policy Paper "The Good, The Bad and The Ugly: Controlling Corruption in the EU" for Discussion in the EU Parliament, 9 Apr. 2013 \\  
[http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-1\\_protected1.pdf](http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-1_protected1.pdf)

<sup>10</sup> Nations in Transit: Ukraine \\  
<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/ukraine>



§ введення в дію моніторингових механізмів імплементації міжнародних конвенцій (Конвенція ООН проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією), і підвищення прозорості їх виконання;

§ прийняття національних антикорупційних стратегій;

§ залучення громадянського суспільства до процесу вироблення публічної політики, прийняття державних рішень і участь у моніторингових механізмах.

### Шляхи співпраці

1. Консолідувати зусилля держав-учасниць ОБСЄ щодо зміцнення їх прозорості і відповідальності через активізацію їх участі у механізмах огляду імплементації міжнародних зобов'язань у сфері запобігання і протидії корупції (Конвенція ООН проти корупції, Стамбульський план дій ОЕСР, тощо), заохочувати оприлюднення звітів таких оглядів;

2. Ініціювати діалог у рамках ОБСЄ щодо механізмів подолання рейдерства, яке є викликом регіональній безпеці і діяльності іноземних інвесторів на внутрішніх ринках. За підтримки Координатора ОБСЄ з економічної і екологічної діяльності варто започаткувати проведення регіональних семінарів із залученням представників держави, міжнародного і національного бізнесу, експертів і громадянського суспільства, а також проведення експертним середовищем реальної оцінки ризиків рейдерства для притоку іноземних інвестицій. За результатами обговорень варто підготувати публікацію (guidebook) «Ризики рейдерства у Східній Європі»;

3. Зміцнювати засоби запобігання корупційним практикам, організувавши обговорення серед держав-членів ОБСЄ проблеми непрозорості процесу здійснення державних закупівель. Це включає в себе виведення державних компаній з-під дії тендерного законодавства, низьку ефективність державних порталів держзакупівель, закритість торгів, тощо. До процесу обговорення варто запросити Світовий Банк, ОЕСР, Управління ООН з наркотиків і злочинності та інші організації;

4. Підвищувати політичну обізнаність держав-членів ОБСЄ щодо стану і обсягів корупції у державних органах влади, надаючи підтримку журналістським розслідуванням з метою збільшення кількості якісних публікацій на корупційну тематику і підвищення поінформованості інвесторів. За підтримки Координатора ОБСЄ з економічної і екологічної діяльності і Представника ОБСЄ з питань свободи засобів масової інформації організувати спеціальні зустрічі для усіх зацікавлених сторін з метою представлення результатів цих розслідувань;

5. Допомогати державам-членам ОБСЄ у впровадженні принципів належного врядування на місцевому і національному рівнях. За сприяння місцевих місій ОБСЄ або Координаторів проектів ОБСЄ проводити тренінги для представників органів державної влади і місцевого самоврядування щодо впровадження у систему надання адміністративних послуг принципів електронного врядування.

### Рекомендації

У тексті Стратегії доцільно відобразити, що у сфері просування принципів належного врядування на пострадянському просторі діє багато міжнародних організацій і ініціатив, таких як ООН, Рада Європи, Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд», тощо. ОБСЄ могло б стати платформою для обговорення ефективності впровадження цих програм у економіко-екологічному напрямі, що допомогло б уникнути дублювання зусиль, скоротити програмні витрати і сприяло б обміну досвідом (2.2.2). Для реалізації положення 2.2.3 необхідною є підтримка ОБСЄ прийняття державами-членами стратегій належного врядування, що уможливило б формування єдиного стратегічного підходу і обмін досвідом в реалізації цих стратегій на базі Економіко-екологічного комітету Постійної Ради ОБСЄ. Положення 2.2.5 варто доповнити пунктом про співробітництво з ООН з метою координування зусиль і більш ширшого впровадження принципів електронного врядування як на національному, так і на місцевому рівнях, як у частині створення веб-сайтів і наповнення їх необхідною інформацією, так і у частині створення е-кадрового обліку, е-





