



ПЯТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ НА УРОВНЕ МИНИСТРОВ

## ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ

КИЕВ, УКРАИНА

21-23 мая 2003 г.

---

### ОБРАЗЦЫ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

представлено

Специальной рабочей группой по реализации Программы действий по  
охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ  
ПДОЭС)/

Организацией экономического сотрудничества и развития

через Рабочую группу старших должностных лиц

ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДОКУМЕНТ



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ ЕВРОПЫ



## Содержание

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ.....	2
1. ВВЕДЕНИЕ .....	4
2. ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ "ОБРАЗЦОВ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ".....	5
3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ .....	6
4. ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ.....	8
5. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ .....	12
6. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ (УГПР).....	14
8. КОНТРОЛЬНЫЕ ТАБЛИЦЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ СООТВЕТСТВИЯ ОБРАЗЦАМ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ	17
Контрольная таблица 1. Показатели природоохранной эффективности .....	17
Контрольная таблица 2. Показатели налогово-бюджетной дисциплины .....	20
Контрольная таблица 3. Показатели эффективности управления .....	21
ЛИТЕРАТУРА .....	26

## ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ

1. Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами (УГПР) представляют собой продолжение и обновление «Санкт-Петербургского Руководства по экологическим фондам при переходе к рыночной экономике». Санкт-Петербургское Руководство стало получившей международное признание основой для оценки эффективности государственных экологических фондов с момента их одобрения в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» в 1995 году. Образцы лучшей практики УГПР применяются ко всем ведомствам и программам, занимающимся управлением программами государственных расходов в сфере охраны окружающей среды, в том числе к экологическим фондам. В ней используется как позитивный, так и негативный опыт стран ОЭСР и стран с переходной экономикой и создается основа для того, чтобы программы природоохранных расходов заняли должное место в программах государственных финансов. Образцы лучшей практики УГПР предназначены главным образом для удовлетворения потребностей стран, осуществляющих переход к рыночной экономике.

2. Образцы лучшей практики служат руководством к тому, как разрабатывать и реализовывать программы государственных природоохранных расходов. В ней рассматриваются принципы, процедуры и организационные основы, которые могут быть наиболее приемлемыми для министерств финансов и внешних источников финансирования. Кроме того, в ней решаются некоторые из ключевых вопросов политики управления государственными расходами в сфере охраны окружающей среды, такие как целевое выделение средств, согласованность внебюджетных (природоохранных) средств с принципами государственных финансов и обоснование выделения экологических субсидий в связи с принципом «загрязнитель платит». Эти образцы лучшей практики были разработаны в ходе ряда международных консультаций с различными заинтересованными сторонами из стран ВЕКЦА, ЦВЕ и ОЭСР и международными финансовыми институтами.

3. Образцы лучшей практики помогают оценивать результаты программ государственных природоохранных расходов. Результаты измеряются по трем показателям: экологическая эффективность, бюджетно-налоговая дисциплина и эффективность управления. Показателем *экологической эффективности* измеряется эффективность программ государственных расходов как инструментов достижения целей охраны окружающей среды. *Бюджетно-налоговая дисциплина* измеряет соответствие программ природоохранных расходов принципам обоснованных государственных финансов. *Эффективностью управления* измеряется то, насколько эффективно и профессионально используются финансовые и кадровые ресурсы. Все три показателя лучшей практики УГПР введены в действие в виде контрольных перечней, не требующих пояснений. Результаты оценок эффективности наглядно представляются в виде диаграммы, изображающей величину каждого из показателей эффективности. Секретариат Специальной рабочей группы ПДОС/ОЭСР использует эту методологию для анализа и оценки эффективности некоторых экологических фондов в странах ЦВЕ и ВЕКЦА.

4. Без ущерба для присущих странам налогово-бюджетных, экономических и институциональных условий в документе указываются общие пути реализации лучшей практики УГПР. В начале этих путей определяются конкретные первоочередные цели охраны окружающей среды. В документе рекомендуется тщательно оценить потребность в государственных расходах для достижения этих целей. Следующим предлагаемым шагом является определение источников фондов, размера финансового пакета и, превыше всего, главных элементов программы расходов (таких как конкретные цели, оценка затрат, характеристика приемлемых видов проектов и

бенефициантов, условия финансирования, процедуры, принципы и критерии оценки и отбора проектов, правила закупок, сроки, индикаторы эффективности). После этого природоохранные органы готовы к выбору наилучшего институционального механизма (ведомства, осуществляющего реализацию) для управления программой расходов и обеспечения соблюдения образцов лучшей практики УГПР путем применения контрольных перечней.

5. *Природоохранные органы* могут использовать образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами в качестве основы для разработки эффективных программ расходов в сфере охраны окружающей среды и институциональных способов их реализации. *Осуществляющие реализацию государственные и частные ведомства*, стремящиеся к управлению или уже управляющие программами государственных природоохранных расходов, могут использовать настоящие образцы лучшей практики как руководство по повышению качества своей работы. Предлагаемая методология легка в применении и может применяться и для самостоятельной оценки. *Внешние аудиторы и потенциальные инвесторы* могут пользоваться образцами лучшей практики УГПР для оценки эффективности ведомств, осуществляющих реализацию, а также государственных структур, осуществляющих надзор за ними.

## 1. ВВЕДЕНИЕ

6. В течение последнего десятилетия, все страны с переходной экономикой в центральной и восточной Европе, бывшем Советском Союзе и в Азии стремились обеспечить макроэкономическую стабилизацию и бюджетную консолидацию и добились в этом больших или меньших успехов. Они признали важность создания здоровой и прочной государственной финансовой системы в качестве основы социального благополучия и устойчивого экономического развития.

7. Задачи обеспечения макроэкономической стабилизации и прочной налоговой базы государственных финансов не имеют отношения к мандату природоохранной политики. Ее главная цель – заложить еще один краеугольный камень социального благополучия и устойчивого экономического развития, а именно: высокое качество экологических товаров и услуг. Ввиду того, что с экологическими товарами и услугами связаны внешние эффекты и им присущ характер общественных благ, они часто не получают экономически эффективного уровня финансовой поддержки со стороны частных рынков. Поэтому на государство ложится важнейшая ответственность за финансирование экологических общественных благ и коррекцию внешних эффектов. В то же время, позицию природоохранного сообщества (государственные природоохранные ведомства, НПО, предприятия сектора экологических услуг) часто воспринимают как излишне узкую и "ресурсоемкую" и полагают, что такая позиция может играть отрицательную роль в общих усилиях правительства и общества в целом по обеспечению макроэкономической и бюджетной стабильности. В данном документе исходят из того, что государственные институты стран с переходной экономикой, управляющие расходами на охрану окружающей среды, могли бы стать более эффективными в привлечении ресурсов национального правительства и ресурсов из иностранных источников, если бы они в своей деятельности руководствовались признанными стандартами "здоровых" государственных финансов. В противном случае, природоохранная политика (да и политика в любом другом секторе), которая создает препятствия для общей политики правительства, будет обречена на маргинализацию. Перед природоохранными органами стоит трудная задача: перевести программы природоохранного финансирования в разряд основных аспектов государственных финансов.

