

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

Environmental Policy

ВВОДНЫЙ ДОКУМЕНТ К МЕЖДУНАРОДНОМУ СОВЕЩАНИЮ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН "ДАЛЬНЕЙШЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ, ИНСТРУМЕНТОВ И ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (ВЕКЦА)"

13-14 марта, 2007 года, Брюссель

Настоящий документ подготовлен Секретариатом СРГ ПДООС для содействия дискуссии на международном совещании заинтересованных сторон, которое будет проходить 13-14 марта 2007 г. в Брюсселе. Семинар ставит своей целью рассмотреть прогресс в реализации мер природоохранной политики в странах ВЕКЦА и определить приоритетные направления реформ после Белградской конференции. С учетом наблюдений и выводов Отчета об оценке прогресса в реализации Стратегии для стран ВЕКЦА в документе рассматривается три блока вопросов, составляющих основу повестки дня семинара и могущих стать ключевыми направлениями дальнейшего реформирования экологической политики в этом регионе.

ТРЕБУЕМОЕ ДЕЙСТВИЕ: Для сведения

Контрактное лицо: Дополнительную информацию можно получить у г-жи Анжелы Буларга (angela.bularga@oecd.org) и г-на Евгения Мазура (eugene.mazur@oecd.org).

**ТЕМА 1:
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

1. В странах ВЕКЦА пока не произошло значимой интеграции охраны окружающей среды в разработку и реализацию социально-экономической политики. Однако примеры стран ОЭСР и других стран могут помочь в определении практических подходов по достижению синергии развития и охраны окружающей среды. Эти подходы помогут странам ВЕКЦА укрепить экологическую составляющую государственных стратегий и увеличить объем ресурсов, выделяемых на охрану окружающей среды в системе государственных расходов.

Согласование экономического роста с охраной окружающей среды

2. Во всем регионе ВЕКЦА сохраняется и даже усиливается первоочередность целей экономического развития по сравнению с природоохранными приоритетами. Это особо проявляется в некоторых более бедных странах ВЕКЦА, правительства некоторых из которых ослабили природоохранные требования в попытке привлечь инвестиции. Несмотря на заявления на высоком уровне о приверженности устойчивому развитию, регулирование в природоохранной сфере по-прежнему широко воспринимается как нагрузка на коммерческую деятельность и препятствие конкурентоспособности. Так, в Грузии было резко сокращено число объектов, обязанных получать природоохранные разрешения, а в России и ряде других стран ВЕКЦА установлены ограничения на частоту проведения экологических проверок и право доступа экологических инспекторов. Это также нашло отражение в ослаблении природоохранных органов. Примерами служат понижение статуса центрального природоохранного органа Кыргызской Республики от министерства до ведомства третьего уровня и значительное сокращение персонала Министерства экологии и природных ресурсов Молдовы.

3. В то время как нецелесообразное, чрезмерно обременительное регулирование в природоохранной сфере, унаследованное странами ВЕКЦА у Советского Союза, может мешать экономической деятельности, современный подход поможет добиться жизненно необходимого улучшения состояния окружающей среды способом, согласующимся с конкурентной экономикой. Природоохранные требования могут оказывать негативное воздействие на отрасли экономики, производящие экологически вредную продукцию, но в этих случаях польза для общества превосходит ущерб. В то же время, как показывают данные многочисленных международных исследований, надлежащее управление и регулирование в природоохранной сфере не препятствуют общей конкурентоспособности и экономическому развитию, а приносят пользу, заставляя предприятия вкладывать в инновации и повышать эффективность использования ресурсов. Эти движущие силы особенно активны в условиях глобальной экономической интеграции (в которой стремятся участвовать многие страны ВЕКЦА), в которых соображения имиджа предприятия и доверия инвесторов усиливают эффект природоохранного регулирования. Как указывалось в Программе действий по охране окружающей среды, принятой на Конференции министров в 1993 г. в Люцерне, природоохранные министерства в ВЕКЦА должны быть заинтересованы в поддержке рыночных реформ, поощряющих более ресурсо- и энерго-эффективные и менее загрязняющие виды производства. Однако закрытие экологически грязных производств и ликвидация субсидий на

энергию, воду и другие ресурсы также могут приводить к социальным проблемам, которые должны решаться через целевую социальную политику.

