

ENVIRONMENT DIRECTORATE
ENVIRONMENT POLICY COMMITTEE
TASK FORCE FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL ACTION
PROGRAMME FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA

**КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ ПРОЕКТ РАБОЧЕЙ ПРОГРАММЫ И БЮДЖЕТА СРГ ПДООС НА
2008 г.
CONSOLIDATED DRAFT PROGRAMME OF WORK AND BUDGET OF THE EAP TASK FORCE
FOR 2008**

Ежегодное совещание СРГ ПДООС

7-8 февраля 2008 г.

Настоящий документ представляет собой консолидированный проект рабочей программы СРГ ПДООС. Он подготовлен Секретариатом ОЭСР и исполнительными директорами Региональных экологических центров ВЕКЦА и отражает приоритеты, определенные министрами на Белградской конференции «Окружающая среда для Европы» (октябрь 2007 г.).

Необходимые действия: СРГ ПДООС предлагается обсудить предложенную рабочую программу на 2008 г., при необходимости внести в нее изменения или дополнения и затем утвердить рабочую программу. Кроме того, делегаты должны будут указать свои приоритеты на тот случай, если потребности в финансировании не будут удовлетворены в полной мере.

КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ ПРОЕКТ РАБОЧЕЙ ПРОГРАММЫ И БЮДЖЕТА СРГ ПДООС НА 2008 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	4
ПРЕДПОЛАГАЕМЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ПОТРЕБНОСТИ В 2008 г.....	5
ЧАСТЬ I. СОВМЕСТНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР И РЭЦ ВЕКЦА В 2008 г.....	9
ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 1. РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ.....	9
Совместный проект/1.2.3: Развитие потенциала муниципалитетов и предприятий ВКХ в сфере финансового планирования	9
ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 2. РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ..	12
Совместный проект/2.1.3: Финансовые санкции и ответственность.....	12
Совместный проект/2.1.4: Расширение доступа к информации и привлечение общественности к ОВОС и процедуре выдачи природоохранных разрешений	14
Совместный проект/2.2.4: Обучение персонала природоохранных инспекций.....	17
ЧАСТЬ II. МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР В 2008 Г.....	20
ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 1. РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ	20
Направление 1.1: Мониторинг хода достижения ЦРТ по воде (начало в 2009 г.)	20
Направление 1.2: Более эффективное и действенное управление сектором водоснабжения и водоотведения	20
Проект 1.2.1: Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности.....	20
Проект 1.2.2: Диалог по вопросам участия частных операторов в ВКХ: возможности и препятствия.....	21
Проект 1.2.3: Развитие потенциала муниципалитетов и предприятий ВКХ в сфере финансового планирования.....	22
Направление 1.3: Национальный диалог по вопросам более эффективного финансового управления в секторе водоснабжения и водоотведения	23
Проект 1.3.1: Содействие национальному диалогу в сфере ВКХ посредством разработки финансовых стратегий, направленных на достижение ЦРТ по воде	23
Проект 1.3.2: Совершенствование модели FEASIBLE и расширение методологии финансовой стратегии для ВКХ за счет включения вопросов управления водными ресурсами	25
ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 2. РЕФОРМА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ	26
Направление 2.1: Инструменты экологической политики	26
Проект 2.1.1: Система комплексных разрешений.....	26
Проект 2.1.2: Стандарты качества поверхностных вод.....	27
Проект 2.1.3: Финансовые санкции и ответственность.....	27
Направление 2.2: Соблюдение и контроль за соблюдением природоохранных требований.....	28
Проект 2.2.1: Эффективность мониторинга соблюдения требований	28

Проект 2.2.2: Эталонный анализ показателей природоохранных инспекций и совершенствование деятельности природоохранных инспекций	29
Проект 2.2.3: Стимулы природоохранной деятельности предприятий	30
Направление 2.3: Институциональный потенциал и финансирование	31
Проект 2.3.1: Институциональное развитие природоохранных министерств	31
Проект 2.3.2: Среднесрочное бюджетное планирование	32
ЧАСТЬ III. МЕРОПРИЯТИЯ РЭЦ ВЕКЦА В 2008 Г.....	33
ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 1. РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ.....	33
Проект 1: Совершенствование трансграничного управления водными ресурсами в регионе ВЕКЦА на основе обучения персонала	33
ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 2: РЕФОРМА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ.....	36
Проект 2.1: Поддержка и реализация местных планов действий по охране окружающей среды (МПДООС) в странах ВЕКЦА.....	36

ВВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Настоящий документ представляет собой консолидированный проект рабочей программы СРГ ПДООС. Он подготовлен Секретариатом ОЭСР и исполнительными директорами Региональных экологических центров ВЕКЦА и отражает приоритеты, определенные министрами на Белградской конференции «Окружающая среда для Европы» (октябрь 2007 г.). В документе учитываются мнения и пожелания, высказанные членами предыдущего состава Бюро СРГ ПДООС в рамках дискуссий на заседаниях Бюро.

Документ состоит из трех основных частей:

- 1) Совместные мероприятия ОЭСР и РЭЦ ВЕКЦА. Эти мероприятия были определены в ходе обсуждений с членами предыдущего состава Бюро; они направлены на постепенную передачу некоторых функций секретариата СРГ ПДООС от ОЭСР Региональным экологическим центрам ВЕКЦА, как это было предложено на Белградской конференции министров.
- 2) Мероприятия, которые будут выполняться ОЭСР.
- 3) Мероприятия, которые будут выполняться РЭЦ ВЕКЦА.

Ниже приводится сводная информация о финансовых потребностях, связанных с выполнением программы. Во время обсуждения проекта программы делегатам предстоит высказать свое мнение о приоритетности различных мероприятий – на тот случай, если не удастся обеспечить финансирование в достаточном объеме.

ПРЕДПОЛАГАЕМЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ПОТРЕБНОСТИ В 2008 г.

Мероприятия	Секретариат ОЭСР			РЭЦ ВЕКЦА		
	Всего требуется	Всего получено	Дефицит	Всего требуется	Всего получено	Дефицит
СОВМЕСТНЫЕ ПРОЕКТЫ, ВЫПОЛНЯЕМЫЕ СЕКРЕТАРИАТОМ СРГ ПДООС/ОЭСР И РЭЦ ВЕКЦА						
Реформирование сектора водоснабжения и водоотведения						
Совместный проект/1.2.3: Развитие потенциала муниципалитетов и предприятий ВКХ в сфере финансового планирования	225 000	215 000	10 000	246 000	0	246 000
Реформа экологической политики			0			
Совместный проект/2.1.3: Системы ответственности за нанесение ущерба окружающей среде	59 000	25 000	34 000	130 500	0	130 500
Совместный проект/2.1.4: Расширение доступа к информации и привлечение общественности к ОВОС и процедуре выдачи природоохранных разрешений	7 500	0	7 500	101 100	0	101 100
Совместный проект/2.2.4: Обучение персонала природоохранных инспекций	105 360	95 360	10 000	190 000	0	190 000
Итого, евро (Совместные проекты)	396 860	335 360	61 500¹	667 600	0	667 600

¹ Имеются в виду ресурсы, которые будут необходимы для реализации участия ОЭСР в совместных проектах. Обратите внимание на то, что эта цифра не была включена в предварительный бюджет, представленный 14 декабря предыдущему составу Бюро (Информационный документ №1).

ПРОЕКТЫ, ВЫПОЛНЯЕМЫЕ СЕКРЕТАРИАТОМ СРГ ПДООС/ОЭСР						
Реформирование сектора водоснабжения и водоотведения						
Направление 1.1: Мониторинг хода достижения ЦРТ по воде (начало в 2009 г.)	0	0	0			
Направление 1.2: Более эффективное и действенное управление сектором водоснабжения и водоотведения						
<ul style="list-style-type: none"> Проект 1.2.1: Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности 	191 000	142 000	49 000			
<ul style="list-style-type: none"> Проект 1.2.2: Диалог по вопросам участия частных операторов в ВКХ: возможности и препятствия 	50 000	0	50 000			
<ul style="list-style-type: none"> Проект 1.2.3: Развитие потенциала муниципалитетов и предприятий ВКХ в сфере финансового планирования (см. Совместный проект/1.2.3 выше) 	0	0	0			
<ul style="list-style-type: none"> Проект 1.2.4: Отчет о мерах по преодолению чрезмерной фрагментации в секторе водоснабжения и водоотведения (начало в 2009 г.) 	25 000	0	25 000			
Направление 1.3: Национальный диалог по вопросам более эффективного финансового управления в секторе водоснабжения и водоотведения						
<ul style="list-style-type: none"> Проект 1.3.1: Содействие национальному диалогу в сфере ВКХ посредством разработки финансовых стратегий, направленных на достижение ЦРТ по воде 	420 000	260 000	160 000			

<ul style="list-style-type: none"> Проект 1.3.2: Совершенствование модели FEASIBLE и расширение методологии финансовой стратегии для ВКХ за счет включения вопросов управления водными ресурсами 	0	0	0			
Промежуточный итог, евро (водохозяйственные проекты)	686 000	402 000	284 000			
Реформа экологической политики						
Направление 2.1: Инструменты экологической политики						
<ul style="list-style-type: none"> Проект 2.1.1: Система комплексных разрешений 	50 000	50 000	0			
<ul style="list-style-type: none"> Проект 2.1.2: Стандарты качества поверхностных вод 	36 575	36 575	0			
Направление 2.2: Соблюдение и контроль за соблюдением природоохранных требований						
<ul style="list-style-type: none"> Проект 2.2.1: Эффективность мониторинга соблюдения требований 	25 000	0	25 000			
<ul style="list-style-type: none"> Проект 2.2.2: Эталонный анализ показателей природоохранной инспекций и совершенствование деятельности природоохранной инспекций 	80 000	54 000	26 000			
<ul style="list-style-type: none"> Проект 2.2.3: Стимулы природоохранной деятельности предприятий 	0	0	0			
Направление 2.3: Институциональный потенциал и финансирование						
<ul style="list-style-type: none"> Проект 2.3.1: Институциональное развитие природоохранной инспекции 	125 650	75 650	50 000			
<ul style="list-style-type: none"> Проект 2.3.2: Среднесрочное бюджетное планирование 	100 575	65 575	35 000			
Промежуточный итог, евро (проекты в области реформирования экологической политики)	417 800	281 800	136 000			
Итого, евро (водохозяйственные проекты + реформирование экологической политики)	1 103 800	683 800	420 000			

ПРОЕКТЫ, ВЫПОЛНЯЕМЫЕ РЭЦ ВЕКЦА						
Реформирование водного сектора						
<ul style="list-style-type: none"> Проект 1: Совершенствование трансграничного управления водными ресурсами в регионе ВЕКЦА на основе обучения персонала 				175 000	0	175 000
Промежуточный итог, евро (водохозяйственные проекты)				175 000	0	175 000
Реформа экологической политики						
Направление 2.1: Соблюдение и контроль за соблюдением природоохранных требований						
<ul style="list-style-type: none"> Проект 2.1.1: Поддержка и реализация местных планов действий по охране окружающей среды (МПДООС) в странах ВЕКЦА 				300 000	0	300 000
Промежуточный итог, евро (проекты в области реформирования экологической политики)				300 000	0	300 000
Итого, евро (водохозяйственные проекты + реформирование экологической политики)				475 000	0	475 000
ИТОГО, ЕВРО (Совместные проекты + отдельные программы ОЭСР/РЭЦ)	1 500 660	1 019 160	481 500	1 142 600	0	1 142 600

Вся программа СРГ ПДООС (ОЭСР + РЭЦ)	Всего требуется	Всего получено	Дефицит
ОБЩИЙ ИТОГ, ЕВРО	2 643 260	1 019 160	1 624 100

ЧАСТЬ I

СОВМЕСТНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР И РЭЦ ВЕКЦА В 2008 г.

ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 1. РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

СОВМЕСТНЫЙ ПРОЕКТ/1.2.3: РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ И ПРЕДПРИЯТИЙ ВКХ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Цели:

Организация программы подготовки инструкторов для повышения потенциала местных партнеров в сфере среднесрочного финансового планирования в ВКХ.

Исходная информация:

На встрече, состоявшейся 17-18 ноября 2005 г. в Ереване, министры экономики/финансов и охраны окружающей среды стран ВЕКЦА отметили, что медленный ход реформ на муниципальном уровне является одним из важнейших препятствий к повышению качества услуг городского водоснабжения и канализации. В значительной степени сложившаяся ситуация объясняется недостаточным потенциалом в сфере управления, финансового планирования и подготовки проектов, в результате чего лишь немногие предприятия ВКХ способны действовать в качестве самостоятельных предприятий на коммерческой основе; еще меньшему числу предприятий удастся разрабатывать бизнес-модели, позволяющие привлекать инвестиции как из государственных, так и из частных источников.

В рамках работы СРГ ПДООС разработан ряд инструментов и методик, которые применяются в странах ВЕКЦА, главным образом, в поддержку более реалистичного финансового планирования и мониторинга деятельности отраслевых организаций. Указанные инструменты разработаны в ответ на выраженную потребность стран ВЕКЦА и опробованы в демонстрационных проектах в странах региона. Результаты этой деятельности были представлены Группе старших должностных лиц по реформированию водопроводно-канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА, и многие страны обратились за помощью в применении этих инструментов и методик. Набор инструментов для оказания поддержки местным партнерам включает: Инструмент среднесрочного планирования инвестиций для муниципалитетов (ИСПИМ), предназначенный для более эффективного планирования инвестиций в ВКХ на муниципальном уровне; дополнительный Инструмент финансового планирования для предприятий ВКХ (ИФП); Руководство по оценке экологических проектов, финансируемых за счет государственных средств, и укреплению потенциала муниципалитетов и коммунальных предприятий; Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и предприятиями ВКХ, а также набор показателей для сопоставления результатов деятельности предприятий ВКХ (дополнительную информацию см. на www.oecd.org/env/eap/). Помимо перечисленных инструментов и методик, есть еще некоторые инструменты, разработанные другими партнерами. Например, Комитетом по подготовке проектов создан учебный модуль по подготовке проектов. Обучение будет сосредоточено на укреплении потенциала муниципалитетов и предприятий ВКХ в

сфере финансового управления; при этом акцент в обучении будет делаться на такие инструменты как ИСПИМ и ИФП.

Основные мероприятия:

Мероприятия в рамках данной задачи будут заключаться в реализации уже выполняемого проекта ОЭСР (финансируемого программой ТАСИС) и еще одного проекта, который предположительно будет запущен РЭЦ ВЕКЦА в начале 2009 г.

Мероприятия в рамках выполняемого проекта ОЭСР

В ходе первого этапа работа будет заключаться в определении организаций (включая Региональные экологические центры) и обучении их персонала как минимум в трех странах ВЕКЦА для того, чтобы они могли выполнять функции обучающих организаций. Организации и будущие инструкторы будут отобраны исходя из их заинтересованности и возможности далее распространять указанные инструменты в регионе ВЕКЦА после завершения проекта. Это обеспечит устойчивое использование и развитие местного потенциала, а также широкое распространение образцов лучшей практики даже после завершения проекта.

После этого на втором этапе будет проведено обучение сотрудников как минимум двух предприятий/муниципалитетов в каждой стране ВЕКЦА на уровне финансовых директоров. Обучение будет состоять из недельного семинара, после которого в течение двух месяцев участники будут выполнять полученные задания в контакте с инструкторами, посещающими предприятия/муниципалитеты. В конце обучения будет проведен еще один недельный семинар. Международные и местные инструкторы будут сообща отвечать за выполнение второго этапа программы.

Будут выполнены следующие мероприятия:

- Подготовка программы обучения - в том числе, с использованием обучающих материалов СРГ ПДООС и других организаций;
- Обучение, как минимум, шести местных инструкторов из трех или более стран ВЕКЦА, которые будут проводить обучение на втором этапе проекта. Возможно, для этого будут привлечены квалифицированные сотрудники одного из РЭЦ ВЕКЦА;
- Обучение приблизительно 40-50 сотрудников предприятий ВКХ/муниципалитетов, отобранных в процессе консультаций с "Aidco", проектом «Механизм поддержки инвестиций в водные ресурсы» (WISF), Комитетом по подготовке проектов и МФИ;
- Обучение сотрудников предприятий ВКХ/муниципалитетов на 4 - 6 однонедельных семинарах с участием международных и местных инструкторов;
- Внедрение персоналом, проходящим обучение, инструментов финансового планирования в текущую практику муниципалитетов/предприятий ВКХ, которые участвуют в данных мероприятиях;
- Посещение всех предприятий ВКХ/муниципалитетов, участвующих в программе обучения, для содействия внедрению инструментов финансового планирования;

Результаты:

- Пакет обучающих материалов
- Обучение шести местных инструкторов
- Обучение 40-50 сотрудников предприятий ВКХ/муниципалитетов
- Заключительный отчет

Мероприятия РЭЦ ВЕКЦА

По завершении проекта ОЭСР и после окончательного оформления методики обучения и обучающих материалов РЭЦ ВЕКЦА продолжат эту работу, далее обучая сотрудников предприятий ВКХ и муниципалитетов. Для этого РЭЦ смогут использовать свой персонал, прошедший подготовку в рамках проекта ОЭСР (там, где это необходимо), а также других местных инструкторов, подготовленных в рамках проекта.

В конечном счете, ответственность за подготовку и реализацию проекта ложится на РЭЦ ВЕКЦА, которые должны будут:

- Подготовить предложение по проекту с целью привлечения финансовых ресурсов;
- Подготовить техническое задание по проекту, которое может понадобиться в случае привлечения консультантов для оказания помощи в реализации проекта;
- Определить местных инструкторов;
- Определить примерно 40-50 сотрудников предприятий ВКХ и муниципалитетов, обучение которых в рамках данной программы представляется наиболее целесообразным; привлечь к этому процессу доноров и МФИ;
- Провести 4 – 6 однонедельных семинаров;
- Обеспечить участникам обучения поддержку по месту их работы в период между семинарами;
- Подготовить проект отчета с анализом результатов обучения и предложениями по возможному совершенствованию методики обучения и обучающих материалов;
- Разработать электронный инструмент, который будет использоваться для обучения персонала указанным инструментам СРГ ПДОС на основе Интернета.

ОЭСР окажет РЭЦ ВЕКЦА помощь на начальном этапе проекта, а именно в:

- Подготовке предложения по проекту, которое будет использоваться в целях привлечения финансовых ресурсов;
- Подготовке технического задания по проекту;
- Разработке и проведении первого семинара;
- В подготовке любых письменных материалов, которые появятся в результате выполнения проекта, включая ознакомление с такими материалами, их анализ и предоставление замечаний и комментариев к ним;

Итоги работы:

Укрепление потенциала предприятий ВКХ и муниципалитетов региона ВЕКЦА в сфере финансового планирования, что облегчит им доступ к финансовым ресурсам доноров, МФИ, государственных бюджетов и частного сектора. Укрепление потенциала ключевых организаций региона, в том числе одного или нескольких РЭЦ ВЕКЦА, что поможет далее распространять образцы лучшей практики в масштабе всего региона.

ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 2. РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

СОВМЕСТНЫЙ ПРОЕКТ/2.1.3: ФИНАНСОВЫЕ САНКЦИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Цели:

Содействие странам ВЕКЦА в рационализации и внедрении системы финансовых санкций и режимов гражданской ответственности за нанесение ущерба окружающей среде.

Исходная информация:

СРГ ПДООС проделала большую работу, которая направлена на то, чтобы помочь регулирующим природоохранным органам стран ВЕКЦА в модернизации систем экономических инструментов, используемых в целях охраны окружающей среды (к ним, в частности, относятся плата за загрязнение и платежи за экологически вредную продукцию). Признавая необходимость дальнейшего усиления финансовых стимулов к надлежащему экологическому поведению, страны ВЕКЦА обратились за помощью в реформировании двух ключевых инструментов, используемых для сдерживания природоохранных нарушений и минимизации экологических рисков: это административные (неуголовные) денежные санкции и режим ответственности за причинение ущерба окружающей среде.

1. **Административные денежные санкции.** Денежные санкции (штрафы) в странах ВЕКЦА являются самым распространенным инструментом природоохранного правоприменения, однако, как правило, они слишком незначительны для того, чтобы действительно быть эффективным сдерживающим фактором: многие правонарушители предпочитают платить штрафы, поскольку они значительно меньше расходов на повышение экологической эффективности предприятий. Страны ВЕКЦА испытывают недостаток аналитических инструментов для оценки финансовой выгоды, возникающей у нарушителей в результате несоблюдения требований (и средств ее законного взыскания), а также учета тяжести нарушений и финансовой приемлемости штрафов, что ставит под угрозу соразмерность и справедливость санкций и оставляет широкие возможности для злоупотреблений.

В международной практике используется несколько способов определения административных штрафов (в частности, достойна упоминания система, применяемая Агентством по охране окружающей среды США); существует также несколько экономических моделей расчета выгоды, которую нарушитель получает в результате отсрочки или неосуществления затрат на соблюдение природоохранных требований. В рамках данного проекта эти инструменты будут адаптированы к правовым и институциональным системам и экономической ситуации в регионе ВЕКЦА для обеспечения эффективного и справедливого контроля за нарушениями природоохранного законодательства.

