

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

Cancels & replaces the same document of 30 September 2009

PROGRAMME OF WORK AND BUDGET OF THE EAP TASK FORCE FOR 2010

ПРОГРАММА РАБОТ И БЮДЖЕТ СРГ ПДООС НА 2010 г.

ЕЖЕГОДНАЯ ВСТРЕЧА СРГ ПДООС

15-16 октября 2009 г., Париж (Франция)

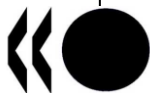
Пункт повестки дня: 4.ii

В настоящем документе представлен объединенный проект программы работ СРГ ПДООС на 2010 г. Он подготовлен на основе состоявшихся в рамках Специальной рабочей группы обсуждений общей направленности работ в период 2008-2011 гг., прогресса, достигнутого в выполнении программы работ на 2008-2009 гг., и рекомендаций сети по реформе экологической политики (РЕPIN) и сети по реформированию сектора ВСиВО и Бюро СРГ ПДООС. Документ подготовлен секретариатом ОЭСР в сотрудничестве с исполнительными директорами региональных экологических центров (РЭЦ).

Требуемое действие: обсуждение и одобрение предложенной программы работ и бюджета.

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

JT03270725



СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ 1: ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ ПРОГРАММЫ РАБОТ.....	5
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	6
РЕФОРМА СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ.....	7
РЕФОРМА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ.....	10
ОЦЕНИВАЕМЫЕ ПОТРЕБНОСТИ В ФИНАНСИРОВАНИИ В 2010 ГОДУ.....	15
ЧАСТЬ 2: ПОДРОБНОЕ ОПИСАНИЕ ПРОЕКТОВ.....	18
ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 1. РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ.....	19
(А) СОВМЕСТНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР И РЭЦ ВЕКЦА.....	19
ПРОЕКТ СП/1.2.3: РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ И ПРЕДПРИЯТИЙ ВКХ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	19
(В) МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР.....	22
НАПРАВЛЕНИЕ 1.1: МОНИТОРИНГ ХОДА ДОСТИЖЕНИЯ ЦРТ ПО ВОДОСНАБЖЕНИЮ И САНИТАРИИ.....	22
НАПРАВЛЕНИЕ 1.2: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ДЕЙСТВЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СЕКТОРОМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ.....	23
ПРОЕКТ 1.2.1: РУКОВОДСТВО ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ КОНТРАКТОВ, ОСНОВАННЫХ НА ПОКАЗАТЕЛЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	23
ПРОЕКТ 1.2.2: ДИАЛОГ ПО ВОПРОСАМ УЧАСТИЯ ЧАСТНЫХ ОПЕРАТОРОВ В ВКХ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПРЕПЯТСТВИЯ.....	24
ПРОЕКТ 1.2.4: ОТЧЕТ О МЕРАХ ПО ДОСТИЖЕНИЮ ЭКОНОМИИ ОТ МАСШТАБА ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ УСЛУГ ВСиВО.....	25
НАПРАВЛЕНИЕ 1.3: НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ ПО ВОПРОСАМ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОГО ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ В СЕКТОРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ.....	26
ПРОЕКТ 1.3.1: СОДЕЙСТВИЕ НАЦИОНАЛЬНОМУ ДИАЛОГУ В СФЕРЕ ВКХ ПОСРЕДСТВОМ РАЗРАБОТКИ ФИНАНСОВЫХ СТРАТЕГИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ДОСТИЖЕНИЕ ЦРТ ПО ВОДОСНАБЖЕНИЮ И САНИТАРИИ.....	26
ПРОЕКТ 1.3.2: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МОДЕЛИ ФИЗИБЛ И РАСШИРЕНИЕ МЕТОДОЛОГИИ ФИНАНСОВОЙ СТРАТЕГИИ ДЛЯ ВКХ ЗА СЧЕТ ВКЛЮЧЕНИЯ ВОПРОСОВ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ.....	28

ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 2: РЕФОРМА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ	30
(A) СОВМЕСТНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР И РЭЦ ВЕКЦА	30
ПРОЕКТ СП/2.1.2: ДЕНЕЖНЫЕ ВЗЫСКАНИЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	30
ПРОЕКТ СП/2.2.3: РЕЙТИНГ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ	33
ПРОЕКТ СП/2.2.4: ПРОГРАММЫ ПОДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛА ИНСПЕКЦИЙ	35
(B) МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР.....	37
НАПРАВЛЕНИЕ 2.1: ИНСТРУМЕНТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ.....	37
ПРОЕКТ 2.1.1 АНАЛИЗ ЭФФЕКТА РЕГУЛИРОВАНИЯ	37
НАПРАВЛЕНИЕ 2.2: ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОПОРЯДКА	38
ПРОЕКТ 2.2.1: ПЛАНИРОВАНИЕ КОНТРОЛЯ НА БАЗЕ АНАЛИЗА РИСКОВ.....	38
ПРОЕКТ 2.2.2: ПОКАЗАТЕЛИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ	40
НАПРАВЛЕНИЕ 2.3: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И ФИНАНСИРОВАНИЕ	41
ПРОЕКТ 2.3.1: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПРИРОДООХРАННЫХ МИНИСТЕРСТВ	41
ПРОЕКТ 2.3.2: СРЕДНЕСРОЧНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ЛУЧШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ В ПРИРОДООХРАННОМ СЕКТОРЕ	43
(C) МЕРОПРИЯТИЯ РЭЦ ВЕКЦА.....	45
ПРОЕКТ 2.1.4: РАСШИРЕНИЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ И ПРИВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ОВОС И ПРОЦЕДУРЕ ВЫДАЧИ ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ.....	45
ПРОЕКТ 2.3.3: ПОДДЕРЖКА И РЕАЛИЗАЦИЯ МЕСТНЫХ ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (МПДООС) В СТРАНАХ ВЕКЦА	48

ЧАСТЬ 1: ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ ПРОГРАММЫ РАБОТ

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Проект программы работ СРГ ПДООС построен на двух основных компонентах:

- (a) реформа сектора водоснабжения и водоотведения и
- (b) реформа экологической политики.

Рисунок 1. Программа СРГ ПДООС: направления и мероприятия



В рамках этих компонентов, при условии выделения достаточных ресурсов, различные мероприятия реализуются:

- совместно секретариатом ОЭСР и РЭЦ ВЕКЦА;
- секретариатом ОЭСР и
- РЭЦ ВЕКЦА.

РЕФОРМА СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

Этот программный компонент имеет своей целью реформирование сектора водоснабжения и водоотведения и привлечение финансирования для выполнения задачи по водоснабжению и санитарии (водоотведению)¹ Целей в области развития на пороге тысячелетия. Это будет способствовать социально-экономическому развитию стран ВЕКЦА, равно как и деятельности по охране окружающей среды.

Прогресс в реформировании сектора водоснабжения и водоотведения достигнут в некоторых странах ВЕКЦА с более высокими доходами и некоторых сравнительно крупных городах, но ситуация остается критической в малых и средних городах и сельской местности, где системы водоснабжения сильно изношены и работают неустойчиво или весьма неэффективны. Организации водоснабжения и водоотведения остро нуждаются в реформах, особенно на местном уровне. Их отсутствие препятствует привлечению и направлению финансовых ресурсов, которые требуются для модернизации разрушающейся инфраструктуры.

Проекты и предлагаемые результаты организованы по трем основным направлениям и представлены в следующей таблице.

Таблица 1: Краткое описание проектов, запланированных на 2010 г., по программе по ВСиВО

Название проекта	Направление деятельности	Результаты, планируемые в 2010 г.
СОВМЕСТНО РЕАЛИЗУЕМЫЕ ПРОЕКТЫ		
Проект 1.2.3: Развитие потенциала муниципалитетов и предприятий ВКХ в сфере финансового планирования	<i>1.2 Повышение эффективности и действенности управления сектором ВСиВО</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Выполнение программ подготовки сотрудников предприятий ВКХ и муниципалитетов в сфере финансового планирования • Отчет, в котором резюмируются извлеченные уроки • Инструмент для подготовки персонала на основе Интернета.
ПРОЕКТЫ, РЕАЛИЗУЕМЫЕ СЕКРЕТАРИАТОМ ОЭСР		
Проект 1.1 Мониторинг хода достижения ЦРТ по водоснабжению и санитарии	<i>1.1 Мониторинг хода достижения ЦРТ по водоснабжению и санитарии</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Два страновых отчета, отображающих показатели деятельности предприятий ВКХ, а также основные институциональные и правовые реформы (возможно, Азербайджана и Кыргызстана) • Размещение данных о деятельности предприятий ВКХ на веб-сайте Сети IB-Net Всемирного банка

¹ Сократить вдвое к 2015 году долю населения, не имеющего устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и надлежащего водоотведения.

Название проекта	Направление деятельности	Результаты, планируемые в 2010 г.
Проект 1.2.1: Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности	<i>1.2 Повышение эффективности и действенности управления сектором ВСиВО</i>	<ul style="list-style-type: none"> Оказание помощи местному персоналу в использовании контрактов, основанных на показателях деятельности, в четырех населенных пунктах Региональный семинар по укреплению потенциала в сотрудничестве со Всемирным банком
Проект 1.2.2: Диалог по вопросам участия частных операторов в секторе ВСиВО: возможности и препятствия	<i>1.2 Повышение эффективности и действенности управления сектором ВСиВО</i>	<ul style="list-style-type: none"> Мероприятие в Москве для оценки диалога в 2009 г., в том числе публикация его протокола
Проект 1.2.4: Достижение экономии от масштаба при предоставлении услуг ВСиВО	<i>1.2 Повышение эффективности и действенности управления сектором ВСиВО</i>	<ul style="list-style-type: none"> Аналитическая справка о достижении экономии от масштаба и охвата при предоставлении услуг водоснабжения и водоотведения Оперативный план сопряженных реформ в Украине 1-2 встречи в рамках диалога по вопросам политики на тему раздробленности сектора в одной из стран ВЕКЦА
Проект 1.3.1: Содействие национальному диалогу в сфере сектора ВСиВО посредством разработки финансовых стратегий, направленных на достижение ЦРТ по водоснабжению и санитарии	<i>1.3 Национальный диалог по вопросам более эффективного финансового управления в секторе ВСиВО</i>	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты о 2 страновых демонстрационных проектах, определяющие меры, которые следует принять для достижения согласованных стратегических целей в отношении водоснабжения и водоотведения. Ряд мероприятий в рамках национального диалога по вопросам отраслевой политики с участием ключевых государственных и негосударственных заинтересованных сторон в этих двух странах.
Проект 1.3.2: Совершенствование модели ФИЗИБЛ и расширение методологии финансовой стратегии для ВКХ за счет включения вопросов управления водными ресурсами	<i>1.3 Национальный диалог по вопросам более эффективного финансового управления в секторе ВСиВО</i>	<ul style="list-style-type: none"> Усовершенствованная модель ФИЗИБЛ и расширенная методология финансовой стратегии Несколько мероприятий в рамках диалога по вопросам отраслевой политики в одной стране ВЕКЦА Страновое ситуационное исследование

Мероприятия, представленные во вставке выше, призваны принести следующие итоги:

- более широкое использование показателей деятельности должно в конечном итоге улучшить деятельность предприятий ВКХ;
- улучшения в разработке и проведении политики в секторе водоснабжения и водоотведения, исходя из фактов;
- усовершенствованные договорные механизмы между муниципалитетами и предприятиями ВКХ;

- более объективное и реалистичное обсуждение участия частного сектора;
- укрепленный потенциал предприятий ВКХ и муниципалитетов в сфере финансового планирования;
- усовершенствованная организация сектора и сокращение издержек на инфраструктуру;
- улучшенный доступ к финансированию донорами, МФО, из государственных бюджетов и частным сектором;
- в конечном итоге программа по водным ресурсам служит основой для достижения согласованных международных ЦРТ по водоснабжению и санитарии.

С 2005 г. программа по водным ресурсам СРГ ПДООС осуществляется в тесном сотрудничестве с Рабочей группой по странам ВЕКЦА Водной инициативы ЕС, в которой в настоящее время председательствует Румыния. Сейчас эти два вида деятельности реализуются в стратегическом партнерстве и, по сути, в рамках совместной рабочей программы, надзор за которой осуществляется на совместных встречах Рабочей группы ВИЕС и Группы старших должностных лиц по реформированию водохозяйственного сектора СРГ ПДООС (см. рисунок 1).

Рисунок 1: Институциональная архитектура Рабочей группы по странам ВЕКЦА ВИЕС



Последняя совместная встреча проходила 12-13 мая 2008 г. в Бухаресте². На этой встрече, в частности, была определена относительная важность предложенных проектов и направлений работы на 2009-2011 гг. Результаты процедуры ранжирования указывают на высокую поддержку всех направлений деятельности по предложенной рабочей программе. Сотрудничество СРГ ПДООС с ВИЕС в проведении национальных диалогов по вопросам отраслевой политики получило особенно высокую оценку делегатов, что свидетельствует о том, что в настоящее время это укоренившееся и высоко оцениваемое направление деятельности. Следующая совместная встреча запланирована на 24-25 ноября 2009 г. в Бухаресте.

² См. ENV/ЕРОС/ЕАР/WATER/M(2008)1.

