

Unclassified

ENV/EPOC/EAP(2008)6

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

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

**РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СТРАНАХ
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ:
СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ И РОЛЬ СРГ ПДООС**

**Встреча Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране
окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС)**

23-24 октября 2008 г., Астана (Казахстан)

Пункт повестки дня: Специальное заседание.

НЕОБХОДИМОЕ ДЕЙСТВИЕ: для обсуждения.

За дополнительной информацией просьба обращаться к г-же Анжеле Буларга, Отдел по вопросам охраны окружающей среды и глобализации Директората по охране окружающей среды, тел.: +33 1 45 24 98 63, факс: +33 1 44 30 61 83, эл. адрес: angela.bularga@oecd.org

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



ENV/EPOC/EAP(2008)6
Unclassified

Russian - Or. English

РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: Современные подходы и роль СРГ ПДООС

*Аналитическая записка для специального заседания СРГ ПДООС
(Ежегодная встреча СРГ ПДООС, 23-24 октября 2008 г., Астана)*

1. Настоящий документ разработан с целью поддержки дискуссий на специальном заседании Ежегодной встречи СРГ ПДООС в Астане (Казахстан), которое будет проведено 23 октября 2008 г. Участникам заседания предлагается обсудить вопросы развития потенциала в сфере охраны окружающей, в том числе:

- (i) обменяться опытом и мнениями о достижениях в области развития природоохранного потенциала в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и препятствиях на этом пути;
- (ii) оценить воздействие новых механизмов внешней помощи на природоохранный сектор;
- (iii) обсудить ту роль, которую может играть СРГ ПДООС в оценке потенциала и поддержке более эффективных программ его развития в природоохранной сфере.

Развитие потенциала в регионе ВЕКЦА: краткий обзор

2. Несмотря на весьма разнородные экономические, социальные и культурные условия, страны ВЕКЦА разделяют общность задач институционального развития. К числу наиболее серьезных из них можно отнести приостановку дальнейших потерь квалифицированных кадров, создание стимулов для повышения эффективности органов, вовлеченных в деятельность по охране окружающей среды, уменьшение дефицита финансовых и материальных ресурсов, а также развитие более тесного взаимодействия заинтересованных сторон. В постоянной модернизации в русле социально-экономических изменений нуждаются и законодательство, стратегии и методы работы.

3. Повсеместно совершенствование системы государственного управления является решающей движущей силой институционального развития. Реформы регулирования, проводимые в странах ВЕКЦА в течение последних 6-7 лет с целью поддержки бизнеса, положили основу для улучшения нормотворческой и контрольно-надзорной деятельности. Во многом, это результат того, что были юридически закреплены такие принципы, как соразмерность, последовательность, справедливость и прозрачность регулирования. В последнее время по направлению реформы регулирования существенно продвинулись такие страны, как Азербайджан, Беларусь, Грузия и Кыргызстан. Административные реформы являются еще одним фактором развития потенциала. Благодаря им, например, стали возможны перевод государственной службы на профессиональную основу (например, в Армении и Молдове), передача полномочий местным органам власти (например, в Казахстане), внедрение новых методов составления бюджета и финансового управления (например, в России и Украине).

4. Однако, в некоторых случаях эти реформы влияют отрицательно на природоохранный сектор. Сокращение числа и продолжительности процедур согласования предпринимательской деятельности нередко подрывают систему выдачи разрешений, например в Грузии. Практически во всех странах природоохранный контроль не исполняет в достаточной мере свою роль по предотвращению природоохранных нарушений из-за ограничений частоты проверок без учета риска того или иного производства. В целях уменьшения бюрократического аппарата были сокращены штаты природоохранных органов, несмотря на историческую ограниченность

выделяемых им ресурсов. Так, Министерство экологии и природных ресурсов Молдовы и Комитет по охране природы Узбекистана имеют по 30-35 сотрудников, то есть, примерно в 10 раз меньше, чем в министерствах охраны окружающей среды стран ОЭСР с сопоставимыми функциями и объемом работ. Кроме того, природоохранные органы нередко вовлекались в процесс реформ на поздних этапах и поэтому лишались тех конкурентных преимуществ, которые получали секторы, проводившие реформы на пилотной основе, как это было при внедрении программно-целевого бюджетного планирования в России и Молдове.