Охрана окружающей среды и стратегии развития

4. Во многих странах ВЕКЦА вопросы охраны окружающей среды интегрированы в более общие стратегические документы. Документы по стратегии снижения уровня бедности (ДССУБ) разработаны в Армении, Азербайджане, Грузии, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане и Узбекистане, и охрана окружающей среды является в них либо отдельным направлением политики, либо, как в Азербайджане, природоохранные вопросы включены в отраслевую (например, сельскохозяйственную) политику. Национальная стратегия устойчивого развития разработана в Казахстане и разрабатывается в Украине, как правило, в консультациях с различными заинтересованными сторонами. Однако для такого рода документов в большой степени характерны недостатки прошлого планирования: они носят в основном декларативный характер, в них редко устанавливаются точные целевые показатели и определяются приоритетные планируемые действия, и часто не указываются средства достижения целей. Кроме того, реализации этих стратегий мешает незначительный уровень государственных природоохранных расходов (менее 0,5% расходов во всех, кроме одной, странах ВЕКЦА).

5. В нескольких странах ВЕКЦА имеются программы энергоэффективности и разрабатываются стратегии управления водными ресурсами и стратегии управления природными ресурсами, но экологические соображения значительно менее интегрированы в транспортную политику, сельскохозяйственную политику и политику других отраслей. Хотя в некоторых случаях предусмотрены процедуры межведомственной координации, в том числе совместные рабочие группы, в которых представлены природоохранные органы, и даже экологические подразделения в составе отраслевых министерств, на практике они не обеспечивают интеграции экологических целей в процесс планирования и принятия решений в отдельных секторах. Это распространяется не только на предотвращение и сокращение загрязнения, но и на устойчивое управление природными ресурсами. Одними из индикаторов успешной интеграции являются распределение финансов на цели охраны окружающей среды в рамках общей системы государственных расходов и статус природоохранных органов в системе государственного управления. Однако прогресс по обоим индикаторам остается в регионе недостаточным.

6. Интеграция экологических аспектов в разрабатываемые и принимаемые планы и программы развития, оказывающие значительное воздействие на окружающую среду, также является требованием Протокола по стратегической оценке воздействия на окружающую среду (вступление в силу которого ожидается) к Конвенции Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном аспекте, который в 2003 году подписали Армения, Грузия, Молдова и Украина. В этих странах и Беларуси проведена работа по укреплению организационного потенциала, и правительства Армении, Беларуси и Молдовы предложили так называемую Белградскую инициативу по СОВОС, которая с помощью стран-доноров наладит сетевое взаимодействие между должностными лицами правительств этих стран в поддержку выполнения этого важного требования.

Вопросы для обсуждения

- *Как сбалансировать неотложную потребность в либерализации экономики и экономическом росте с проведением устойчивой экологической политики и как поощрять взаимовыгодные подходы?*
- *Как наилучшим образом интегрировать охрану окружающей среды в национальное планирование социально-экономического развития?*

**ТЕМА 2:
МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНСТРУМЕНТОВ ПОЛИТИКИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИХ
ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОГО ВНЕДРЕНИЯ**

7. Интеграция охраны окружающей среды в социально-экономические приоритеты как непреложный элемент устойчивого развития невозможна без повышения согласованности самого регулирования в природоохранной сфере, снижения экологического ущерба обществу посредством эффективной системы стимулов и обеспечения соблюдения экологического законодательства. Для этого требуется провести систематическую реформу инструментов экологической политики с учетом экономического аспекта их внедрения.