РЕФОРМА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Финансово-экономический кризис заставил многие страны мира пересмотреть стратегии своего развития. Как следствие этого пересмотра, в целом ряде стран-членов ОЭСР «зеленый» (экологически-ориентированный) рост стал считаться важным фактором выхода из кризиса. В странах ВЕКЦА ситуация пока иная: за немногими исключениями, природоохранные инвестиции не являются частью антикризисных программ. Более того, возрос риск ослабления экологических требований, что может привести к дальнейшей деградации окружающей среды.

Исходя из этой специфики, СРГ ПДООС старается оказать поддержку природоохранным органам стран ВЕКЦА в их усилиях по более полной интеграции природоохранных аспектов в процесс социально-экономического развития. Поиск более действенных движущих сил интеграции – основа этой работы на стыке экономических, природоохранных, и управленческих реформ. В этом контексте, Программа экологической политики состоит из трех направлений:

(i) Инструменты экологической политики³:

Это направление деятельности призвано улучшить отдельные инструменты политики и сопутствующий им аналитический аппарат. Прежде всего, это касается реформирования системы экологической ответственности и штрафов, общая цель которой – повысить финансовые риски деятельности, причиняющей вред окружающей среде, обеспечить восстановление исходных экологических условий и повысить профилактический эффект, справедливость, а также соразмерность штрафов и платы за ущерб. Для удовлетворения потребности в проведении социально-экономической оценки экологической политики, в программу работ включен проект по анализу эффекта регулирования (АЭР), который важен в свете дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы. Кроме того, программа работ содержит элемент, посвященный повышению прозрачности ОВОС и расширению участия общественности в подобных оценках, нацеленный на обеспечение экологической приемлемости инфраструктурных проектов.

(ii) Обеспечение экологического правопорядка:

Это направление работ делает акцент на усовершенствовании экологического контроля на базе мер, повышающих его эффективность при одновременной минимизации затрат. Прежде всего, это относится к организации инспекционной деятельности исходя из анализа экологических рисков и риска несоблюдения требований. Другая предлагаемая инновация – составление рейтингов промышленных предприятий и обнародование этой информации. Оба подхода помогают сосредоточить внимание и ресурсы на наиболее проблемных объектах хозяйственной деятельности. Помимо этого, работа по данному направлению

³ Программой 2008-2009 гг. предусматривалось два проекта – по системе комплексных разрешений и нормативам качества водных ресурсов. После успешной разработки методических документов и проведения пилотных мероприятий в отобранных странах эти проекты были свернуты с учетом того, что в настоящее время региональное сотрудничество менее актуально, чем работа на уровне стран.

помогает странам внедрять обновленный набор показателей деятельности по экологическому регулированию и контролю, который остро востребован в рамках перехода на программно-целевое бюджетное планирование. Также предусматривается повышение квалификации экологических инспекторов для улучшения качества и эффекта экологического контроля.

(iii) Институциональные основы и финансирование:

Этим элементом программы работ решается вопрос о необходимости мониторинга и поддержки институционального развития в области охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА. Прежде всего, разрабатывается и апробируется комплексный подход к оценке институционального потенциала, цель которого – обеспечить выявление узких мест и потребностей развития потенциала на всех уровнях системы природоохранного управления. Ведется работа, направленная на содействие внедрению среднесрочного бюджетного планирования, и намечается оказание дальнейшей поддержки для лучшей финансовой оценки природоохранных программ, а также совершенствования практики управления государственными расходами. Эта деятельность поможет министерствам охраны окружающей среды стать более конкурентоспособными в процессе распределения бюджетных ресурсов и поможет им в решении проблемы хронического дефицита финансирования. Нескольким странам ВЕКЦА будет оказано содействие в подготовке местных планов действий.

Кроме того, в рамках этого направления к Конференции на уровне министров в Астане будет проделана аналитическая работа по оценке прогресса в реформировании экологической политики и управлении природоохранной деятельности в странах ВЕКЦА. Начало этой работы запланировано на 2010 г.

В 2010 г. для достижения вышеуказанных задач предлагается реализовать следующие мероприятия и получить следующие результаты:

Таблица 2. Резюме проектов, запланированных на 2010 г., в сфере экологической политики

Название проекта	Направление деятельности	Результаты, планируемые в 2010 г.
СОВМЕСТНО РЕАЛИЗУЕМЫЕ ПРОЕКТЫ		
2.1.2. Денежные санкции и ответственность	<i>2.1: Инструменты экологической политики</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Секретариат ОЭСР реализует пилотный проект, который продемонстрирует преимущества усовершенствованной методологии расчета административных денежных взысканий (штрафов) за экологические нарушения, в основе которой лежат методы, применяемые в странах ОЭСР; ● РЭЦ ВЕКЦА проведут обзор режимов экологической ответственности, действующих в странах ВЕКЦА; ● По завершению обзора, секретариат ОЭСР разработает методический документ по организации системы ответственности с новым упором на ликвидацию последствий ущерба; ● В конце 2010 г. будет совместно организована встреча экспертов для обсуждения рекомендаций.

Название проекта	Направление деятельности	Результаты, планируемые в 2010 г.
2.2.3. Рейтинги природоохранной деятельности предприятий	<i>2.2: Обеспечение экологического правопорядка</i>	<ul style="list-style-type: none"> В 2010 г. Секретариат ОЭСР разработает методический документ по рейтингу природоохранной деятельности предприятий на основе работы, ранее проделанной в Украине, и консультаций с заинтересованными сторонами. По завершении этой работы РЭЦ ВЕКЦА оценят целесообразность внедрения системы в нескольких странах ВЕКЦА.
2.2.4. Профессиональная подготовка сотрудников инспекций	<i>2.2: Обеспечение экологического правопорядка</i>	<ul style="list-style-type: none"> Секретариат ОЭСР доработает методологию определения приоритетов подготовки персонала и внедрения долгосрочных программ подготовки персонала; РЭЦ ВЕКЦА, при поддержке секретариата ОЭСР, окажут содействие контрольно-надзорным природоохранным органам стран в определении потребностей подготовки персонала и его подготовке методом «обучения инструктора». Будут созданы условия для сетевого взаимодействия инструкторов.
ПРОЕКТЫ, РЕАЛИЗУЕМЫЕ СЕКРЕТАРИАТОМ ОЭСР		
2.1.1. Анализ эффекта регулирования (АЭР)	<i>2.1: Инструменты экологической политики</i>	<ul style="list-style-type: none"> Обзор международного опыта применения АЭР при разработке экологической политики и законодательства, с упором на методы количественной оценки их последствий для экономики, бюджета и социальной сферы; Региональная встреча в июне-сентябре 2010 г. для обсуждения возможностей и ограничений полномасштабного проведения АЭР и опыта его применения в новых странах-членах ЕС
2.2.1 Планирование контроля на базе анализа рисков	<i>2.2: Обеспечение экологического правопорядка</i>	<ul style="list-style-type: none"> Один пилотный проект для анализа преимуществ и целесообразности планирования инспекционной деятельности, исходя из анализа рисков с использованием критериев, специфичных для конкретных объектов
2.2.2 Показатели контрольно-надзорной деятельности и сравнительный анализ	<i>2.2: Обеспечение экологического правопорядка</i>	<ul style="list-style-type: none"> Техническое руководство по применению обновленного набора показателей контрольно-надзорной деятельности, определенных в рамках работы Сети REPIN; Участие в международном обмене ноу-хау, в частности сотрудничество с Международной сетью по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению (INECE).

Название проекта	Направление деятельности	Результаты, планируемые в 2010 г.
2.3.1 Институциональное развитие природоохранных министерств	<i>2.3: Институциональный потенциал и финансирование</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Завершение подготовки практического пособия по системному анализу государственного потенциала в области охраны окружающей среды; ● Отчет об институциональных аспектах природопользования в Грузии и 2-3 аналитических справки о конкретных аспектах природопользования в свете экономического роста с учетом интересов малоимущих в поддержку политических диалогов; ● Диалоги по вопросам стратегии укрепления природоохранных министерств в Армении и Молдове; ● Мониторинг институциональных преобразований в странах ВЕКЦА: начало подготовки отчета об управлении природоохранной деятельностью к конференции в Астане.
2.3.2 Среднесрочное бюджетное планирование и управление расходами в природоохранном секторе	<i>2.3: Институциональный потенциал и финансирование</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Завершение регионального обследования практики составления бюджета в природоохранном секторе и проведение встречи на уровне экспертов для обсуждения выводов и рекомендаций; ● Подготовка персонала в области оценки и отбора государственных природоохранных капиталовложений в 1-2 странах; ● Пилотный проект в одной стране ВЕКЦА для анализа применяемых методов калькуляции расходов по природоохранным программам, составления бюджета и ведения переговоров по нему.
ПРОЕКТЫ, РЕАЛИЗУЕМЫЕ РЭЦ ВЕКЦА		
2.1.4 Расширение доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений	<i>2.1: Инструменты экологической политики</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Программы подготовки персонала по информированию общественности и НПО об ОВОС; ● Вопросник для оценки существующей ситуации с обнародованием материалов ОВОС и системы выдачи разрешений и аналитический отчет, в котором резюмируется текущая ситуация в ВЕКЦА; ● Комплекс конкретных правовых и институциональных рекомендаций одной пилотной стране; ● Отчет о целесообразности внедрения информационных технологий для улучшения обнародования материалов ОВОС и разрешений; ● Пилотный проект изучения уровня участия общественности в разработке и реализации проекта «Северный поток» в рамках конвенции Эспо и Рекомендации разработчикам проекта «Южный поток».

Название проекта	Направление деятельности	Результаты, планируемые в 2010 г.
2.3.3 Местные планы действий по охране окружающей среды	<i>2.3: Институциональный потенциал и финансирование</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Обучение 50-60 государственных представителей/ экспертов/специалистов-практиков из стран ВЕКЦА образцам лучшей практики теории и применения МПДООС в ходе серии учебных курсов; ● Распространение международной практики по охране окружающей среды на местном уровне среди специалистов и ответственных должностных лиц; ● Веб-портал на двух языках для специалистов-практиков и экспертов по МПДООС, содержащий разработанные учебные материалы, аналитические отчеты и практический опыт; ● Подготовка специалистов-практиков по МПДООС на субрегиональном и общегосударственном уровнях (около 20-30 человек в каждой стране).

В контексте выполнения программы работ Сеть по реализации программ природоохранного регулирования – REPIN – по-прежнему служит для лиц, занимающихся разработкой и проведением экологической политики, и специалистов-практиков стран ВЕКЦА площадкой для обмена опытом и налаживания партнерских отношений с коллегами в странах ОЭСР, Центральной и Восточной Европы, равно как и представителями НПО и частного сектора.

ОЦЕНИВАЕМЫЕ ПОТРЕБНОСТИ В ФИНАНСИРОВАНИИ В 2010 ГОДУ

Общий бюджет. Оцениваемое общее финансирование, необходимое для реализации программы работ 2010 г., составляет 1 904 тыс. евро для секретариата ОЭСР и 967 тыс. евро для РЭЦ ВЕКЦА. В 2009 г. эти суммы составляли, соответственно, 1 801 тыс. евро и 1 207 тыс. евро.

Реформа сектора ВСиВО. Оцениваемые общие финансовые потребности секретариата ОЭСР для деятельности в сфере ВСиВО составляют 1 050 тыс. евро в 2010 г. по сравнению с 1 035 тыс. евро в 2009 г. Эта сумма сопоставима с бюджетом предыдущего года, поскольку национальные диалоги по вопросам отраслевой политики, начатые в 2009 г. или ранее, ведутся в четырех странах ВЕКЦА. Секретариат ОЭСР/ СРГ ПДООС успешно подал заявку в ЕК на получение гранта в размере 1,7 млн евро для работы в сфере водоснабжения и водоотведения следующие четыре года. Приблизительно 900 тыс. евро из этой суммы выделяются целевым назначением ЕЭК ООН, техническому секретариату и на покрытие административных расходов, на программу работ СРГ ПДООС остается около 200 тыс. евро в год. Эти ресурсы отражены в проектах 1.3.1, 1.3.2 и 1.2.4, указанных в таблице бюджета.

Общие оцениваемые финансовые потребности РЭЦ ВЕКЦА для работы в секторе водоснабжения и водоотведения в 2010 г. составляют 246 тыс. евро по сравнению с 486 тыс. евро в 2009 г. Изменение обусловлено изъятием из программы одного из проектов по управлению трансграничными водами.

Реформа экологической политики. Оцениваемые общие потребности в финансировании работы по реформе экологической политики в 2010 г. составляют 856 500 евро по сравнению с 767 700 евро в 2009 г. Такое изменение обусловлено переносом проектов, которые не были профинансированы в 2009 г., и добавлением двух новых видов деятельности по бюджетному планированию и управлению природоохранными расходами по просьбе как министерств охраны окружающей среды и министерств финансов, высказанной на встрече Сети REPIN в июне 2009 г. и в письменной форме.

Потребность в ресурсах РЭЦ ВЕКЦА осталась неизменной по сравнению с прошлым годом и составляет 721 тыс. евро.

