

Unclassified

ENV/EPOC/EAP(2008)4/REV1

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

28-May-2009

Russian - Or. English

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

ENV/EPOC/EAP(2008)4/REV1  
Unclassified

**MAIN OUTPUTS OF THE EAP TASK FORCE THAT WILL BE AVAILABLE AT THE TIME OF THE  
ASTANA "ENVIRONMENT FOR EUROPE" MINISTERIAL CONFERENCE**

**ОСНОВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ СРГ ПДОЭС, КОТОРЫЕ БУДУТ ПОДГОТОВЛЕНЫ КО ВРЕМЕНИ  
КОНФЕРЕНЦИИ НА УРОВНЕ МИНИСТРОВ В АСТАНЕ**

**Встреча Бюро СРГ ПДОЭС**

**19 июня 2009 г.  
Конференц-центр ОЭСР  
Зал СС 16**

*Пункт повестки дня: 3.*

*НЕОБХОДИМОЕ ДЕЙСТВИЕ: Обсуждение*

Г-н Брендан Гиллеспи, Отдел по анализу и оценке состояния окружающей среды Директората по охране окружающей среды, тел.: +33 1 45 24 93 02, факс: +33 1 44 30 61 83, электронный адрес: [brendan.gillespie@oecd.org](mailto:brendan.gillespie@oecd.org)

**JT03265592**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

Russian - Or. English

## ОСНОВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ СРГ ПДООС, КОТОРЫЕ БУДУТ ПОДГОТОВЛЕНЫ КО ВРЕМЕНИ КОНФЕРЕНЦИИ НА УРОВНЕ МИНИСТРОВ В АСТАНЕ

В настоящей обзорной записке представлены некоторые из итоговых документов, в частности основные публикации, которые будут подготовлены по результатам работы СРГ ПДООС ко времени Конференции на уровне министров в Астане и которые, возможно, найдут отражение в повестке дня Конференции. Данная записка составлена секретариатом ОЭСР по просьбе Бюро СРГ ПДООС. Традиционно СРГ ПДООС готовит аналитические отчеты - «флагманы» и сопутствующие материалы более технического характера о реформе экологической политики, финансах и секторе водоснабжения и водоотведения в поддержку пленарных дискуссий и тематических секций, организуемых на конференциях на уровне министров «Окружающая среда для Европы» (ОСЕ). Дополнительные предложения могут поступить в связи с деятельностью, осуществляемой сетью региональных экологических центров (РЭЦ).

### Исходная информация

На Белградской конференции на уровне министров 2007 г. была предложена инициатива по проведению реформы процесса «Окружающая среда для Европы», в рамках которой 29 января 2009 г. на Специальном заседании Комитета по экологической политике (КЭП) ЕЭК ООН был принят План реформы. Совершенствование управления природоохранной деятельностью, в том числе укрепление природоохранных институтов и инструментов политики, остается одним из главных политических приоритетов этого процесса (см. приложение 1). Что касается тематических приоритетов, в Плане реформы они не обозначены, но им предусматривается, что *«не позднее, чем за 18 месяцев до Конференции КЭП на своем очередном заседании определит не более двух тем и обсудит структуру повестки дня Конференции»*. Темы *«будут определены с учетом существующих потребностей, реалий стран и проблем ближайшей перспективы»*. Ввиду того, что следующая конференция министров ОСЕ запланирована на 2011 г., на заседании КЭП в октябре 2009 г., возможно, будет начато обсуждение тематической направленности предстоящей конференции.

### Возможные вопросы для обсуждения на следующей Конференции ОСЕ, вытекающие из работы СРГ ПДООС

Планируется, что следующая Конференция на уровне министров состоится в 2011 г. в Астане (Казахстан). Следовательно, вполне вероятно, что вопросы, являющиеся высоким приоритетом в центральноазиатском субрегионе, сформируют, по крайней мере, часть повестки дня Конференции. Это значит, и СРГ ПДООС возможно поддержит эту точку зрения, что **управление водными ресурсами** – серьезный кандидат на одну из тем Конференции. В Центральной Азии этот вопрос имеет большое значение с точки зрения социально-экономического развития и предотвращения конфликтов.

Что касается сквозных тем, приоритет может получить улучшение **доступа к финансовым ресурсам и их рациональное использование**. Актуальность этой темы обусловлена возросшими требованиями к эффективности использования внутренних и внешних источников финансирования. С точки зрения доноров особенно важны в этой связи Парижское заявление об эффективности

помощи и Программа по реструктуризации внешней помощи, утвержденная в Аккре. Эти стратегические документы поддерживают новый подход к сотрудничеству для целей развития, который следует принципам вовлеченности, выравнивания, согласования, управления результатами и взаимной подотчетности стран. Эти новые условия подчеркивают важность более полной интеграции охраны окружающей среды в стратегии развития, государственные программы и бюджеты. Достижение этих целей также связано с повышением **подотчетности и результативности** природоохранных институтов.