документообігу, IP-інфраструктури, е-господарювання. У положенні 2.2.6 варто врахувати прийняття довгострокових антикорупційних стратегій, одночасно вказати на потребу створення дієвого антикорупційного органу, на який би покладалась відповідальність за виконання цієї Стратегії. Необхідно прийняти відповідні підзаконні акти, які будуть забезпечувати дієвість стратегії, зокрема, державні антикорупційні програми з чітким переліком завдань, виконавців і джерел фінансування. Слід відзначити також і участь громадянського суспільства у процесі моніторингу впровадження антикорупційних стратегій. Більшість держав-учасниць ОБСЄ вже прийняли і ратифікували конвенції ООН і РЄ у сфері запобігання і протидії корупції. У цьому положенні варто говорити про заохочення тих держав-членів, які цього досі не зробили.; про підтримку ОБСЄ делегацій держав-членів у процесі їх приєднання до ОЕСР, і про стимулювання участі держав-членів у механізмах огляду виконання власних антикорупційних міжнародних зобов'язань. Положення 2.2.8 можна було б доповнити запровадженням постійних обговорень з питань прозорості державних закупівель з залученням представників влади, бізнесу, громадськості.

#### 4. Забезпечення сталого розвитку

##### Аналіз стратегії ОБСЄ

Наявність у порядку денному ОБСЄ питань сталого розвитку ґрунтується на всеохоплюючому підході ОБСЄ до безпеки, при якому економічні, соціальні та екологічні питання завжди були складовою частиною порядку денного ОБСЄ. Діяльність ОБСЄ щодо сприяння сталому розвитку обмежується його безпековим та регіональним виміром.

У Маастрихтській стратегії говориться, що «ОБСЄ сприяє досягненню сталого розвитку, що передбачає економічне зростання, скорочення масштабів бідності і повною мірою враховує вплив діяльності людини на навколишнє середовище».

Оскільки стратегія розроблялась у період, коли були визначені основні напрямки

досягнення цілей сталого розвитку та принципи сталого розвитку були закріплені у міжнародних документах, у Стратегії відображені три компоненти сталого розвитку: економічне зростання (економічний компонент), скорочення масштабів бідності (соціальний компонент) та врахування впливу діяльності людини на навколишнє середовище (екологічний компонент).

Серед основних інструментів відповіді на загрози безпеці Стратегія називає впровадження скоординованого підходу до створення адміністративно-правової основи для сталого розвитку; розробку і конкретизацію національних стратегій, програм сталого розвитку; сприяння участі громадськості; підвищення ролі місцевих органів управління та інших зацікавлених сторін в реалізації зобов'язань щодо сталого розвитку; ефективніше використання природних ресурсів і недопущення погіршення стану природного середовища; створення умов і механізмів для мобілізації внутрішніх і зовнішніх ресурсів на потреби розвитку.

Особливий наголос робиться на підтримці зусиль держав-учасниць щодо реалізації політики скорочення масштабів бідності.

Питання сталого розвитку також відображені в інших розділах Стратегії, як-от: енергетика, транспорт, належне управління, сприяння прозорості, розвиток людських ресурсів, покращення соціальних умов, охорона навколишнього середовища.

##### Нові виклики

Незважаючи на зусилля міжнародного, регіонального та національного масштабів, проблеми досягнення цілей сталого розвитку залишаються на порядку денному. Загострення низки проблем ускладнюється фінансовими, економічними, соціальними кризами в Україні та світі.

На початок XXI століття Україна посідає одне з перших місць у світі за рівнем споживання енергії, води та інших ресурсів на одиницю ВВП. Обсяги промислових відходів на душу населення перевищують аналогічні показники багатьох країн світу. У 2011 р. викиди забруднюючих речовин та діоксиду вуглецю в атмосферу склали 236 млн.





тонн, що на 40 млн. тонн більше, ніж у 2010 р.<sup>11</sup>. Багаті та різноманітні природні ресурси України, особливо водні, земельні і лісові, – виснажені та деградовані. При зростанні заготівлі лісів, площа відтворення лісів залишається незмінною. Така ситуація супроводжується загостренням соціальних проблем та зниженням рівня демократично-го розвитку країни.