Имеющееся финансирование для программы работ на 2010 г. На момент подготовки этих оценок (начало сентября 2009 г.) ОЭСР располагала 400 тыс. евро для реализации Программы работ на 2010 г. Для программы по ВСиВО имеется 383 тыс. евро, а для программы по реформе экологической политики – 17 тыс. евро. Привлечение средств на 2010 г. – принципиально важный вопрос. Возможно, придется свернуть некоторые виды деятельности, в частности по подготовке вклада Специальной рабочей группы в Конференцию «Окружающая среда для Европы» в Астане, и, возможно, придется уволить некоторых сотрудников, если в ближайшие месяцы не удастся получить необходимое финансирование. В 2010 г. фактически равен нулю перенос средств прошлых периодов на покрытие фонда заработной платы, в прошлые годы позволявший секретариату ОЭСР сглаживать колебания потока денежных средств.

Как и в 2009 г., в 2010 г. РЭЦ ВЕКЦА не располагают бюджетом для осуществления деятельности.

Таблица 3. Сводка оцениваемых финансовых потребностей в 2010 г.

Элементы рабочей программы	Секретариат ОЭСР			РЭЦ ВЕКЦА		
	Всего требуется	Всего получено	Требуется получить	Всего требуется	Всего получено	Требуется получить
РЕФОРМА СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ						
<i>Совместные проекты Секретариата ОЭСР/СРГ ПДООС и РЭЦ ВЕКЦА</i>						
<ul style="list-style-type: none"> Проект СП/1.2.3: Развитие потенциала муниципалитетов и предприятий ВКХ в сфере финансового планирования 	10 000	0	10 000	246 000	0	246 000
<i>Проекты Секретариата ОЭСР/СРГ ПДООС</i>						
Мероприятие 1.1 Мониторинг хода достижения ЦРТ по водоснабжению и санитарии (начало в 2009 г.)	60 000	10 000	50 000			
Мероприятие 1.2 Повышение эффективности и действенности управление сектором водоснабжения и водоотведения						
<ul style="list-style-type: none"> Проект 1.2.1: Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности 	250 000	10 000	240 000			
<ul style="list-style-type: none"> Проект 1.2.2: Диалог по вопросам участия частных операторов в ВКХ: возможности и препятствия 	50 000	10 000	40 000			
<ul style="list-style-type: none"> Проект 1.2.4: Достижение экономии от масштаба при предоставлении услуг ВСиВО 	80 000	40 000	40 000			
Мероприятие 1.3 Национальный диалог по вопросам более эффективного финансового управления в секторе водоснабжения и водоотведения						
<ul style="list-style-type: none"> Проект 1.3.1: Содействие национальному диалогу в сфере ВСиВО посредством разработки финансовых стратегий, направленных на достижение ЦРТ по водоснабжению и санитарии 	400 000	233 000	167 000			
<ul style="list-style-type: none"> Проект 1.3.2: Совершенствование модели ФИЗИБЛ и расширение методологии финансовой стратегии для ВСиВО за счет включения вопросов управления водными ресурсами 	200 000	80 000	120 000			
Всего по всем проектам в секторе ВСиВО, евро	1 050 000	383 000	667 000	246 000		246 000

Элементы рабочей программы	Секретариат ОЭСР			РЭЦ ВЕКЦА		
	Всего требуется	Всего получено	Требуется получить	Всего требуется	Всего получено	Требуется получить
РЕФОРМА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ						
<i>Совместные проекты Секретариата ОЭСР/СРГ ПДООС и РЭЦ ВЕКЦА</i>						
• Проект СП/2.1.2: Денежные взыскания и ответственность	103 000	0	103 000	130 500	0	130 500
• Проект СП/2.2.3: Рейтинги природоохранной деятельности предприятий	70 300	0	70 300			
• Проект СП/2.2.4: Профессиональная подготовка инспекторов	45 700	0	45 700	190 000	0	190 000
<i>Проекты Секретариата ОЭСР/СРГ ПДООС</i>						
• Проект 2.1.1 Анализ эффекта регулирования	103 000	0	103 000			
• Проект 2.2.1 Планирование контроля на базе анализа рисков	45 000	0	45 000			
• Проект 2.2.2: Показатели контрольно-надзорной деятельности и сравнительный анализ	40 000	0	40 000			
• Проект 2.3.1: Институциональное развитие природоохранных министерств	197 700	17 000	180 700			
• Проект 2.3.2: Среднесрочное бюджетное планирование	249 700	0	249 700			
<i>ПРОЕКТЫ РЭЦ ВЕКЦА</i>						
• Проект 2.1.4: Расширение доступа к информации и привлечение общественности к ОВОС и процедуре выдачи природоохранных разрешений	0	0	0	101 100		101 100
• Проект 2.3.3: Поддержка и реализация местных планов действий по охране окружающей среды (МПДООС) в странах ВЕКЦА	0	0	0	300 000		300 000
Всего по всем проектам в сфере экологической политики, евро	854 400	17 000	837 400	721 600		721 600
ИТОГО, ЕВРО	1 904 400	400 000	1 504 400	967 600	0	967 600

**ЧАСТЬ 2:
ПОДРОБНОЕ ОПИСАНИЕ ПРОЕКТОВ**

**ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 1.
РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ**

(А) СОВМЕСТНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР И РЭЦ ВЕКЦА

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

Цели:

Целью проекта является организация программы подготовки инструкторов для повышения потенциала местных партнеров в сфере среднесрочного финансового планирования в секторе водоснабжения и водоотведения.

Исходная информация:

На консультациях 17-18 ноября 2005 г. в Ереване министры экономики/финансов и охраны окружающей среды стран ВЕКЦА отметили, что медленный ход реформ на муниципальном уровне является одним из самых серьезных препятствий на пути к повышению качества услуг городского водоснабжения и водоотведения. Такая ситуация в значительной степени обусловлена недостаточным потенциалом в сфере финансового планирования и управления, а также подготовки проектов. В результате, немногие предприятия ВКХ стали самостоятельными субъектами, функционирующими на коммерческой основе, и еще меньшему количеству предприятий удастся разработать и применить бизнес-модели, позволяющие привлекать инвестиции как из государственных, так и частных источников.

В рамках работы СРГ ПДООС разработан ряд инструментов и методов, которые применяются в странах ВЕКЦА, главным образом, для оказания содействия более реалистичному финансовому планированию и улучшению и мониторингу деятельности отраслевых организаций. Эти инструменты разработаны в ответ на выраженную потребность стран ВЕКЦА, и они создавались и были опробованы в демонстрационных проектах в странах региона. Результаты были представлены Группе старших должностных лиц по реформированию водопроводно-канализационного хозяйства в ВЕКЦА, в которую многие страны обратились за помощью в применении этих инструментов и методов. Набор инструментов для оказания поддержки партнерам местного уровня включает в себя Инструмент среднесрочного планирования инвестиций для муниципалитетов (ИСПИМ), предназначенный для более эффективного планирования инвестиций в ВКХ муниципалитетов, и дополняющий его Инструмент финансового планирования для водоканалов (ИФПВ), Руководство по оценке природоохранных проектов, финансируемых из бюджетных источников, и укреплению потенциала муниципалитетов и коммунальных предприятий, Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и предприятиями ВКХ и набор показателей для сопоставления результатов деятельности предприятий ВКХ (в отношении дополнительной информации см. www.oecd.org/env/eap/).

Помимо этих инструментов и методов, существует еще несколько инструментов и подходов других заинтересованных сторон, например, Комитетом по подготовке проектов создан учебный модуль по подготовке проектов. Обучение будет сосредоточено на укреплении потенциала муниципалитетов и предприятий ВКХ в сфере финансового управления; при этом акцент в обучении будет делаться на такие инструменты как ИСПИМ и ИФПВ.

Мероприятия:

Деятельность в рамках этой задачи будет базироваться на результатах прошлого проекта ОЭСР (который финансировался программой ТАСИС, завершившейся в начале 2009 г.), который осуществлялся в две фазы:

Фаза 1 заключалась в определении и подготовке персонала организаций как минимум в трех странах ВЕКЦА, с тем, чтобы они выполняли функции обучающих организаций. Организации и инструкторы отобраны исходя из их заинтересованности и возможности далее распространять инструменты в регионе ВЕКЦА после завершения проекта. Это обеспечивает устойчивое использование и развитие местного потенциала и широкое распространение образцов лучшей практики даже после завершения проекта.

В фазе 2 обучено около 40 специалистов на уровне финансовых директоров предприятий ВКХ/муниципалитетов стран ВЕКЦА с участием международных и местных инструкторов.

По итогам этой работы получены следующие результаты:

- пакет учебных материалов
- 6 обученных местных инструкторов
- 40-50 обученных сотрудников предприятий ВКХ/муниципалитетов
- заключительный отчет

Мероприятия РЭЦ ВЕКЦА

После завершения проекта ОЭСР и окончательного оформления методологии обучения и учебных материалов, РЭЦ ВЕКЦА продолжают эту работу, обучая дополнительных специалистов-практиков предприятий ВКХ и муниципалитетов. Для этого РЭЦ могут использовать собственный персонал, прошедший подготовку в рамках проекта ОЭСР (когда это целесообразно), равно как и других местных инструкторов, подготовленных в рамках проекта.

В конечном итоге РЭЦ ВЕКЦА будут ответственны за подготовку и реализацию проекта. Они

- подготовят предложение по проекту с целью привлечения финансовых ресурсов;
- подготовят техническое задание проекта для возможного заключения договоров с консультантами для реализации проекта;
- определят местных инструкторов;
- определят приблизительно 40-50 специалистов-практиков, которым предложенное обучение принесет наибольшую пользу; задействуют в процессе их определения доноров и МФО;
- проведут 4–6 однонедельных учебных сессий;
- будут оказывать участникам обучения поддержку на местах в период между учебными сессиями;
- составят отчет, в котором будут резюмироваться уроки, вынесенные из обучения, и предлагаться улучшения, которые можно внести в методологию обучения и учебные материалы;

- разработают веб-инструмент для обучения персонала этим инструментам СРГ ПДООС на основе интернета.

ОЭСР окажет поддержку РЭЦ ВЕКЦА в начальной фазе проекта, то есть в следующем:

- разработка предложения по проекту для привлечения финансовых ресурсов;
- разработка технического задания проекта;
- разработка и проведение первой учебной сессии;
- рассмотрение всех письменных документов, которые будут подготовлены в рамках проекта, и представление отзывов о них.

Результаты:

- Реализованные программы подготовки персонала предприятий ВКХ и муниципалитетов в сфере финансового планирования
- отчет, в котором обобщаются вынесенные уроки
- инструмент подготовки персонала на основе Интернета.

Итоги работы:

Укрепленный потенциал предприятий ВКХ и муниципалитетов региона в сфере финансового планирования, что облегчает доступ к финансированию донорами, МФО, из государственных бюджетов и частным сектором. Возросший потенциал ключевых организаций региона, в частности одного или нескольких РЭЦ ВЕКЦА, что позволит далее распространять эти образцы лучшей практики во всем регионе.

(B) МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР**НАПРАВЛЕНИЕ 1.1: МОНИТОРИНГ ХОДА ДОСТИЖЕНИЯ ЦРТ ПО ВОДОСНАБЖЕНИЮ И САНИТАРИИ*****Цели:***

Это направление имеет своей целью создать прочную эмпирическую базу для реформы сектора водоснабжения и водоотведения и мониторинга прогресса в этом отношении, в частности мониторинга хода достижения Целей в области развития на пороге тысячелетия по водоснабжению и санитарии.

Исходная информация:

Цели в области развития на пороге тысячелетия обязывают страны к 2015 г. сократить вдвое долю людей, не имеющих устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и надлежащего водоотведения - по сравнению с уровнями 1990 г. Вместе с тем, страны ВЕКЦА также привержены выполнению Алматинских «Руководящих принципов реформирования сектора ВКХ», принятых на встрече министров экономики, финансов и охраны окружающей среды стран ВЕКЦА в 2000 г. в Алматы, и выводов и рекомендаций в области политики, сформулированных на последующей Конференции министров в 2005 г. в Ереване.

Эта деятельность будет базироваться на аналогичной работе, которая велась в прошлом, и она будет направлена на обновление и расширение существующей базы данных СРГ ПДООС по деятельности предприятий ВКХ, которая публикуется в рабочем порядке на веб-сайте Сети «IB-Net» Всемирного банка. Ожидается, что, как в прошлом, эта работа будет вестись в координации и синергизме со Всемирным банком, который в настоящее время обновляет свою базу данных «IB-Net». Показатели позволяют сопоставлять деятельность предприятий ВКХ, в частности определять направления, по которым деятельность можно улучшить, ориентируясь на сопоставимые водоканалы.

Мероприятия:

В 2010 г. работа будет сосредоточена на следующем:

- сбор данных по деятельности предприятий ВКХ и информации об основных институциональных и правовых реформах в двух странах ВЕКЦА (будет скоординирована с Всемирным банком, возможно в Кыргызстане и Азербайджане);
- представление этой информации в страновых отчетах;
- опубликование данных на веб-сайте Сети «IB-Net» Всемирного банка.

Результаты:

- два страновых отчета о деятельности предприятий ВКХ;
- данные, опубликованные на веб-сайте Сети «IB-Net» Всемирного банка.

