

СРГ ПДООС

Ежегодная встреча Сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN)

17-19 июня 2008 г., Ташкент (Узбекистан)

REPIN(2008)1

РАБОЧАЯ ПРОГРАММА НА 2008-2011 гг.

Проект документа от 26 мая 2008 г.

Данный документ представляет собой проект долгосрочной рабочей программы СРГ ПДООС по направлению реформы экологической политики и институтов управления. Он призван служить основой для разработки предложений по ежегодным планам деятельности. Члены Сети уже имели возможность ознакомиться с более ранней версией этого документа благодаря его рассылке в ноябре 2007 г.

ТРЕБУЕМОЕ ДЕЙСТВИЕ: для обсуждения и установления приоритетов. Письменные комментарии необходимо направить в Секретариат до **15 июля 2008 г.** на имя Анжелы Буларга, руководителя программы по экологической политике СРГ ПДООС.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий документ представлен вниманию членов Сети по природоохранному регулированию стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) для ознакомления и обсуждения во время ежегодной встречи в г. Ташкенте в июне 2008 г. На основе полученных комментариев, долгосрочная программа деятельности¹ будет доработана и разослана членам СРГ ПДООС в период предшествующий октябрьской встрече в г. Астана.

По сравнению с предыдущей версией настоящего документа, посланной членам Сети в ноябре 2007 г., данная версия отражает как деятельность Секретариата ОЭСР, так и вклад Региональных экологических центров (РЭЦ) ВЕКЦА.

Выполнение функций секретариата

На Белградской Конференции министров ОЭСР было предложено продолжить осуществление функций секретариата СРГ ПДООС, но при этом осуществлять постепенную передачу этих функций РЭЦам ВЕКЦА, при наличии у них потенциала, начиная с задач на уровне субрегионов, стран и проектов. Этот переход осуществляется под наблюдением Бюро СРГ ПДООС.

Методы работы и бюджет

Предусматривается, что методы работы секретариата ОЭСР будут базироваться на прошлой практике реализации комплекса региональных и национальных (демонстрационных) мероприятий и использовании результатов этой деятельности для поддержания регионального процесса обмена опытом и разработки подходов, основанных на образцах лучшей практики. Методы работы, применяемые РЭЦами ВЕКЦА, и сотрудничество ОЭСР с РЭЦами ВЕКЦА требуют дополнительного обсуждения.

Что касается финансирования деятельности, которую будет осуществлять секретариат ОЭСР, предусматривается, что бюджет существенно сократится по сравнению с годовыми бюджетами 2003-2007 гг. Это является результатом прекращения работы над Экологической стратегией для стран ВЕКЦА и интеграции деятельности в сфере финансирования охраны окружающей среды в работу водной программы и реформе экологической политики. Кроме того, будут изыскиваться возможности для сокращения затрат на управление деятельностью Специальной рабочей группы, в частности, на организацию встреч Специальной рабочей группы и Бюро.

Бюджетные оценки будут готовиться вместе с предложениями по годовой программе работ.

¹ Идентичный документ отражает деятельность по другому направлению СРГ ПДООС – реформированию сектора водоснабжения и водоотведения.

ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 2: МЕРЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ПРИРОДООХРАННЫЕ ИНСТИТУТЫ

Цель: Этот программный компонент будет способствовать дальнейшему укреплению мер экологической политики и природоохранных институтов в странах ВЕКЦА. Внимание будет сосредоточено на вопросах сквозного характера с высоким потенциалом вклада в улучшение состояния окружающей среды, экономическое развитие и законность.

Исходная информация: Страны ВЕКЦА достигли значительного прогресса в создании нормативных и институциональных основ, по большей части отсутствовавших в начале переходного периода. Вместе с тем, по-прежнему необходимо усиливать реализацию политики на всех уровнях и интегрировать экологию в более широкий процесс экономических, политических и социальных реформ.

В этой связи предлагается три главных компонента работ:

- инструменты политики;
- обеспечение экологического правопорядка;
- институциональная база и финансы.

Сеть по реализации программ природоохранного регулирования – REPIN – будет и далее служить для лиц, занимающихся разработкой и проведением политики, и специалистов-практиков стран ВЕКЦА трибуной для обмена опытом и создания партнерств с коллегами из стран ОЭСР, Центральной и Восточной Европы, а также представителями НПО и частного сектора по вопросам, представляющим взаимный интерес.

В этой новой фазе работ Сеть REPIN будет также создавать условия для ведения дискуссий о финансировании охраны окружающей среды. Сотрудники экономических/финансовых отделов министерств охраны окружающей среды, а также представители министерств финансов и экономики будут участвовать в сетевом взаимодействии и приглашаться на встречи Сети REPIN.