Продолжение реформы нормативной базы

8. Успех экологической политики в большой степени определяется качеством законодательства. С этой целью в странах ВЕКЦА продолжается работа по устранению пробелов и противоречий в основном (рамочном) и вторичном (подзаконные акты) экологическом законодательстве, являющемся результатом амбициозного, но бессистемного законотворчества в природоохранной сфере с начала 1990-х годов. В нескольких странах ВЕКЦА было решено сделать это путем принятия экологических кодексов. В Казахстане недавно принятый Экологический кодекс стремился интегрировать все действующие экологические нормы и свести к минимуму потребность в подзаконных актах, а в России, Беларуси и Кыргызской Республике кодексы находятся в процессе разработки. В целом эта тенденция согласуется с тенденцией рационализации и упрощения регулирования (в частности в природоохранной сфере) во многих странах ОЭСР. Однако в странах ВЕКЦА имеется риск того, что новые экологические кодексы останутся законотворчеством по форме, а не по содержанию. Нормативные изменения не анализируются на предмет их эффекта, что ставит под вопрос целесообразность многих требований (например, о введении комплексных разрешений для крупной промышленности в Казахстане с 2008 г.) и их действие на субъекты контроля.

9. Хотя кодификация представляется в регионе ВЕКЦА как способ рационализации экологического законодательства, его реформа по существу в значительной степени руководствуется концепциями соответствующего европейского законодательства. Даже в большинстве стран ВЕКЦА, в которых членство в Европейском Союзе не является основной политической и экономической целью, признается, что для укрепления торговых и инвестиционных связей со странами ЕС потребуются определенное сближение в сфере природоохранного регулирования. Сближение понимается как интеграция основных принципов и концепций экологического управления, содержащихся в законодательстве ЕС, в нормативную базу и институциональную систему отдельных стран без обязательного переноса норм ЕС в национальное законодательство.

10. Основными целевыми ориентирами сближения с законодательством ЕС являются такие инструменты как экологические стандарты, природоохранные разрешения и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). Реформа этих трех основных инструментов начинается в большинстве стран ВЕКЦА, но она замедлена, слабо координируется и иногда непоследовательна.

11. За последние пять лет министерства охраны окружающей среды стран ВЕКЦА пришли к осознанию недостатков *системы выдачи разрешений* по отдельным компонентам окружающей среды – атмосферному воздуху, воде и обращению с отходами – являющейся наследием советской эпохи, охватывающей большое число веществ и практически все источники загрязнения, независимо от их размера. В большинстве стран ВЕКЦА (например,

Грузии, Казахстане, России и Украине) началась реформа систем выдачи разрешений и прилагаются усилия к тому, чтобы сместить упор регулирования на более реалистичные технические нормы и комплексные разрешения для крупной промышленности, и в ближайшем будущем этот процесс, вероятно, активизируется. Важно то, что промышленные предприятия не только приветствуют этот процесс, но и стараются продвигать его посредством профессиональных ассоциаций, настаивая на постепенном и прозрачном переходе. Эти изменения в большой степени обусловлены подходом, принятым в Директиве по комплексному предотвращению и контролю загрязнения (96/61/ЕС) Европейского Союза, но в разных странах они принимают разные формы. Некоторые страны стремятся внедрить применяемое в ЕС понятие наилучших доступных технических методов, включающее в себя технологии и методы управления и основанное на гибких технических рекомендациях, тогда как другие страны хотят установить в законодательстве технологические стандарты выбросов и сбросов.

12. В нескольких странах ВЕКЦА (например, Молдове) готовится реформа *стандартов качества окружающей среды*. Основной предпосылкой этой реформы является то, что новые стандарты качества атмосферного воздуха и воды в разных местах должны диктоваться политическими решениями с учетом управления рисками, при этом число регулируемых загрязняющих веществ должно ограничиваться теми, которые можно эффективно отслеживать (в предложении, подготовленном для Молдовы, обосновывается сокращение числа регулируемых параметров качества поверхностных вод с 1083 до всего 77). Целевым ориентиром в этом процессе служат Директива по воздуху и Рамочная директива по воде ЕС (96/62/ЕС и 2000/60/ЕС) и ряд дочерних директив.