Итоги работы:

Более широкое применение показателей деятельности должно, в конечном итоге, привести к улучшению деятельности предприятий ВКХ. Кроме того, ожидается, что данные и анализ, которые будут подготовлены в рамках этой деятельности, будут использованы в отчетах о мерах политики, которые будут подготовлены СРГ ПДОС в качестве документов к Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Астане. Благодаря качественным данным и анализу эта работа должна улучшить разработку и проведение политики в отношении сектора водоснабжения и водоотведения и, в конечном итоге, способствовать достижению ЦРТ по водоснабжению и санитарии.

НАПРАВЛЕНИЕ 1.2: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ДЕЙСТВЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СЕКТОРОМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

В настоящее время ведутся дискуссии со Всемирным банком о более тесном сотрудничестве в этом направлении. На основе материалов по развитию потенциала, разработанных и разрабатываемых в рамках этой деятельности, и аналогичной и дополнительной работы Всемирного банка можно проводить совместные семинары по развитию потенциала один или два раза в год для высокопоставленных специалистов-практиков региона. Первым подобным мероприятием мог бы стать семинар по контрактам, основанным на показателях деятельности, в 2010 г.

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

Распространение и содействие применению обновленного «Руководства по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности», которое будет издано в конце 2009 г., путем оказания помощи ограниченному количеству муниципалитетов

Исходная информация:

Переход предприятий ВКХ на принципы самоуправления и коммерческую основу был одной из главных целей реформы, поставленных Алматинскими руководящими принципами (октябрь 2000 г.). Нечеткое определение роли предприятий ВКХ и муниципалитетов затрудняет независимое управление предприятиями ВКХ. Кроме того, отсутствие поддающихся мониторингу целевых показателей услуг и управления ограничивает способность предприятий поддерживать достаточный и эффективный уровень услуг. Вместе с тем, в регионе уже заключено большое количество контрактов, основанных на показателях деятельности, главным образом, между частными операторами и муниципалитетами или региональными/центральными органами власти. Стороны по таким контрактам часто ищут пути их дальнейшего усовершенствования.

Цель проекта заключается в оказании предприятиям ВКХ и муниципалитетам помощи в уточнении их институциональных взаимоотношений и достижении целевых показателей обслуживания и управления экономически эффективным способом на основе уроков, вынесенных из опыта, накопленного в регионе ВЕКЦА и странах ОЭСР. Хотя элементы контракта, основанного на показателях деятельности, должны отражать специфику каждой конкретной ситуации, «Руководство» призвано служить общим ориентиром для сторон, рассматривающих возможность заключения таких контрактов.

Это направление базируется на работе, которая велась в 2007-2008 гг., которая позволила обновить «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями» и провести

ситуационные исследования пяти субъектов (Ереванского водоканала, Армводоканала (оба – в Армении), водоканалов Шымкента (Казахстан), а также Бердянска и Купянска (Украина)).

Мероприятия:

Эта деятельность позволит далее увеличить количество ситуационных исследований, в настоящее время лежащих в основе «Руководства по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности», и оказать содействие партнерам местного уровня, включая:

- оценку контракта, заключенного в последнее время между муниципалитетом и государственным или частным предприятием ВКХ в четырех населенных пунктах стран ВЕКЦА, с выездом на место для сбора данных и встречи с соответствующими заинтересованными сторонами;
- подготовку отчета с описанием каждого контракта, его критическим анализом в свете «Руководства» и рекомендациями по основным мерам, которые необходимо принять для усовершенствования контракта;
- проведение семинара для обсуждения рекомендаций с местными заинтересованными сторонами;
- проведение совместно со Всемирным банком регионального семинара по развитию потенциала, документами для которого послужат ситуационные исследования и обновленное «Руководство».

Результаты:

- Ситуационные исследования контрактов, основанных на показателях деятельности, в четырех населенных пунктах и стратегические рекомендации по усовершенствованию контрактов;
- региональный семинар по развитию потенциала.

Итоги работы:

Эта деятельность поможет участвующим муниципалитетам/государственным органам усовершенствовать действующие контракты и контракты, которые они планируют заключить. Данная работа имеет значение как для частных, так и государственных предприятий ВКХ.

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

Цели:

Целью этого проекта является осуществление деятельности в развитие результатов диалога в рамках регионального совещания, которое состоится в начале декабря 2009 г. в Москве, путем опубликования его протокола и подготовки последующих мероприятий, которые, как ожидается, будут определены в рамках диалога.

Исходная информация:

Хотя в большинстве стран ВЕКЦА опыт участия частных операторов до настоящего времени был ограниченным, в некоторых странах количество таких проектов значительно возросло. Несмотря на усилия, прилагавшиеся в прошлом, многие из задач, связанных с повышением эффективности ВКХ за счет привлечения частных операторов, остаются нерешенными. Страны, сделавшие выбор в пользу участия частного сектора (УЧС), активно работают над созданием нормативной основы, создающей достаточные стимулы для участников подобных партнерств.

На основе Принципов участия частного сектора в инфраструктуре Инвестиционный комитет ОЭСР разработал Контрольный перечень действий органов публичной власти и гражданского общества, с тем чтобы помочь правительствам стран системно обдумывать способы совершенствования стратегических основ УЧС в секторе водоснабжения и водоотведения. В настоящее время Контрольный перечень используется правительствами России и Украины и, возможно, еще в одной или двух стран ВЕКЦА. На семинаре в начале декабря 2009 г., организуемом совместно со Всемирным банком, будут обсуждаться современные тенденции УЧС в регионе, а также ряд оценок, выполненных самостоятельно странами ВЕКЦА с использованием разработанного ОЭСР Контрольного перечня действий органов публичной власти и гражданского общества.

Мероприятия:

- подготовка и публикация протокола регионального совещания декабря 2009 г., в том числе страновых оценок, подготовленных с использованием разработанного ОЭСР Контрольного перечня действий органов публичной власти и гражданского общества;
- принятие возможных последующих мер, рекомендованным семинаром.

Результаты:

- Протокол семинара.

Итоги работы:

Более глубокое понимание основных тенденций УЧС в секторе ВСиВО, препятствий и возможностей для участия частного сектора, а также мер, которые помогут преодолеть эти препятствия. Поддержка более эффективных основ управления для УЧС исходя из Контрольного перечня действий органов публичной власти и гражданского общества ОЭСР.

ПРОЕКТ 1.2.4: ОТЧЕТ О МЕРАХ ПО ДОСТИЖЕНИЮ ЭКОНОМИИ ОТ МАСШТАБА ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ УСЛУГ ВСиВО

Цели:

Данный проект имеет своей целью определение возможных способов сотрудничества муниципалитетов для достижения экономии при увеличении масштабов и преодоления раздробленности сектора водоснабжения и водоотведения вследствие децентрализации начала 1990-х годов, равно как и преобразований в области политики, необходимых для этого.

Исходная информация:

Все шире признается, что вследствие децентрализации ответственности за водоснабжение и водоотведение предприятиям ВКХ и муниципалитетам стало трудно полностью использовать «экономии от масштаба», поддерживать и развивать достаточный потенциал для управления сектором и получать необходимые ресурсы для финансирования капиталовложений. Этот проект будет базироваться на работе, которая была проделана в 2008/9 г., в ходе которой изучалась ситуация в Украине и меры по проведению реформ в ряде стран ЕС, которые помогают преодолеть раздробленность вследствие децентрализации, то есть заключение договоров о межмуниципальном сотрудничестве, создание региональных предприятий ВКХ и прочие соответствующие меры. В 2010 г. работа будет сосредоточена на продолжении политического диалога по этой проблематике в Украине и начале диалога в еще одной стране ВЕКЦА на основе справочного документа, подготовленного для Украины.

Мероприятия:

- Создание условий для ведения национального диалога ВИЕС по чрезмерной раздробленности сектора водоснабжения и водоотведения в Украине и начало аналогичного диалога в еще одной стране ВЕКЦА.

Результаты:

- Две-три встречи в рамках диалога
- аналитическая справка по достижению экономии от масштаба при оказании услуг ВСиВО
- оперативный план («дорожная карта») сопряженных реформ в Украине
- документ, в котором собраны факты раздробленности сектора ВСиВО одной страны ВЕКЦА.

Итоги работы:

Преобразования в области политики, содействующие сотрудничеству муниципалитетов для повышения эффективности оказываемых услуг водоснабжения и водоотведения, и, в конечном итоге, внедрение таких механизмов сотрудничества.

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

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

Цели:

Целью настоящего проекта является оказание содействия национальному диалогу по вопросам финансирования инфраструктуры водоснабжения и водоотведения путем оказания поддержки правительствам стран ВЕКЦА в разработке отраслевых стратегических финансовых планов. Это обеспечит наиболее эффективное использование имеющихся финансовых ресурсов и облегчит доступ к средствам доноров и МФО для достижения ЦРТ по водоснабжению и санитарии.

Исходная информация:

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

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

Использование указанных инструментов не сводится к чисто техническим результатам: задействовав все основные заинтересованные стороны, имеющие отношение к финансированию природоохранной инфраструктуры, они служат основой конструктивного диалога и ведут к заключению соглашений, способствующих эффективной реализации программ, повышению качества услуг и достижению целей охраны окружающей среды. При условии их надлежащей разработки, финансовые стратегии помогают мобилизовать дополнительные доходы от потребителей воды и финансирование из государственных бюджетов, от доноров, МФО и частного сектора. В некоторых случаях результаты этой работы включаются министерствами финансов в среднесрочный прогноз расходов; они также могут иметь положительное значение для разработки и реализации стратегий снижения уровня бедности.

В прошлом данная методология успешно применялась для оказания содействия правительствам нескольких стран ВЕКЦА в финансовом планировании (Молдовы, Казахстана, Армении, Грузии, Украины и некоторых регионов Российской Федерации). Последние мероприятия в Молдове и Армении были проведены в рамках работы Водной инициативы ЕС в ВЕКЦА и при активной поддержке ЕК и государств-членов ЕС.

Мероприятия:

Конкретные мероприятия, которые будут осуществляться в 2009 г., станут частью национальных диалогов по вопросам отраслевой политики в ВКХ, которые Водная инициатива ЕС ведет в регионе ВЕКЦА:

- продолжение работы в Молдове с упором на интеграцию финансовой стратегии для сектора водоснабжения и водоотведения, разработанной в рамках предыдущего проекта, в среднесрочный прогноз расходов Министерства финансов, то есть путем разработки среднесрочного плана капиталовложений/действий и прочей документации, преследующей такую цель. Помощь в проведении этой работы была официально запрошена Министерством местной публичной администрации Молдовы, и проект начнется после того, как после выборов будет сформировано новое Правительство Молдовы.
- продолжение работы в Кыргызстане, где в рамках диалога по вопросам отраслевой политики разработана финансовая стратегия для сектора водоснабжения и водоотведения. Работа будет сосредоточена на разработке новой отраслевой стратегии, за содействием в подготовке которой Правительство обратилось в СРГ ПДООС.

Результаты всех этих мероприятий будут представлены и распространены в рамках ежегодных совместных встреч Группы старших должностных лиц по реформированию водопроводно-канализационного хозяйства в странах ВЕКЦА СРГ ПДООС и Рабочей группы по странам ВЕКЦА Водной инициативы ЕС.

Результаты:

- Два отчета о демонстрационных проектах, в которых будут определяться меры, которые следует принять для достижения согласованных целей политики оказания услуг водоснабжения и водоотведения;
- несколько семинаров по мерам отраслевой политики с участием основных государственных и негосударственных заинтересованных сторон в двух странах для достижения консенсуса по целям политики водоснабжения и водоотведения, способу их финансирования и ассигнованиям, которые должны быть предусмотрены в среднесрочных бюджетах для финансирования сектора.

Итоги работы:

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

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

Цели:

Этот проект имеет своей целью оказание содействия диалогам по отраслевой политике финансирования сектора водоснабжения и водоотведения (в частности инфраструктуры водоснабжения и водоотведения, но не только ее) путем создания необходимых аналитических инструментов и оказания поддержки правительствам стран ВЕКЦА в разработке отраслевых стратегических финансовых планов. Это обеспечит наиболее эффективное использование имеющихся финансовых ресурсов и облегчит доступ к средствам доноров и МФО для достижения ЦРТ по водоснабжению и санитарии и других целей в области политики сектора водоснабжения и водоотведения.

Исходная информация:

Работа по составлению стратегических финансовых планов для сектора водоснабжения и водоотведения в странах ВЕКЦА ведется последние десять лет, и она повлияла на программу реформ в ряде стран. Методология ФИЗИБЛ служит полезным инструментом в этой работе, однако еще предстоит далее повысить ее удобство для пользователей и расширить сферу ее применения. Еще важнее то, что растет потребность в более комплексном подходе к финансированию сектора водоснабжения и водоотведения (то есть ВКХ, орошения, противопаводковых мероприятий и т.д.). На это указывают тенденция к увеличению дефицита водных ресурсов во многих регионах, а также ожидаемое воздействие изменения климата на круговорот воды и вытекающие из этого потребности в инфраструктуре. На необходимость расширения работы в этом направлении также указано на ряде встреч на уровне экспертов, в частности встрече Рабочей группы по странам ВЕКЦА Водной инициативы ЕС.