### **Возможные основные отчеты СРГ ПДООС**

Учитывая вышеприведенные соображения, по мнению СРГ ПДООС, вкладом в повестку дня следующей Конференции на уровне министров ОСЕ могут послужить, в том числе, следующие отчеты-«флагманы»:

- ***Достигнут ли страны ВЕКЦА к 2015г. Цели развития на пороге тысячелетия (ЦРТ) по водоснабжению и санитарии?*** В 2011г. до установленного крайнего срока достижения ЦРТ по водоснабжению и санитарии (и других ЦРТ) останется всего четыре года. Возможно, будет своевременно провести оценку хода выполнения этой задачи и возможных дополнительных усилий. Этот отчет будет опираться на отчеты, подготовленные для Ереванской и Белградской конференций на уровне министров, а также на данные, собранные в рамках различных национальных диалогов по вопросам отраслевой политики. Кроме того, будут собраны показатели деятельности водоканалов и сведения об институциональных реформах, проведенных в 2009-2011 гг. В отчете будут обозначены направления, по которым достигнут прогресс, а также указаны узкие места, препятствующие дальнейшим реформам. Кроме того, в нем будут содержаться стратегические рекомендации по реформам, которые будут необходимы в странах ВЕКЦА для достижения ЦРТ по водоснабжению и санитарии.
- ***Интеграция программ охраны окружающей среды в государственные бюджеты.*** Перед министерствами охраны окружающей среды большинства стран стоит задача интеграции программ охраны окружающей среды в национальные программы развития и сопряженные с ними бюджеты. В этом документе будут даны рекомендации о способах разработки природоохранных программ, позволяющих полнее интегрировать их в среднесрочные и годовые государственные бюджеты. Будут выработаны рекомендации по различным методам планирования бюджета на среднесрочной основе. При проведении анализа будут учтены надлежущая международная практика и выводы обследования опыта интеграции природоохранных программ в процесс среднесрочного планирования бюджета в странах ВЕКЦА. Отчет будет иметь своей целью помочь природоохранным органам стран ВЕКЦА повысить шансы получения бюджетных ресурсов на природоохранные программы, сделать бюджетный процесс более предсказуемым и способствовать более эффективному использованию государственных средств в природоохранной сфере. В отчете будет проведен анализ помощи для целей развития, которая предоставляется странам с низкими доходами путем поддержки консолидированного бюджета.
- ***Управление природоохранной деятельностью в странах ВЕКЦА: тенденции и перспективы.*** В этом отчете будет проведен обзор состояния природоохранных институтов в странах ВЕКЦА в сопоставлении с отдельными странами ОЭСР и даны рекомендации по их дальнейшей модернизации, в том числе, в свете острой необходимости восстановления экономического роста на принципах «экологичной», низкоуглеродной экономики. Отчет должен помочь странам ВЕКЦА оценить темпы прогресса по улучшению экологической политики и природоохранных институтов. В нем

будут проанализированы факторы, которые обусловили институциональное развитие. В отчете будут проведены межстрановые сопоставления на базе качественных и количественных показателей деятельности, согласованных задействованными странами в рамках регионального диалога, будет. При подготовке отчета будут использованы результаты диалогов по вопросам отраслевой политики, которые ведутся в ряде стран, а также изучение и анализ факторов, мотивирующих лучшую работу сотрудников государственных органов. Особое внимание будет уделено роли неэкологических министерств, в том числе министерств экономики и финансов, и частных партнеров.

#### **Другие отчеты, которые будут подготовлены по Программе по водоснабжению и водоотведению**

Это программное направление имеет своей целью способствовать реформе сектора водоснабжения и водоотведения и привлечению финансирования для достижения Целей развития на пороге тысячелетия по водоснабжению и санитарии<sup>1</sup>. Ожидается, что к Конференции ОСЕ в Астане будут подготовлены следующие документы, которые послужат потенциальным вкладом в работу Конференции:

- Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА. Проект имеет своей целью оказать содействие водоканалам и муниципалитетам в уточнении институциональных отношений между ними и достижении целей в отношении качества услуг и управления экономически эффективным путем на основе уроков, извлеченных из опыта стран ВЕКЦА (то есть ситуационных исследований, проведенных в Армении, Казахстане и Украине) и стран ОЭСР. Хотя положения контрактов, основанных на показателях деятельности, должны отражать местную специфику в каждом конкретном случае, Руководство призвано стать основным отсылочным документом для сторон, рассматривающих возможность заключения подобного контракта.
- **Отчет о возможностях и препятствиях к участию частного сектора в странах ВЕКЦА.** Цель этого отчета – улучшить взаимопонимание в отношении потенциальной роли частного сектора, ограничений, в которых он работает, и той важной роли, которую должны играть государственные органы в регулировании сектора. В отчете будут проанализированы современные тенденции и даны стратегические рекомендации по возможностям расширения участия частного сектора в секторе водоснабжения и водоотведения там, где того желает государство.
- **Отчет о мерах, предпринимаемых для достижения экономии от масштаба при оказании услуг водоснабжения и водоотведения.** Растет понимание того, что децентрализация ответственности за водоснабжение и водоотведение затруднила полноценное использование водоканалами и муниципалитетами экономии от масштаба, поддержание и развитие ими достаточного потенциала для управления сектором и получение необходимых ресурсов для финансирования капиталовложений. В отчете будут определены пути и способы сотрудничества муниципалитетов для достижения экономии от масштаба и преодоления раздробленности сектора водоснабжения и водоотведения

---

<sup>1</sup> Сократить вдвое к 2015 г. долю населения, не имеющего устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и основным услугам водоотведения.

вследствие его децентрализации в начале 1990-х гг., а также будет указано, какие стратегические реформы требуются для этого.

### **Другие отчеты, которые будут подготовлены по Программе экологической политики**

Работа СРГ ПДООС в области реформы экологической политики сосредоточена на вопросах сквозного характера, способных одновременно внести значительный вклад в улучшение состояния окружающей среды, экономическое развитие и верховенство закона. Ожидается, что к Конференции ОСЕ в Астане будут подготовлены следующие документы, которые послужат потенциальным вкладом в работу Конференции:

- ***Отчет о новаторских подходах к достижению соблюдения природоохранных требований с минимальными затратами.*** В этом документе будет предложено несколько способов повышения экономической эффективности и действенности инструментов экологического контроля. В нем будут рассмотрены, в числе прочего, планирование целевых проверок на основе анализа рисков предприятий-загрязнителей, создающих повышенный риск для окружающей среды и/или нарушавших природоохранные требования в прошлом, и составление природоохранного рейтинга промышленных предприятий для оказания общественного давления на загрязнителей, с тем чтобы они улучшали свою природоохранную деятельность.
- ***Отчет о реформе системы штрафов за природоохранные нарушения.*** В этом документе контрольно-надзорным органам стран ВЕКЦА будет предложен порядок расчета и наложения денежных административных санкций (штрафов) для более действенного стимулирования субъектов контроля к соблюдению природоохранных требований. Документ будет опираться на анализ практики, действующей в странах ВЕКЦА, и международного опыта в этой области. В этом методическом документе будут содержаться методики оценки экономической выгоды несоблюдения требований, оценки серьезности природоохранного нарушения и учета соблюдения/несоблюдения требований нарушителем в прошлом, платежеспособности нарушителя и прочих факторов, присущих оператору.
- ***Набор показателей для контроля за соблюдением природоохранных требований.*** В этом документе будет представлен преобразованный набор показателей контрольно-надзорной деятельности. Необходимость в нем обусловлена тем, что существующие показатели, в которых делается упор на количество правоприменительных действий и размер штрафов, создают искаженные стимулы. Усовершенствованный набор показателей позволит переориентировать миссию и стратегии экологических инспекций с целей сбора доходов на природоохранные цели. Кроме того, новые показатели помогут понять лицам, занимающимся разработкой экологической политики, обусловлены ли издержки, связанные с упущениями, несовершенством политики или ненадлежащим соблюдением требований.
- ***Отчет об ответственности за причинение ущерба природным ресурсам.*** Отчет будет представлять собой обзор опыта применения ответственности за причинение ущерба природным ресурсам в странах ВЕКЦА в сочетании с анализом лучшей практики стран ОЭСР. В частности, в нем будет рассмотрен вопрос оценки экологического ущерба, равно как и правовые и институциональные аспекты экологической ответственности с учетом недавно принятой Директивы ЕС «Об экологической ответственности». Кроме того, возможно проведение ситуационного исследования отдельной страны ВЕКЦА с анализом правовых аспектов и выработкой рекомендаций.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ЦЕЛИ И ПРИОРИТЕТЫ ПРОЦЕССА «ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ»<sup>2</sup>**

(выдержка из документа «Реформа процесса «Окружающая среда для Европы»: план реформы»,  
глава II)

6. Процесс ОСЕ должен и впредь служить своего рода механизмом для: а) повышения качества окружающей среды во всем регионе, содействуя устойчивому развитию, которое в свою очередь будет способствовать искоренению бедности, повышению качества жизни и созданию более безопасного мира; б) усилению осуществления более совершенных национальных стратегий в области охраны окружающей среды; в) поддержки процесса сближения политики и подходов в области окружающей среды при одновременном признании выгод от разнообразия подходов, способствующего достижению общих целей, и для приоритизации целей в области охраны окружающей среды; г) поощрения участия гражданского общества; е) содействия развитию горизонтального экологического сотрудничества.