13. В настоящее время во всех странах ВЕКЦА действуют законы, которыми требуется проведение *оценки воздействия на окружающую среду*, хотя последовательность и комплексность этих законов варьируются. В тех странах, где законы об ОВОС и государственной экологической экспертизе (ГЭЭ) были приняты в начале и середине 1990-х годов (например, России, Украине, Молдове), в настоящее время рассматривается возможность разработки законодательства об ОВОС «второго поколения», с тем чтобы достичь более полного соответствия лучшим образцам международной практики, таким как диверсификация требований к проектам в зависимости от их потенциального воздействия на окружающую среду, участие общественности и т.д. Однако значительного прогресса в реформе нормативной базы для ОВОС в последние годы в ВЕКЦА не наблюдается. Кроме того, традиционные технократические отраслевые системы ОВОС/ГЭЭ с ограниченным участием общественности и слабой межотраслевой координацией серьезно препятствуют внедрению стратегической оценки воздействия на окружающую среду в этом регионе.

14. Для реформы системы природоохранных разрешений, стандартов и ОВОС требуются сильная политическая воля, серьезные изменения в законодательстве, эффективное сотрудничество заинтересованных сторон и значительные кадровые и технические ресурсы. Тем не менее, хотя постепенное сближение с основными требованиями соответствующих экологических директив ЕС в значительной степени признано направлением политики в большинстве стран ВЕКЦА, ни у правительств стран ВЕКЦА, ни у доноров нет четкого представления о приоритетах и стратегий по сближению с этими требованиями, что ведет к потере времени и растрате впустую средств технической помощи.

15. Реформы инструментов прямого регулирования могут быть успешны только в случае их тесной взаимосвязанности. Реформа системы разрешений должна быть связана с пересмотром стандартов качества окружающей среды до менее жестких, достижимых уровней, с соблюдением баланса между тем, что желательно с точки зрения охраны окружающей среды, и тем, что целесообразно с технической и экономической точек зрения. Чтобы существенно усовершенствовать систему ОВОС, также требуется укрепить ее взаимосвязь с системой

природоохранных разрешений, в том числе путем включения требований о минимизации воздействия, определенных в рамках ОВОС, в условия разрешений. В конечном итоге эти реформы так же отвечают интересам субъектов контроля (они будут стимулировать нововведения и снизят административную нагрузку) как и интересам окружающей среды. Более полное информирование неправительственными заинтересованными сторонами, а также демонстрационные проекты, финансируемые донорами, помогут природоохранным органам стран ВЕКЦА ускорить процесс реформ и улучшить его координацию.

Внедрение принципа «загрязнитель платит»

16. Принцип «загрязнитель платит» (ПЗП) широко применяется с момента его внедрения в начале 1970-х годов в странах ОЭСР для возложения на предприятия-загрязнители ответственности за оказываемое ими воздействие на окружающую среду. Он требует, чтобы предприятия-загрязнители несли затраты (без государственных субсидий) на меры по предотвращению и сокращению загрязнения до уровней, установленных законодательством. Однако в регионе ВЕКЦА ПЗП широко толкуется как применение различных платежей к возможно широкому кругу предприятий-загрязнителей.

17. Двумя самыми широко применяемыми *экономическими инструментами охраны окружающей среды* являются платежи за загрязнение и платежи за экологически вредную продукцию. Ряд международных исследований систем платежей за загрязнение, действующих в регионе ВЕКЦА, выявил некоторые существенные недостатки с точки зрения их эффективности, проистекающие из чрезмерного числа загрязняющих веществ, за которые взимаются платежи, слишком низких ставок платежей для оказания стимулирующего действия и низкой собираемости. В последние годы в Грузии система платежей за загрязнение вообще была упразднена, тогда как в большинстве других стран ВЕКЦА были повышены ставки платежей за загрязнение, а в нескольких странах (например, Армении, Украине) было сокращено число параметров, за которые взимаются платежи. Тем не менее, ставки все равно недостаточно высоки для стимулирования сокращения загрязнения, общее число загрязняющих веществ, за которые взимаются платежи, по-прежнему слишком велико, а система слишком сложна для того, чтобы быть эффективной в административном смысле.