Мероприятия:

- Семинар на уровне экспертов для определения целей и сферы охвата работ и существующих способов их проведения;
- работа по повышению удобства ФИЗИБЛ для пользователей, что будет способствовать ее более широкому распространению и применению в регионе;

- охват методикой финансовой стратегии основных расходов на управление сектором (то есть расходов систем управления, необходимых для управления сектором ВСиВО);
- расширение методики финансовой стратегии для сектора водоснабжения и водоотведения также на другие направления комплексного управления водными ресурсами (КУВР) в одной из стран ВЕКЦА (возможно, Армении), и создание условий для проведения соответствующего политического диалога.

Результаты:

- усовершенствованная модель ФИЗИБЛ
- документ о расходах на управление сектором водоснабжения и водоотведения
- несколько мероприятий в рамках политического диалога в одной из стран ВЕКЦА
- страновое ситуационное исследование.

Итоги работы:

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

ПРОГРАММНЫЙ КОМПОНЕНТ 2: РЕФОРМА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

(А) СОВМЕСТНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР И РЭЦ ВЕКЦА

ПРОЕКТ СП/2.1.2: ДЕНЕЖНЫЕ ВЗЫСКАНИЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Цель:

Оказание содействия странам ВЕКЦА в рационализации и внедрении системы гражданско-правовых денежных санкций и режимов экологической ответственности. Если говорить конкретнее, в рамках проекта

- будут разработаны и опробованы в рамках пилотных проектов новые методы расчета административных штрафов на основе широкого набора критериев, в частности экономической выгоды, извлекаемой из отсрочки издержек на соблюдение требований и уклонения от них, серьезности нарушений и спектра факторов, характеризующих оператора. Это позволит обеспечить эффективное и справедливое устранение несоблюдения требований;
- будут использоваться как ориентиры подходы, принятые в ЕС и других странах ОЭСР, с тем чтобы помочь странам ВЕКЦА в модернизации их законодательства и методологии исчисления, устранения и (или) возмещения ущерба окружающей среде.

Исходная информация:

СРГ ПДООС проделала большую работу, направленную на оказание помощи природоохранным органам стран ВЕКЦА в модернизации экономических инструментов охраны окружающей среды, в частности платежей за загрязнение и продукцию. Признавая необходимость дальнейшего усиления финансовых стимулов к надлежащему экологическому поведению, страны ВЕКЦА обратились за помощью в реформировании двух других ключевых инструментов предупреждения природоохранных нарушений и рисков.

1) Административные денежные взыскания. Денежные взыскания (штрафы) являются самым распространенным инструментом природоохранного правоприменения в странах ВЕКЦА. Однако они повсеместно считаются слишком незначительными для того, чтобы быть сдерживающим фактором: многие правонарушители предпочитают платить штрафы, так как они «меньшее зло». Отсутствуют аналитические инструменты оценки финансовой выгоды в результате несоблюдения требований (и юридические способы ее взыскания), а также учета тяжести нарушений и финансовой приемлемости штрафов, что ставит под угрозу соразмерность и справедливость санкций и оставляет возможности для злоупотреблений. В международной практике используется несколько методов определения административных штрафов (в частности, достойна упоминания система, применяемая Агентством по охране окружающей среды США).

2) *Экологическая ответственность.* Ответственность за нанесение ущерба окружающей среде является важным аспектом принципа «загрязнитель платит». Угроза того, что предприятию придется возмещать ущерб, становится мощным стимулом к предупреждению регулярных и случайных выбросов/сбросов загрязнения, так как для загрязнителя она связана с финансовой ответственностью за воздействие, оказываемое им на окружающую среду. Понятие экологической ответственности включает в себя вред, причиняемый водным ресурсам, почве, среде обитания и видам растений и животных, равно как и «традиционный ущерб», причиняемый частным лицам (экономические убытки, личный вред и имущественный ущерб). В то время как в странах ЕС вопросы экологической ответственности приобретают все большее значение в связи с выполнением Директивы ЕС об ответственности за ущерб окружающей среде (2004/35/ЕС), в ВЕКЦА эта система по-прежнему недостаточно развита. В режимах экологической ответственности стран ВЕКЦА основное внимание уделяется расчету размера экологического ущерба в целях его денежного возмещения (которое, по сути, служит взысканием), а не устранению ущерба, ограничению его воздействия на окружающую среду и предотвращению дальнейшего ущерба. Компетентные органы должны опираться при расчете ущерба на научные методики, которые носят по большей части теоретический характер.

Мероприятия:

Данный проект включает в себя два основных направления: (1) выработка методических указаний по исчислению и наложению административных денежных санкций и (2) оказание содействия в реформировании систем ответственности за нанесение ущерба окружающей среде. Мероприятия, касающиеся денежных санкций, полностью выполняются Секретариатом ОЭСР. Что касается режимов ответственности, в реализации проекта участвуют как Секретариат ОЭСР, так и РЭЦ ВЕКЦА.

Мероприятия Секретариата ОЭСР

Экологическая ответственность. По просьбе природоохранных органов стран ВЕКЦА Секретариат СРГ ПДООС подготовил документ для обсуждения «Экологическая ответственность за причинение ущерба природным ресурсам в странах ОЭСР: понятие и основные подходы». Государственные должностные лица и эксперты стран ВЕКЦА использовали этот документ в обсуждении (на ежегодной встрече региональной Сети по реализации программ природоохранного регулирования REPIN) приоритетов реформы систем экологической ответственности в их странах. Они обратились в Секретариат с просьбой отразить эти приоритеты в методическом документе, который послужит вкладом СРГ ПДООС в Конференцию на уровне министров «Окружающая среда для Европы» 2011 г.

Методический документ, который предлагается подготовить в рамках этого проекта, также будет опираться на результаты обзора правовой основы и практики привлечения к ответственности за экологический ущерб, действующих в странах ВЕКЦА, который, как ожидается, к середине 2010 г. будет проведен региональными экологическими центрами (РЭЦ) ВЕКЦА.

На основе дискуссии, состоявшейся на встрече Сети REPIN, Секретариат разработает методический документ для стран ВЕКЦА, в котором будет *рассматриваться переориентация режимов экологической ответственности стран ВЕКЦА на ликвидацию последствий экологического ущерба.* С этой целью в нем должны быть рассмотрены следующие приоритетные вопросы, определенные государственными должностными лицами и экспертами стран ВЕКЦА:

- Как улучшить расследование случаев экологического ущерба и определение ответственных сторон?
- Как регулировать вопрос предотвращения экологического ущерба?

- Как определять охват мероприятий по ликвидации последствий экологического ущерба (на примере по меньшей мере одного компонента окружающей среды)?
- Как обеспечить контроль за мерами по ликвидации последствий экологического ущерба?
- Как поощрять широкое участие заинтересованных сторон и общественности?
- Каким образом обеспечить наличие ресурсов для ликвидации последствий экологического ущерба (страхование, финансовые гарантии, залоги и т.д.)?

Проект методического документа будет подготовлен к сентябрю 2010 г. и будет обсуждаться на региональной встрече экспертов в ноябре-декабре 2010 г. После этого он будет окончательно доработан и представлен для одобрения на ежегодной встрече Сети REPIN в первой половине 2011 г.

Денежные взыскания. В 2009 г. Секретариат СРГ ПДООС подготовил *методический документ*, в котором странам ВЕКЦА предлагается методология расчета и наложения административных штрафов. Она представляет собой адаптацию признанных международных методов (применяемых в частности в США и Великобритании) к реалиям правовой и институциональной основ региона. Впервые она была представлена и обсуждалась на региональной встрече на уровне экспертов в марте 2009 г. в Таллинне (Эстония), а после этого была одобрена на ежегодной встрече региональной Сети по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN).

Секретариат предлагает использовать во второй фазе проекта пример страны ВЕКЦА, в которой уже действуют административные штрафы для юридических лиц, с тем чтобы продемонстрировать применение методологии при расчете административных штрафов с учетом экономической выгоды несоблюдения требований и серьезности нарушений, а также факторов, характеризующих промышленного оператора. Пилотным ситуационным исследованием предусматриваются следующие виды деятельности:

- Обзор действующих норм законодательства (Кодекса об административных правонарушениях) и действующей практики наложения административных штрафов за экологические нарушения (в частности их увязки с системами платежей за загрязнение и возмещение экологического ущерба). Будут проведены встречи с представителями контрольно-надзорных природоохранных органов, судов, промышленных предприятий, а также негосударственными экспертами.
- Отбор 3-4 показательных случаев недавно совершенных серьезных экологических нарушений, административные штрафы за которые рассчитаны, и расчет, с использованием фактических данных этих примеров, «альтернативных» (воображаемых) штрафов на основе методических рекомендаций Секретариата СРГ ПДООС.
- Выработка конкретных рекомендаций для стран по повышению действенности административных штрафов.
- Проведение семинара заинтересованных сторон с участием представителей природоохранных органов, а также представителей министерств финансов и юстиции для обсуждения результатов исследования и проекта рекомендаций.
- Подготовка отчета о пилотном ситуационном исследовании.

Мероприятия РЭЦ ВЕКЦА

РЭЦ ВЕКЦА проведут обзор правовых основ, определяющих экологическую ответственность, и механизмы их применения в странах ВЕКЦА. В рамках этой работы будут собраны и проанализированы примеры судебных дел, связанных с режимами экологической ответственности. Секретариат ОЭСР будет оказывать содействие РЭЦ ВЕКЦА, в частности:

(i) представит комментарии к методологии проведения обзора, (ii) организует ее обсуждение на ежегодной встрече Сети REPIN и (iii) представит комментарии к проекту отчета.

Результаты:

В 2010 г. предусматривается получение следующих результатов:

- (i) Секретариат ОЭСР
 - По тематике «денежные взыскания»: Секретариат проведет страновой анализ и консультации с заинтересованными сторонами и подготовит отчет о пилотном ситуационном исследовании (на английском и русском языках) для распространения посредством Сети REPIN;
 - По тематике «экологическая ответственность»: Секретариат представит методический документ, содержащий стратегические рекомендации для стран ВЕКЦА, и будет участвовать в подготовке и организации региональной встречи на уровне экспертов, в которой примут участие эксперты ОЭСР и РЭЦ ВЕКЦА;
- (ii) РЭЦ ВЕКЦА
 - проведут обзор систем экологической ответственности, действующих в регионе ВЕКЦА.

Выгоды/ итоги работы:

Усовершенствованная практика расчета административных штрафов усилит их профилактическое действие, обеспечивая при этом соразмерность и справедливость карательного эффекта от их применения в ВЕКЦА. Реформа системы экологической ответственности в странах ВЕКЦА будет стимулировать предприятия к принятию мер по предупреждению аварий, имеющих экологические последствия, будет способствовать устранению экологического ущерба и созданию равных условий и позволит задействовать новых партнеров, таких как банки и страховые компании, в поощрение устойчивой охраны окружающей среды.

ПРОЕКТ СП/2.2.3: РЕЙТИНГ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ

Цель:

Настоящий проект имеет своей целью далее содействовать применению систем рейтинга природоохранной деятельности предприятий в странах ВЕКЦА.

Исходная информация:

Результаты природоохранного регулирования в регионе ВЕКЦА улучшаются, но все еще остаются скромными. Большинство предприятий сосредоточены на немедленном получении прибыли, и в регионе наблюдается повсеместное несоблюдение требований. Существует необходимость корректировки системы стимулов для сектора производства товаров и услуг без увеличения издержек контроля и правоприменения. Государство осуществит эту цель, если традиционная политика правоприменения, основанная на инспектировании и наложении санкций, будет дополняться новыми инструментами. В частности, представление информации заставит общественность и рынок реагировать на случаи загрязнения и несоблюдение требований в целом. Последнее десятилетие все больше стран используют инструменты политики, основанные на информации. ОЭСР поощряет такой подход в своей работе над

Регистрами выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ (РВТЗВ). Поскольку РВТЗВ довольно ресурсоемки, возникли упрощенные системы ранжирования деятельности и раскрытия информации, которые иногда сводятся к перечням предприятий, не соблюдающих природоохранные требования. Влияние этих систем на деятельность предприятий представляется позитивным. Кроме того, упрощенные системы сопряжены с меньшими издержками.

В 2003-2007 гг. Сеть REPIN содействовала распространению лучшей международной практики рейтинга природоохранной деятельности предприятий и раскрытия информации. В первой фазе Секретариат провел технико-экономическое обоснование в Украине. Впоследствии система была внедрена на пилотной основе в Львовской области Украины и весьма позитивно повлияла на предприятия. На Девятой ежегодной встрече (16-18 июня 2008 г.) члены REPIN предложили продолжить работу в этой сфере в форме регионального политического диалога и дальнейшего внедрения систем рейтинга на уровне стран.

Мероприятия:

Мероприятия Секретариата ОЭСР

На основе уроков, вынесенных из пилотного проекта в Украине, Секретариат ОЭСР разработает документ с набором рекомендаций как стратегического, так и методического характера по внедрению системы. Разработанный документ будет обсужден с членами Сети REPIN. В документе будут охарактеризованы преимущества и недостатки системы, критерии и алгоритм рейтинга предприятий, необходимость и методы адаптации системы к приоритетам общенационального и территориального уровней и способы раскрытия информации.

Мероприятия РЭЦ ВЕКЦА

РЭЦ ВЕКЦА оценят целесообразность внедрения системы в других странах региона. Это предполагает проведение документарных обзоров и работу с центральными и территориальными органами стран.