8. Как показывает опыт ряда стран, можно создать и ввести в действие такие программы государственного финансирования охраны окружающей среды, которые приветствовались бы налогово-бюджетными органами. Предложенные в данном документе "Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами (УГПР)" основываются на практическом опыте работы (включая как позитивный, так и негативный опыт) различных государственных программах финансирования охраны окружающей среды в странах ОЭСР и странах с переходной экономикой. Этот документ предназначен для поддержки эффективной интеграции охраны окружающей среды в число приоритетов государственных финансов. В основном, он посвящен государственным природоохранным расходам, а не доходным статьям государственных природоохранных финансов.

9. 4. Основой для Образцов лучшей практики управления государственными природоохранными расходами стали несколько ранее осуществленных инициатив ОЭСР, связанных с наиболее рациональными методами управления общими государственными расходами

(в том числе и в рамках СРГ ПДООС), Всемирного банка и Азиатского банка развития (Allen, Tomassi, 2001; Sciavo-Campo, Tomassi, 1999; World Bank, 1998). Первый вариант проекта такого документа был подготовлен Секретариатом СРГ ПДООС (ОЭСР) в 2000 г. Впоследствии, этот документ постепенно корректировался в рамках ряда международных консультаций, включая Сеть финансирования охраны окружающей среды при СРГ ПДООС, Глобальный форум по устойчивому развитию ОЭСР, с участием Всемирного банка, различных финансовых институтов, а также с участием различных специалистов-практиков и экспертов. В мае 2003 г. документ представляется на утверждение конференции "Окружающая среда для Европы" в Киеве.

## **2. ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ "ОБРАЗЦОВ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ"**

10. *Природоохранные ведомства* могут использовать "Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами" в качестве структурной основы для разработки успешных программ природоохранных расходов и для отбора наиболее эффективных институтов для их реализации. Кроме того, их можно также использовать и для анализа (а при необходимости и для реформирования) уполномоченных государственных или частных учреждений, которые проводят реализацию государственных программ природоохранных расходов.

11. *Государственные и частные учреждения-исполнители*, которые участвуют в конкурсах на управление программами государственных природоохранных расходов или управляют этими программами, могут использовать "Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами" в качестве руководящих указаний для повышения эффективности своей деятельности. Предложенная методика легка в использовании и может быть также применена для целей самооценки.

12. *Внешние аудиторы и потенциальные инвесторы* могут использовать "Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами" для оценки деятельности учреждений-исполнителей, а также государственных структур, контролирующих их деятельность.

13. Эти "Образцы лучшей практики УГПР" разрабатывались главным образом с целью удовлетворения потребностей стран, осуществляющих переход к рыночной экономике. Они предназначены для стран, где государственные средства относительно ограничены и где такие средства используются как для предоставления экологических общественных благ, так и в качестве стимула для проведения государственными и частными субъектами хозяйствования мер по улучшению окружающей среды.

### 3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ

14. Правительственные природоохранные органы различного уровня могут использовать обширный ряд различных институциональных организационных форм для реализации той или иной программы природоохранных расходов. Для этой цели в качестве исполнителей могут привлекаться как государственные, так и частные учреждения. При выборе организационной формы следует исходить из конкретных потребностей данной программы расходов. В зависимости от этих потребностей можно использовать одну из приведенных ниже организационных форм или же воспользоваться комбинацией нескольких из них:

- *Правительственный департамент* (на различных уровнях), отвечающий за прямые закупки товаров и услуг или за финансирование конкретных проектов, включенных в бюджет.
- *Отдел реализации проектов*, созданная в структуре правительственного департамента для реализации конкретной программы государственных расходов, которая финансируется из бюджета.
- *Автономное/децентрализованное правительственное ведомство*, которое финансируется из бюджета и создано для того, чтобы отделить выполнение административных функций и предоставление услуг от сферы разработки политики.
- *Специализированное фискальное учреждение*, имеющее независимый статус, но обладающее ограниченными налоговыми полномочиями (например, такую организационную форму может иметь бассейновое водное управление или управление лесного хозяйства).
- *Государственная коммунальная компания*, обладающая полномочиями по сбору платы пользователей и отвечающая за разработку, обслуживание и эксплуатацию коммунальной инфраструктуры (например, муниципальные компании водоснабжения, удаления отходов или центрального отопления).
- *Бюджетный фонд, обладающий собственной структурой управления и автономным целевым источником поступлений в рамках бюджета*. Такие фонды могут создаваться в структуре правительства на уровне сектора или региона и иногда получают дополнительное доленое финансирование из общего бюджета. К этой категории относятся некоторые экологические фонды стран ЦВЕ и ВЕКЦА. К другим примерам относятся дорожные фонды, трастовые фонды для инвалидов или фонды социальной защиты.
- *Бюджетный фонд с автономным управлением (вне структуры правительства)*, обладающий собственным автономным целевым источником поступлений. Такие фонды могут обладать независимым правовым статусом, хотя их планы поступлений и расходов подлежат ежегодному утверждению в рамках закона о бюджете. В различных странах уровень независимости управления от правительства варьирует от специализированных групп в структуре правительственного департамента до автономных институтов. К этой категории относится несколько фондов охраны окружающей среды стран ЦВЕ и ВЕКЦА.
- *Внебюджетный фонд с автономным управлением (вне структуры правительства)*, обладающий собственным независимым целевым источником поступлений. Для его программ сбора поступлений и расходования средств не требуется ежегодное утверждение в рамках закона о бюджете, хотя бюджет такого фонда может вноситься в приложение к общему государственному бюджету. В зависимости от конкретной страны, уровень независимости от



правительства и степень автономии органов управления могут быть различными. К этой категории относится большинство автономных экологических фондов стран ЦВЕ (например, фонды Польши).

- *Специализированный фонд, контролируемый правительством* (револьверный или иной), который принадлежит правительству, но создается вне структуры правительства, а его капитал поступает за счет отдельных единовременных перечислений из государственного бюджета (например, бывший Экологический фонд развития Словении).
- *Независимый посредник для программы правительственных расходов (гранты или кредиты)*. Такой посредник работает по контракту и обязан расходовать государственные средства в соответствии с условиями контракта, заключенного с правительством. Такие программы расходов обычно финансируются при помощи дискретных бюджетных перечислений, но для выполнения конкретных задач могут привлекаться также специализированные налоговые органы, независимые агентства или автономные фонды. В роли посредников могут выступать самые различные институты. Для предоставления грантов или льготных кредитов могут привлекать по контракту государственное учреждение (например, банк, фонд или агентство). Кроме того, для предоставления конкретных услуг в связи с реализацией программы правительственных расходов могут заключать контракты с учреждениями частного сектора (например, с банками, лизинговыми компаниями или инвестиционными фондами). Учреждения частного сектора могут предоставлять весьма широкий спектр услуг - от выполнения отдельных компонентов работ по оценке проекта до полномасштабного финансового посредничества в рамках финансирования в виде ссуд или грантов (с долевым финансированием или без него) до контрактов на реализацию проектов или эксплуатацию.
- *Полностью или частично принадлежащий государству фонд, созданный для управления программами расходов, которые частично финансируются за счет внешних грантов или кредитов*. Правовой статус такого фонда может быть разным (трастовый фонд, ассоциация, коммерческая компания). Такие фонды обычно получают требуемое недостающее финансирование из общего бюджета или из отдельных внутренних источников поступлений. Внешние источники финансирования обычно требуют значительного уровня автономии управления и независимости от политического влияния. К этой категории относятся фонды Польши и Болгарии, созданные на основе природоохранных расходов в счет погашения внешнего долга.
- *Кредитные фонды*, которые создаются в качестве финансовых посредников либо донорами, либо международными финансовыми учреждениями (такими как МБРР). Они предназначены для финансирования небольших коммерческих/муниципальных проектов сокращения загрязнения, чтобы избежать затрат, связанных с прямым финансированием. Такие фонды обычно работают как револьверные фонды и часто действуют в течение заранее установленного периода времени, который может, например, соответствовать периоду выплат МФУ или донора. Эти фонды представляют собой коммерческие институты и решают в основном задачи развития. (Lovei, 1999).
- *Партнерские фонды*, капитал которых поступает за счет продажи товаров и услуг в рамках официальной помощи. При управлении этими фондами используют особые процедуры с учетом требований доноров.