В реализации программы работ будут участвовать, насколько это возможно, институты региона ВЕКЦА, в частности РЭЦы ВЕКЦА, для ведения аналитической работы, осуществления деятельности по подготовке персонала и распространению результатов работы. Кроме того, в этой работе будет использоваться деятельность других международных программ, и, когда это целесообразно, она будет служить вкладом в их деятельность.

2.1. ИНСТРУМЕНТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Работа по этому компоненту поможет природоохранным ведомствам стран ВЕКЦА повысить эффективность и действенность отдельных инструментов политики. В частности, в 2008-2011 гг. деятельность будет сосредоточена на следующем:

- ***Содействие реформированию системы природоохранных разрешений:***
Эта деятельность базируется на «Руководстве по системе комплексных природоохранных разрешений в странах ВЕКЦА» СРГ ПДООС и опыте, накопленном в ходе применения Руководства в Грузии, Кыргызской Республике и Украине. Странам, запрашивающим помощь в реформировании систем разрешений, будут даны целевые рекомендации экспертов. Функции обучения персонала в области комплексных разрешений, которые в 2005-2007 гг. выполнялись секретариатом СРГ ПДООС, будут переданы специализированным организациям региона, в частности, РЭЦам ВЕКЦА.
- ***Содействие политическому диалогу по стандартам качества вод:***
Необходимость согласования экологических и экономических аспектов регулирования качества вод в ВЕКЦА требует более широкого применения методов управления рисками. На основе демонстрационного проекта, реализованного в Молдове, будет проведена оценка в еще одной стране, в которой реформируются стандарты качества вод в соответствии с образцами лучшей международной практики. В рамках регионального политического диалога будут обсуждаться вынесенные уроки и выработаться рекомендации.
- ***Повышение сдерживающего эффекта режимов штрафов и ответственности.*** СРГ ПДООС проделан большой объем работы, направленной на то, чтобы помочь регулирующим природоохранным органам стран ВЕКЦА модернизировать системы экономических инструментов охраны окружающей среды, в частности платежей за загрязнение и продукцию. Признавая необходимость дальнейшего повышения финансовых стимулов к надлежащему экологическому поведению, страны ВЕКЦА обратились за помощью в реформировании двух финансовых инструментов охраны окружающей среды: административных (неуголовных) денежных санкций и ответственности за ущерб окружающей среде. Работа по программе начнется в 2009 г., и в результате будут подготовлены аналитический документ, руководство по образцам лучшей практики и ситуационные исследования конкретных стран, включающие в себя рекомендации в области политики. В этой работе будут учитываться принципы и концепции, применяемые в международном масштабе, в частности последние изменения, произошедшие в Европейском Союзе.

- ***Расширение доступа к информации и привлечение общественности к ОВОС и процедуре выдачи природоохранных разрешений.*** 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. Указанные проблемы относятся и к выдаче природоохранных разрешений. В результате складывается ситуация, когда участие общественности в целом носит формальный, «процедурный» характер и лишь изредка влияет на принятие решений. Для решения этих проблем, необходимо совершенствование механизмов, используемых природоохранными органами стран ВЕКЦА для раскрытия информации по предприятиям, предоставляемой в рамках процессов ОВОС и выдачи природоохранных разрешений. В рамках такого процесса, предлагается разработать программы по повышению потенциала в области участия общественности в ОВОС и выдаче разрешений, выявить недостатки существующих правовых и институциональных систем, а также проблем, связанных с инфраструктурой, которая необходима для обнародования информации, содержащейся в правовых документах по отдельным предприятиям. Кроме того, предполагается оказание странам ВЕКЦА помощи в использовании информационных технологий, внедрение которых позволит странам ВЕКЦА публиковать информацию по ОВОС и природоохранным разрешениям на своих сайтах.