18. В некоторых странах, а именно Армении, Молдове и Украине, взимаются адвалорные платежи за экологически вредную продукцию. Эти платежи также оказывают незначительное стимулирующее действие: с одной стороны, поскольку ставки платежей слишком низки, с другой – поскольку платежи взимались за продукцию без учета наличия на рынке альтернативной, менее экологически вредной продукции и цен на нее. В Молдове также действует налог на импортное автомобильное и авиационное топливо, в расчете на тонну, являющийся важнейшим источником доходов, связанных с охраной окружающей среды.

19. В системе экономических инструментов охраны окружающей среды стран ВЕКЦА в ее существующей форме ПЗП не действует. Однако министерства охраны окружающей среды не желают коренным образом реформировать эту систему, так как она служит для них источником небольших, но стабильных доходов, которых они боятся лишиться, когда число параметров, за которые взимаются платежи за загрязнение, сократится.

20. Министерствам охраны окружающей среды и НПО стран ВЕКЦА следует отказаться от понятия о том, что ПЗП означает, что каждое предприятие-загрязнитель должно платить платежи за каждое выбрасываемое им загрязняющее вещество. На самом деле, помимо стран Центральной и Восточной Европы (что обусловлено таким же наследием в сфере регулирования, что и в ВЕКЦА), платежи за загрязнение используются в весьма немногих странах ОЭСР. Там, где они применяются, выбор небольшого числа параметров, за которые взимаются платежи, определяется политикой, которой устанавливаются четкие и реалистичные

экологические приоритеты и целевые показатели. В ВЕКЦА подобное изменение менталитета будет означать разделение стимулирующей функции системы и ее функции источника доходов. Если стимулирующий платеж эффективен, он ведет к сокращению загрязнения и, следовательно, снижению со временем доходов (возможно, доходы должны быть возвращены предприятиям для осуществления экологических инвестиций, с тем чтобы обеспечить политическую приемлемость высоких ставок платежей). Вместе с тем, стабильный приток доходов для государственных природоохранных программ следует обеспечивать за счет платежей за продукцию (например, моторное топливо), облагаемая база которой предсказуема.

21. Доходы от природоохранных платежей в странах ВЕКЦА используются для финансирования государственных природоохранных программ, субсидирование экологических инвестиций субъектов регулирования и частичного покрытия административных расходов природоохранных органов. Предоставление *субсидий* на природоохранные мероприятия – спорный вопрос в контексте управления государственными природоохранными расходами. В принципе, предоставление субсидий предприятиям-загрязнителям противоречит ПЗП, а государственная поддержка той или иной фирмы или продукта несовместима с целями общего рынка. Однако субсидия может быть оправдана, если она целевая (то есть природоохранные цели, которые должны быть достигнуты при помощи субсидии, четко обозначены), ее размер и срок действия ограничены и если она не искажает существенно конкуренцию и торговлю. В связи с этими критериями возникает необходимость серьезного совершенствования управления природоохранными доходами в странах ВЕКЦА.

22. **Ответственность за причинение ущерба окружающей среде** – еще один аспект ПЗП – пока недостаточно развита в ВЕКЦА. Система экологической ответственности по-прежнему базируется на советском понятии «возмещения ущерба» и редко применяется на практике. Официально утвержденные методологии расчета экологического ущерба не точны и часто слишком сложны для представления арбитражным судам, которые должны выносить решения по этим вопросам. Впервые в ВЕКЦА новым Экологическим кодексом Казахстана предусматривается проведение экспертизы ущерба на основе фактических затрат на выбранные меры его ликвидации, однако еще предстоит разработать рекомендации по ее проведению. Экологическое страхование, обязательное для опасных промышленных установок, введенное в России (в конце 1990-х гг.) и нескольких других странах ВЕКЦА, будет оставаться неработающим инструментом до тех пор, пока экологическая ответственность промышленных предприятий не станет реальностью.