#### **4. ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ**

##### **Целевое расходование средств**

15. Природоохранные органы традиционно выступают за целевое расходование поступлений от платежей, связанных с охраной окружающей среды, для финансирования природоохранных проектов либо в рамках общего государственного бюджета, либо при помощи государственных экологических фондов (бюджетных или внебюджетных), которые контролируются министерствами охраны окружающей среды. Это часто приводило к конфликтам между природоохранными ведомствами и налогово-бюджетными органами и их иностранными консультантами (такими как МВФ). Общеизвестно, что целевое выделение средств ограничивает гибкость и, вследствие этого, потенциально может снижать эффективность распределения ресурсов между наиболее актуальными социальными потребностями. Кроме того, это служит прецедентом и открывает возможности для требований со стороны других правительственных ведомств (например, занимающихся вопросами лесного хозяйства, водного хозяйства, сельского хозяйства, образования и т.д.), которые также стремятся создать свои целевые фонды. Это может привести к такой фрагментации бюджета, что экономика может стать неуправляемой. Но при определенных условиях, целевое выделение ресурсов часто воспринимается как приемлемая цена за возможность иметь предсказуемый источник финансирования для приоритетных природоохранных мероприятий, которые в противном случае было бы невозможно осуществить (World Bank et al., 2002). С другой стороны, как показывают имеющиеся данные, само по себе целевое выделение средств не гарантирует сокращения государственных расходов на цели охраны окружающей среды. В действительности, в ряде случаев, целевое выделение средств даже внесло свой вклад в еще большую маргинализацию природоохранных расходов в структуре государственных бюджетов. Министерства финансов склонны сокращать бюджетные ассигнования для министерств охраны окружающей среды, поскольку, как они считают, природоохранные ведомства имеют собственные, независимые, целевые источники поступлений.

##### **Государственные экологические фонды**

16. Принципы управления государственными природоохранными расходами (УГПР) основываются на принципах управления государственными расходами (УГР), которым посвящен ряд публикаций ОЭСР (PUMA, SIGMA), МБРР и Азиатского банка развития. Применение принципов УГР в области охраны окружающей среды приобрело особую актуальность в 1980-е - 1990-е годы, когда сначала страны ОЭСР, а затем и страны с переходной экономикой стали использовать масштабные инвестиционные программы для развития природоохранной инфраструктуры. В связи с тем, что многие услуги природоохранной инфраструктуры представляют собой общественный товар и в связи с сопутствующими внешними эффектами, для поддержки этих программ использовались значительные государственные средства. Это привело к сомнениям в части эффективности, результативности и фискальной целесообразности столь масштабных государственных расходов.

17. Международные усилия по разработке набора минимальных стандартов эффективности для государственных учреждений, управляющих государственными природоохранными расходами, получили новый импульс в 1990-е годы, когда страны с переходной экономикой Центральной Европы и бывшего СССР вновь присоединились к международному сообществу демократических

стран, отягощенные наследием целевых государственных экологических фондов, которые в таком масштабе никогда ранее в мире не использовались. В 1995 г. было принято "С.Петербургское Руководство по экологическим фондам при переходе к рыночной экономике". Его приняли на С.Петербургской Конференции, которая проводилась под эгидой Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДОЭС) при поддержке Секретариата (ОЭСР). На этой конференции присутствовали политические руководители и эксперты министерств финансов и охраны окружающей среды, руководители экологических фондов стран ЦВЕ и бывшего СССР, а также представители Всемирного банка, Европейской Комиссии и учреждений-доноров из нескольких стран ОЭСР. "С.Петербургское Руководство" впоследствии использовалось для анализа работы существующих фондов и для разработки программ технической помощи<sup>1</sup>. Кроме того, это руководство помогло в создании ряда новых экономических фондов в регионе.

18. В 90-е годы Всемирный банк внес значительный вклад в обсуждение стандартов деятельности экологических фондов и аналогичных институтов (напр., Lovei, 1995, Lovei 1999, Travers, 1999). МБРР приступил к осуществлению серии обзоров государственных природоохранных расходов в отдельных странах, где МБРР проводит свои операции, и в настоящее время занимается их интегрированием в новый аналитический инструмент МБРР - Национальный экологический анализ (НЭА) (Публикация МБРР, готовится к печати в 2003 г.). В ходе оценки ГЭФ 1999 г. ("Опыт трасовых фондов охраны природы") были установлены стандарты для оценки работы трасовых экологических фондов в странах Африки, Азии и Латинской Америки.

**Вставка 1. Ключевые рекомендации "Санкт-Петербургского Руководства по экологическим фондам при переходе к рыночной экономике"**

- Чтобы избежать или свести к минимуму долгосрочные проявления экономической неэффективности, присущие целевому выделению средств, расходы должны производиться целенаправленно - для финансирования приоритетных природоохранных проектов и для поддержки проектов, обладающих высоким природоохранным эффектом на единицу затрат.
- Экологические фонды должны играть каталитическую роль в финансировании, в идеале они должны предоставлять не больше финансовых ресурсов для проектов, чем это необходимо в соответствии с изменяющимися экономическими условиями.
- Экологические фонды следует использовать в комплексе с другими политическими инструментами охраны окружающей среды, такими как прямое административное регулирование или экономические инструменты. Экологические фонды должны подкреплять эти инструменты.
- Экологическим фондам следует разработать общую стратегию финансирования для согласованных целей, следовать четким и прозрачным рабочим процедурам для оценки и отбора проектов, им следует использовать эффективные практические методы мониторинга и оценки и эффективно использовать квалификацию персонала и привлеченных экспертов для повышения своей административной эффективности.

<sup>1</sup> Используя С.Петербургское Руководство в качестве основы, эксперты ОЭСР и Программы ФАРЕ провели обзоры деятельности Польского Экофонда (OECD/EU Phare, 1998), Эстонского экологического фонда, Чешского государственного фонда охраны окружающей среды и Словенского экологического фонда развития. Кроме того, в 2001 и 2002 гг. проводились обзоры деятельности экологических фондов Казахстана и Молдовы. Эти обзоры деятельности проводились в рамках Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы. См. [www.oecd.org/env/finance](http://www.oecd.org/env/finance).

- Что касается инвестиционных проектов, то фондам следует использовать тщательно отработанные программы и проектный цикл для обеспечения экономически эффективного использования ресурсов.
- Экологические фонды не должны конкурировать с возникающим рынком капитала, они должны уравновешивать финансирование предприятий частного сектора и финансовых институтов для природоохранных инвестиций.
- При разработке и оценке механизмов пополнения ресурсов фондов, природоохранным ведомствам следует обеспечить их природоохранную эффективность, экономическую и административную эффективность, справедливость и приемлемость.
- Экологическим фондам следует обеспечить прозрачность своих операций, в своей деятельности они должны быть подотчетными правительствам, парламентам и широкой общественности.