2.2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОПОРЯДКА

- ***Повышение эффективности контроля за соблюдением природоохранных требований:*** Подходы, основанные на учете риска, практически не применяющиеся в странах ВЕКЦА, повышают эффективность контроля за соблюдением требований, помогая инспекциям нацелить свою деятельность на те объекты, с которыми связано более сильное фактическое или потенциальное воздействие на окружающую среду, и объекты, не соблюдавшие требования в прошлом. Кроме того, внедрение целевого планирования с учетом риска (дополняемого небольшим числом незапланированных проверок) повышает вероятность обнаружения нарушений, которая в настоящее время мала в связи с юридическими ограничениями на частоту проверок. Разработка конструктивных мер по соблюдению количественных требований подкрепит эти методы и будет способствовать измерению деятельности самих природоохранных органов. В рамках этого проекта будет разработана методологическая основа на базе образцов лучшей международной практики, адаптированных к специфике стран ВЕКЦА, с учетом обзора первого опыта реформ в отдельных странах ВЕКЦА.
- ***Сопоставление показателей деятельности контрольно-надзорных природоохранных органов:*** Действующая система показателей контрольно-надзорной природоохранной деятельности позволяет контрольно-надзорным органам отслеживать свою деятельность, но приносит мало пользы процессу принятия решений и общественному контролю. В 2003-2007 гг. была проделана работа по анализу изъянов в измерении результатов деятельности, выработке общих рекомендаций и определению ряда показателей, полнее отражающих методы работы и влияние экологических инспекций. В продолжение этой работы будет разработан основной набор показателей, который будет использоваться для отслеживания и сопоставления показателей деятельности в регионе.
- ***Обучение персонала природоохранных инспекций:*** В рамках Рабочей программы на 2003-2007 гг. Секретариат СРГ ПДОС провел большое количество обучающих мероприятий и мероприятий по передаче «ноу-хау» на субрегиональном уровне и в ряде стран. Выполнение программы существенно увеличило спрос на обучение. Для удовлетворения этого спроса необходимо значительно увеличить количество инструкторов и создать механизм, на основе которого инструкторы смогут постоянно модернизировать программы обучения и обучающие материалы. В ответ на эти потребности, предлагается (i) разработка и проведение программы обучения инструкторов и (ii) последующее выполнение в регионе мероприятий в области обучения в развитие указанной программы и содействие информационному обмену между инструкторами и организациями, осуществляющими обучение.

- **Анализ определяющих факторов надлежащей природоохранной деятельности предприятий:** Деловые круги стран ВЕКЦА демонстрируют все большую открытость диалогу по своей природоохранной деятельности и способах ее улучшения. Особенно активны отрасли, ориентированные на экспорт. Хотя это знак того, что изменилась система стимулов к соблюдению природоохранных требований, по-прежнему неясно, каковы основные стимулы к совершенствованию природоохранной деятельности. Уточнение этих стимулов и их количественная оценка помогут природоохранным органам и другим заинтересованным сторонам отработать свои стратегии экологического контроля. На основе опыта ОЭСР будет проведено обследование предприятий в отдельных странах ВЕКЦА. В результате будет подготовлен аналитический отчет (включающий в себя сравнение с данными стран ОЭСР) и рекомендации в области политики.

2.3. ИНСТИТУТЫ И ФИНАНСЫ

- ***Помощь министерствам охраны окружающей среды в развитии их институционального потенциала.*** Природоохранные институты большинства стран ВЕКЦА демонстрируют признаки улучшений, но они происходят с низкого исходного уровня и медленными темпами. Реструктуризация проводится часто, но институциональные реформы, которые изменили бы методы работы и служили бы стимулом к добросовестности и улучшению результатов работы персонала, зачастую отсутствуют. Чтобы сделать возможным более активное стратегическое развитие институтов, ориентированное на результаты их деятельности, будет разработан инструмент оценки и мониторинга потенциала и деятельности институтов на основе ранее применяемого рейтинга экологической политики и институтов. Процесс создания этого инструмента будет включать в себя его опробование в 2-3 странах ВЕКЦА с целью разработки стратегий развития институционального потенциала для министерств охраны окружающей среды. Это также послужит более всеобъемлющей и систематической основой для рассмотрения донорами того, на что нацеливать техническое сотрудничество.
- ***Оказание помощи странам в повышении их потенциала в сфере среднесрочного планирования бюджета для управления природоохранной деятельностью:*** Обоснованная экологическая программа с указанием расходов крайне важна для того, чтобы убедить министерство финансов в необходимости выделения из государственного бюджета достаточных ресурсов на охрану окружающей среды. Во многих странах ВЕКЦА министерства охраны окружающей среды не обладают достаточным потенциалом для разработки реалистичных программ, что часто ведет к невыделению средств из бюджета и провалу программ. Для повышения предсказуемости бюджета отраслевых министерств и эффективности использования государственных средств министерства финансов некоторых стран ВЕКЦА внедряют среднесрочный прогноз расходов (СПР). Чтобы лучше понять опыт составления среднесрочных бюджетов в странах ВЕКЦА, особенно в природоохранном секторе, будет проведен региональный обзор действующей практики. Будут выработаны инструктивные указания о том, как составлять экологические программы таким образом, чтобы их можно было интегрировать в СПР и разрабатываемые впоследствии годовые государственные бюджеты. Образцы лучшей практики, определенные в инструктивных указаниях, можно будет опробовать в рамках демонстрационных проектов в одной–двух странах.

Функции подготовки персонала в области оценки экологических проектов, которые в 2003-2007 гг. выполнялись секретариатом СРГ ПДОС, будут переданы специализированным организациям региона.

- **Поддержка и реализация местных планов действий по охране окружающей среды (МПДООС):** 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. Основная цель данного проекта заключается 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, 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 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.