Результаты:

В 2010 г. предусматриваются следующие результаты: (i) Секретариат ОЭСР представит методический документ по рейтингам природоохранной деятельности предприятий. По итогам этой работы, РЭЦ ВЕКЦА разработают технико-экономические обоснования в 1-2 наиболее промышленно развитых странах региона, например, Азербайджане, Кыргызстане, Узбекистане или Беларуси.

Итоги работы:

Система рейтинга позволит повысить уровень влияния общественного мнения на предприятия и, таким образом, подтолкнуть их к более высоким экологическим результатам. Повышая прозрачность, система также стимулирует к добросовестности государственных должностных лиц, осуществляющих регулирование и правоприменение, и обеспечивает равные условия конкуренции для предприятий. Наконец, проект поможет странам сократить административные издержки инспектирования и правоприменения.

ПРОЕКТ СП/2.2.4: ПРОГРАММЫ ПОДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛА ИНСПЕКЦИЙ

Цели:

Настоящий проект имеет своей целью содействовать структурированному подходу к подготовке экологических инспекторов и облегчить сетевое взаимодействие специализированных институтов в регионе ВЕКЦА между собой и с аналогичными организациями стран ОЭСР и ЦВЕ.

Исходная информация:

В рамках рабочей программы 2003-2007 гг. Секретариат СРГ ПДООС организовывал многочисленные мероприятия по подготовке персонала и передаче ноу-хау на уровне субрегионов (например, на Кавказе) и стран, в частности в Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, России и Украине. Обучено в общей сложности около 300 человек. Большинство мероприятий по подготовке персонала проводилось в сотрудничестве с РЭЦ ВЕКЦА или при их технической поддержке. Программа подготовки персонала базировалась на «Практическом пособии по совершенствованию экологических инспекций», представляющем собой всеобъемлющее руководство, в котором нашли отражение современная теория и практика поощрения, мониторинга и обеспечения соблюдения природоохранных требований. Программа дала позитивный эффект, и, в результате, Секретариат и его партнеры в ВЕКЦА столкнулись с ростом спроса на подготовку персонала, который трудно удовлетворить, если не увеличится количество инструкторов и не будет создан механизм, который позволит инструкторам постоянно обновлять программы подготовки персонала и учебные материалы.

Мероприятия:

В 2010 г. мероприятия проекта будут следующими:

- (i) завершение разработки методического документа о минимальных квалификационных критериях экологического инспектора и механизмах развития уровня квалификации;
- (ii) продолжение мероприятий по подготовке персонала на уровне стран и содействие обмену информацией между инструкторами и учебными заведениями.

Мероприятия Секретариата ОЭСР

Секретариат ОЭСР будет работать со странами над выработкой единого мнения по минимальным квалификационным критериям экологического инспектора и механизмам развития компетенции. Будет окончательно доработана методология определения приоритетов подготовки персонала и принятия устойчивых программ подготовки персонала, занимающегося вопросами охраны окружающей среды, в регионе. С этой целью в первой половине 2010 г. будут организованы электронные дискуссии, а после этого их результаты будут кратко изложены в методологическом документе, который будет дополняться справкой для руководящих сотрудников.

Мероприятия РЭЦ ВЕКЦА

РЭЦ ВЕКЦА помогут местным инструкторам тиражировать подготовку персонала и будут содействовать сетевому взаимодействию инструкторов. Основной целевой группой обучения являются территориальные контрольно-надзорные природоохранные органы. Фаза тиражирования будет включать в себя следующее:

- оценка потребностей в подготовке персонала и разработка среднесрочной программы подготовки персонала;
- составление повестки дня и адаптация учебных материалов, как минимум, для 3-4 модулей;
- определение лиц, которые будут проходить обучение;
- проведение учебных сессий в соответствии с потребностями конкретных получателей.

Кроме того, будет использоваться веб-портал, созданный для ведения процесса подготовки персонала. Портал обеспечивает доступ по принципу «единого окна» к соответствующим материалам как на английском, так и русском языках и позволит инструкторам обмениваться учебными материалами, практическим опытом и примерами, которые будут использоваться в учебном процессе.

В рамках реализации проекта Секретариат ОЭСР будет оказывать содействие РЭЦ ВЕКЦА посредством (i) участия в разработке адаптированных программ подготовки персонала; (ii) подготовки на месте работы, в ограниченной степени, инструкторов из стран ВЕКЦА.

Результаты:

Секретариат ОЭСР представит следующие результаты:

- заключительный вариант методического документа об уровне квалификации и развитии компетенции экологического инспектора, в том числе методологии оценки потребностей в подготовке персонала;
- аналитическая записка для руководящего состава по вопросам оптимальной организации систем подготовки и переподготовки кадров.

РЭЦ ВЕКЦА представят следующее:

- веб-портал на двух языках для обмена учебными материалами, аналитическими отчетами и практическим опытом инструкторами и инспекторами;
- три документа об оценке потребностей в подготовке персонала на уровне стран;
- подготовка на территориальном уровне в общей сложности 90-110 человек.

Итоги работы:

Проект далее повысит уровень согласованности подходов к планированию и проведению экологического контроля в регионе ВЕКЦА и их согласованность с подходами, принятыми в странах ОЭСР. Это обеспечит «равные условия» применения нормативно-правовых требований и улучшит природоохранную деятельность предприятий. Проект укрепит потенциал ключевых организаций региона в том, что касается подготовки персонала в сфере экологических проверок, в частности одного или нескольких РЭЦ ВЕКЦА, и, таким образом, обеспечит распространение образцов надлежащей международной практики. Кроме того, в его рамках будет создан механизм обмена информацией, который позволит инструкторам постоянно узнавать о последних изменениях.

(B) МЕРОПРИЯТИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОЭСР**НАПРАВЛЕНИЕ 2.1: ИНСТРУМЕНТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ*****ПРОЕКТ 2.1.1 АНАЛИЗ ЭФФЕКТА РЕГУЛИРОВАНИЯ******Цель:***

Целью этого проекта является создание методологической основы для применения анализа эффекта регулирования в странах ВЕКЦА, в частности в том, что касается определения стоимости соответствия новым нормативно-правовым требованиям.

Исходная информация:

Анализ эффекта регулирования (АЭР) позволяет улучшить процесс законотворчества и обеспечить максимально возможную реалистичность и применимость природоохранных требований. В странах ВЕКЦА законодательные акты первого поколения разрабатывались и вводились в действие в рамках «технократического» процесса, который мало отражал потребность в консультациях с заинтересованными сторонами и анализ затрат и выгод, с тем чтобы можно было оценить целесообразность требований. Такой подход оказался контрпродуктивным в том, что касается достижения соблюдения требований. АЭР по-прежнему проводится в единичных случаях и, как правило, носит весьма узкий характер: определяется, главным образом, стоимость для государства обеспечения выполнения нового законодательства. В соответствии с государственной политикой поощрения предпринимательства и привлечения иностранных инвестиций в законотворческом процессе все больше учитываются интересы регулируемого сообщества и нормативные требования более не «спускаются сверху» на субъекты контроля. Вместе с тем, потенциал для проведения АЭР весьма низок. Представители стран ВЕКЦА в Сети REPIN указали на высокую потребность в проекте такого рода.

Мероприятия:

В 2010 г. Секретариат выявит основные пробелы в применении АЭР в регионе ВЕКЦА и проведет инвентаризацию методик определения затрат по обеспечению нормативного соответствия, применяемые в странах ОЭСР, а также уроки, вынесенные из их применения. Будет проведена региональная встреча для обсуждения возможностей и препятствий, связанных с внедрением международной практики АЭР в условиях региона.

Результаты:

В 2010 г. Секретариат ОЭСР представит проект обзора подходов и методик, используемых в процессе АЭР в странах ОЭСР.

Итоги работы:

Этот проект поможет странам ВЕКЦА продвинуться вперед в принятии экологических законов «второго поколения» и, таким образом, развить правовую основу, привязанную к социально-экономической конъюнктуре страны. Кроме того, он поможет достичь лучших результатов в процессе сближения с экологическим законодательством ЕС.

НАПРАВЛЕНИЕ 2.2: ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОПОРЯДКА***ПРОЕКТ 2.2.1: ПЛАНИРОВАНИЕ КОНТРОЛЯ НА БАЗЕ АНАЛИЗА РИСКОВ******Цель:***

Помощь природоохранным органам стран ВЕКЦА в сокращении загрязнения из точечных источников путем поддержки более действенной и эффективной с точки зрения затрат системы мониторинга (инспектирования) соблюдения требований, нацеленной на промышленные предприятия, деятельность которых сопряжена с повышенным экологическим риском и/или несоблюдением требований в прошлые периоды. Это будет сделано путем расширения действующих, главным образом, отраслевых подходов и учета в них критериев, характеризующих конкретные объект, применяемых в странах ОЭСР. Будет осуществлен пилотный проект в одной из промышленно развитых стран ВЕКЦА, возможно, Украине, и его результаты будут распространены в других странах ВЕКЦА. Эта работа будет проводиться на основе методологии, ранее разработанной Секретариатом на базе опыта стран ОЭСР.

Исходная информация:

В странах ВЕКЦА инспекционная деятельность, как правило, регулируется законами и нормативными актами, наделяющими природоохранные органы ограниченной гибкостью в оказании влияния на сокращение загрязнения с минимальными затратами. Ведомственные ресурсы часто расточаются под влиянием местной политической повестки дня, тогда как проблемы серьезного несоблюдения требований и риска загрязнения остаются нерешенными. Во многих странах частота проверок ограничивается по закону одной проверкой в год или два года, независимо от воздействия, оказываемого на окружающую среду регулируемые объектами. В результате, растет количество промышленных аварий и инцидентов, имеющих серьезные социальные и экологические последствия.

Во многих странах ОЭСР четко просматривается тенденция организации системы контроля исходя из анализа рисков. Опасность для окружающей среды и экологические показатели хозяйствующих субъектов являются двумя основными факторами планирования проверок. Существует несколько методов количественной оценки указанных двух факторов посредством ряда показателей (например, Система оценки оператора и риска загрязнения в Великобритании).

В рамках проекта укрепления потенциала в Грузии Секретариат СРГ ПДООС оказал содействие Инспекции по охране окружающей среды страны в совершенствовании процедур планирования проверок на базе анализа рисков. В 2008 г. Секретариат разработал краткое «Руководство по государственному инспектированию охраны окружающей среды в Грузии» и более детальное «Руководство по планированию и определению приоритетов инспектирования стационарных источников загрязнения в Грузии». Эти документы создают методологическую базу, которая в большой степени применима в других странах ВЕКЦА и которую необходимо дополнительно опробовать на практике и шире распространять.

Мероприятия:

В рамках предлагаемого проекта методология будет внедрена, на основе образцов лучшей практики, наработанной странами ОЭСР, в одной из стран ВЕКЦА, в которой не существует законодательных ограничений на частоту проведения проверок. Государственная экологическая инспекция Украины выразила заинтересованность в реализации подобного пилотного проекта. Украина хорошо подходит для пилотного опробования методов планирования на базе анализа рисков, поскольку ее правовой базой устанавливается меньше ограничений, чем в других странах, а промышленное загрязнение остается серьезной экологической проблемой. Ранее Секретариат ОЭСР/СРГ ПДООС сотрудничал с украинскими

властями и сообществом НПО в опробовании новаторского инструмента экологической политики – рейтинга и обнародования природоохранной деятельности предприятий – который, помимо того, что он довольно серьезно изменил деятельность промышленных предприятий, выявил ограничения действующих методов планирования инспекционной деятельности.

В рамках пилотного ситуационного исследования предусматриваются следующие конкретные виды деятельности:

- обзор действующих положений законодательства и существующей практики планирования экологических проверок (в частности учета экологического риска конкретных объектов и соблюдения требований ими);
- «тонкая настройка» методологии проведения адресных проверок на базе анализа рисков в тесном сотрудничестве с отобранным контрольно-надзорным природоохранным органом;
- применение согласованных критериев определения приоритетов на базе анализа рисков к регулируемому сообществу;
- разработка на основе новой методологии проекта плана проверок (на 2011 г.);
- выработка страновых рекомендаций по повышению действенности мониторинга соблюдения природоохранных требований на основе уроков, извлеченных из процесса пилотного таргетирования проверок;
- проведение семинара заинтересованных сторон для обсуждения результатов и значения пилотного проекта;
- подготовка отчета о пилотном ситуационном исследовании;
- представление результатов другим страна ВЕКЦА на встрече Сети REPIN.

Результаты:

Предусматривается получение следующих результатов:

- семинар заинтересованных сторон внутри страны, возможно, с участием внешних экспертов;
- отчет о пилотном ситуационном исследовании (на английском и русском языках) для распространения через Сеть REPIN.

Итоги работы:

Внедрение практики экологического контроля с учетом риска в ВЕКЦА увеличит вероятность обнаружения правонарушений и повысит эффективность всей деятельности в области экологического контроля (в частности поощрения соблюдения требований и правоприменения), осуществляемой природоохранными органами стран ВЕКЦА.

ПРОЕКТ 2.2.2: ПОКАЗАТЕЛИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Цель:

Оказание содействия странам ВЕКЦА в совершенствовании деятельности контрольно-надзорных природоохранных органов и совершенствовании измерения их деятельности посредством межстрановых сопоставлений.