*Источник: OECD, 1995а.*

19. За восемь лет, которые прошли после принятия С.Петербургского руководства, ситуация в странах с переходной экономикой существенно изменилась. В начале второго десятилетия переходного периода уже нет необходимости ограничивать обсуждение одними лишь экологическими фондами. Несколько экологических фондов (в частности, в странах ВЕКЦА) уже консолидированы во всеобъемлющие бюджеты. Фундаментальная задача состоит в том, чтобы рассмотреть на экологические фонды в более широком контексте и обеспечить интеграцию всех институтов и механизмов финансирования охраны окружающей среды в системы государственных финансов.

### **Принцип "загрязнитель платит"**

20. Государственные расходы могут приводить к искажениям частных рынков. Поэтому в любом случае необходимость финансирования природоохранных инвестиций в частный сектор за счет государственных средств всегда следует тщательно проанализировать с точки зрения принципа "загрязнитель платит" (принцип "никаких субсидий"), который представляет собой основополагающий принцип природоохранной политики в странах ОЭСР. Субсидии или льготное финансирование следует использовать в исключительных случаях и только на определенных, согласованных на международном уровне условиях. Тщательный анализ масштабов и характера потребности в государственном финансировании для индивидуальных программ может помочь обеспечить более эффективную направленность субсидий. В подобных случаях, государственные расходы на охрану окружающей среды действительно могут внести реальную экономическую "добавленную стоимость", когда и где это действительно необходимо, не препятствуя при этом процессу перехода к эффективной рыночной экономике.

#### **Вставка 2. Принцип "загрязнитель платит"**

В странах ОЭСР основополагающим принципом финансирования охраны окружающей среды является принцип "загрязнитель платит", который требует, чтобы загрязнители в полном объеме оплачивали затраты на соблюдение требований, установленных соответствующими административными органами *без субсидий*. Субсидии для целей охраны окружающей среды создают искаженные стимулы, поскольку в более долгосрочной перспективе они способствуют развитию загрязняющих отраслей промышленности, что скорее приводит к повышению общего уровня загрязнения, а не к его сокращению. Кроме того, такие субсидии оказывают искажающее воздействие на международную торговлю и инвестиции. Природоохранные субсидии также отвлекают финансовые ресурсы государственного сектора от важных социальных потребностей, которые не могут финансироваться частным сектором.

Принцип "загрязнитель платит", в том виде, как он применяется в странах ОЭСР, предусматривает некоторые четко определенные исключения из своей общей идеологии "никаких субсидий". В частности, субсидия может оказаться оправданной, если она имеет узкую целевую направленность (т.е. когда четко определены природоохранные цели, которые должны быть достигнуты в результате применения субсидии), когда такая субсидия ограничена по объему и по длительности применения и когда она не приводит к существенным искажениям рынков и торговли. Кроме того, субсидии могут применяться в случае их значительного внешнего эффекта или во благо общества в целом.

При переходе к рыночной экономике ограничиваются возможности для развития системы финансирования охраны окружающей среды на основе принципа "загрязнитель платит". Это связано с рядом факторов, включая слабую систему управления охраной окружающей среды и правоприменения, недостаточно развитые рынки капитала и финансовые институты, ограниченные возможности для финансирования из частных источников, нестабильность политической системы и системы налогообложения, а также недостаточно развитое гражданское общество.

## 5. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ<sup>2</sup>

21. В литературе по вопросам **управления государственными расходами (УГР)** определяются несколько ключевых целей эффективной системы управления государственными расходами, а также ряд универсально применимых условий, необходимых для достижения этих целей. В комплексе, эти цели и условия образуют общую структуру эффективной системы государственных финансов. Их применение для сектора охраны окружающей среды дает возможность сформулировать стандарты лучшей практики **управления государственными природоохранными расходами (УГПР)**.

### Три основных цели эффективной системы управления государственными расходами (УГР)

22. Бюджетная дисциплина, эффективное использование государственных средств, эффективность работы, подотчетность, прозрачность и комплексность являются международно признанными элементами обоснованного управления государственными расходами и не исключено, что они являются необходимым условием устойчивого экономического развития. Они позволяют создать структурные условия для рационального управления государственными ресурсами, подрывать которые природоохранные или любые другие отраслевые ведомства не должны.

23. **Бюджетная дисциплина** означает контроль всех государственных расходов, включая расходы центрального правительства, местных органов власти, государственных предприятий и внебюджетных фондов. В отсутствие бюджетных ограничений возможен значительный бюджетный дефицит и нестабильная макроэкономическая ситуация. Бюджетная дисциплина требует введения ограничений на общие государственные расходы, а также на расходы отдельных секторов. Необходимо уделять особое внимание вопросам контроля прямых долгосрочных обязательств, таких как обслуживание долга, а также косвенных обязательств (например, гарантий).

24. **Эффективность распределения средств** означает обеспечение максимального эффекта за счет определения приоритетных направлений для расходования ограниченных государственных средств на конкурирующие между собой социальные цели (в рамках общих бюджетных ограничений). Необходимо принимать трудные решения и выбирать между различными целями в сферах образования, здравоохранения или охраны окружающей среды. В конечном итоге, результат достигается за счет политического компромисса, в идеальном случае, на основе адекватной информации, которая доступна для всех принимающих участие в поиске такого компромисса сторон. Качество установления приоритетов повышается за счет использования объективных правил для оценки относительной важности альтернатив. Центральные министерства находятся в относительно более выгодном положении, чтобы обеспечить эффективное распределение государственных ресурсов между различными секторами. Отраслевые министерства обладают относительным преимуществом (напр., информацией) в процессе планирования и распределения ресурсов в сферах своей компетенции и в рамках внешних ограничений на объем выделяемых ресурсов для секторов.

---

<sup>2</sup> Основные источники: Allen, Tommasi (2001), Schiavo-Campo, Tommasi (1999); World Bank (1998)

25. **Экономическая эффективность** требует достижения целей при минимальных затратах. Критерий экономической эффективности лучше всего применять в тех случаях, когда ожидаемый положительный эффект определить трудно или когда конкретные задачи уже определены заранее. В отличие от эффективности распределения средств, экономическая эффективность является в первую очередь технической концепцией и всегда страдает от политического влияния. Экономическая эффективность требует обеспечения независимости менеджеров в области оценки конкретных проектов и в области реализации утвержденных программ расходования средств, при условии четко установленной ответственности за эффективность работы. Для этого необходимы компетентные должностные лица, получающие адекватную заработную плату, которая (равно как и их назначение на должности и карьерный рост) зависит от эффективности их работы.

#### **Три необходимых условия для достижения целей УГР:**

26. **Прозрачность** означает доступ к необходимой информации при минимальных затратах. Институты государственного сектора должны использовать признанные международные стандарты бухгалтерского учета и раскрытия бюджетной и финансовой информации для контролирующих органов и для общественности. Для этого требуется независимое обеспечение целостного характера финансовой отчетности (внешний аудит) и механизм для обеспечения того, что результаты внешнего аудита предоставляются контролирующим органам и что предпринимаются необходимые меры для улучшения ситуации.

27. **Подотчетность** означает возможность обеспечения ответственности государственных служащих за свои действия и за результаты этих действий. Меры по обеспечению подотчетности всегда должны включать ответы на три вопроса: кто отвечает, за что отвечает и перед кем отвечает. Рекомендуется оценивать эффективность работы при помощи объективных показателей. Эффективная подотчетность включает два компонента: ответственность и последствия.