На сьогодні можемо констатувати певні позитивні зрушення на міжнародному рівні, проте вони не були достатньо ефективними. Про це говорять наступні цифри<sup>12</sup>:

§ В умовах абсолютної бідності живе 27% населення світу в порівнянні з 46% в 1990 р.

§ Кількість людей, які голодують, за період з 2000 року збільшилась на 20 млн. осіб.

§ Чисті втрати лісу на рівні 5,2 млн. га в рік.

§ Об'єм викидів двоокису вуглецю протягом 1990-2009 рр. збільшився на 38%.

§ 20% населення світу не мають можливості користуватись електроенергією.

§ 884 млн. людей не мають можливості користуватись чистою водою. Доступу до елементарної санітарії не мають 2,6 млрд. людей.

На порядку денному надалі залишається питання ліквідації бідності, зменшення нерівності, забезпечення раціонального виробництва і споживання, одночасно боротьба з деградацією навколишнього середовища та боротьба зі зміною клімату.

Конференція «Ріо+20» визначила дві основні теми для майбутньої роботи: зелена економіка в контексті сталого розвитку і зменшення бідності та інституційні рамки для сталого розвитку. Хоча результати Ріо+20 були менш амбітними, ніж очікування, підсумковий документ «Майбутнє, якого

ми хочемо»<sup>13</sup> пропонує низку можливостей для досягнення цілей сталого розвитку та забезпечує підтвердження і оновлення політичних зобов'язань щодо сталого розвитку, беручи до уваги нові виклики та нові тенденції розвитку. Затверджена Рамкова програма дій стосується широкого спектру тематичних сфер та міжсекторальних питань.

### Нові підходи до цих викликів

Необхідність подальшого просування ідеї досягнення цілей сталого розвитку на всіх рівнях та в усіх сферах не викликає сумніву. Таких цілей можна досягнути лише за активного залучення міжнародної спільноти, регіональної співпраці, активної роботи на національному і місцевому рівнях.

Підсумковий документ конференції Ріо+20 підкреслює важливість ефективного залучення в процес сталого розвитку та активну участь зацікавлених осіб, тому майбутні ініціативи необхідно будувати, базуючись на принципах партнерства.

Велика увага приділяється зміцненню інституційних рамок сталого розвитку. Регіональні механізми повинні доповнювати зусилля міжнародного рівня для того, щоб перетворити політику сталого розвитку в конкретні регіональні та національні ініціативи, за допомогою розробки і застосування стратегій сталого розвитку, оцінки в реалізації, доступу до інформації та участі громадянськості.

Попередні зобов'язання, затверджені у міжнародних документах з питань сталого розвитку, все ще залишаються актуальними і потребують подальшої ефективної імплементації.

Ефективною сучасною концепцією забезпечення інтеграції трьох складових сталого розвитку, включаючи подолання бідності, виступає «зелена» трансформація економічного розвитку а саме зелена економіка або зелене зростання.

<sup>11</sup> Статистичні дані з офіційної веб-сторінки Державної служби статистики України. <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>12</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/700&referer=/english/&Lang=R](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/700&referer=/english/&Lang=R)

<sup>13</sup> [https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-1\\_russian.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-1_russian.pdf)



## Шляхи співпраці

Для подолання нових викликів, що виникли після прийняття Маастрихтської стратегії, однозначно необхідно завершити процес перегляду Маастрихтської стратегії, що вже розпочався, та здійснити низку заходів.

По-перше, необхідно провести аналіз виконання державами-учасницями ОБСЄ положень щодо сталого розвитку, закріплених в Стратегії, оцінити рівень досягнутого прогресу з метою визначення основних проблем регіону у сфері досягнення цілей сталого розвитку.

По-друге, необхідно підтвердити ті зобов'язання, які вже були закладені Маастрихтською стратегією, проте все ще залишаються актуальними в глобальному та регіональному масштабі.