23. Многие страны ВЕКЦА заинтересованы в реформе системы экологической ответственности, в том числе совершенствование методологий исчисления ущерба. Эта реформа позволит снизить давление на природоохранные органы, связанное с необходимостью использования природоохранных платежей как суррогата ответственности. Важным элементом является разработка новых норм, которыми будет предусматриваться приоритетность расчета ущерба исходя из фактической стоимости мер по его ликвидации. Увеличение требований о возмещении ущерба породит спрос на экологическое страхование опасных промышленных установок и будет стимулировать принятие компаниями мер по профилактике экологических аварий.

Контроль за соблюдением требований

24. Необходимость улучшения соблюдения природоохранных требований в странах ВЕКЦА была признана на Киевской конференции министров, которая призвала страны усовершенствовать методы и итоги работы в соответствии с «Руководящими принципами реформирования контрольно-надзорных природоохранных органов». В нескольких странах достигнут прогресс в укреплении правовой и институциональной базы контроля за соблюдением требований. Новые законы о контрольно-надзорной деятельности в природоохранной сфере, служащие основой для разработки более эффективных стратегий и

уточняющие обязанности и полномочия в этой сфере, были приняты в Армении, Грузии и Казахстане. Новые государственные инспекции созданы в Грузии и Казахстане.

25. Однако уровень соблюдения природоохранных требований в странах ВЕКЦА считается весьма низким, отчасти в связи с распространенным стремлением природопользователей получить быструю прибыль, и ограниченным использованием стимулов для соблюдения природоохранных требований. В большинстве стран ВЕКЦА частота плановых проверок ограничивается одним разом в год или даже два года (в 2006-2007 гг. в Грузии был введен мораторий на плановые проверки промышленных объектов), а необъявленные проверки объектов не разрешены под предлогом борьбы с взяточничеством и снижения нагрузки на промышленность. Таким образом, весьма вероятно, что основная часть нарушений не выявляется. Вместе с тем, с целью создания альтернативных способов обнаружения нарушений правовая основа для производственного контроля и отчетности улучшена в Армении, Грузии, Казахстане и России.

26. Стратегии контроля за соблюдением требований в странах ВЕКЦА остаются несбалансированными: в них силен уклон в пользу карательных (особенно денежных) мер, а не поощрения соблюдения требований. В некоторых странах ВЕКЦА (Армении, Грузии и России) утверждается, что достигнуто лучшее соблюдение требований благодаря более высокому уровню штрафов (хотя их жесткость подрывается низким уровнем выявления нарушений и в некоторых случаях низким уровнем собираемости штрафов). Власти стали более открытыми для диалога с регулируемым сообществом в ходе законодательного процесса и информируют субъекты контроля об изменениях в законодательстве, но институциональные механизмы содействия соблюдению требований по-прежнему отсутствуют.

27. Природоохранным органам стран ВЕКЦА необходимо лучше изучить регулируемое сообщество и его характеристики, с тем чтобы разработать стратегии контроля за соблюдением требований с учетом рисков и ориентацией на целевые показатели, в которых будут учитываться стимулы к соблюдению требований, устанавливаться приоритеты контрольно-надзорной деятельности и предусматриваться прозрачная политика соразмерного реагирования на нарушения. Усовершенствованная система показателей контрольно-надзорной деятельности также весьма важна для постоянного улучшения программы контроля за соблюдением требований. Наконец, НПО должны играть важную роль в поощрении соблюдения требований посредством информационных инструментов (например, систем ранжирования экологических показателей) и общественного мониторинга.

Вопросы для обсуждения

- *Каковы основные препятствия на пути проведения последовательной реформы ключевых инструментов регулирования, и как их преодолеть?*
- *Какие меры следует принять в странах ВЕКЦА для более эффективного внедрения принципа «загрязнитель платит»?*
- *Как переориентировать программы контроля за соблюдением требований в странах ВЕКЦА на предупреждение и оперативное устранение нарушений, с упором на приоритетные экологические проблемы?*

**ТЕМА 3:
УСИЛЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ В ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЕ И УКРЕПЛЕНИЕ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЫ**

28. Слабость природоохранных институтов стран ВЕКЦА является одним из главных препятствий на пути прогресса в сфере экологического управления в целом. Одна из основных сложностей заключается в расхождении между обязанностями, полномочиями и ресурсами природоохранных органов всех уровней управления.