2. **Ответственность за нанесение ущерба окружающей среде.** Ответственность за нанесение ущерба окружающей среде является важным аспектом принципа «загрязнитель платит». Угроза того, что предприятию придется возмещать ущерб, становится мощным стимулом к предупреждению регулярных и случайных выбросов/сбросов загрязнения, так как для загрязнителя она связана с финансовой ответственностью за воздействие, оказываемое им на окружающую среду. Как правило, эта концепция применяется к вреду, причиненному водным ресурсам, почве, среде обитания и видам растений и животных, но не к «традиционному ущербу» (экономические потери, личный вред и имущественный ущерб). В то время как в странах ЕС вопросы ответственности приобретают все большее

значение в связи с выполнением Директивы ЕС об ответственности за ущерб окружающей среде (2004/35/ЕС), эта система по-прежнему недостаточно развита в ВЕКЦА, где она все еще основывается на советской концепции «возмещения ущерба» и редко применяется на практике. Действующие государственные методологии оценки экологического ущерба носят умозрительный характер, неточны и часто слишком сложны для представления в судах, которые должны выносить решения по этим вопросам. Данный проект ориентируется на подходы, принятые в странах ЕС и других странах ОЭСР; его целью является помощь странам ВЕКЦА в модернизации их законодательства и используемых методов оценки, устранения и/или возмещения ущерба, причиненного окружающей среде.

Основные мероприятия:

Данный проект будет включать два основных направления: (1) выработка методических указаний по расчету и применению административных денежных санкций; и (2) содействие в реформировании систем ответственности за нанесение ущерба окружающей среде. Проект будет основываться на образцах лучшей международной практики в указанных областях. В настоящее время они изучаются в рамках проекта ОЭСР «Сравнительный анализ систем экологического контроля», который охватывает ряд стран, входящих и не входящих в ОЭСР.

Охват мероприятий по проекту будет обсуждаться на ежегодном совещании Сети по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN). Мероприятия, относящиеся к компоненту «Денежные санкции», будут полностью выполняться Секретариатом ОЭСР.

Что касается режима ответственности, то выполнением проекта будут заниматься и Секретариат ОЭСР, и РЭЦ ВЕКЦА. РЭЦ начнут проект с обзора и анализа подходов, используемых в настоящее время в странах региона, а Секретариат ОЭСР окажет им в этом поддержку. К июлю 2009 г. Секретариат ОЭСР должен более активно включиться в работу, направленную на реформирование систем ответственности. В частности, Секретариат подготовит доклад с обзором передовой международной практики, два ситуационных исследования, посвященных анализу правовой системы в выбранных странах ВЕКЦА, и соответствующие рекомендации, а также проведет региональное экспертное совещание и один или два семинара, на которых представители заинтересованных групп из соответствующих стран рассмотрят результаты указанных ситуационных исследований.

Мероприятия Секретариата ОЭСР

Во второй половине 2008 г. Секретариат ОЭСР приступит к выполнению мероприятий по компоненту «Денежные санкции». В тесном сотрудничестве с экспертами из стран ВЕКЦА Секретариат разработает удобное для пользователей руководство по расчету и взысканию административных штрафов, предназначенное для контрольно-надзорных природоохранных органов стран ВЕКЦА. Среди прочего, оно будет включать:

- методологию оценки экономических выгод, получаемых нарушителями в результате несоблюдения требований;
- методологию, позволяющую учитывать серьезность природоохранных нарушений;
- методологию учета соблюдения/несоблюдения требований в прошлом, а также платежеспособности и других факторов, имеющих отношение к конкретным операторам; и
- методические указания относительно дискреционного применения административных полномочий при наложении штрафов.

Мероприятия РЭЦ ВЕКЦА

РЭЦ ВЕКЦА приступят к выполнению мероприятий по компоненту «Режим ответственности за нанесение ущерба окружающей среде» в 2008 г. Они рассмотрят существующие в странах ВЕКЦА правовые режимы, определяющие ответственность за нанесение ущерба окружающей среде, и механизмы их осуществления. Одним из мероприятий по этому направлению станет сбор и анализ информации по судебным делам, связанным с ответственностью за нанесение ущерба окружающей среде.

Секретариат ОЭСР окажет Региональным экологическим центрам в этом помощь, включая:

- комментарии к методологии, используемой в обзоре,
- организацию обсуждения соответствующих вопросов на ежегодном совещании Сети REPIN, и
- комментарии и замечания к проекту отчета.

Результаты:

В течение 2008 г. планируются следующие результаты:

- Секретариат ОЭСР подготовит проект руководства по расчету административных штрафов;
- РЭЦ ВЕКЦА подготовят обзор систем экологической ответственности, действующих в странах ВЕКЦА в настоящее время.

Выгоды/ итоги работы:

- Усовершенствованная методология расчета административных штрафов усилит их сдерживающее воздействие, обеспечивая при этом соразмерность и справедливость карательного эффекта от их применения в контрольно-надзорной практике стран ВЕКЦА.
- Реформа системы экологической ответственности в странах ВЕКЦА будет стимулировать предприятия к принятию мер по предупреждению аварий, имеющих экологические последствия, будет способствовать более эффективному устранению экологического ущерба ответственными сторонами и созданию справедливых условий благодаря переносу затрат на охрану окружающей среды на загрязнителей, позволит привлечь новых партнеров (в частности, банки и страховые компании) к делу продвижения и поощрения рационального природопользования.

СОВМЕСТНЫЙ ПРОЕКТ/2.1.4: РАСШИРЕНИЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ И ПРИВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ОВОС И ПРОЦЕДУРЕ ВЫДАЧИ ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ

Цели:

Совершенствование механизмов, используемых природоохранными органами стран ВЕКЦА для раскрытия информации по предприятиям, предоставляемой в рамках процессов ОВОС и выдачи природоохранных разрешений.

Исходная информация:

Нормативно-правовая база по ОВОС в странах ВЕКЦА разработана довольно хорошо и теоретически она достаточна для надлежащего привлечения общественности к указанным процессам, однако на практике применение соответствующих механизмов затруднено проблемами потенциала, особенно на субнациональном уровне. В частности, это отсутствие информационной среды для раскрытия сведений по ОВОС и недостаточная подготовка представителей НПО и

должностных лиц. В трансграничном контексте проблемы потенциала, препятствующие более полной реализации механизмов привлечения общественности, усугубляются тем, что взаимодействие между странами-соседями не имеет регулярного, постоянного характера. Указанные проблемы относятся и к выдаче природоохранных разрешений, которая является следующей ступенью процесса оценки воздействия на окружающую среду. В результате складывается ситуация, когда участие общественности в целом носит формальный, «процедурный» характер и лишь изредка влияет на принятие решений.

Еще одним препятствием является сугубо технический язык правовых документов (в частности, разрешений), вследствие чего граждане зачастую лишены возможности понять фактическое содержание природоохранных требований. В отличие от стран ОЭСР, в регионе ВЕКЦА процесс ОВОС и выдачи разрешений не подразумевает подготовки и распространения краткой существенной информации для общественности, которая была бы изложена понятным для населения образом. В то же время, принятие странами ВЕКЦА «Руководящих принципов эффективных систем природоохранных разрешений» означает, что принцип участия общественности и раскрытия информации признается ими в качестве важнейшего принципа выдачи природоохранных разрешений, руководствуясь которым государственные органы и предприятия могут управлять не только экологическими, но и финансовыми рисками. К сожалению, в настоящее время в странах ВЕКЦА правовые и институциональные системы (как, впрочем, и ИТ-инфраструктура) не позволяют в надлежащей мере поддерживать реализацию этого принципа.

Работа, направленная на решение указанных проблем, дополнит и поддержит мероприятия, уже выполняемые в регионе рядом международных и местных партнеров – в первую очередь, Секретариатом Орхусской конвенции. К настоящему времени РЭЦ ВЕКЦА накопили весьма значительный опыт в сфере участия общественности в ОВОС. В частности, РЭЦ-Россия выполнил программу по повышению потенциала, имеющую целью помощь НПО и местному населению в том, что касается их участия в экологической экспертизе проекта «Северный поток».

Основные мероприятия:

На первом этапе проект предусматривает разработку программы по повышению потенциала в области участия общественности в ОВОС и выдаче разрешений. Одновременно с этим будет проводиться работа по выявлению недостатков существующих правовых и институциональных систем, а также проблем, связанных с инфраструктурой, которая необходима для обнародования информации, содержащейся в правовых документах по отдельным предприятиям. Ведущая роль в проекте отводится РЭЦ ВЕКЦА; Секретариат ОЭСР окажет им поддержку на начальном этапе.

Конкретнее, в 2008 г. будут выполняться следующие мероприятия:

- Оценка потребностей, связанных с укреплением потенциала, а также определение основных целевых групп и разработка программ обучения;
- Подготовка анкеты, которая будет использоваться для оценки текущей ситуации в том, что касается раскрытия информации по ОВОС и природоохранным разрешениям;
- Обсуждение проекта анкеты с членами сети REPIN и доработка анкеты с учетом их замечаний;
- Сбор и анализ информации;
- Разработка общих рекомендаций и конкретных рекомендаций по изменению нормативно-правовой и институциональной систем в пилотной стране;
- Оценка возможности внедрения ИТ-инструментов и прочих инструментов в отношении раскрытия информации по ОВОС и природоохранным разрешениям.

В 2009 г. планируется продолжение указанных мероприятий; будет выполнена программа по повышению потенциала. Кроме того, проект предполагает оказание странам ВЕКЦА помощи в

использовании ИТ-инструментов, внедрение которых позволит государственным органам стран ВЕКЦА публиковать информацию по ОВОС и природоохранным разрешениям на своих сайтах. Можно предположить, что такая помощь будет особенно востребована странами, которые активно занимаются направлением «электронное правительство».

Поддержка со стороны Секретариата ОЭСР

В рамках проекта ОЭСР окажет РЭЦ ВЕКЦА поддержку по следующим направлениям:

- Передача опыта и знаний в данной области – например, в ходе обучающего семинара для инструкторов по вопросам комплексных разрешений (семинар состоится в апреле 2008 г.);
- Помощь РЭЦ ВЕКЦА в разработке анкеты;
- Предоставление соответствующих материалов и помощь в установлении контактов с коллегами в регионе ВЕКЦА и странах ОЭСР;
- Помощь в организации обсуждения данной проблематики с членами сети REPIN;
- Комментарии к различным документам, планам и т.д. (в предварительной и окончательной редакции).

Результаты:

Планируются следующие результаты:

- Отчет с описанием потребностей, относящихся к укреплению потенциала. В нем будут также предложены программы, специально разработанные для основных целевых групп, включая государственные органы и НПО;
- Отчет с анализом подходов, используемых в странах ВЕКЦА для раскрытия информации по ОВОС и природоохранным разрешениям, в свете надлежащей международной практики. Отчет также будет содержать рекомендации по совершенствованию указанных подходов;
- Набор конкретных правовых и институциональных рекомендаций для одной пилотной страны;
- Отчет, содержащий оценку возможности внедрения ИТ-инструментов и прочих инструментов с целью повышения уровня раскрытия информации по ОВОС и природоохранным разрешениям.

Итоги работы:

Являясь важным компонентом процесса оценки воздействия на окружающую среду, участие общественности представляет собой необходимое предварительное условие эффективной и всеобъемлющей оценки рисков и должной экологической экспертизы. В целом, участие общественности имеет благотворное значение для долгосрочного осуществления хозяйственной деятельности предприятий.