5. В целом, однако, процесс институционального развития в природоохранном секторе замедлен не только из-за дефицита кадровых, материальных и финансовых ресурсов, или воздействия внешних факторов, но и по причине отсутствия долгосрочного видения и ведомственной изоляции. До сих пор многие природоохранные органы мало соотносят свою деятельность и институциональные реформы с программами социально-экономического развития. Отраслевые министерства, в свою очередь, не всегда осознают экономическую и социальную значимость надлежащего природоохранного управления, тогда как наиболее важные цели государственного уровня в области охраны окружающей среды (например, снижение удельных эмиссий, повышение энергоэффективности, внедрение альтернативных источников энергии и др.) не могут быть решены только лишь в рамках деятельности экологических министерств. В этой связи заслуживает внимания опыт Армении и Казахстана, где при Правительстве страны были созданы Советы по устойчивому развитию.

6. Организация деятельности государственных органов на базе стратегий национального развития призвана постепенно сократить ведомственную изоляцию и фрагментацию, а наличие стратегических природоохранных целей создает основу для государственной поддержки долгосрочного развития природоохранных институтов и программ. В некоторых случаях, как, например, в Молдове, в процессе реализации стратегий национального развития четко обозначился элемент самооценки потенциала и разработки мер по его укреплению на базе финансирования в рамках среднесрочного бюджета. К сожалению, такая деятельность – там, где она проводится – не опирается ни на анализ потребностей для достижения стратегических целей, ни на четкую систему ориентиров, которая позволила бы странам соотнести свой уровень институционального развития с международными эталонами и таким образом облегчить идентификацию целей и мероприятий в рамках программ развития потенциала. Но сам по себе факт четкого обозначения приоритетов и мер институционального развития в рамках национального и ведомственного планирования является несомненным достижением.

7. Меры по повышению потенциала активно внедряются и вне государственных структур. Растет роль органов местного самоуправления и НПО. Более того, в ряде стран, например в России и Казахстане, в процесс развития природоохранного потенциала активно вовлечены бизнес структуры, которые, например, внедряют программы обучения по экологической тематике. Такой комплексный подход полностью соответствует новому мышлению в сфере развития институционального потенциала.

Вопросы для обсуждения:

- *Каким образом страны определяют направления и целевые показатели для развития институционального потенциала в природоохранной сфере, и каким образом их определение связано с реализацией стратегий национального развития?*
- *Каким образом можно улучшить систему оценки и развития институционального потенциала? Какие препятствия существуют в данной области, и каковы пути и возможности их преодоления?*

Изменение стратегий и инструментов помощи доноров

8. Внешняя техническая помощь стала выделяться странам ВЕКЦА в 1990-х гг. и, наряду с изначально высоким уровнем квалификации сотрудников, послужила движущей силой бурного развития стратегических и правовых основ природоохранной деятельности. По сравнению с другими регионами эти программы характеризовались более весомым элементом обмена опытом в связи с процессом «Окружающая среда для Европы».

9. Хотя результаты внешней технической помощи в странах ВЕКЦА лучше, чем в других регионах, в ее организации существует ряд недостатков:

- Всегда был велик разрыв между амбициозными и многочисленными стратегиями, которые разрабатывались в рамках проектов технической помощи, с одной стороны, и отсутствием финансовых ресурсов и стимулов для их реализации, с другой стороны;
- Многие программы технической помощи все еще продиктованы природоохранными приоритетами доноров, а своевременность помощи часто страдает из-за длительных процедур утверждения финансовой помощи;
- Быстрое распространение подразделений по реализации проектов усилило утечку мозгов из государственных структур (хотя их существование также позволило избежать полного исхода высококвалифицированных специалистов из природоохранного сектора).

10. В самом регионе многие рассматривали и продолжают рассматривать техническое сотрудничество как некую коммерческую деятельность, которая ведется консалтинговыми компаниями, за результаты которой государственные органы не несут никакой ответственности.

11. Помимо проблем, связанных с организацией внешней помощи на охрану окружающей среды, снизились ее уровень и доля в общем объеме помощи, предоставляемой странам ВЕКЦА. В настоящее время она составляет менее 10% – самый низкий процент из всех регионов мира.