По-третє, необхідно оновити політичні зобов'язання щодо сталого розвитку в документах та порядку денному ОБСЄ для того, щоб вони відповідали сучасним глобальним тенденціям та зобов'язанням, прийнятими на Конференції «Ріо+20».

## Рекомендації

Підтвердження існуючих зобов'язань

Питання сталого розвитку, висвітлені у Маастрихтській стратегії, все ще залишаються актуальними. Зокрема йдеться про підтримку глобальних заходів, передбачених в основних міжнародно-правових документах у цій сфері. Окрім цього, необхідно додати підтримку зобов'язань, закріплених у підсумковому документі Конференції «Ріо+20» «Майбутнє, якого ми хочемо».

Впровадження нових концепцій

Беручи до уваги, що економічне співробітництво є одним з ключових принципів ОБСЄ, а питання економічного зростання, безперечно, слід пов'язувати із навантаженням на навколишнє природне середовище, раціональним використанням природних ресурсів, вирішенням соціальних питань, то концепція зеленої економіки не може залишатись поза увагою ОБСЄ.

Необхідно впровадити концепцію зеленої економіки в порядок денний ОБСЄ як одного з головних інструментів, що сприятиме досягненню сталого розвитку та ліквідації бідності. Зелена економіка може сприяти сталому зростанню, зменшенню бідності, допомогти в підвищенні рівня зайнятості, та підтримувати здорове довкілля.

ОБСЄ може стати майданчиком для співпраці держав у розробці та впровадженні державами регіону стратегій із зеленої економіки, для спільної оцінки напрямків розвитку зеленої економіки, для обміну інформацією та досвідом між країнами.

Інтеграція сталого розвитку в інші сфери регулювання Стратегії

Енергетика як важливий елемент процесу сталого розвитку відображена в Стратегії і включає енергетичну безпеку, енергоефективність, диверсифікацію постачання електроенергії, використання нових та відновлюваних джерел енергії. Проте необхідно також відобразити і соціальний вимір цього питання - доступ до сучасних послуг в сфері енергетики, що сприятиме викоріненню бідності, покращенню здоров'я.

Потрібно звернути увагу на соціальний вимір таких питань, як сталий транспорт і сталі міста та інші населені пункти. Підтримка розробки сталих транспортних систем, включаючи енергоефективні змішані транспортні системи, створення екологічно чистих видів палива і автотранспортних засобів, сприятиме економічному зростанню, а також буде сприяти розширенню доступності транспорту, охороні довкілля, покращенню здоров'я населення, забезпеченню сталості міст. Необхідно передбачити застосування цілісного підходу до урбанізації і розвитку населених пунктів, який дозволяє забезпечувати будівництво доступного житла й об'єктів інфраструктури.

Впровадження новітніх та інноваційних технологій, сприяння їх розвитку є необхідною умовою для розриву зв'язку між економічним зростанням та навантаженням на навколишнє середовище, включаючи природні ресурси та здатність екосистем надавати послуги.



Необхідно звернути увагу на таку глобальну проблему як безробіття серед молоді, яку можна вирішувати шляхом розробки і здійснення стратегій і політики. Здоров'я є передумовою для всіх трьох компонентів сталого розвитку. Необхідно всебічно реалізовувати права на найвищий рівень психічного та фізичного здоров'я. Важливо забезпечити загальний справедливий доступ до послуг системи охорони здоров'я.

У Стратегії необхідно звернути увагу на вирішення питання зменшення небезпеки стихійних лих і створення потенціалу протидії стихійним лихам в контексті сталого розвитку і викорінення бідності. Важливими є системи раннього попередження, які дозволяються зменшити економічну і соціальну шкоду. Необхідно розробляти узгоджені і комплексні стратегії, в яких заходи зі зменшення небезпеки стихійних лих і з адаптації до зміни клімату стали б частиною державних і приватних програм інвестицій, процесів прийняття рішень, планування гуманітарної діяльності і програм в сфері розвитку.