Более эффективное раскрытие содержания правовых документов, регулирующих деятельность отдельных предприятий, стимулирует «обратную связь» с общественностью на окончательном этапе процесса регулирования. Таким образом, природоохранные органы демонстрируют общественности, что они готовы принимать во внимание ее мнение по вопросам окружающей среды. Общественность же получает возможность убедиться в том, что ее мнение действительно учитывается при принятии решений.

СОВМЕСТНЫЙ ПРОЕКТ/2.2.4: ОБУЧЕНИЕ ПЕРСОНАЛА ПРИРОДООХРАННЫХ ИНСПЕКЦИЙ

Цели:

Передача программы обучения персонала природоохранных инспекций, разработанной СРГ ПДООС, специализированным организациям региона ВЕКЦА; поддержка сетевого взаимодействия между указанными организациями, а также между ними и аналогичными организациями в странах ОЭСР и ЦВЕ.

Исходная информация:

В рамках Рабочей программы на 2003-2007 гг. Секретариат СРГ ПДООС провел большое количество обучающих мероприятий и мероприятий по передаче «ноу-хау» на субрегиональном уровне (например, на Кавказе) и в ряде стран, включая Армению, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Российскую Федерацию и Украину. В целом, к процессу обучения было привлечено около трехсот человек. В большинстве случаев обучающие мероприятия проводились во взаимодействии с РЭЦ ВЕКЦА или при их логистической поддержке. Программа обучения была разработана на основе «Практического пособия по совершенствованию государственного экологического контроля в странах ВЕКЦА», которое представляет собой комплексное руководство, отражающее современную теорию и практику в области мониторинга, контроля и пропаганды соблюдения природоохранных требований. Выполнение программы дало положительные результаты, что существенно увеличило спрос на обучение. Секретариат и его партнеры в странах ВЕКЦА считают, что для удовлетворения этого спроса необходимо значительно увеличить количество инструкторов и создать механизм, на основе которого инструкторы смогут постоянно модернизировать программы обучения и обучающие материалы.

Следует отметить, что некоторые страны ВЕКЦА имеют свои собственные планы и программы обучения, ориентированные на национальные правовые системы; тем не менее, необходимо дополнить их программой более общего характера, которая бы обеспечила согласованность деятельности по планированию и осуществлению природоохранного инспектирования на уровне региона в целом. Это поможет противодействовать экологическому демпингу и устранить искажения, препятствующие осуществлению равных условий конкуренции для бизнеса.

Основные мероприятия:

Мероприятия по проекту будут включать (i) разработку и проведение программы обучения инструкторов и (ii) последующее выполнение в регионе мероприятий в области обучения и развитие указанной программы и содействие информационному обмену между инструкторами и организациями, осуществляющими обучение.

Мероприятия Секретариата ОЭСР

В 2008 г. Секретариат определит соответствующие организации как минимум в шести странах ВЕКЦА. Сотрудники этих организаций пройдут обучение, которое в дальнейшем позволит им выполнять функции инструкторов. Эта работа будет проведена во взаимодействии с природоохранными инспекциями или аналогичными контрольно-надзорными органами и на основе ряда критериев, которые, в частности будут включать готовность и способность «тиражировать» обучение с использованием местных ресурсов.

Затем будет выполнена программа обучения инструкторов. Она будет включать проведение пятидневного семинара, разработку обучающих материалов и, возможно, проведение более

короткого семинара, на котором его участники обсудят окончательный пакет обучающих материалов.

Мероприятия РЭЦ ВЕКЦА

После окончательного оформления методологии обучения и обучающих материалов РЭЦ ВЕКЦА окажут местным инструкторам помощь в «тиражировании» обучения и в организации сетевого взаимодействия между инструкторами. Основной целевой группой с точки зрения обучения являются природоохранные контрольно-надзорные органы субнационального уровня – вероятно, в Армении, России и Кыргызстане (поскольку эти страны выразили заинтересованность в таких мероприятиях).

На этапе «тиражирования» будут выполнены следующие мероприятия:

- Определение органов, которые станут получателями обучения;
- Разработка плана мероприятий и адаптация обучающих материалов;
- Отбор участников обучения;
- Проведение обучающих мероприятий в соответствии с конкретными потребностями получателей обучения.

В дополнение к этому, в поддержку процесса обучения будет разработан веб-портал, действующий по принципу «единого окна» и обеспечивающий комплексный доступ к соответствующим материалам на английском и русском языках. Наличие такого портала поможет инструкторам обмениваться обучающими материалами, практическим опытом и примерами, имеющими значение для процесса обучения.

В рамках выполнения проекта Секретариат ОЭСР окажет РЭЦ ВЕКЦА следующую помощь:

- Подготовка 2-3 сотрудников РЭЦ ВЕКЦА;
- Поддержка в создании веб-портала;
- Предоставление соответствующих материалов и помощь в установлении контактов с коллегами в регионе ВЕКЦА и странах ОЭСР;
- Помощь в разработке адаптированных программ обучения;
- Проведение (в ограниченном объеме) индивидуальной подготовки инструкторов на рабочем месте.

Результаты:

Результаты, которые должны быть обеспечены Секретариатом ОЭСР:

- Пакет материалов для обучения инструкторов (на компьютерном диске и в бумажном виде);
- Обучение 18 инструкторов из региона ВЕКЦА.

Результаты, которые должны быть обеспечены РЭЦ ВЕКЦА:

- Двуязычный веб-портал для инструкторов и инспекторов, с помощью которого они смогут обмениваться обучающими и аналитическими материалами и практическим опытом;
- Определение и вовлечение в сетевое взаимодействие как минимум 90 подписчиков из специализированных групп, связанных с обучением;
- «Тиражирование» обучения на субнациональном уровне (возможно, в Армении, России и Кыргызстане) с привлечением, в общем, 90-110 человек.

Итоги:

Для стран ВЕКЦА выполнение проекта будет означать повышение уровня согласованности в области планирования и осуществления природоохранной деятельности в различных странах региона, с ориентацией на подходы, применяемые в странах ОЭСР. Это послужит созданию однородной конкурентной среды для бизнеса с точки зрения контроля за соблюдением природоохранных требований и повышению эффективности природоохранной деятельности.

Выполнение проекта приведет к созданию группы инструкторов и таким образом послужит укреплению потенциала ключевых организаций региона (включая один или несколько РЭЦ) в том, что касается планирования и осуществления природоохранного инспектирования. Это создаст благоприятные условия для распространения передовой международной практики. Кроме того, выполнение проекта приведет к созданию механизма информационного обмена, на основе которого инструкторы смогут получать новую информацию и повышать свой профессиональный уровень.

ЧАСТЬ II

МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР В 2008 г.

ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 1. РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

НАПРАВЛЕНИЕ 1.1: МОНИТОРИНГ ХОДА ДОСТИЖЕНИЯ ЦРТ ПО ВОДЕ (начало в 2009 г.)

К Ереванской конференции министров экономики/финансов и охраны окружающей среды 2005 года и конференции «Окружающая среда для Европы» 2007 года была проведена значительная работа по мониторингу прогресса в водохозяйственном секторе стран ВЕКЦА, и на 2008 г. деятельность на этом направлении не планируется. В 2009 и 2010 гг. работа будет продолжена с целью создания надлежащей эмпирической базы к следующей конференции «Окружающая среда для Европы», которая состоится в 2011 г.

НАПРАВЛЕНИЕ 1.2: БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОЕ И ДЕЙСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СЕКТОРОМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

ПРОЕКТ 1.2.1: РУКОВОДСТВО ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ КОНТРАКТОВ, ОСНОВАННЫХ НА ПОКАЗАТЕЛЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Цели:

Распространение и более широкое применение «Руководства по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА», изданного СРГ ПДООС в 2005 г.; содействие его выполнению и совершенствование «Руководства» путем включения в него дополнительных практических примеров и аналитических материалов.

Исходная информация:

Переход предприятий ВКХ на принципы самоуправления и коммерческую основу был одной из главных целей реформы, поставленных Алматинскими руководящими принципами (октябрь 2000 г.), однако в настоящее время нечеткое определение роли предприятий ВКХ и муниципалитетов затрудняет независимое управление предприятиями ВКХ. Кроме того, отсутствие целевых, поддающихся мониторингу показателей обслуживания и управления ограничивает способность предприятий поддерживать достаточный и эффективный уровень услуг. Вместе с тем, в регионе уже заключено большое количество контрактов, основанных на показателях деятельности, главным образом, между частными операторами и муниципалитетами или региональными/центральными органами власти, и во многих случаях стороны ищут пути дальнейшего совершенствования контрактов указанного типа.

Цель проекта заключается в оказании предприятиям ВКХ и муниципалитетам помощи в уточнении их институциональных взаимоотношений и достижении целевых показателей обслуживания и

управления экономически эффективным способом. При этом будет использоваться опыт, накопленный как в регионе ВЕКЦА, так и в странах ОЭСР. Хотя элементы контракта, основанного на показателях деятельности, должны отражать специфику каждой конкретной ситуации, «Руководство» призвано служить общим ориентиром для сторон, рассматривающих возможность заключения таких контрактов.

Основные мероприятия:

В проект включены следующие мероприятия:

- Анализ и оценка контрактов, заключенных в последнее время между муниципалитетами и государственными или частными предприятиями ВКХ в двух муниципалитетах Армении и двух муниципалитетах другой страны ВЕКЦА, с выездом на место для сбора данных и встречи с соответствующими заинтересованными сторонами;
- Подготовка по каждому из муниципалитетов, участвующих в проекте, отчета с описанием контракта, его критическим анализом в свете «Руководства» и рекомендациями по основным мерам, которые необходимо принять для усовершенствования контрактов;
- Проведение семинара с целью обсуждения рекомендаций с заинтересованными сторонами, представляющими все муниципалитеты, которые участвуют в проекте;
- Документарное исследование других значимых контрактов, основанных на показателях деятельности и заключенных в регионе ВЕКЦА в последнее время;
- Подготовка сводного отчета, в котором будут представлены выводы, полученные в результате указанных ситуационных исследований.

Сводный отчет будет представлен на совместной встрече Рабочей группы Водной инициативы ЕС по странам ВЕКЦА и Группы старших должностных лиц по реформированию сектора водоснабжению и канализации СРГ ПДООС.

Результаты:

- Ситуационные исследования по контрактам, основанным на показателях деятельности, в четырех муниципалитетах;
- Пересмотр и обновление «Руководства по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА».

Итоги:

Предполагается, что «Руководство» послужит полезным ориентиром для городских предприятий ВКХ и муниципалитетов, рассматривающих возможность заключения контрактов, основанных на показателях деятельности, в целях повышения экономической и производственной эффективности сектора. Оказанная техническая помощь поможет участвующим муниципалитетам/государственным органам усовершенствовать действующие контракты. Эта работа будет иметь значение как для частных, так и государственных предприятий ВКХ.