28. **Целостный характер бюджета.** В идеальном случае, все поступления государственного сектора следует сводить в единый фонд, а распределением этих общих ресурсов между индивидуальными программами государственных расходов должна заниматься законодательная власть с участием исполнительной власти, чтобы обеспечить максимальный социальный эффект каждой такой программы. Однако, некоторые экономисты высказываются в пользу целевого выделения средств и принятия индивидуальных решений по целевым программам расходования средств, полученных за счет налоговых поступлений.

## **6. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ (УГПР)**

29. Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами (УГПР) основаны на фундаментальных принципах "здоровых" государственных финансов, представленных выше, и приводят их в соответствие с конкретными потребностями и задачами финансирования природоохранного сектора. Качество управления государственными природоохранными расходами рассматривается в трех измерениях:

- Природоохранная эффективность;
- Бюджетно-налоговая дисциплина;
- Эффективность управления.

30. Измерение **природоохранной эффективности** относится к эффективности программ государственных расходов в качестве инструментов природоохранной политики. **Бюджетно-налоговая дисциплина** относится к оценке ключевых аспектов соответствия принципам должного управления государственными финансами. **Эффективность управления** - это оценка качества использования финансовых и кадровых ресурсов финансовым институтом. Рабочие описания всех аспектов рациональных методов УГПР включены в контрольные перечни вопросов в главе 8.



## 7. РАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММЫ ПРИРОДООХРАННЫХ РАСХОДОВ

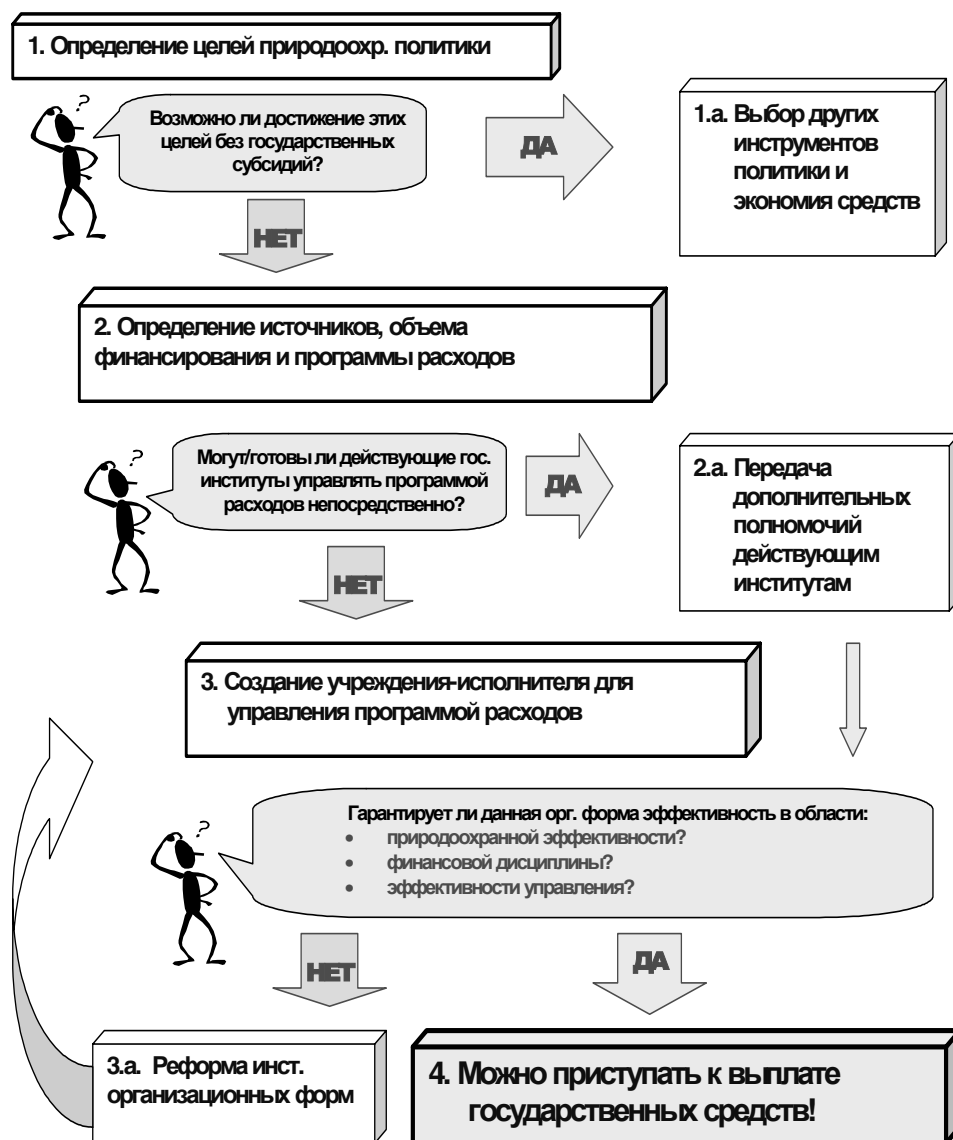
31. Разные страны будут следовать разными путями реализации образцов лучшей практики УГПР. Эти пути будут отражать разные уровни экономического и институционального развития и зрелости рынков и систем государственных финансов. Общую схему, или своего рода "дорожную карту" для такой реализации образуют следующие этапы.

- **Определение приоритетных целей в области охраны окружающей среды.** Эти цели должны быть конкретными, измеримыми, реалистичными и должны быть увязаны со сроками достижения.
- **Решение вопроса о том, необходимы ли государственные субсидии для достижения этих целей.** Если это не так, то для достижения стратегических целей в области охраны окружающей среды следует использовать другие инструменты политики, такие как разрешения или налоги, а высвободившиеся государственные средства можно использовать для других целей. К следующему этапу следует переходить только в том случае, если использование государственных средств оправдано.
- **Определение источников финансирования и программы расходов.** Программа расходов должна быть интегральным компонентом более широкой программы охраны окружающей среды, направленной на достижение конкретных политических целей. В частности, она должна предусматривать конкретные цели, сметы расходов, описание приемлемых видов проектов и бенефициантов, условия финансирования, процедуры, принципы и критерии оценки и отбора проектов, правила закупок, календарный план, индикаторы эффективности.
- **Выбор наилучших институциональных организационных форм для управления программой расходов.** Управление простыми программами расходов (например, финансирование научно-исследовательских работ или образования, приобретение несложного оборудования или стандартных услуг) может осуществляться непосредственно, путем возложения дополнительных обязанностей на существующие государственные институты различных уровней с использованием их штатных сотрудников и обычного бюджетного процесса. Для более масштабных и специализированных программ, особенно для программ, связанных с инвестициями, могут потребоваться особые институциональные организационные меры. При этом могут использоваться различные институциональные формы и различные учреждения-исполнители, перечень которых приводится в Главе 3. Это может быть новый отдел в рамках администрации, специальное государственное ведомство или целевой экологический фонд. Кроме того, это может быть частное учреждение (например, банк), приглашенный по контракту для управления программой расходов от имени государства.
- **Привлечение учреждения-исполнителя для управления программой расходов и контроль за его деятельностью.** При этом следует обеспечить, чтобы все институциональные организационные меры соответствовали стандартам лучшей практики управления государственными природоохранными расходами. Для этой цели следует воспользоваться следующими контрольными перечнями:

- Контрольный перечень для оценки эффективности в качестве инструмента природоохранной политики.
- Контрольный перечень для оценки эффективности в качестве инструмента государственного финансирования.
- Контрольный перечень для оценки эффективности управления.