Питання водних ресурсів, водопостачання та санітарії є дуже важливими в контексті усіх трьох компонентів сталого розвитку. Тому до Стратегії необхідно включити питання водопостачання та санітарії в контексті адекватного доступу до питної води і до базових послуг в сфері санітарії, підвищення ефективності систем комплексного управління водними ресурсами, забезпечення збалансованості між пропозицією води і попитом на неї, вжиття заходів для скорочення рівня забруднення води, покращення очищення стічних вод, підвищення ефективності використання водних ресурсів, а також зменшення втрат води.

## 5. Захист довкілля

### Аналіз стратегії ОБСЄ

Тези про співпрацю в охороні навколишнього середовища в рамках організації увійшли ще до Гельсінського заключного акту 1975 року, однак Маастрихтська стратегія стала першим стратегічним документом ОБСЄ, де питання охорони довкілля виділено в окремий розділ.

В Стратегії підкреслюється, що погіршення стану навколишнього середовища, нераціональне використання природних ресурсів і неналежне поводження з відходами є вагомим негативним чинником для здоров'я населення, добробуту, стабільності і безпеки країн-учасниць. В сукупності з проблемами доступу до ресурсів і негативними зовнішніми наслідками забруднення довкілля це може призводити до напруженості у відносинах між країнами. Стратегія називає екологічні лиха «серйозною загрозою стабільності та безпеці», а захист довкілля – «високопріоритетним завданням» країн-учасниць ОБСЄ.

Разом з тим, Стратегія містить переважно загальні положення щодо шляхів співпраці в рамках організації у вирішенні завдання збереження довкілля і захисту екологічної безпеки. Однією з основних форм співробітництва визначається проведення діалогу та обмін інформацією з вирішення екологічних проблем, включаючи кращі практики, передусім у запобіганні виникненню екологічних ризиків та їхнього впливу на навколишнє середовище і здоров'я людей. При цьому підкреслюється важливість законодавства та інституційних механізмів на національному рівні. Сприяю зміцненню останніх покликана, зокрема, співпраця у підвищенні обізнаності з питаннями екологічної безпеки управлінських кадрів різного рівня.

Стратегія наголошує на необхідності співробітництва ОБСЄ з іншими міжнародними організаціями та ініціативами у вирішенні екологічних проблем, зокрема ЄЕК ООН, ЮНЕП, ПРООН й іншими, в тому числі, в рамках ініціативи «Навколишнє середовище і безпека» (ENVSEC). Підкреслюється важлива роль ОБСЄ у просуванні багатосторонніх екологічних угод на континенті, зокрема Кіотського протоколу.

Обмін інформацією щодо стану довкілля та співпрацю у виявленні екологічних загроз і протидії ним, а також співпраця в проведенні досліджень щодо покращення стану довкілля та раціонального використання природних ресурсів також називаються пріоритетними напрямками екологічної діяльності ОБСЄ.

У 2007 році на розвиток вищезазначених тез Маастрихтської стратегії прийнято Мадридську декларацію ОБСЄ про довкілля і безпеку,



яка підвищує статус екологічних питань в діяльності організації і підтверджує важливість співпраці в сфері охорони довкілля, акцентуючи увагу на необхідності більшої концентрації зусиль та ефективнішого використання організаційного потенціалу і механізмів транс-кордонного співробітництва. Декларація робить особливий наголос на необхідності вирішення проблеми зміни клімату як довгострокового виклику безпеці.

Оновлення Маастрихтської стратегії має стати наступним етапом визнання пріоритетності співробітництва в рамках ОБСЄ в сфері екологічної безпеки, виходячи із зростання ваги загроз, пов'язаних із екологічними чинниками, а також їхньої здатності посилювати негативний вплив інших безпекових викликів – міждержавних, міжетнічних чи релігійних конфліктів, політичної нестабільності, економічної стагнації, слабкості управлінських структур, тощо.