Исходная информация:

Исходя из потребностей стран ВЕКЦА, в рамках предыдущей рабочей программы Секретариат СРГ ПДООС начал работу в области оценки контрольно-надзорной деятельности (КНД), в том числе по оптимизации системы показателей контрольно-надзорных природоохранных органов (КНО). В частности Секретариат провел обзор подходов оценки деятельности КНО и показателей, используемых в международной практике. Эта работа велась в тесном сотрудничестве с Международной сетью по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению. На основе методического документа, разработанного в результате этого сотрудничества, был проведен обзор показателей КНД, используемых в Армении и России. Обзор показал их определенное сближение с международными показателями. Вместе с тем, был выявлен ряд структурных недостатков, наиболее серьезными из которых являются следующие:

- отсутствие взаимосвязи между измерением деятельности и планированием деятельности;
- превратное толкование показателей КНД, когда показатели интенсивности деятельности используются как «целевые показатели». В результате, эффективность контрольно-надзорных природоохранных органов часто ассоциируется с большим числом наложенных санкций, в частности штрафов и других денежных санкций;
- недостаточная стандартизация терминологии и процедур оценки эффективности, что ведет к неверному толкованию данных и создает возможности для манипулирования ими;
- преобладание простого описания, а не анализа данных контрольно-надзорной деятельности;
- ограниченный охват цикла регулирования, который, например, выражается в отсутствии показателей, характеризующих деятельность по разъяснению природоохранных требований и уголовному правоприменению;
- упор на интенсивность деятельности при меньшем внимании к затраченным ресурсам (например, кадровым, материальным и финансовым ресурсам, выделяемым на выполнение конкретных задач), что не позволяет должным образом оценивать эффективность деятельности в сопоставлении с затратами.

Для решения некоторых из этих проблем Секретариат разработал рекомендательный документ по оценке результатов контрольно-надзорной деятельности в странах ВЕКЦА. Страны ВЕКЦА запросили дополнительные методологические указания по выполнению этих рекомендаций.

Мероприятия:

В 2010 г. секретариат подготовит детальное описание показателей, определенных странам ВЕКЦА для дальнейшего использования, и предоставит методологические инструкции по сбору, проверке данных и управлению данными. Будет проведена встреча на уровне экспертов для обсуждения проекта рекомендаций. Продолжится сотрудничество с сетями IMPEL и INECE по данной проблематике, в частности участие в глобальном распространении ноу-хау.

Результаты:

Будет подготовлено и согласовано со странами ВЕКЦА методологическое руководство по применению показателей.

Итоги работы:

Показатели деятельности (и межстрановое сопоставление, которое станет возможным после определения показателей) служат средством мониторинга деятельности, выработки политики и обеспечения прозрачности и подотчетности деятельности контрольно-надзорных природоохранных органов.

НАПРАВЛЕНИЕ 2.3: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И ФИНАНСИРОВАНИЕ**ПРОЕКТ 2.3.1: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПРИРОДООХРАННЫХ МИНИСТЕРСТВ****Цель:**

Оказание содействия странам ВЕКЦА в укреплении институционального потенциала природоохранных министерств. Главным объектом работы на национальном уровне по этому проекту является группа стран, получающих кредиты Международной ассоциации развития.

Проект базируется на результатах предыдущей деятельности – в частности, на диалоге по стратегии и тактике институционально укрепления в Грузии и системе оценки хода достижения Цели 1 Стратегии экологических партнерств для стран ВЕКЦА.

Исходная информация:

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

В регионе ВЕКЦА понятие «институциональные рамки» традиционно ассоциируется с организационной схемой и наличием материальных и кадровых ресурсов. В результате, «институциональные реформы» зачастую сводятся к реорганизации органов государственного управления, а «развитие потенциала» понимается как закупка оборудования и подготовка сотрудников. Это противоречит современному восприятию понятия «институты управления». В этой связи, необходим радикальный пересмотр подходов к оценке институционального потенциала.

С целью внедрения нового, системного подхода, секретариат ОЭСР провел начальную аналитическую работу и разработал проект методического пособия по самооценке уровня институционального потенциала в природоохранном секторе. Пособие обсуждает основные функции в сфере природоохранного управления и приводит набор качественных ориентиров по всем основным блокам институционального потенциала (в т. ч. профессиональной подготовке сотрудников, качества внутриведомственной организации и управления, структур

управления и взаимодействия заинтересованных сторон, а также общих рамок деятельности). Апробации предложенного метода проводится на примере Армении, по результатам которой разработан отчет. Пример Молдовы послужил для иллюстрации возможной связи между оценкой потенциала и процессами социально-экономического планирования на национальном уровне. Также секретариат поддержал усилия Министерства экологии и природных ресурсов Молдовы по разработке Плана институционального развития. На основании этого опыта, подготовлено ситуационное исследование. В Грузии начата работа по исследованию институциональных аспектов реформы системы природопользования.

Мероприятия:

В 2010 г. планируются следующие мероприятия:

- Дальнейшее опробование методологии оценки институционального потенциала природоохранных министерств и проведение серии диалогов по вопросам отраслевой политики в Армении, Грузии и Молдове;
- начало сбора и анализа данных для отчета о мониторинге прогресса к конференции в Астане и проведение консультаций с заинтересованными сторонами, в частности на встрече в конце 2010 г.⁴

Результаты:

В 2010 г. предусматриваются следующие результаты:

- (i) заключительная версия методологии системного подхода к оценке институционального потенциала в области охраны окружающей среды;
- (ii) аналитические справки и отчеты о страновых диалогах по вопросам отраслевой политики;
- (iii) план оценочного отчета с комментариями к конференции в Астане и вспомогательные инструменты сбора данных (аналитические вопросники);
- (iv) элементы базы данных по прогрессу, достигнутому после Белградской конференции.

Итоги работы:

Этот проект позволит измерить уровень институционального развития природоохранных органов, что даст возможность точнее определять потребности в укреплении потенциала и эффективнее использовать как государственные бюджеты, так и внешнюю помощь.

⁴ Секретариат подготовил детальное описание структуры и процесса подготовки отчета.

ПРОЕКТ 2.3.2: СРЕДНЕСРОЧНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ЛУЧШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ В ПРИРОДООХРАННОМ СЕКТОРЕ

Цель:

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

Исходная информация:

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

Основная проблема внедрения СПР, в особенности в природоохранном секторе, связана с подготовкой стабильных и экономически обоснованных программ расходов на природоохранные цели для включения их в процесс СПР и ежегодного финансирования. Сюда относятся:

- проблемы, связанные с реалистичным расчетом стоимости программ (как в отношении инвестиций, так и в отношении эксплуатационных расходов и расходов на техническое обслуживание);
- установление программных целей и показателей для проведения мониторинга и оценки реализации программ;
- координация программ, реализуемых совместно с другими министерствами, имеющими природоохранные полномочия.

Вследствие слабого планирования экологических программ, основным источником финансирования во многих странах ВЕКЦА продолжают оставаться экологические фонды (там, где они существуют) или помощь доноров.

Институциональный потенциал, в том числе техническая экспертиза, жизненно необходимы для достижения соответствующего бюджетного финансирования экологических программ в контексте процесса СПР. Обучение принципам подготовки программ, постановки задач и определения показателей эффективности могут оснастить сотрудников министерства экологии знаниями и навыками, которые повысят их конкурентоспособность. Министерства финансов, а также другие министерства, имеющие природоохранные полномочия, также должны участвовать в программах по укреплению потенциала.

Также политическая поддержка и приверженность общим целям со стороны высокопоставленных лиц крайне важны для более эффективного планирования бюджетов.

Мероприятия:

В 2009 г. секретариат сосредоточил свои усилия на проведении регионального исследования «Среднесрочное планирование бюджетных расходов в контексте природоохранной деятельности». Хотя исследование посвящено ситуации в странах ВЕКЦА, анализ будет включать сравнение с наилучшей практикой стран ОЭСР в данной сфере. Цель этой работы – помочь странам ВЕКЦА в овладении передовым опытом в сфере бюджетного финансирования природоохранных программ. Исследование положит начало подготовке политических рекомендаций по интеграции природоохранного сектора в процесс среднесрочного планирования бюджетных расходов. Отчет по результатам исследования будет обсуждаться на совещании экспертов весной 2010 г. На Конференции министров «Окружающая среда для Европы», которая состоится в 2011 г. в Астане, Казахстан, будут представлены политические выводы и рекомендации, подготовленные в ходе этой работы.

Во время однодневного семинара по интеграции природоохранных вопросов в среднесрочное планирование расходов бюджета, приуроченного к ежегодной встрече Сети REFIN, страны обменялись опытом по внедрению СПР и подчеркнули важность этой работы для лучшей реализации природоохранных программ. Участники обсудили проект тематического вопросника и представили Секретариату рекомендации по процедуре запроса данных. Вопросник был послан министерствам финансов и министерствам экологии в августе 2009 г. и до конца нынешнего года, секретариат рассчитывает собрать информация, необходимую для регионального исследования.

В 2010 г. Секретариат СРГ ПДООС завершит это региональное исследование. Исходя из его результатов, Секретариат сформулирует рекомендации по внедрению СПР и проведет региональный диалог для их распространения в странах ВЕКЦА.

Помимо этого, начнется работа на уровне стран, направленная на то, чтобы помочь 1-2 странам (свою заинтересованность выразила Молдова) улучшить подготовку экологических программ, которые включаются в СПР, и калькуляцию расходов по ним.

Планируется подготовка персонала природоохранных органов Украины и Казахстана в области управления государственными финансами.

Результаты:

Будут получены следующие результаты:

- заключительная версия регионального обследования;
- отчет о встрече экспертов;
- аналитическая записка по СПР;
- начальный отчет по пилотному проекту;
- отчет и материалы семинаров обучения.

Итоги работы:

Проект поможет странам повысить предсказуемость бюджета и эффективнее использовать государственные финансовые средства в министерствах охраны окружающей среды.

(С) МЕРОПРИЯТИЯ РЭЦ ВЕКЦА

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

Настоящий проект имеет своей целью усовершенствовать механизмы, используемые природоохранными органами стран ВЕКЦА для раскрытия информации по предприятиям, предоставляемой в рамках процессов ОВОС и выдачи природоохранных разрешений.

Исходная информация:

Нормативно-правовая база по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в странах ВЕКЦА достаточно развита для надлежащего привлечения общественности к указанным процессам. Однако на практике применение соответствующих механизмов затруднено проблемами потенциала, особенно на территориальном уровне. В частности, это отсутствие информационной среды для раскрытия сведений по ОВОС и недостаточная подготовка должностных лиц и общественности, в частности НПО. В трансграничном контексте проблемы потенциала, препятствующие более полной реализации механизмов привлечения общественности, усугубляются тем, что взаимодействие между соседними странами не носит регулярный характер. Указанные проблемы относятся и к выдаче природоохранных разрешений, которая является следующей ступенью процесса оценки воздействия на окружающую среду. В результате складывается ситуация, в которой участие общественности в целом носит формальный, «процедурный» характер и редко влияет на принятие решений.

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

Работа, направленная на решение указанных проблем, дополнит и поддержит мероприятия, уже выполняемые в регионе рядом международных и местных партнеров, в частности Секретариатом Орхусской конвенции. К настоящему времени РЭЦ ВЕКЦА накопили богатый опыт в сфере участия общественности в ОВОС в соответствующих субрегионах. Например, РЭЦ России реализовал программу повышения потенциала НПО и местного населения в том, что касается их участия в процессе ОВОС проекта «Северный поток». Опыт Северного потока будет изучаться в этом проекте.

В рамках данного проекта РЭЦ ВЕКЦА планируют далее расширять доступ общественности к информации и привлекать общественность к ОВОС и процедуре выдачи природоохранных разрешений. Для этого потребуется оценить существующую ситуацию и потребности информирования общественности и организации соответствующей подготовки персонала.

Цели:

Настоящий проект имеет своей целью усовершенствовать механизмы, используемые природоохранными органами стран ВЕКЦА для раскрытия информации по предприятиям, предоставляемой в рамках процессов ОВОС и выдачи природоохранных разрешений.

Второй более узкой целью проекта является оценка потребностей в потенциале целевых групп для проведения необходимой подготовки персонала в сфере ОВОС и выдачи разрешений, равно как и принятия конкретных мер по раскрытию информации в регионе ВЕКЦА.

Мероприятия:

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

Если говорить конкретнее, будут выполняться следующие мероприятия:

- Оценка потребностей, связанных с укреплением потенциала, а также определение основных целевых групп и разработка программ обучения;
- подготовка анкеты, которая будет использоваться для оценки текущей ситуации в том, что касается раскрытия информации по ОВОС и природоохранным разрешениям;
- обсуждение анкеты с членами Сети по реализации программ природоохранного регулирования и доработка анкеты с учетом замечаний членов Сети;
- сбор и анализ информации;
- разработка общих рекомендаций и конкретных рекомендаций по изменению нормативно-правовой и институциональной систем в пилотной стране, которая будет отобрана;
- оценка целесообразности внедрения информационных технологий и прочих инструментов в отношении раскрытия ОВОС и природоохранным разрешениям;
- внедрение новых инструментов раскрытия ОВОС, в том числе информационных технологий;
- изучение практики участия общественности в проекте «Северный поток» в качестве пилотного примера для рассмотрения Конвенции Эспо.