12. Парижское заявление об эффективности помощи, принятое в 2005 г., ставит перед донорами задачу гармонизации и согласования внешней финансовой помощи и ее полного соотнесения с приоритетами стран-партнеров. Как следствие механизмы финансирования приобрели новую форму прямой поддержки бюджета (ППБ) и поддержки на уровне секторов. Это означает, что направления использования финансовой помощи на уровне страны зависят лишь от национальных приоритетов. Природоохранный сектор, похоже, получает меньше поддержки в рамках этих новых механизмов помощи.

13. Переход к этим механизмам подталкивает министерства и ведомства к более эффективному использованию бюджетного планирования для получения ресурсов как на деятельность, так и на развитие. В противном случае, программы охраны окружающей среды продолжают страдать от хронического отсутствия финансовых ресурсов, если вообще не лишатся их полностью.

Вопросы для обсуждения:

- *Наблюдаются ли уже изменения в механизме предоставления внешней помощи странам ВЕКЦА?*
- *Какие меры необходимо принять природоохранным органам в процессе переориентации внешней помощи на использование национальных систем планирования и финансирования?*

Использование общей системы ориентиров для оценки потенциала

14. Приняв к действию Программу по реструктуризации внешней помощи, которая была утверждена в Аккре (Гана) в сентябре 2008 г., страны, получающие внешнюю помощь, взяли на себя полную ответственность за процесс и результаты развития потенциала. В этой программе указывается, что развивающиеся страны и доноры *«совместно оценивают качество систем страны в процессе, начинаемом страной, используя взаимно согласованные диагностические инструменты. Если системы страны требуют дальнейшего укрепления, развивающиеся страны возьмут на себя инициативу в определении программ и приоритетов реформ. Доноры будут поддерживать реформы, и оказывать помощь в развитии потенциала»*.

15. Согласно этому новому видению процесса развития потенциала, основным ориентиром при оценке потенциала является способность институтов управления поддержать достижение национальных стратегических целей. Вместе с тем, полезен и анализ в сравнении с образцами хорошей международной практики и достижениями других стран. В частности, сопоставление с международно-принятыми эталонными критериями потенциала может сыграть важную роль в процессе убеждения правительства в самой необходимости развития потенциала. Стремление всех стран региона достичь уровня стран с развитой экономикой, в частности сблизить национальные системы с принципами природоохранного управления и нормативно-правовой базой Европейского Союза, создает предпосылки для разработки такого рода эталонных критериев и их использования на национальном уровне или для сравнительного анализа.

16. СРГ ПДООС традиционно поддерживает процессы обозначения ориентиров развития на базе международного опыта и обеспечивает мониторинг прогресса по их достижению. Так, в предыдущем цикле работ Секретариатом СРГ ПДООС в сотрудничестве со странами ВЕКЦА была разработана система рейтинга прогресса в реформировании экологической политики, законодательства и организационного потенциала в соответствии с целями, обозначенными Стратегией экологических партнерств. Рабочая программа на период после Белградской конференции дает возможность усовершенствовать эту методологию и процесс, связанный с ее применением. К примеру, можно было бы:

- пересмотреть критерии оценки и добавить к ним ряд количественных показателей;
- более тесно увязать результаты оценки с планированием и последующей деятельностью по развитию потенциала, а также с оценкой результативности;
- при необходимости, чаще проводить оценки с тем, чтобы создать стимулы к более быстрому прогрессу, и т.д.

17. Что касается работы на национальном уровне, необходимо продолжить межправительственные диалоги по вопросам стратегии и тактики институциональных реформ. Начало этой деятельности было положено в Грузии в 2005 г. В настоящее время такие диалоги планируются в Армении и Молдове. В Молдове Секретариат также поддерживает работу по совершенствованию и мониторингу реализации Плана институционального развития Министерства экологии и природных ресурсов.

Вопросы для обсуждения:

- *Каким образом повысить эффект сравнительных оценок?*
- *Какую роль может играть СРГ ПДООС в мониторинге и развитии потенциала, в том числе на национальном уровне, в свете последних изменений механизма внешней помощи?*