#### Нові виклики

Ключові екологічні виклики сьогодення для безпеки й стабільності у світі - зміна клімату, зростання дефіциту водних ресурсів, виснаження природних ресурсів, забруднення повітря, вод і ґрунтів внаслідок безконтрольної господарської діяльності – важко назвати новими, однак з часу прийняття Маастрихтської стратегії їхня масштабність і взаємозалежний вплив тільки зросли. Ще помітнішою в останнє десятиліття була зміна в сприйнятті цих ризиків – від секторальних, цікавих переважно фахівцям-екологам, до таких, що становлять одну з ключових загроз для безпеки людства, а, отже, потребують спільних і нагальних дій на різних рівнях і у різних сферах діяльності.

Таким чином, попри зростання міжнародної активності в сфері довкілля (прийняття значної кількості багатосторонніх екологічних угод, проведення численних міжнародних конференцій високого рівня з проблем навколишнього середовища, тощо), багато негативних екологічних тенденцій у світі значно прискорилися саме в останні роки. До прикладу, у той час, як викиди вуглецевого газу за останні 20 років збільшилися на 40%, дві третини від цього зростання припало на останнє десятиріччя.

Зберігають свою актуальність такі екологічні проблеми, як викиди шкідливих речовин в повітря від транспорту, енергетики та промисловості, забруднення вод, забруднення ґрунтів пестицидами, неналежне поводження з відходами, опустелювання, деградація земель, втрата біорізноманіття.

Зростання кількості населення, масове переселення до міст, збільшення споживання енергії й інших ресурсів та істотне збільшення викидів вуглецевого газу створюють дедалі більше навантаження на природні ресурси Землі. Попит на природні ресурси з 1996 року у світі зріс удвічі, і сьогодні потрібно вже півтори роки для відновлення ресурсів, спожитих людством протягом одного року.<sup>14</sup> За прогнозами, до 2030 року темпи споживання природних ресурсів вдвічі перевищать темпи їхнього відновлення, відтак значно посиляться боротьба за доступ до ресурсів, що загострюватиме інші конфлікти, посилюватиме енергетичну і продовольчу кризу, поглиблюватиме економічну нерівність та призведе до масової появи екологічних біженців.

Перелічені негативні тенденції зумовить зміну клімату, на яку вже сьогодні покладають відповідальність за різке збільшення кількості і масштабу природних катастроф, що спостерігаються в останні роки (зокрема, й в паневропейському регіоні) - повеней, посух, аномальної спеки, лісових пожеж та ін.

Констатуючи загрозливу ситуацію, «Доповідь щодо глобальних ризиків», яка щорічно представляється в рамках Всесвітнього економічного форуму, протягом трьох останніх років визначає друге місце в рейтингу найбільших глобальних ризиків за масштабом впливу ризики, пов'язані із довкіллям: в 2011 р. це були кліматичні катастрофи, а в 2012-2013 рр. – криза водопостачання.<sup>15</sup>

Проблема дефіциту водних ресурсів дійсно стає одним із ключових викликів для людства: оцінюється, що до 2025 року майже 2/3 населення Землі відчуватимуть брак води; і вже зараз доступу до безпечної питної води

<sup>14</sup> WWF. Living Planet 2012. [http://awsassets.panda.org/downloads/1\\_lpr\\_2012\\_online\\_full\\_size\\_single\\_pages\\_final\\_120516.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/1_lpr_2012_online_full_size_single_pages_final_120516.pdf)

<sup>15</sup> WEF. Global Risks Report -2013. <http://reports.weforum.org/global-risks-2013/>



і санітарії не мають 100 мільйонів жителів паневропейського регіону.<sup>16</sup>

Що стосується екологічної ситуації на паневропейському континенті в цілому, то в останнє десятиріччя тут спостерігаються неоднозначні тенденції. З одного боку, послідовна екологічна політика Європейського Союзу дала свої плоди, і більшості його держав-членів вдалося скоротити рівень забруднення повітря і вод, а також стримати зростання викидів вуглецевого газу. З іншого боку, регіон Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії (СЄКЦА) зберігає негативні тенденції щодо збільшення забруднення довкілля, і в обох субрегіонах – більш ресурсоефективній Західній і Центральній Європі та більш відсталим, у цьому плані, країнам СЄКЦА - продовжується посилення навантаження на природні ресурси через зростання споживання.