Схематично, этот процесс показан на рисунке 1.

**Рисунок 1. Разработка сбалансированной программы государственных природоохранных расходов**



## 8. КОНТРОЛЬНЫЕ ТАБЛИЦЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ СООТВЕТСТВИЯ ОБРАЗЦАМ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ

32. Приведенные ниже контрольные таблицы можно использовать для определения эффективности программ государственных природоохранных расходов, сравнивая их с образцами лучшей практики УГРП. В каждой из трех контрольных таблиц содержатся пять основных принципов, которые описываются в правой колонке таблицы. Проверяющие могут присвоить каждому принципу одну из трех оценок: "нуль", если не применяется ни один из образцов лучшей практики, "единица", если применяются некоторые, но не все образцы лучшей практики, и "два", если применяются все образцы. Сфера и масштабы применения рациональных методов оцениваются присвоением оценки "да", "нет" или "применяются частично". Таким образом, любая конкретная программа или ее учреждение-исполнитель может набрать максимум 10 баллов по каждому аспекту контрольных показателей. Для наглядного представления результатов оценки эффективности строится треугольник показателей эффективности, для чего по каждому аспекту наносятся баллы оценки по трем осям графика, приведенного на рисунке 2 в конце данной главы.

### Контрольная таблица 1. Показатели природоохранной эффективности

Принцип	Образцы лучшей практики
<b>1. Дополняющий характер и согласованность с другими инструментами природоохранной политики</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Государственные средства не являются постоянной заменой слабой природоохранной политике; они не расходуются на достижение таких природоохранных целей, которые могли бы быть достигнуты с помощью административных или экономических инструментов или путем отмены экологически вредных субсидий.</li><li>• Государственные средства не расходуются на природоохранные проекты, которые были бы осуществлены в любом случае (например, проекты, которые имеют высокий коэффициент окупаемости с поправкой на риск и могли бы быть финансированы частным образом).</li><li>• Государственные природоохранные расходы усиливают другие инструменты осуществления политики и согласуются с их заявленными целями.</li><li>• Регулярные текущие расходы учреждений администрации и правоприменения в сфере охраны окружающей среды финансируются в рамках регулярного бюджетного процесса. Внебюджетные или специальные программы расходования обычно бывают сосредоточены на финансировании инвестиций в основные фонды или четко определенных неинвестиционных проектов, которые не являются регулярной функцией администрации. Финансовая помощь по оплате текущих расходов негосударственных субъектов предоставляется только в исключительных обстоятельствах и только в строго ограниченный период, в течение которого размер помощи уменьшается.</li></ul>

- Внешние аудиторы периодически проверяют природоохранную добавленную стоимость государственных расходов; предусматривается поэтапное прекращение использования государственных средств после того, как они выполняют свою роль.

---

**2. Хорошо продуманные и четко очерченные рамки программной деятельности**

- Государственные средства расходуются в рамках изложенной в письменном виде и открытой для широкой публики программы расходов, утвержденной соответствующими органами власти.
- В программе расходов имеются конкретные, поддающиеся количественному измерению и ограниченные определенными сроками цели, указываются субъекты, получающие выгоду от этих расходов и имеющие на это право, конкретные потребности в финансовых средствах, приемлемые типы проектов и набор письменных правил, регламентирующих принятие решений о финансировании, которые позволяют достичь целей при наименьших затратах.
- Программа расходов принимается в рамках более широкой программы или политики охраны окружающей среды, представляющей собой заявленный приоритет и разработанной в ходе политического процесса с широким участием заинтересованных партнеров.
- Программа природоохранных расходов содействует устойчивому развитию; в программу государственных природоохранных расходов интегрируются более широкие экономические, социальные цели и задачи уменьшения бедности, не подрывая при этом ее природоохранной эффективности.

---

**3. Надлежащий учет природоохранных эффектов**

- Для запроса количественной и качественной информации о природоохранных эффектах проекта используются стандартные формы заявок. По получении этой информации проверяется ее точность и достоверность.
- Индикаторы природоохранных эффектов недвусмысленны и используются в качестве основных критериев при оценке и отборе проектов.
- Природоохранные эффекты отслеживаются на протяжении всего цикла проекта и после выполнения проекта; природоохранные данные на уровне проекта хранятся в открытой для широкой публики базе данных, которая позволяет проводить их однозначную проверку и анализ после выполнения работ.
- Если проект не достиг предполагаемых эффектов, указанных в заявке или в контракте на финансирование, на бенефициантов налагаются действенные договорные санкции, пропорциональные нарушению.
- Существенным образом обобщенная информация о достигнутых природоохранных эффектах периодически подается в руководящие органы и представляется общественности, проверяется внешними аудиторами и используется в качестве индикатора эффективности проекта.

---

**4. Получение максимальных**

- От заявителей в стандартной форме заявки запрашивается количественная информация о затратах на весь цикл проекта
-

<b>природоохранных эффектов имеющих средств</b>	<p>(инвестиции, эксплуатационные расходы и текущий ремонт), которая затем проверяется; данные о затратах на уровне проекта отслеживаются и хранятся в базе данных в таком формате, который дает возможность проводить однозначную проверку и анализ после завершения проекта.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Критерии отбора проектов служат гарантией того, что на ограниченные государственные средства будет достигнут максимальный природоохранный эффект. Однозначный индикатор эффективности затрат (удельные издержки в течение всего срока проекта по достижению природоохранных эффектов) и доля помощи из государственных средств образуют ядро количественной основы для оценки, назначения баллов, ранжирования и отбора проектов.</li> <li>• Количественная информация об эффективности затрат периодически представляется в руководящие органы и общественности и подлежит периодическим проверкам внешних независимых экспертов. Ключевым индикатором эффективности является показатель эффективности затрат.</li> </ul>
<b>5. Привлечение дополнительных финансовых средств из частных и зарубежных источников</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Государственные средства покрывают меньше 100 % затрат на осуществление проекта; принципиально требуется совместное финансирование другими источниками или бенефициантами за счет их нераспределенной прибыли.</li> <li>• Привлечение частных и зарубежных финансовых средств является формальным требованием и индикатором эффективности проекта.</li> <li>• Государственные средства не ведут к искажению конкуренции на финансовых рынках и не препятствуют развитию частных финансовых учреждений. Финансовые продукты, используемые в программах природоохранных расходов, не конкурируют с финансовыми продуктами, предлагаемыми частными финансовыми учреждениями.</li> <li>• Требуется полный финансовый план проекта; подвергаются проверке обязательства предоставить финансирование из других источников. Никакие выплаты не производятся до тех пор, пока не будут получены достаточные гарантии полного финансирования проекта.</li> </ul>