ПРОЕКТ 1.2.2: ДИАЛОГ ПО ВОПРОСАМ УЧАСТИЯ ЧАСТНЫХ ОПЕРАТОРОВ В ВКХ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПРЕПЯТСТВИЯ

Цели:

Развитие диалога о возможностях и препятствиях для участия частного сектора в секторе водоснабжения и водоотведения. Первоначально этот диалог был сосредоточен на частном секторе, МФИ и донорах, а теперь будет расширен за счет включения в него организаций, занимающихся в

странах ВЕКЦА разработкой политики в области ВКХ. Задача заключается в том, чтобы улучшить общее понимание потенциальной роли частного сектора, а также ограничений, с которыми частные операторы сталкиваются в своей деятельности, и той важной роли, которую надлежит сыграть государственным органам в регулировании сектора.

Исходная информация:

В странах ВЕКЦА опыт участия частных операторов в секторе городского ВКХ остается весьма ограниченным, хотя эта тема активно обсуждалась в прошедшие годы. Несмотря на усилия, прилагавшиеся в прошлом, многие из задач, связанных с повышением эффективности ВКХ за счет привлечения частных операторов, остаются нерешенными. В рамках предыдущей рабочей программы совместно с Всемирным Банком была начата работа по проведению ежегодных семинаров с участием представителей частных и государственных предприятий и организаций, работающих в регионе ВЕКЦА. Семинары, проведенные ранее, были сосредоточены на определении географического месторасположения партнеров, выявлении основных причин, обусловивших отсутствие успеха на данном направлении, и определении путей повышения конкурентоспособности частных операторов в секторе водоснабжения и водоотведения.

Основные мероприятия:

- Проведение семинара с участием представителей заинтересованных сторон из стран ВЕКЦА, включая организации, определяющие политику в сфере ВКХ, частных операторов и МФИ. Возможно, такой семинар будет проведен одновременно с совместным заседанием Рабочей группы Водной инициативы ЕС по странам ВЕКЦА и Водной сети СРГ ПДООС;
- Подготовка проекта отчета, в котором будут представлены основные выводы, сделанные участниками семинара.

Результаты:

- Проведение одного семинара;
- Подготовка одного отчета.

Итоги:

Достижение общего понимания основных препятствий и возможностей для участия частного сектора, а также мер, которые помогут преодолеть эти препятствия в отношениях между заинтересованными сторонами. Повышение уровня диалога по вопросам привлечения частных операторов в ВКХ в странах ВЕКЦА.

ПРОЕКТ 1.2.3: РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ И ПРЕДПРИЯТИЙ ВКХ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

См. описание проекта (Совместный проект/1.2.3) в предыдущем разделе.

ПРОЕКТ 1.2.4: ОТЧЕТ О МЕРАХ ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ ЧРЕЗМЕРНОЙ ФРАГМЕНТАЦИИ В СЕКТОРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ (начало в 2009 г.)

Данный проект направлен на развитие диалога с экспертами из стран ВЕКЦА и ОЭСР и имеет целью определение мер политики, которые помогут преодолеть раздробленность сектора водоснабжения и водоотведения, возникшую в результате его децентрализации.

НАПРАВЛЕНИЕ 1.3: НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ ПО ВОПРОСАМ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОГО ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ В СЕКТОРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

ПРОЕКТ 1.3.1: СОДЕЙСТВИЕ НАЦИОНАЛЬНОМУ ДИАЛОГУ В СФЕРЕ ВКХ ПОСРЕДСТВОМ РАЗРАБОТКИ ФИНАНСОВЫХ СТРАТЕГИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ДОСТИЖЕНИЕ ЦРТ ПО ВОДЕ

Цели:

Содействие национальному диалогу по вопросам финансирования инфраструктуры водоснабжения и канализации путем оказания поддержки правительствам стран ВЕКЦА в разработке отраслевых стратегических финансовых планов. Это поможет странам ВЕКЦА в обеспечении наиболее эффективного использования имеющихся финансовых ресурсов и облегчит им доступ к средствам доноров и МФИ для достижения ЦРТ по воде.

Исходная информация:

Методология стратегического финансового планирования, совместно разработанная ОЭСР/СРГ ПДОС и правительством Дании, призвана помочь странам в совершенствовании финансового планирования в секторе водоснабжения и водоотведения. Она служит основой для определения инфраструктурных целевых показателей и разработки реалистичных среднесрочных инвестиционных и финансовых программ для тех природоохранных секторов, которые требуют капиталоемкой инфраструктуры - такой как водопроводно-канализационная инфраструктура. Кроме того, данная методология помогает определить соответствующие пакеты мер политики по достижению этих целевых показателей. Этот методологический подход предназначен для тех стран и регионов, в которых «централизованное планирование» и микроуправление инвестиционными портфелями инвестиций, состоящими из конкретных проектов и принадлежащими различным экономическим агентам (например, компаниям или муниципалитетам), являются и мало осуществимыми, и нежелательными. Такие финансовые стратегии обеспечивают необходимую взаимосвязь между общими программами, с одной стороны, и готовящимися проектами и государственным бюджетом, с другой.

Практическое пособие «Финансовая стратегия» включает методологию разработки таких стратегий, компьютерную модель FEASIBLE[®] и руководство пользователя по модели (дополнительную информацию см. на www.oecd.org/env/finance). FEASIBLE позволяет осуществлять моделирование - в количественном выражении - последствий различных политических решений и, в частности, оценивать расходы (инвестиционные расходы, расходы на текущий ремонт и содержание основных фондов, эксплуатационные расходы), необходимые для достижения конкретных целевых показателей, которые установлены на местном уровне. После этого потребности в расходах сопоставляются с прогнозируемыми уровнями и источниками финансирования, и модель рассчитывает получаемый в результате «дефицит финансирования».

Использование указанных инструментов не сводится к чисто техническим результатам: задействуя все основные заинтересованные стороны, имеющие отношение к финансированию природоохранной инфраструктуры, оно поддерживает конструктивный диалог и ведет к заключению соглашений, способствующих эффективной реализации программ, повышению качества услуг и достижению целей охраны окружающей среды. При условии их надлежащей разработки финансовые стратегии помогают обеспечить дополнительные финансовые потоки от потребителей воды, из государственных бюджетов, от доноров, МФИ и частного сектора. В некоторых случаях результаты этой работы включаются министерствами финансов в

среднесрочный прогноз расходов; они также могут иметь положительное значение для разработки и реализации стратегий снижения уровня бедности.

В предыдущие годы данная методология успешно применялась для помощи правительствам нескольких стран ВЕКЦА в финансовом планировании (Молдова, Казахстан, Армения, Грузия, Украина и некоторые регионы Российской Федерации). Последние мероприятия в Молдове и Армении были проведены в рамках работы Водной инициативы ЕС в ВЕКЦА и при активной поддержке ЕК и государств-членов ЕС.

Основные мероприятия:

Конкретные мероприятия, которые будут осуществляться в 2008 г., станут частью национальных диалогов в области отраслевой политики ВКХ, которые Водная инициатива ЕС ведет в регионе ВЕКЦА:

- Продолжение работы по расширению финансовой стратегии для городского ВКХ Грузии, которая теперь должна охватить и ВКХ в сельской местности. Первоначальный отчет был завершен в 2005 г. (доступ к отчету можно получить по адресу <http://www.oecd.org/env/water>). Работа будет состоять из следующих мероприятий: (1) сбор данных по инфраструктуре сельского ВКХ; (2) обновление данных по инфраструктуре городского водоснабжения; (3) разработка различных сценариев развития инфраструктуры, значимых с точки зрения политики, и их обсуждение в рамках политического диалога со всеми соответствующими заинтересованными сторонами; и (4) содействие интеграции финансовой стратегии в среднесрочную программу расходов Министерства финансов. Министерство экономики Грузии официально направило запрос о содействии в выполнении этой работы (см. письмо в приложении);
- Содействие в разработке финансовой стратегии для городского и сельского ВКХ Кыргызстана. Работа будет состоять из следующих мероприятий: (1) сбор данных по инфраструктуре водоснабжения и канализации и основным источникам имеющегося финансирования; (2) анализ социально-экономических ограничений, существующих в секторе, включая социальную оценку; (3) разработка и сопоставление ряда сценариев развития инфраструктуры, значимых с точки зрения политики, и их обсуждение в рамках диалога с заинтересованными сторонами; (4) выработка рекомендаций по тарифной политике и основным институциональным преобразованиям, которые потребуются для реализации сценариев и устойчивой работы предприятий ВКХ; и (5) подготовка заключительного отчета, в котором будут представлены результаты указанных мероприятий, и проведение заключительного семинара для обсуждения этих результатов и представленных рекомендаций с заинтересованными сторонами. За реализацией проекта (на всех этапах) будет наблюдать координационная группа, состоящая из представителей основных заинтересованных сторон.

Информация о результатах всех этих мероприятий будет представлена и распространена в рамках ежегодных совместных встреч Группы старших должностных лиц по реформированию водопроводно-канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА СРГ ПДООС и Рабочей группы Водной инициативы ЕС по странам ВЕКЦА.

Результаты:

- Два отчета о демонстрационных проектах;
- Несколько семинаров по мерам отраслевой политики с участием основных государственных и негосударственных заинтересованных сторон в обеих странах.

Итоги:

Ожидается, что проект ускорит достижение ЦРТ по воде с минимальными возможными затратами и вместе с тем послужит более эффективному привлечению в сектор финансовых ресурсов.

ПРОЕКТ 1.3.2: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МОДЕЛИ FEASIBLE И РАСШИРЕНИЕ МЕТОДОЛОГИИ ФИНАНСОВОЙ СТРАТЕГИИ ДЛЯ ВКХ ЗА СЧЕТ ВКЛЮЧЕНИЯ ВОПРОСОВ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Планируется, что эта работа начнется в 2009 г. Небольшие улучшения в методологию FEASIBLE могут быть внесены уже в 2008 г. в ходе работы в странах в рамках задачи 1.3.1.

ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 2. РЕФОРМА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

НАПРАВЛЕНИЕ 2.1: ИНСТРУМЕНТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

ПРОЕКТ 2.1.1: СИСТЕМА КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ

Цели:

Содействие странам ВЕКЦА в реформировании систем разрешений, выдаваемых отдельным предприятиям-загрязнителям, в соответствии с принципами и подходами ЕС.

Исходная информация:

Большинство стран ВЕКЦА (например, Грузия, Казахстан, Россия и Украина) начали реформировать свои системы природоохранных разрешений, имея в виду переориентацию с разрешений по отдельным компонентам окружающей среды, охватывающих большое число веществ, на более реалистичные нормы, основанные на технических методах, и комплексные разрешения для крупной промышленности. В значительной степени эти преобразования ориентированы на Директиву ЕС по комплексному предотвращению и контролю за загрязнением (96/61/ЕС), но в разных странах они принимают разные формы. Реформа системы разрешений была одним из компонентов рабочей программы СРГ ПДООС на 2003-2007 гг., в ходе которой были разработаны «Руководящие принципы эффективных систем природоохранных разрешений» и «Руководство по системе комплексных природоохранных разрешений для стран ВЕКЦА». Была также проведена программа подготовки персонала (с использованием специально разработанного компьютерного диска) во всем регионе ВЕКЦА, и проведено несколько ситуационных исследований на уровне отдельных стран. Кроме того, Секретариат СРГ ПДООС оказывает экспертную поддержку правительству Украины в реформировании системы разрешений и координации финансовой помощи, предоставленной для этого Всемирным Банком и Швецией. Деятельность в Украине в рамках данного проекта продолжится.