Планируется продолжение указанных мероприятий, и будет выполнена программа по повышению потенциала. Кроме того, проект предполагает оказание странам ВЕКЦА помощи в использовании инструментов информационных технологий, внедрение которых позволит государственным органам стран ВЕКЦА публиковать информацию по ОВОС и природоохранным разрешениям на своих сайтах. Можно предположить, что такая помощь будет особенно востребована странами, которые активно занимаются направлением «электронное правительство».

Ожидаемые результаты

1. Улучшение раскрытия нормативных требований к конкретным объектам в странах ВЕКЦА
2. внедрение новых инструментов для улучшения раскрытия информации по ОВОС, в частности информационных технологий
3. повышение прозрачности и улучшение информационного взаимодействия между разработчиками и общественностью
4. лучшая осведомленность общественности о процедурах ОВОС и выдаче природоохранных разрешений и ее более активное участие в этих процедурах, в том числе в крупномасштабных трансграничных проектах.

Результаты:

Будут представлены следующие результаты:

- программы подготовки общественности и НПО в сфере раскрытия информации по ОВОС;
- анкета для оценки текущей ситуации в том, что касается раскрытия информации по ОВОС и природоохранным разрешениям;
- аналитический отчет, в котором обобщается ситуация, существующая в ВЕКЦА;
- набор конкретных правовых и институциональных рекомендаций по одной пилотной стране;
- отчет о целесообразности внедрения информационных технологий и прочих инструментов, улучшающих раскрытие ОВОС и материалов по природоохранным разрешениям;
- пилотный проект по изучению уровня участия общественности в разработке и реализации проекта «Северный поток» в рамках Конвенции Эспо;
- рекомендации для разработчиков проекта «Северный поток» по рассмотрению принципов Конвенции Эспо и указания по ее выполнению.

Итоги работы:

Являясь частью процесса оценки воздействия на окружающую среду, участие общественности представляет собой необходимое предварительное условие всеобъемлющей оценки рисков, проведения надлежащих проверок и, в целом, создания благоприятной среды для долгосрочной хозяйственной деятельности предприятий.

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

ПРОЕКТ 2.3.3: ПОДДЕРЖКА И РЕАЛИЗАЦИЯ МЕСТНЫХ ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (МПДООС) В СТРАНАХ ВЕКЦА

Исходная информация:

Национальные планы действий по охране окружающей среды (НПДООС), разработанные большинством стран ВЕКЦА в 1990-е гг., определили ряд экологических проблем, приоритетных для региона, и привели к разработке и реализации ряда целевых природоохранных проектов, финансировавшихся различными международными организациями. Тем не менее, уже в начале выполнения НПДООС стало очевидно, что наилучшие результаты будут получены лишь в том случае, если национальные приоритеты согласуются с приоритетами, определенными на низовом уровне. В связи с этим была разработана методология планирования природоохранной деятельности на местном уровне и возникла концепция местных планов действий по охране окружающей среды (МПДООС).

Местный план действий по охране окружающей среды (МПДООС) представляет собой процесс с участием местной общественности (на уровне населенных пунктов или более широком уровне). МПДООС выполняет функции форума, объединяющего самых разных людей, которые сообща и в партнерстве с местными или региональными органами управления определяют общие приоритеты и планы действий, на основе которых они решают экологические проблемы в своей местности.

Опыт стран ВЕКЦА в этом отношении не однороден. Впрочем, в этой связи следует подчеркнуть, что РЭЦ ВЕКЦА совместно выполнили трансграничный проект «Усиление управления природоохранной деятельностью в странах ВЕКЦА», финансировавшийся правительством Нидерландов, позволивший оценить фактическую ситуацию в странах ВЕКЦА в том, что касается разработки и реализации МПДООС, а также распространить опыт, накопленный СРГ ПДООС и РЭЦ ВЕКЦА в этой области.

Позднее правительство Нидерландов финансировало проект «МПДООС как инструмент участия общественности в принятии решений об охране окружающей среды в странах ВЕКЦА». Цель этого проекта заключалась в совершенствовании управления природоохранной деятельностью на местном уровне (включая вопросы планирования) и обмене опытом в данной сфере. В декабре 2006 г. в Тбилиси (Грузия) прошла международная конференция по методологии и практике МПДООС, цель которой заключалась в укреплении регионального сотрудничества РЭЦ и других заинтересованных сторон в том, что касается продвижения и поддержки местного управления природоохранной деятельностью. Конференция стала форумом, в рамках которого представители РЭЦ и их партнеры – представители муниципальных правительств, НПО, бизнес-сообщества и международные партнеры – смогли обменяться опытом, подвести промежуточные итоги работы в области МПДООС, проведенной в регионе ВЕКЦА за последние несколько лет, проанализировать полученные результаты и поделиться историями успеха. Итоги тбилисской конференции были отражены во всеобъемлющем отчете, который РЭЦ ВЕКЦА представили на специальном дополнительном мероприятии, посвященном практике МПДООС, в рамках Белградской конференции министров «Окружающая среда для Европы» 2007 г.

Вышеуказанные проекты выявили ряд приоритетных задач, которые призван решить предлагаемый проект. Среди них следует назвать следующие: потребность в развитии национальных правовых основ, способствующих развитию МПДООС в регионе; обучение

представителей основных заинтересованных сторон методологии планирования природоохранной деятельности на местном уровне; разработка учебных материалов; выполнение демонстрационных проектов; реализация демонстрационных проектов; усиление и дальнейшее развитие региональных и национальных сетей специалистов-практиков и экспертов по МПДООС и обмен опытом и образцами лучшей практики в регионе и с международными партнерами.

Цели:

Общая цель предлагаемого проекта заключается в том, чтобы помочь странам ВЕКЦА в выработке благоприятной политики и создании благоприятных условий для разработки и реализации МПДООС, а также оказать содействие местным сообществам в укреплении ими своего потенциала в отношении разработки и реализации МПДООС.

К числу конкретных целей проекта относятся следующие:

- дальнейшая поддержка и укрепление потенциала региональной и национальных сетей, объединяющих экспертов и специалистов-практиков в области МПДООС, созданных на более ранних стадиях внедрения и пилотных фаз МПДООС;
- разработка практических пособий (пакетов методологических материалов) по МПДООС для отдельных стран с учетом их специфики;
- осуществление и распространение демонстрационных проектов в области МПДООС; и
- организация национальных и субрегиональных программ обучения в области МПДООС для подготовки специалистов-практиков.

Мероприятия:

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

В предыдущей фазе работ каждый РЭЦ назвал ключевых экспертов в каждой стране, которые участвовали в разработке методологии МПДООС. Из этих базовых групп РЭЦ ВЕКЦА создали региональную и национальные сети инструкторов и специалистов-практиков в области МПДООС. Для обеспечения долгосрочной устойчивости проекта к группе присоединились соответствующие эксперты РЭЦ.

Для всех участников Сети будет организован семинар по обучению инструкторов. Семинар преследует следующие цели:

- обучение методологии МПДООС;
- организация занятия, на котором будет рассмотрена взаимосвязь МПДООС с другими инициативами (например, Местная повестка дня 21, программы устойчивого развития, аудит устойчивости, аудит на соответствие требованиям ЕС и т.д.);
- предоставление подробных рекомендаций по разработке практических пособий по МПДООС для отдельных стран с учетом их специфики.

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

Мероприятие 2: Разработка практических пособий по МПДООС для отдельных стран с учетом их специфики

Предлагается разработать 12 практических пособий по МПДООС (по одному для каждой страны ВЕКЦА, входящей в зону ответственности отделений РЭЦ ВЕКЦА, Украины и Беларуси). Разработкой практических пособий по МПДООС будут заниматься группы, состоящие из двух-трех экспертов из соответствующей страны, которые участвовали в семинаре по обучению инструкторов, на котором они получают подробные рекомендации по разработке практических пособий.

Практические пособия по МПДООС должны быть представлены на рассмотрение группе отобранных национальных экспертов (например, координационному комитету, созданному в целях разработки практического пособия по МПДООС). Впоследствии практические пособия будут распечатаны в достаточном количестве экземпляров.

Мероприятие 3: Распространение практических пособий по МПДООС

Будет организовано специальное мероприятие, направленное на распространение практических пособий по МПДООС и поддержку процесса МПДООС в целом. Это мероприятие будет рассчитано на полдня, и оно пройдет в столицах всех стран ВЕКЦА. На него будут приглашены представители основных государственных органов, имеющих отношение к планированию природоохранной деятельности, а также представители региональных и местных органов управления, НПО, доноров и других заинтересованных сторон. Планируется также распространять практические пособия по почте и размещать их на соответствующих интернет-сайтах.

Кроме того, секретариат СРГ ПДООС ОЭСР предоставит соответствующие материалы и информацию о контактных лицах в странах ВЕКЦА и ОЭСР и окажет содействие РЭЦ ВЕКЦА в разработке и адаптации программ подготовки персонала.

Фаза 2: Выполнение демонстрационных проектов по МПДООС

Мероприятие 1: Определение охвата демонстрационных проектов в области МПДООС

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

Мероприятие 2: Выбор населенных пунктов для проведения демонстрационных проектов по МПДООС

Будет разработан набор критериев отбора демонстрационных проектов по МПДООС для отбора соответствующих населенных пунктов (по одному на каждую страну).

Мероприятие 3: Поддержка демонстрационных проектов по МПДООС

За успешное выполнение демонстрационных проектов по МПДООС будет отвечать группа инструкторов/специалистов-практиков в области МПДООС в составе двух-трех человек. Они будут помогать в работе группы заинтересованных сторон и стимулировать процесс в целом, отвечать за обучение участников на семинарах и помогать участникам в подготовке документов по

МПДООС. Рекомендуется, чтобы в состав группы, отвечающей за общее управление проектом, входил один сотрудник РЭЦ.

Мероприятие 4: Организация национальных конференций по распространению полученных результатов

Результатам демонстрационных проектов по МПДООС будут посвящены специальные мероприятия, рассчитанные на полдня (аналогичные мероприятиям, на которых будут распространяться практические пособия по МПДООС). На них будут приглашены представители основных государственных органов, осуществляющих планирование природоохранной деятельности, представители региональных и местных органов управления, НПО, доноров и других соответствующих заинтересованных сторон.

Фаза 3: Организация национальных программ обучения по МПДООС

Мероприятие 1: Создание групп инструкторов/специалистов-практиков по МПДООС на национальном уровне

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

Мероприятие 2: Разработка учебных материалов по МПДООС

Учебные материалы будут разработаны национальными группами инструкторов/специалистов-практиков по МПДООС на основе практических пособий по МПДООС и демонстрационных проектов по МПДООС. Для министерств будут подготовлены методические указания по сфере охвата МПДООС и основным рекомендуемым принципам их разработки (если страны выразят заинтересованность в этом).

Мероприятие 3: Выполнение национальных программ обучения по МПДООС

Представители многочисленных муниципалитетов (в зависимости от их среднего размера в каждой стране) пройдут обучение по применению методологии МПДООС. По оценкам, в каждой стране будет организовано приблизительно три обучающих семинара по МПДООС с участием 20-30 человек. В Российской Федерации и странах Центральной Азии обучающие мероприятия будут иметь более широкий охват.

Ожидаемые результаты:

1. Усиленные региональная и национальные сети, объединяющие экспертов и специалистов-практиков в области МПДООС;
2. широко распространенный опыт, образцы лучшей практики и соответствующие материалы, обеспечивающие внедрение и применение МПДООС в ВЕКЦА;
3. информационная поддержка деятельности экспертов и специалистов-практиков в области МПДООС и обмен опытом;
4. повышенная прозрачность и подотчетность практики МПДООС;

5. улучшенное информационное взаимодействие разных слоев общества и совершенствование управления на местном уровне.

Результаты:

Предусматриваются следующие результаты:

РЭЦ ВЕКЦА выполняют следующее:

- 50-60 государственных представителей/экспертов/специалистов-практиков из отобранных стран ВЕКЦА обучены лучшей практике применения МПДООС – его теории и практике – в ходе серии учебных курсов;
- основные принятые и утвержденные международные документы по управлению природоохранной деятельностью на местном уровне широко распространены среди специалистов-практиков и ответственных должностных лиц в природоохранной сфере;
- создан веб-портал на двух языках для специалистов-практиков и экспертов по МПДООС, содержащий разработанные учебные материалы, аналитические отчеты и практический опыт;
- подготовка специалистов-практиков по МПДООС тиражирована на субрегиональном и общенациональном уровнях (около 20-30 человек в каждой стране).

Итоги работы:

Проект будет далее способствовать внедрению и широкому применению практики МПДООС и улучшит управление природоохранной деятельностью на местном уровне, содействуя, таким образом, устойчивому развитию муниципалитетов.

Создав резерв инструкторов и практические пособия по МПДООС, проект расширит возможности по подготовке персонала ключевых организаций региона в сфере МПДООС, в частности одного или нескольких РЭЦ ВЕКЦА, способствуя, таким образом, распространению образцов надлежащей международной практики. Кроме того, в его рамках будет создан механизм обмена информацией, который позволит инструкторам постоянно узнавать о последних изменениях.