### Нові підходи до цих викликів

Загалом ОБСЄ у своїй поточній діяльності намагається враховувати нові екологічні тенденції та безпекові виклики. У першу чергу, варто відзначити зусилля організації в обміні інформацією та підвищенні спроможності країн-учасниць в сфері адаптації до зміни клімату. Визначення ризиків для континенту, пов'язаних із зміною клімату, налагодження систем збору даних та обміну інформацією, а також напрацювання рекомендацій щодо впровадження комплексної політики адаптації – це безперечна ніша організації, що потребуватиме особливої уваги в наступні роки.

З огляду на зростання загрози дефіциту води та транскордонний характер більшості водних ресурсів регіону, підвищується актуальність співпраці в сфері управління водними ресурсами, зокрема в транскордонному контексті.

Екологічна безпека економічної діяльності традиційно у фокусі ОБСЄ. Варто відзначити проекти щодо управління небезпечними хімічними речовинами та відходами (знищення непридатних пестицидів, ракетного палива, тощо), відновлення територій після закриття шахт і т.п. Для регіону СЄКЦА цей

напрямок діяльності продовжує бути важливим, але слід також звернути увагу на підвищення екологічної безпеки нових пріоритетних видів економічної діяльності, в тому числі стосовно енергетичної сфери - видобуток і транспортування вуглеводнів, а в перспективі - видобуток сланцевого газу.

Подолання екологічних викликів вимагає покращення інформаційної взаємодії і залучення всіх зацікавлених сторін, а, отже, виводить на перший план забезпечення актуальності, достовірності і доступності екологічної інформації, в тому числі для громадськості.

Координація зусиль та взаємодія різних суб'єктів, які добре зарекомендувала себе на прикладі Ініціативи «Довкілля і безпека» (ENVSEC), мають бути ключовим принципом в пошуку адекватних відповідей екологічним викликам безпеці і реалізовуватися не тільки на регіональному, а й національному та місцевому рівнях.

### Шляхи співпраці

Зважаючи на те, що сьогодні в екологічній сфері діє чимало міжнародних суб'єктів, визначаючи подальші пріоритети, ОБСЄ повинна виходити із своїх сильних якостей та стратегічних переваг у порівнянні з іншими міжнародними організаціями, а також брати до уваги успіхи попередньої діяльності. У сфері екології ОБСЄ має свою чітку нішу: ця організація вперше актуалізувала на міжнародному рівні екологічні проблеми з безпекової точки зору і залишається єдиною міждержавною організацією з чітким фокусом саме на екологічній безпеці. Підвищення готовності до природних та техногенних катастроф шляхом проведення досліджень та розробки програм, обміну інформацією та досвідом – це ті питання, де ОБСЄ вже зарекомендувала себе в останні роки і актуальність яких зростатиме в наступні десятиліття, передусім у зв'язку із наслідками зміни клімату. У цьому контексті набуває ваги інформаційна складова співробітництва під егідою ОБСЄ – зокрема налагодження систем обміну інформацією, раннього оповіщення та реагування у випадку природних, техногенних катастроф, а також передбачення механізмів міждержавної допомоги та взаємодії у подоланні їхніх наслідків.

<sup>16</sup> <http://www.unep.org/roe/UNEPinEurope/tabid/54054/Default.aspx>





Враховуючи напрацьовану експертизу щодо транскордонного співробітництва, зокрема у подоланні існуючих чи потенційних транскордонних конфліктів, ОБСЄ має активізувати свою роботу у цьому напрямку і в сфері довкілля. Беручи до уваги, що екологічні проблеми не знають кордонів, сприяння належному управлінню спільними (транскордонними) ресурсами, зокрема водними (через навчання, налагодження інформаційної взаємодії та співпраці) має бути серед пріоритетів ОБСЄ у цій сфері.