7. Политические приоритеты должны основываться на обязательствах, уже принятых в рамках процесса ОСЕ. Эти приоритеты могут включать в себя следующие аспекты:

- а) совершенствование системы управления природоохранной деятельностью, включая укрепление природоохранных учреждений и осуществление политических инструментов;
- б) рационализация процесса осуществления существующих юридически обязательных и юридически необязательных инструментов ЕЭК ООН;
- в) активизация усилий в области мониторинга окружающей среды;
- г) обеспечение осуществления программы обзоров результативности экологической деятельности;
- д) повышение уровня информированности общественности об экологических вопросах;
- е) поощрение связей между экологической политикой, экономическим и социальным благосостоянием и конкурентоспособностью.

8. Кроме того, тематические приоритеты процесса ОСЕ будут определены в соответствии с текущими потребностями и национальными обстоятельствами и в отношении возникающих в будущем вопросов.

---

<sup>2</sup> Источник: <http://www.unece.org/env/documents/2009/ECE/CEP/ECE.CEP.S.152.r.pdf>

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 2. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ ПРОГРАММНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ СРГ ПДООС**

Программа действий по охране окружающей среды (ПДООС) была принята в 1993 г. министрами охраны окружающей среды в Люцерне (Швейцария) как часть процесса «Окружающая среда для Европы». В ней подчеркивалась необходимость следующего:

- (i) четкого обозначения приоритетов;
- (ii) определения оптимального набора мер в сферах политики, институционального развития и инвестиций по решению экологических проблем;
- (iii) использования эффективности с точки зрения затрат в качестве ключевого критерия при распределении дефицитных ресурсов; и
- (iv) разработки политики и стратегий, которые опираются на экономические и демократические реформы и подкрепляют их.

В Люцерне министры создали межгосударственную Специальную рабочую группу по реализации ПДООС. После Орхусской конференции на уровне министров 1998 г. главная миссия СРГ ПДООС заключается в определении направленности реформы экологической политики в странах ВЕКЦА путем содействия интеграции природоохранных соображений в процесс экономических, социальных и политических реформ и путем укрепления институционального и кадрового потенциала в сфере охраны окружающей среды. В состав Специальной рабочей группы входят представители правительств стран Западной, Центральной и Восточной Европы, Северной Америки, Кавказа и Центральной Азии. В работе Специальной рабочей группы активно участвуют международные и финансовые организации, бизнес-сообщество и гражданское общество и региональные экологические центры (РЭЦ). С 2008 г. сопредседателями СРГ ПДООС являются Германия и Молдова.

После Белградской конференции работа СРГ ПДООС организована по двум программным направлениям:

### **1. Программа по водоснабжению и водоотведению**

Это направление программы работ имеет своей целью содействовать реформированию сектора водоснабжения и водоотведения и привлечению финансов для достижения Целей развития на пороге тысячелетия по водоснабжению и санитарии. Достижение этих целей будет способствовать социально-экономическому развитию стран ВЕКЦА, равно как и их природоохранной деятельности. Мероприятия, предложенные в рамках программы по ВСиВО, направлены на решение этого вопроса в соответствии с рекомендациями министров охраны окружающей среды и экономики стран ВЕКЦА, принятыми на встрече в 2005 г. в Ереване. На Белградской конференции на уровне министров министры сошлись во мнении о том, что «водный сектор, в частности как сельское, так и городское водоснабжение и водоотведение, должны быть одним из приоритетных направлений действий». В деятельности СРГ ПДООС в этой области большой упор делается на выработку рекомендаций и аналитическую работу в поддержку эффективной реформы институтов и планов сектора ВСиВО и, таким образом, улучшения доступа к

финансированию, в частности из государственного бюджета. Эта работа также направлена на улучшение информации и данных для должностных лиц, принимающих решения.

## **2. Программа по экологической политике**

Работа СРГ ПДООС в области реформы экологической политики сосредоточена на вопросах сквозного характера, способных одновременно внести значительный вклад в улучшение состояния окружающей среды, экономическое развитие и верховенство закона. Программой предусматривается региональная деятельность в сочетании с работой на уровне стран по опробованию на пилотной основе новых инструментов политики или развитию институционального потенциала. Хотя главными партнерами по реализации программы являются министерства охраны окружающей среды, в региональных проектах и проектах на уровне стран часто задействованы министерства финансов и экономического развития, а также другие государственные партнеры. Кроме того, в программе учитываются интересы бизнес-сообщества таким образом, что экономические цели сбалансированы с целями охраны окружающей среды. Наконец, в различных мероприятиях по программе находят отражение социальные аспекты разработки и проведения экологической политики. Это достигается, например, путем повышения прозрачности и добросовестности природоохранных органов, а также путем вовлечения НПО непосредственно в подготовку и реализацию проектов.