Основные мероприятия:

До конца 2008 г. Секретариат СРГ ПДООС продолжит оказание экспертной поддержки Министерству охраны окружающей природной среды Украины в рамках проекта Всемирного Банка «Реформа правовой основы и укрепление институционального потенциала в сфере выдачи природоохранных разрешений в Украине».

Основные мероприятия по проекту включают: участие в заседаниях координационного совета и рабочей группы и критический анализ основных результатов проекта - законопроекта о системе природоохранных разрешений, а также процедурных и технических рекомендаций.

Программа подготовки персонала в области комплексных разрешений будет передана Секретариатом СРГ ПДООС специализированным неправительственным организациям региона после проведения для их представителей семинара по обучению инструкторов.

Результаты:

- Семинар по обучению инструкторов в области комплексных разрешений – май-июнь 2008 г.

Выгоды/Итоги:

- Принятие Украиной законодательства о реформировании системы природоохранных разрешений и внедрение соответствующих инструментов повысит эффективность программ

управления природоохранной деятельностью в Украине. От введения более выполнимых, реалистичных и прозрачных требований и процедур выдачи разрешений выиграют и украинские предприятия, для которых оно будет означать снижение затрат на соблюдение природоохранных требований, дополнительное стимулирование технологических нововведений и облегчение планирования.

ПРОЕКТ 2.1.2: СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА ПОВЕРХНОСТНЫХ ВОД

Цели:

Содействие странам ВЕКЦА во внедрении реалистичных и выполнимых стандартов качества окружающей среды.

Исходная информация:

Реформа стандартов качества поверхностных вод (СКПВ) находится на стадии подготовки в нескольких странах ВЕКЦА. Основная предпосылка этой реформы заключается в том, что решения в области политики, принимаемые на основе управления рисками, требуют новых стандартов качества вод для разных географических участков; при этом число регулируемых загрязняющих веществ должно ограничиваться теми, которые можно эффективно отслеживать. Для Молдовы СРГ ПДООС разработала предложение по новой системе стандартов качества поверхностных вод, а также рекомендации по правовым и институциональным изменениям, требуемым для ее внедрения. Информация о результатах этой работы будет распространена во всем регионе ВЕКЦА.

Основные мероприятия:

В развитие опыта, полученного в Молдове, будет проведено ситуационное исследование еще в одной стране ВЕКЦА, имеющее целью оценку хода реформирования системы СКПВ и подготовку рекомендаций по ее дальнейшему усовершенствованию.

Будет проведен экспертный семинар, участники которого обсудят опыт отдельных стран и его значение для всего региона ВЕКЦА.

Результаты:

- Ситуационное исследование, посвященное ходу реформирования стандартов качества поверхностных вод – апрель-июль 2008 г.;
- Экспертный семинар по реформе стандартов качества поверхностных вод – вторая половина 2008 г.

Выгоды/Итоги:

- Внедрение реалистичных и выполнимых стандартов качества воды, соответствующих требованиям ЕС, поможет странам ВЕКЦА оптимизировать инвестиции в программы управления водными ресурсами и усовершенствование инфраструктуры ВКХ. Прозрачные и выполнимые стандарты предельно допустимых сбросов, а также прозрачные и выполнимые требования экологического контроля на предприятиях будут выгодны и субъектам регулирования.

ПРОЕКТ 2.1.3: ФИНАНСОВЫЕ САНКЦИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

См. описание данного проекта (Совместный проект/2.1.3) в предыдущем разделе.

НАПРАВЛЕНИЕ 2.2: СОБЛЮДЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРИРОДООХРАННЫХ ТРЕБОВАНИЙ

ПРОЕКТ 2.2.1: ЭФФЕКТИВНОСТЬ МОНИТОРИНГА СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ

Цели:

Содействие природоохранным органам стран ВЕКЦА в повышении эффективности контроля за соблюдением природоохранных требований за счет концентрации усилий на предприятиях-загрязнителях, с которыми связан большой экологический риск, и/или на предприятиях, не соблюдавших природоохранные требования в прошлом.

Исходная информация:

В большинстве стран ВЕКЦА закон ограничивает частоту проверок одной проверкой в год или два года независимо от уровня воздействия на окружающую среду, оказываемого регулируемые объектами. В результате большой объем административных ресурсов расходуется на рутинные проверки, тогда как серьезные риски несоблюдения требований и риски загрязнения не устраняются. Во многих странах ОЭСР четко просматривается тенденция организации контроля за соблюдением требований исходя из существующих рисков. Риск неблагоприятного воздействия на окружающую среду и экологические показатели оператора являются двумя основными факторами, на которых основано планирование проверок - равно как и использование других регулирующих инструментов (например, экологических платежей). Существует несколько методов количественной оценки указанных двух факторов на основе ряда показателей (в качестве примера можно упомянуть Систему оценки оператора и риска загрязнения, действующую в Великобритании). В рамках данного проекта образцы лучшей практики, наработанной в странах ОЭСР, будут адаптированы к условиям стран ВЕКЦА; будут также подготовлены рекомендации по внедрению в регионе ВЕКЦА методов контроля, основанных на категориях риска.

В рамках предыдущей рабочей программы Секретариат СРГ ПДООС оказывал содействие природоохранным инспекциям Грузии и Казахстана в совершенствовании порядка проведения и планирования проверок. В ходе выполнения данного проекта этот опыт, накопленный в течение нескольких лет, будет оценен и включен в рекомендации для региона в целом.

Основные мероприятия:

В начале 2008 г. будет завершен демонстрационный проект в Грузии, начатый в рамках предыдущей рабочей программы. Последующая деятельность на региональном уровне будет осуществляться в 2010-2011 гг.

Результаты:

- В начале 2008 г. (в частности, на встрече Сети REPIN) будет распространен методический документ по осуществлению контроля за соблюдением требований на основе категорий риска, подготовленный для природоохранной инспекции Грузии.

Выгоды/Итоги:

- Переориентация контроля на категории риска увеличит вероятность обнаружения правонарушений и будет способствовать повышению эффективности всей деятельности в области экологического контроля, осуществляемой природоохранными органами в регионе ВЕКЦА (включая пропаганду и поощрение соблюдения требований и меры правоприменительного характера).

ПРОЕКТ 2.2.2: ЭТАЛОННЫЙ АНАЛИЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПРИРОДООХРАННЫХ ИНСПЕКЦИЙ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИРОДООХРАННЫХ ИНСПЕКЦИЙ

Цели:

Содействие странам ВЕКЦА в совершенствовании показателей деятельности контрольно-надзорных природоохранных органов и совершенствовании самой деятельности контрольно-надзорных органов на основе сопоставления показателей в отдельных стран региона.

Исходная информация:

В ходе выполнения предыдущей рабочей программы страны ВЕКЦА обратились в Секретариат СРГ ПДООС за помощью в определении оптимальных показателей контрольно-надзорной деятельности (КНД), на основе которых можно было бы оценивать и постоянно совершенствовать деятельность контрольно-надзорных природоохранных органов (КНПО). В ответ на эту просьбу Секретариат СРГ ПДООС оказал КНПО помощь в проведении обзора существующих подходов и надлежащих показателей эффективности КНПО, используемых в международной практике.

Эта работа велась в тесном сотрудничестве с Международной сетью по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению (INECE), основанной в начале девяностых Нидерландами и США. На основе методического документа, разработанного в результате этого сотрудничества, был проведен обзор показателей КНД, используемых в Армении и России. Обзор показал их определенное сближение с международными показателями. Вместе с тем, был выявлен ряд структурных недостатков, наиболее серьезными из которых являются следующие:

- Отсутствие взаимосвязи между оценкой показателей эффективности и планированием деятельности;
- Превратное толкование показателей КНД, когда в качестве целей используются показатели «интенсивности». В результате, эффективность контрольно-надзорных природоохранных органов часто ассоциируется с большим числом наложенных санкций (в частности, штрафов и других денежных санкций);
- Недостаточная стандартизация терминологии и процедур оценки эффективности, что ведет к неверному толкованию данных и создает возможности для манипулирования ими;
- Предпочтение отдается простому описанию, а не анализу данных по контролю за соблюдением требований;
- Ограниченный характер цикла регулирования, который, например, выражается в отсутствии показателей, описывающих результаты деятельности по разъяснению природоохранных требований и уголовному правоприменению;
- Упор на интенсивность деятельности при меньшем внимании к затраченным ресурсам (например, кадровым, материальным и финансовым ресурсам, выделяемым на выполнение конкретных задач), что не позволяет должным образом оценивать эффективность деятельности в сопоставлении с затратами.

Для решения некоторых из указанных проблем Секретариат разработал «Рекомендации по оценке результатов контрольно-надзорной деятельности в странах ВЕКЦА»

(<http://www.oecd.org/dataoecd/12/6/38137593.pdf>). Они обсуждались на встрече Сети REPIN в июне 2006 г. На ней же была определена потребность в разработке и стандартизации основного набора показателей КНД и были сформулированы соответствующие предложения.

Основные мероприятия:

Данный проект будет направлен на развитие деятельности, осуществленной в регионе и в отдельных странах в ходе выполнения предыдущей рабочей программы. В 2008 г. будет закончен демонстрационный проект в Казахстане, начатый в рамках предыдущей рабочей программы. На уровне региона будет разрабатываться основной набор показателей деятельности - в частности, в первой половине 2008 г. пройдет встреча экспертов. Продолжится сотрудничество с Сетью INECE по данной проблематике, включая участие в глобальном распространении «ноу-хау».

Результаты:

- Рекомендации по реформированию системы показателей контрольно-надзорной природоохранной деятельности в Казахстане;
- Встреча экспертов (январь или февраль 2008 г.) для обсуждения возможного набора общих показателей, который будет использоваться в регионе ВЕКЦА, и вопросов, связанных со стандартизацией терминологии и процедурами сбора данных;
- План технического руководства, относящегося к показателям контрольно-надзорной природоохранной деятельности.

Выгоды/Итоги:

- Показатели эффективности (и межстрановое их сопоставление, которое станет возможным после определения показателей) имеют важное значение для мониторинга, разработки политики и обеспечения прозрачности и подотчетности в деятельности контрольно-надзорных природоохранных органов.

ПРОЕКТ 2.2.3: СТИМУЛЫ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ

Выполнение проекта начнется в 2009 г.