Сприяння реалізації міжнародних екологічних угод (передусім Водної конвенції, Орхуської конвенції, а також Конвенції Еспо) - одна із складових нинішньої екологічної діяльності ОБСЄ - є вагомим чинником посилення екологічної безпеки в паневропейському просторі, відтак має залишатися в фокусі організації, однак важливо, щоб ця діяльність доповнювала та посилювала, а не дублювала зусилля інших організацій. Взагалі, побудова партнерств з іншими міжнародними організаціями, як-от: ЄЕК ООН чи ЮНЕП та інші партнери по ENVSEC, що мають профільну експертизу, але не мають таких майданчиків для політичних дискусій, як Економічно-екологічний форум ОБСЄ, - є успішним елементом роботи організації. На нашу думку варто і надалі розвивати цей механізм.

### Рекомендації

Переглянута Маастрихтська стратегія як політичний документ повинна, перш за все, підтверджувати політичну волю лідерів країн-учасниць, активно працювати над зменшенням та запобіганням екологічних ризиків, які сьогодні дедалі частіше сприймаються як істотна загроза регіональній та національній безпеці, а відтак перетворюють екологічний вимір діяльності ОБСЄ із другорядного в один із ключових.

Будучи політично-безпековою організацією та охоплюючи країни з різними екологічними стандартами, ОБСЄ може відіграти важливу роль у підвищенні обізнаності із цими ризиками, у посиленні спроможності їм протистояти та зміцненні політичної волі лідерів країн континенту до регіональної екологічної співпраці, обміну досвідом і до підвищення

пріоритетності природоохоронної діяльності на національному рівні.

Оновлений документ, як і подальша діяльність ОБСЄ у цій сфері, повинні, передусім, фокусуватися на тих питаннях співробітництва, які лежать на стику екології та інших пріоритетних напрямків організації, як-от енергетика, безпека, транспорт, належне врядування, де можливе забезпечення синергії зусиль. Інтеграція екологічної політики в секторальні повинна декларуватися як важливий принцип діяльності ОБСЄ, а також може становити окремий предмет співпраці, наприклад, через просування створення відповідних координаційних управлінських механізмів на національному рівні.

ОБСЄ також повинна ефективніше використовувати потенціал парламентського виміру співпраці, адже Парламентська асамблея ОБСЄ може стати тим форумом, де парламентарі країн-учасниць обмінюватимуться кращими практиками законотворчості в екологічній сфері та інтеграції екологічної політики до секторальних, а відтак держави з менш розвиненим екологічним законодавством (зокрема ті, що не прагнуть до європейської інтеграції, а, отже, не проводять реформи, орієнтовані на стандарти ЄС) зможуть переймати практики більш прогресивних держав-членів.

Нарешті, щоб бути ефективною, ОБСЄ має брати приклад з інших міжнародних організацій в тому, що стосується залучення до планування та реалізації своєї діяльності інших зацікавлених сторін, передусім громадянського суспільства. У цьому відношенні варто рекомендувати створення спеціального консультативного органу для взаємодії із зацікавленими сторонами, а також передбачити ширші можливості для залучення організацій громадянського суспільства до реалізації проектів ОБСЄ на місцях, що стосується екологічної освіти та підвищення обізнаності громадськості.



### **Автори**

Наталя Андрусевич – Ресурсно-аналітичний центр  
«Суспільство і довкілля»

Ільдар Ґазізуллін – незалежний експерт

Галина Кохан – Transparency International Україна

Зоряна Міщук – Всеукраїнська екологічна громадська організація «МАМА-86»

Олена Павленко – Аналітичний центр «Діксі Груп»

Ростислав Томенчук – Український інститут міжнародної політики

### **Контакти**

Фонд ім. Фрідріха Еберта. Представництво в Україні  
вул. Пушкінська, 34, м. Київ, 01004, Україна

Тел.: +38-044-234-00-38 | факс: +38-044-451-40-31

Всі тексти доступні за веб-адресою:

<http://www.fes.kiev.ua>

Замовлення/контакти:

[mail@fes.kiev.ua](mailto:mail@fes.kiev.ua)

Погляди, висловлені в даній публікації, не обов'язково відображають погляди Фонду ім. Фрідріха Еберта або організацій, де працюють автори.

Цю публікацію надруковано на папері, що виготовлений з урахуванням сталого лісокористування.