**Контрольная таблица 2. Показатели налогово-бюджетной дисциплины**

Принцип	Образцы лучшей практики
<b>1. Налогово-бюджетная дисциплина в поступлениях</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Все источники поступлений четко определены в законодательстве.</li> <li>• Если поступления, которыми распоряжается программа, прямо или косвенно образуются за счет обязательных перечислений (налогов, платежей, сборов), они рассматриваются как государственные средства по смыслу законов о государственных финансах, государственных закупках и государственной помощи. Как таковые, эти деньги подпадают под правила налогово-бюджетной дисциплины, действующие во всем секторе государственных финансов, даже если распоряжение ими происходит за рамками бюджета.</li> <li>• Перед выделением на программу природоохранных расходов поступления учитываются на казначейских счетах.</li> <li>• Принимаются только денежные поступления.</li> </ul>
<b>2. Отрицательные последствия целевого выделения средств для эффективности сведены к минимуму</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поступления, имеющие целевое назначение, ограничены заданными периодами времени. Имеются действенные положения, не допускающие создания групп особых интересов и продолжения программ государственных расходов дольше, чем они необходимы.</li> <li>• Избегается целевое назначение в рамках программ целевых средств (например, субфонды в рамках целевых экологических фондов), так как оно еще больше подрывает эффективность. Если же это неизбежно (например, по политическим причинам), осуществляются меры защиты, которые предупреждают неэффективное распределение ресурсов и сохраняют материальные стимулы.</li> </ul>
<b>3. Высокие требования к налоговой дисциплине и прозрачности</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Осуществление программ природоохранных расходов не вызывает незапланированных дефицитов налоговых поступлений. В частности, не возникает условных и подразумеваемых обязательств (таких как гарантии ссуд) без явно выраженного предварительного одобрения налогово-бюджетных органов. Регулярно готовятся и приводятся в финансовых отчетах среднесрочные финансовые прогнозы, включая условные и подразумеваемые обязательства всех учреждений-исполнителей.</li> <li>• Для всех внебюджетных фондов и учреждений, контролируемых государством, в государственном (или территориальном) бюджете дается оценка поступлений и соответствующих расходов, по крайней мере в виде приложения. В министерство финансов вместе с бюджетом министерства окружающей среды представляются расчеты долгов и условных обязательств,</li> </ul>

---

особенно всех внебюджетных природоохранных учреждений.

- Регулярно проводятся обязательные внутренние и внешние независимые финансовые аудиты.
- Регулярно проводится и доводится до сведения общественности отчетность после осуществления программы в соответствии с прозрачной системой классификации расходов.

---

#### **4. Ответственность и прозрачность**

- Все лица, участвующие в управлении программами расходов, несут ответственность за решения перед правительством, парламентом и общественностью в пределах своих четко обозначенных служебных обязанностей на основании юридических положений, обеспечивающих прозрачность и существенное раскрытие информации.
- Государственные средства защищены от коррупции и мошенничества, например, посредством действенной системы взаимозависимости и взаимоограничений различных групп интересов и государственных органов. Устранены любые потенциальные конфликты интересов.
- Периодически проводятся проверки эффективности программы после ее завершения и достигнутых результатов (по заданным критериям эффективности), и итоги проверки доводятся до сведения общественности.

---

#### **5. Сбор поступлений и государственные закупки отделены от управления расходами**

- Специальные ведомства, осуществляющие программы природоохранных расходов, занимаются только управлением циклом программ и проектов и финансированием проектов, а не сбором поступлений или осуществлением прямых закупок оборудования и строительных услуг от имени государства. Эти другие задачи выполняются штатными государственными ведомствами.
- Сбор поступлений от фискальных и квази-фискальных инструментов обычно осуществляется соответствующими фискальными органами, подведомственными казначейским службам.
- Для всех закупок, которые в порядке совместного финансирования финансируются из государственных средств, применяются национальные или международные правила закупок, даже если совершающий закупки субъект является частной организацией.

---

### **Контрольная таблица 3. Показатели эффективности управления**

---

<b>Принцип</b>	<b>Образцы лучшей практики</b>
<b>1. Рациональное государственное управление</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Программа расходов регламентируется четкими, изложенными письменно и согласованными правилами, а не по чьему-либо произвольному усмотрению.</li></ul>

- 
- Условия финансирования, процедуры принятия решений и выполнения административных функций, внутренние порядки и принципы оценки и отбора проектов изложены в письменном виде и открыты для общественности. Они носят логичный и последовательный характер, не подвергаются частым и произвольным изменениям, хотя и пересматриваются периодически для выявления возможностей улучшения.
  - Руководящие органы программ природоохранных расходов представляют ключевых заинтересованных партнеров и обеспечивают надлежащие взаимозависимость и взаимоограничения между различными группами интересов; обеспечено должное представительство неэкологических органов, парламента и неправительственных организаций.
  - Руководящие органы несут ответственность за разработку программ, определение приоритетов, установление правил, оценку показателей работы, надзор и контроль. Политический процесс ограничен сферой разработки программ и надзорными функциями. Политическое вмешательство в отбор конкретных проектов для финансирования и бенефициантов ограничено и регламентируется строгими процедурами.
- 

## **2. Профессиональное руководство на исполнительном уровне**

- Обязанности по повседневному руководству и осуществлению программы природоохранных расходов четко отделены от обязанностей органов высшего руководства и определены в уставных документах и должностных инструкциях.
  - Учреждение-исполнитель имеет письменный мандат на основе контракта или закона. Учреждение-исполнитель – это профессиональный орган исполнительного руководства, обладающий немалой степенью оперативной самостоятельности, но строго подотчетный по показателям своей деятельности. Его обязанности сосредоточены на руководстве циклом проекта и, в частности, на беспристрастной оценке и отборе проектов.
  - Исполнительные директора несут ответственность за показатели своей работы и оцениваются не по своим политическим пристрастиям. Показатели работы, устанавливаемые руководящими органами, четко изложены в письменном виде и используются в процессе регулярного контроля за работой. Эталонами для оценки качества работы исполнительного руководства являются международные системы управления качеством (такие как серия ISO 9000).
  - Учреждения-исполнители крупных специализированных программ природоохранных расходов имеют персонал, приданный исключительно руководству и отбираемый исполнительными директорами.
  - Квалификация персонала адекватна техническим требованиям данной программы расходов. Прием на работу и вознаграждение руководителей и персонала основываются исключительно на их профессионализме. Вознаграждение достаточно для того, чтобы
-



---

привлекать и сохранять высококвалифицированных работников и вознаграждать добросовестный и честный труд.

---

**3. Грамотное руководство циклом проекта**

- Цикл проекта регламентируется внятно изложенными в письменном виде и прозрачными процедурами, имеющими логически последовательный характер и открытыми для общественности, в частности, для всех потенциальных бенефициантов; руководство по циклу проектов имеет обязательную силу для персонала и применяется в практической работе.
- Выявление возможных проектов носит опережающий характер и вытекает из программы природоохранных расходов, принятой руководящими органами, и из реального анализа рыночных тенденций и спроса на финансирование в природоохранном секторе.
- Заявки на финансирование принимаются только по стандартным формам, учитывающим особенности разных видов проектов и имеющих четкие, понятные для пользователя инструкции по заполнению. Формы заявки легко могут получить все потенциальные заявители, предпочтительно в электронном формате.
- Критерии и процедуры оценки и отбора проектов объективны, прозрачны и недвусмысленны. Элементы субъективного усмотрения при оценке и отборе проектов регламентируются специально для этого написанными процедурами. Отчеты об их применении хранятся в открытых для общественности архивах.
- Системы и процедуры оценки учитывают размеры и сложность разных видов проектов. Для крупных инвестиционных проектов применяется процесс оценки из двух этапов (первый этап – отбор по критериям потенциальной приемлемости; второй этап – ранжирование потенциально приемлемых проектов).
- Система оценки относительно проста, основана на объективных правилах сообразно с обстоятельствами и позволяет полноценно сравнивать сопоставимые проекты друг с другом или с некоторым эталоном. Система оценки также позволяет проверять процесс отбора после его окончания, включая отслеживание личной ответственности за наиболее важные суждения и решения. Отчеты об оценке написаны четко, недвусмысленно и открыты для широкой публики.