НАПРАВЛЕНИЕ 2.3: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И ФИНАНСИРОВАНИЕ

ПРОЕКТ 2.3.1: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПРИРОДООХРАННЫХ МИНИСТЕРСТВ

Цели:

Содействие странам ВЕКЦА в укреплении институционального потенциала природоохранных министерств. Главным объектом этой работы, которая будет производиться внутри стран, является группа стран, получающих кредиты Международного агентства по развитию.

Исходная информация:

Развитие институционального потенциала крайне важно для эффективного управления природоохранной деятельностью. Анализ прошлого опыта показал, что подходы, направленные на углубление знаний и развитие навыков персонала природоохранных министерств, недостаточны для получения устойчивых результатов. Становится все более очевидно, что задачи укрепления потенциала в первую очередь связаны с качеством институтов, со стимулами, действующими внутри институтов, и развитием системы государственного управления в целом. Таким образом, задача заключается в осмыслении того, что представляет собой институциональный потенциал применительно к природоохранным органам, и какие условия способствуют его развитию.

Главная проблема заключается в том, что в регионе ВЕКЦА понятие «институт» традиционно ассоциируется с организационной схемой и наличием материальных и кадровых ресурсов. В результате, «институциональные реформы» зачастую сводятся к реорганизации органов государственного управления, а «развитие потенциала» понимается как закупка оборудования и подготовка сотрудников. Это противоречит современному пониманию терминов «институт» и «институциональный», которые скорее относятся к методам работы, нежели к организациям.

Действительно, при существующем многообразии организаций, действующих в сфере управления природоохранной деятельностью и управления природными ресурсами, целесообразнее понимать и описывать «институциональный потенциал» через основные функции государственных органов и условия их эффективного осуществления. Это поможет правительствам точнее оценить потребности в развитии потенциала и ресурсы, необходимые для их удовлетворения.

Основные мероприятия:

В 2008 г. планируются следующие мероприятия:

- Разработка методологии для оценки институционального потенциала природоохранных министерств;
- Начало выполнения мероприятий по проекту в одной пилотной стране.

Выполнение проекта будет основываться на результатах предыдущей деятельности – в частности, на Политическом диалоге по укреплению институтов в Грузии и системе оценки хода достижения Цели 1 Стратегии экологических партнерств для стран ВЕКЦА. Охват проекта будет обсуждаться на ежегодной встрече Сети REPIN.

Результаты:

- Подготовка проекта методологии для оценки институционального потенциала природоохранных министерств к июлю 2008 г. и обсуждение разработанной методологии с заинтересованными сторонами;

- Подготовка предварительного обзорного отчета о пилотном проекте и страновом политическом диалоге к ноябрю 2008 г.

Выгоды/итоги:

- Выполнение данного проекта позволит более эффективно оценивать уровень институционального развития природоохранных органов, что даст возможность более точно определять потребности в укреплении потенциала и эффективнее использовать финансовые средства, поступающие как из государственного бюджета, так и в рамках внешней помощи.

ПРОЕКТ 2.3.2: СРЕДНЕСРОЧНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Цели:

Содействие странам ВЕКЦА в укреплении потенциала природоохранных министерств в отношении подготовки экономически выверенных, хорошо обоснованных и реалистичных среднесрочных программ расходов.

Исходная информация:

Использование такого инструмента как среднесрочный прогноз расходов (СПР) гарантирует, что на уровне отдельных стран природоохранный сектор не будет оттеснен на второй план и получит в рамках бюджетного процесса достаточную поддержку. В условиях стран ВЕКЦА, где в значительной степени отсутствует необходимая взаимосвязь между разработкой политики, планированием и составлением бюджета, СПР может использоваться для согласования бюджетных решений со стратегическими целями государства на среднесрочной основе. Интерес к СПР возрос в связи со стратегиями снижения уровня бедности. В нескольких странах министерства финансов уже используют СПР для отражения целей государственной политики в программах государственных расходов в рамках среднесрочных макроэкономических и налогово-бюджетных прогнозов.

Основные мероприятия:

Для лучшего понимания опыта, накопленного странами ВЕКЦА в отношении подготовки среднесрочных бюджетов, особенно в природоохранном секторе, в 2008 г. будет проведен региональный обзор существующих в настоящее время подходов. Исследованием будет охвачена практика составления и практического применения СПР с особым упором на опыт в природоохранном секторе. В рамках исследования будут сделаны первые выводы относительно накопленного опыта и определены образцы надлежащей практики в отношении разработки природоохранных программ в контексте внедрения СПР. Возможно также, что в исследовании будут сделаны предложения для доноров, относящиеся к оптимальному использованию СПР в рамках общей поддержки бюджетов наименее развитых стран ВЕКЦА и направленные на то, чтобы окружающая среда была обязательно включена в этот процесс. Охват проекта будет обсуждаться на ежегодной встрече Сети REPIN.

Результаты:

- Встреча экспертов в середине 2008 г.;
- Региональный обзор практики СПР, проведенный к декабрю 2008 г.

Выгоды/итоги:

- Данный проект поможет странам ВЕКЦА повысить предсказуемость бюджета и эффективнее использовать государственные финансовые средства в министерствах охраны окружающей среды.

ЧАСТЬ III

МЕРОПРИЯТИЯ РЭЦ ВЕКЦА В 2008 г.

ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 1: РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

ПРОЕКТ 1: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РЕГИОНЕ ВЕКЦА НА ОСНОВЕ ОБУЧЕНИЯ ПЕРСОНАЛА

Цели:

Совершенствование трансграничного управления водными ресурсами в регионе ВЕКЦА за счет квалификационного обучения должностных лиц и представителей других заинтересованных групп, что позволит участникам обучения осмыслить преимущества управления водными ресурсами на основе сотрудничества и внедрить соответствующие подходы в своих организациях.

Исходная информация:

Во всех странах ВЕКЦА эффективное трансграничное управление водными ресурсами является одной из наиболее насущных задач природоохранной деятельности. Зачастую водные ресурсы распределены неравномерно: одни страны имеют достаточный доступ к водным ресурсам, в то время как другие испытывают их нехватку. Большинство рек являются трансграничными. Проблемы в данной области имеют не только количественный, но и качественный характер, и эффективное трансграничное управление водными ресурсами является важнейшим фактором совершенствования политики в сфере водоснабжения и водоотведения.

Так, в Центральной Азии 23% водных объектов на территории, примыкающей к Аральскому морю, считаются чистыми либо слабозагрязненными. Рост сельскохозяйственного производства, наблюдающийся примерно с 1990 г., привел к увеличению потребления воды для ирригации, хотя по оценкам экспертов при применении надлежащих технических подходов можно было бы сэкономить более 35% воды, используемой сейчас для ирригации.

В настоящее время в большинстве стран ВЕКЦА отсутствуют необходимые правовые и административные системы, которые позволили бы эффективно решать вопросы трансграничного управления водными ресурсами, причем такие системы отсутствуют на всех уровнях. Неравномерное распределение водных ресурсов обуславливает их важное значение в контексте региональной стабильности и безопасности. При этом персонал государственных органов и других организаций, участвующих в трансграничном управлении водными ресурсами, зачастую не владеет необходимыми навыками и подходами, которые бы позволили решать существующие проблемы надлежащим образом.

Основные мероприятия:

Конкретные мероприятия будут реализованы в 2008 и 2009 гг.; они дополняют уже выполняемые мероприятия (например, в рамках Водной инициативы ЕС). Планируемая программа обучения (с участием международных экспертов и ОЭСР) будет разработана на основе уже существующих

программ в области обучения, которые будут адаптированы к субрегиональным условиям и ситуации в конкретных водных бассейнах региона ВЕКЦА. При разработке курсов подготовки будет применяться субрегиональный подход, отражающий существующие гидрогеографические условия.

Участники обучения будут отобраны из числа лиц, принимающих решения и представляющих государственные органы, национальные и региональные водные комитеты и НПО.

Помимо собственно обучения, каждому участнику будет предложено индивидуально разработать по одному проекту, связанному с одной из проблем в области управления водными ресурсами, которые входят в компетенцию данного участника.

Проект будет состоять из следующих этапов:

1. Адаптация уже существующих курсов подготовки к конкретным ситуациям и требованиям;
2. Обучение инструкторов из стран ВЕКЦА;
3. Проведение обучения в странах ВЕКЦА: оно будет состоять из нескольких модулей (до пяти), включающих индивидуальную работу на родине и один или два учебных семинара. Страны ВЕКЦА будут сгруппированы по принципу общих водных объектов;
4. Посещение места работы участников с целью демонстрации эффективных моделей трансграничного управления водными ресурсами;
5. Мероприятия в развитие программы с привлечением ее участников.

Результаты:

- Методология и курсы подготовки в области трансграничного управления водными ресурсами в странах ВЕКЦА, включая все необходимые материалы;
- Обучение должностных лиц из региона ВЕКЦА (до восьмидесяти человек) эффективным стратегиям трансграничного управления водными ресурсами, после чего участники смогут применять эти стратегии в своей повседневной деятельности.

Итоги:

- Более высокий уровень осмысления правовых, практических, финансовых и политических аспектов трансграничного управления водными ресурсами, а также препятствий и возможностей к его усовершенствованию;
- Участники смогут осмыслить взаимосвязь между национальной и международной политикой в области управления водными ресурсами и то, как эта взаимосвязь создает предпосылки для совместного использования водных ресурсов и связанных с ними выгод;
- В процессе обучения каждый участник подготовит конкретный проект по проблеме, имеющей отношение к трансграничному управлению водными ресурсами;
- В ВЕКЦА будет создана сеть специалистов, связанных с трансграничным управлением водными ресурсами;
- Повышение уровня трансграничного управления водными ресурсами в странах ВЕКЦА.

Реализация:

Проект будет совместно выполняться РЭЦ ВЕКЦА под руководством РЭЦ ЦА и при участии международных экспертов – в частности, из шведской компании “Ramboll Natura” (в 2008 и 2009 гг.). С момента своего создания РЭЦ ЦА активно работал над вопросами управления водными ресурсами в трансграничном контексте и в этой связи выполнил в Центральной Азии большое

количество проектов, среди которых можно, например, упомянуть план комплексного управления водными ресурсами для бассейна Или-Балхаш (проект финансировался ЕС). РЭЦ ЦА (как, впрочем, и другие Региональные экологические центры ВЕКЦА, участвующие в этой работе) доказал наличие у него потенциала, позволяющего организовывать и успешно выполнять международные программы обучения.

ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 2: РЕФОРМА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

ПРОЕКТ 2.1: ПОДДЕРЖКА И РЕАЛИЗАЦИЯ МЕСТНЫХ ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (МПДООС) В СТРАНАХ ВЕКЦА

Исходная информация:

Национальные планы действий по охране окружающей среды (НПДООС), разработанные большинством стран ВЕКЦА в девяностых, определили ряд экологических проблем, приоритетных для региона, и привели к разработке и реализации целевых природоохранных проектов, финансировавшихся различными международными организациями. Тем не менее, уже в начале выполнения НПДООС стало очевидно, что наилучшие результаты будут получены лишь в том случае, если национальные приоритеты согласуются с приоритетами, определенными на низовом уровне. В связи с этим была разработана методология планирования природоохранной деятельности на местном уровне и возникла концепция местных планов действий по охране окружающей среды (МПДООС).