Институциональная основа

29. К числу последних усовершенствований институциональной основы в странах ВЕКЦА относится принятие статуса государственных служащих и кодексов поведения, повышение прозрачности, принятие мер по оптимизации горизонтальной и вертикальной организации и модернизация оборудования. Однако в целом политический вес министерств охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА не увеличился. Напротив, во многих странах (например, в Грузии, Кыргызской Республике) природоохранные ведомства были ослаблены. Структурные изменения в природоохранных органах многих стран происходят часто и не всегда последовательны, что ведет к общему разочарованию процессом реформ.

30. Правительства стран этого региона (например, России) передали определенные природоохранные полномочия территориальным и местным администрациям, часто без предоставления достаточных ресурсов. Непоследовательность возложения обязанностей по экологическому управлению на различные государственные органы не устраняется в полной мере. Ведомства и их управления, отвечающие за разработку природоохранной политики, выдачу разрешений, мониторинг и контрольно-надзорную деятельность часто сотрудничают только на бумаге, но не на практике. Комитеты по горизонтальной межведомственной координации, иногда созданные по решению правительства, не выполняют целей координации политики.

31. Рабочие отношения с неправительственными заинтересованными сторонами, отнесенные к числу главных приоритетов в Резюме председателя Конференции министров охраны окружающей среды стран ВЕКЦА, проходившей в 2004 г. в Тбилиси, налаживаются медленно. Диалог с частным сектором носит более структурированный и прозрачный характер, особенно в промышленно развитых странах, таких как Казахстан, Россия и Украина, тогда как отношения с НПО часто остаются натянутыми и страдают от взаимного недоверия.

Кадровый и финансовый потенциал

32. Что касается кадровых и финансовых ресурсов, бюджетные ассигнования министерствам охраны окружающей среды и зарплата персонала увеличились во всех странах ВЕКЦА кроме Кыргызской Республики и Молдовы (где также была сокращена численность штата), но они по-прежнему не определяются планированием, ориентированным на конечный результат. Замена руководящего персонала всех уровней в связи с частой реструктуризацией ведет к длительным переходным периодам институциональной неопределенности и бездействия, а также утрате компетентных сотрудников и преемственности в организациях. Принимаемые меры по более полной оценке компетентности персонала и обучению пока недостаточны для привлечения и удержания квалифицированных кадров. Хотя повышение

приоритетности вопросов охраны окружающей среды на самом высоком политическом уровне необходимо, целевое планирование и управление, подкрепленные усовершенствованными процедурными и техническими рекомендациями и обучением персонала, служат залогом более оптимального использования ограниченных ресурсов. Более эффективное управление информацией будет способствовать как укреплению потенциала в сфере анализа политики, так и повышению прозрачности и подотчетности.

33. Эффективность помощи доноров и механизмы укрепления потенциала в природо-охранной сфере требуют тщательной оценки. Как доноры, так и страны-получателей помощи считают, что существующий механизм предоставления донорской помощи в сфере охраны окружающей среды играл ограниченную роль в поддержке достижения долгосрочных целей политики. Некоторые доноры даже рассматривают возможность предоставления общей бюджетной поддержки, впоследствии распределяемой в соответствии с приоритетами правительства-бенефициара. Новый стратегически направленный и комплексный подход к предоставлению помощи требует более широкого диалога с правительствами, ее получающими. Политический диалог, организованный СРГ ПДООС в Грузии, ставил своей целью помочь Министерству охраны окружающей среды и природных ресурсов Грузии оптимизировать использование как собственных ресурсов, так и ресурсов программ технического сотрудничества. Изменяющаяся структура финансовой помощи делает должное природоохранное управление и интеграцию охраны окружающей среды в национальные приоритеты и стратегии развития еще более важными.

Вопросы для обсуждения

- *Как следует улучшить внутреннее управление и внешнее взаимодействие для укрепления природоохранных институтов в странах ВЕКЦА?*
- *Что можно сделать для повышения действенности и эффективности международной помощи на цели охраны окружающей среды, оказываемой странам ВЕКЦА?*