---

**4. Справедливые и непредвзятые отношения со сторонними заинтересованным и партнерами**

- Отношения с внешними заинтересованными партнерами (бенефициантами, посредниками, консультантами) осуществляются в прозрачной, полностью непредвзятой и строго официальной манере. Стратегия внешних контактов гарантирует такое положение, при котором все заявители имеют равный доступ к информации о возможностях финансирования и равные возможности беспристрастного рассмотрения и оценки их проектов по достоинству.
  - Практикуется поручение некоторых задач в управлении циклом
-

---

проектов сторонним исполнителям на конкурсной основе, без создания искаженных стимулов; предупреждаются конфликты интересов (например, одни и те же консультанты не могут готовить проекты и оценивать их).

---

**5. Эффективное управление финансовыми продуктами и принятие мер по уменьшению и устранению связанных с ними рисков**

- Учреждение-исполнитель пользуется только финансовыми продуктами, разрешенными уставом и утвержденными руководящим органом.
  - Сложность операций и выбор финансовых продуктов пропорциональны способности организации принимать меры по уменьшению и устранению связанных с ними рисков. Обычно наиболее предпочтительным вариантом являются гранты как наиболее прозрачная и рыночно-ориентированная форма субсидии.
  - Гранты планируются и выдаются таким образом, чтобы максимально повысить стимулы к своевременному и эффективному с точки зрения затрат осуществлению отдельных проектов и всего портфеля проектов учреждения-исполнителя. Гранты планируются таким образом, чтобы свести к минимуму возможности использования заявителями государственных денег не по назначению.
  - По мере возрастания способности учреждения уменьшать и устранять финансовые риски рассматривается возможность использования других финансовых продуктов в порядке возрастания риска, например, субсидии в виде процентных выплат, предоставление ссуд через посредников, прямые ссуды, лизинг, инвестиции в акции предприятия и гарантии ссуд. Прежде, чем будет использован новый финансовый продукт, проверяется его целесообразность путем оценки рисков и потребностей рынка, и в его обоснование составляется финансовый план.
- 

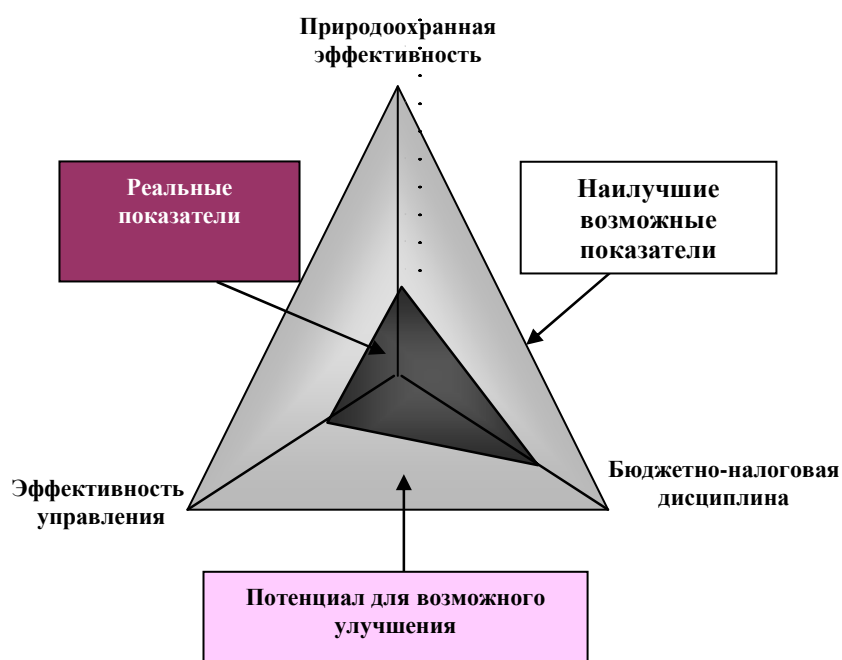
33. Оценка в каждом аспекте образует *треугольник показателей эффективности*, для построения которого в приведенных выше контрольных таблицах проставляются баллы. Высокое число баллов во всех аспектах указывает на то, что программа или учреждение-исполнитель имеет высокие показатели эффективности работы с точки зрения управления расходами. Более низкое число баллов в любом аспекте свидетельствует о необходимости проведения целевого реформирования организации и усиления, а то даже и закрытия программы расходов. Приведенный на рисунке 2 график иллюстрирует результаты оценки показателей эффективности.<sup>3</sup> Следует отметить, что эти образцы лучшей практики не включают полной оценки показателей эффективности по доходам программы финансирования охраны окружающей среды. Это связано с тем, что примеры лучшей практики основываются только на управлении расходами. При

---

<sup>3</sup> На рисунке показан реальный пример результатов оценки показателей работы Национального экологического фонда Республики Молдова, проведенной в 2002 году. Конкретные области, в которых необходимы улучшения, одобрены Правительством Молдовы и теперь являются одной из целей проекта укрепления организационной структуры, осуществляемого Министерством экологии, строительства и территориального развития при поддержке зарубежных организаций. В будущем станет возможным провести еще одну оценку (или самооценку) и определить прогресс, достигнутый по всем трем аспектам.

проведении более широкого аудита показателей эффективности определенной финансовой организации или программы, треугольник показателей эффективности должен включать аспект, в котором отражена оценка по доходам программы.

**Рисунок 2. Треугольник показателей эффективности программ государственных природоохранных расходов и учреждений, управляющих ими**



## ЛИТЕРАТУРА

Allen, Richard and Daniel Tommasi (eds) (2001), Managing Public Expenditure: A reference book for transition countries, Paris, OECD

Campos, J. E., S. Pradhan (1996), Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand, mimeo.

Campos, J. E., S. Pradhan (1997). Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reform, *Journal of Policy Analysis and Management*, Summer.

Econ (2003-forthcoming); Towards a guidance note for public environmental expenditure reviews, World Bank

Global Environment Facility (GEF) (1999). Experience with Conservation Trust Funds. Evaluation Report #1-99.

Lovei, Magda (1995). Financing Pollution Abatement: Theory and Practice. Environment Department Paper #28. World Bank

Lovei, Magda (1999). Environmental funds, Pollution Management in Focus, Discussion Note Number 1, World Bank

Organisation for Economic Co-operation and Development (1995a). The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy. (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development).

Organisation for Economic Co-operation and Development (1995b). The Economic Appraisal of Environmental Projects and Policies (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development).

Organisation for Economic Co-operation and Development (1996a). Budgeting and Policy Making, Sigma Papers: No. 8 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, OCDE/GD(96)110).

Schiavo-Campo, S., D. Tommasi (1999). Managing Government Expenditure, Asian Development Bank, April 1999.

World Bank , (1998). Public Expenditure Management Handbook, Washington D.C.

World Bank, UNEP, IMF (2002). Financing for Sustainable Development An input to the World Summit on Sustainable Development Environment Department, The World Bank Division of Technology, Industry and Economics, United Nations Environment Programme Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund

Travers, Lee (1999). Environmental Funds: The Chinese Experience. Pollution Management In Focus. World Bank.