«Важнейшим аспектом МПДООС является привлечение к процессу местной общественности (на уровне населенных пунктов или на более широком уровне). МПДООС выполняет функции форума, объединяющего самых разных людей, которые сообща и в партнерстве с местными или региональными органами управления определяют общие приоритеты и планы действий, на основе которых они решают экологические проблемы в своей местности.

В странах ЦВЕ и ВЕКЦА для МПДООС используют различные названия (например, программа охраны окружающей среды или муниципальная экологическая стратегия), однако в любом случае эти программы объединяет ряд важных характеристик. Все они включают оценку и ранжирование экологических проблем, определение приоритетов и разработку плана действий для решения основных приоритетных задач с широким привлечением общественности. Подходы, используемые в планировании деятельности, зачастую основаны на принципе стратегического планирования, а уровень участия общественности определяется конкретными условиями данной местности и существующими предпочтениями, а также национальными условиями».

Опыт стран ВЕКЦА в этом отношении не однороден. Впрочем, в этой связи следует подчеркнуть, что РЭЦ ВЕКЦА совместно выполнили трансграничный проект «Усиление управления природоохранной деятельностью в странах ВЕКЦА», финансировавшийся правительством Нидерландов. Выполнение проекта позволило оценить фактическую ситуацию в странах ВЕКЦА в том, что касается разработки и реализации МПДООС, а также распространить опыт, накопленный СРГ ПДООС и РЭЦ ВЕКЦА в этой области. Позднее правительство Нидерландов профинансировало проект **«МПДООС как механизм привлечения общественности к процессу принятия решений в странах ВЕКЦА»**, цель которого заключалась в совершенствовании управления природоохранной деятельностью на местном уровне (включая вопросы планирования) и обмене опытом в данной сфере. Эта деятельность имела значение для региона ВЕКЦА в целом. Был выявлен ряд приоритетных задач, которые и призван решить предлагаемый проект. Среди них следует назвать следующие: потребность в развитии национальных правовых систем, способствующих развитию МПДООС в регионе; обучение представителей основных заинтересованных групп методологии планирования природоохранной деятельности на местном уровне; разработка обучающих материалов и выполнение демонстрационных проектов. В рамках проектов, финансировавшихся правительством Нидерландов, страны ВЕКЦА определили тематические приоритеты и собрали информацию по экспертам, занимающимся продвижением МПДООС в регионе. Из этих экспертов была образована Сеть специалистов-практиков по МПДООС в странах ВЕКЦА.

6-7 декабря 2007 г. в Тбилиси (Грузия) прошла международная конференция по МПДООС, цель которой заключалась в укреплении регионального сотрудничества РЭЦ и других заинтересованных групп в том, что касается продвижения и поддержки местного управления природоохранной деятельностью. Конференция стала форумом, в рамках которого представители РЭЦ смогли обменяться опытом, подвести промежуточные итоги работы в области МПДООС, проведенной в регионе ВЕКЦА за последние четыре года, проанализировать полученные результаты и поделиться историями успеха. Итоги конференции были отражены в отчете, который РЭЦ ВЕКЦА подготовили к Конференции министров «Окружающая среда для Европы» 2007 года.

Цели и задачи:

Основная цель данного проекта заключается в том, чтобы помочь странам ВЕКЦА в создании и разработке условий и политики, благоприятных для реализации МПДООС, а также в поддержке местных сообществ в укреплении ими своего потенциала в отношении разработки и реализации МПДООС.

Конкретнее, проект преследует следующие задачи:

- Дальнейшая поддержка региональной и национальных сетей, созданных в ходе выполнения проектов, которые финансировались правительством Нидерландов, и объединяющих инструкторов и специалистов-практиков в области МПДООС, и укрепление их потенциала, имея в виду то, что указанные специалисты смогут предоставить экспертную поддержку в разработке и реализации МПДООС в регионе ВЕКЦА;
- Разработка пакетов методологических материалов по МПДООС для отдельных стран с учетом их специфики;
- Выполнение демонстрационных проектов в области МПДООС; и
- Организация национальных программ обучения в области МПДООС.

Основные мероприятия:

Этап 1: Укрепление потенциала сети МПДООС

Мероприятие 1: поддержка региональной и национальных сетей, объединяющих инструкторов и специалистов-практиков в области МПДООС

В ходе выполнения проектов, финансировавшихся Нидерландами, каждый РЭЦ назвал несколько человек в каждой стране для прохождения обучения по методологии МПДООС. Из них были созданы региональная и национальные сети инструкторов и специалистов-практиков в области МПДООС. Для обеспечения долгосрочной устойчивости проекта к группе присоединился ряд экспертов из РЭЦ. Кандидаты отбирались на основе следующих критериев:

- Наличие предыдущего опыта работы в области планирования природоохранной деятельности;
- Предыдущее участие в реализации региональных инициатив или инициатив на уровне местного сообщества;
- Наличие опыта в разработке учебных материалов;
- Желание и возможность в полной мере участвовать в проекте.

Для всех участников Сети будет организован семинар по обучению инструкторов, преследующий следующие задачи:

- Обучение методологии МПДООС;

- Организация занятия, на котором будет рассмотрена взаимосвязь МПДООС с другими инициативами – такими как Местная повестка дня 21, программы устойчивого развития, «аудит устойчивости», аудит на соответствие требованиям ЕС и т.д.
- Предоставление участникам подробных рекомендаций относительно разработки пакетов материалов по МПДООС для отдельных стран с учетом их специфики.

Семинар будет организован и проведен силами РЭЦ ВЕКЦА при активном участии экспертов со стороны Секретариата СРГ ПДООС.

Мероприятие 2: разработка пакетов материалов по МПДООС для отдельных стран с учетом их специфики

Предлагается разработать 12 таких пакетов (по одному для каждой страны ВЕКЦА, входящей в зону ответственности соответствующих офисов РЭЦ ВЕКЦА, Украины и Беларуси). Разработкой пакетов будут заниматься группы, состоящие из двух-трех экспертов из соответствующей страны. Имеется в виду, что эти эксперты приняли участие в упомянутом семинаре по обучению инструкторов, на котором они получили подробные рекомендации относительно разработки таких пакетов.

Пакеты по МПДООС должны быть представлены на рассмотрение группе отобранных для этого национальных экспертов (например, это может быть координационный комитет, действующий в рамках процесса подготовки пакетов по МПДООС). Эксперты выскажут свои замечания к предоставленным материалам. Впоследствии пакеты будут распечатаны в достаточном количестве экземпляров.

Мероприятие 3: распространение пакетов по МПДООС

Будет организовано специальное мероприятие, направленное на распространение пакетов по МПДООС и поддержку процесса МПДООС как такового. Это мероприятие будет рассчитано примерно на полдня; оно пройдет в столицах всех стран ВЕКЦА. На него будут приглашены представители основных государственных органов, имеющих отношение к планированию природоохранной деятельности, а также представители региональных и местных органов управления, НПО, доноров и других заинтересованных групп. Планируется также распространять пакеты материалов по почте и размещать материалы на соответствующих сайтах.

Этап 2: Выполнение демонстрационных проектов по МПДООС

Мероприятие 1: принятие решения об охвате демонстрационных проектов в области МПДООС

В рамках проектов, финансируемых Нидерландами, было выполнено лишь небольшое количество демонстрационных проектов на уровне местных сообществ. Предполагается, что новые демонстрационные проекты будут иметь значительно больший масштаб; при их выполнении будут учитываться особенности существующей нормативно-правовой базы, потенциал местных сообществ и другие инициативы, выполняемые на местном уровне. В частности, в некоторых странах мероприятия по МПДООС возможно будет осуществить в рамках инициативы «Местная повестка дня 21»; следовательно, необходимо будет рассмотреть перспективы создания партнерств с другими организациями (например, ПРООН или Всемирным Банком).

Мероприятие 2: выбор населенных пунктов для проведения демонстрационных проектов

Разработка набора критериев, на основе которых будут выбраны населенные пункты для проведения демонстрационных проектов, и собственно выбор населенных пунктов (по одному населенному пункту или местному сообществу на каждую страну).

Мероприятие 3: поддержка демонстрационных проектов по МПДООС

В каждой стране ответственность за успешное выполнение демонстрационных проектов будет возложена на группу инструкторов/специалистов-практиков в области МПДООС в составе двух или трех человек. Они будут оказывать поддержку работе заинтересованных групп и стимулировать процесс в целом. Они также будут отвечать за обучение участников на семинарах (в соответствии с конкретными потребностями) и помогут участникам в подготовке документов по МПДООС. Желательно, чтобы в состав группы, отвечающей за общее управление проектом, входил один сотрудник офиса РЭЦ.

Мероприятие 4: организация национальных конференций по распространению полученных результатов

Результатам демонстрационных проектов будут посвящены специальные мероприятия, рассчитанные примерно на полдня и аналогичные мероприятиям, на которых будут распространяться пакеты материалов по МПДООС. На них будут приглашены представители основных государственных органов, имеющих отношение к планированию природоохранной деятельности, а также представители региональных и местных органов управления, НПО, доноров и других заинтересованных групп.

Этап 3: Организация национальных программ обучения по МПДООС

Мероприятие 1: создание групп инструкторов/специалистов-практиков на национальном уровне

Основное ядро таких групп будет состоять из двух-трех специалистов, предварительно прошедших соответствующее обучение. На эти группы будет возложено выполнение национальных программ обучения в области МПДООС. В зависимости от масштаба и охвата программ обучения в некоторых странах указанные группы будут состоять из большего числа экспертов, некоторые из которых могут быть привлечены из числа наиболее активных представителей заинтересованных групп, участвовавших в выполнении демонстрационных проектов на уровне местных сообществ. Предлагается также, чтобы один член группы был представителем министерства охраны окружающей среды или аналогичного ведомства.

Мероприятие 2: разработка обучающих материалов по МПДООС

Обучающие материалы будут разработаны указанными национальными группами инструкторов/специалистов-практиков, которые в качестве основы будут использовать пакеты материалов по МПДООС, а также материалы и результаты демонстрационных проектов. Для министерств будут подготовлены рекомендации, относящиеся к характеру и охвату документов по МПДООС и основным принципам, которых следует придерживаться при их разработке (если страны выразят заинтересованность в этом).

Мероприятие 3: выполнение национальных программ обучения по МПДООС

Представители каждого крупного муниципалитета (в зависимости от их среднего размера в каждой стране) пройдут обучение по реализации методологии МПДООС. Предполагается, что в каждой стране будет организовано по три обучающих семинара по МПДООС с участием 20-30 человек

ENV/EPOC/EAP(2008)1

(стоимость проведения одного семинара оценивается в 4000 евро). В Российской Федерации и странах Центральной Азии будут обучающие мероприятия будут иметь более широкий охват.