

**ENVIRONMENT DIRECTORATE
ENVIRONMENT POLICY COMMITTEE
TASK FORCE FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL ACTION
PROGRAMME FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA****THE FUTURE OF THE EAP TASK FORCE AFTER THE BELGRADE MINISTERIAL
CONFERENCE
ПЕРСПЕКТИВЫ СРГ ПДООС В ПЕРИОД ПОСЛЕ БЕЛГРАДСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
МИНИСТРОВ**

Четвертое совместное совещание СРГ по реализации ПДООС и Комитета по подготовке проектов (КПП)

21-22 сентября 2006 г., Берлин

Прилагаемый документ был подготовлен ОЭСР/Секретариатом Специальной рабочей группы по реализации ПДООС в качестве основы для обсуждения пункта 6 (ii) повестки дня "Приоритетные сферы природоохранного сотрудничества со странами ВЕКЦА после Белградской конференции министров". В нем рассматриваются возможные направления работы СРГ ПДООС после Белградской конференции. Данный документ обсуждался на встрече Бюро СРГ ПДООС и КПП в июне 2006 г., но он ни в коей мере не предназначен для того, чтобы заранее предопределить решения, которые будут приняты на Белградской конференции, или для того, чтобы наложить на СРГ ПДООС какие-либо обязательства в этом отношении.

НЕОБХОДИМЫЕ ДЕЙСТВИЯ: Делегатам предлагается принять к сведению и обсудить документ.

Брендан Гиллеспи, Директорат охраны окружающей среды, Отдел окружающей среды и глобализации, Тел. +33 1 45 24 93 02, э-почта: brendan.gillespie@oecd.org

JT03212942

ПЕРСПЕКТИВЫ СРГ ПДООС

Настоящий документ имеет своей целью содействовать обсуждению возможного будущего СРГ ПДООС после очередной конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы», которая состоится в 2007 г.

История вопроса

СРГ ПДООС и Комитет по подготовке проектов (КПП) были созданы 13 лет назад после Конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в 1993 г. в Люцерне. СРГ было поручено обеспечивать реформу экологической политики, институциональную реформу и укрепление потенциала, КПП – способствовать ускорению инвестиций в сфере охраны окружающей среды. Постоянным сопредседателем была назначена Европейская комиссия, второй сопредседатель избирается из региона. ОЭСР было предложено выполнять функции секретариата.

Первоначально внимание СРГ было сосредоточено главным образом на потребностях стран Центральной Европы, и она оказывала им поддержку на начальном этапе вступления в Европейский союз. После Орхусской конференции на уровне министров 1998 г. она все более ориентируется в своей работе на потребности стран ВЕКЦА. В 1998 г. функции секретариата подпрограммы для стран Центральной и Восточной Европы были переданы Региональному экологическому центру (Сентендре), а за ОЭСР сохранились обязанности по выполнению функций секретариата подпрограммы для стран ВЕКЦА.

На Киевской конференции 2003 г. подпрограмма СРГ для ЦВЕ была завершена, сотрудничество с КПП было укреплено путем проведения ежегодных совещаний и создания общего Бюро. С принятием Экологической стратегии для стран ВЕКЦА возникла новая основа для деятельности СРГ. Помимо работы в традиционных сферах, в которых СРГ располагает экспертным потенциалом, ей было предложено оказывать помощь и содействие в достижении целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА в целом.

С момента создания СРГ ее работа сосредоточена на стратегических вопросах универсального характера, решение которых способствует реформе экологической политики и интеграции задач охраны окружающей среды в более широкие процессы экономических и политических реформ в странах с переходной экономикой. К этим вопросам относятся следующие:

- реформа экологической политики
- управление природоохранной деятельностью на предприятиях
- государственное финансирование охраны окружающей среды.

После переориентации на регион ВЕКЦА работа в сфере управления природоохранной деятельностью на предприятиях была объединена с деятельностью по реформированию экологической политики. Кроме этого, акцент в работе над реформированием экологической политики был перенесен с установления приоритетов и разработки программ на вопросы, более тесно связанные с проведением политики, в частности вопросы правоприменения и соблюдения природоохранных требований. После Алматинской конференции на уровне министров 2000 г. в программу работ СРГ была включена деятельность в водопроводно-канализационном хозяйстве.

Методы работы СРГ в значительной степени строятся на методах, принятых в ОЭСР. Упор в них делается на диалог по мерам политики и взаимное обогащение знаниями, а также проведение тщательного анализа и разработку руководств по надлежащей практике в целях поддержки реформ.

В результате СРГ создан комплекс практических инструментов, предназначенных для содействия органам государственного управления стран ВЕКЦА в осуществлении реформ. В 1998 г. СРГ включила в свои методы работы неинвестиционные демонстрационные проекты, чтобы с их помощью содействовать реформам в области охраны окружающей среды путем достижения конкретных результатов «на местах». Эти демонстрационные проекты используются как для разработки, так и практического применения инструментов, о которых говорилось выше. Результаты этих проектов также используются для стимулирования процессов взаимного обогащения знаниями на региональном уровне. Некоторые итоги работы СРГ представлены в документе ENV/ЕРОС/ЕАР(2005)1.

В ходе осуществления своей деятельности СРГ накопила «капитал», который в значительной степени представлен разработанными ею инструментами, ее сетями и секретариатом.

Сети созданы по трем главным направлениям работы СРГ: финансирование охраны окружающей среды (с 1996 г.), экологическая политика (координаторы НПДОС с 1994 г., с 1999 г. – Сеть REPIN) и водопроводно-канализационное хозяйство (с 2001 г.). Помимо обмена информацией, анализа отдельных вопросов, согласования рекомендаций по мерам политики и распространения надлежащей практики, сети служат важным способом углубления знаний, расширения контактов и развития навыков участников из стран ВЕКЦА. Они также помогают сконцентрировать деятельность СРГ на первоочередных потребностях стран ВЕКЦА. Путем вовлечения в свою работу представителей министерств финансов, экономики, водного хозяйства и других министерств они позволяют преодолевать ведомственные барьеры и интегрировать охрану окружающей среды в другие области политики. Они также облегчают сотрудничество с более широкими международными инициативами, например, Водной инициативой ЕС (ВИЕС), и сетями, работающими в области соблюдения природоохранного законодательства и правоприменения (такими, как сети IMPEL и INECE).

Благодаря тому, что последние семь лет деятельность СРГ сосредоточена на регионе ВЕКЦА, у секретариата сформировался потенциал для работы в этом регионе. Полученный опыт позволяет разрабатывать и осуществлять проекты, дающие реальный эффект в условиях стран ВЕКЦА. Доступ к этим знаниям имеют и доноры, и секретариат успешно помогает им повышать адресность проектов по оказанию помощи и облегчает сотрудничество доноров с отдельными странами ВЕКЦА. Достигнут эффект синергизма с деятельностью МФО и других международных организаций. Благодаря сотрудничеству СРГ ПДОС с КПП установлены более тесные связи между реформами в области политики и институциональными реформами с одной стороны и инвестиционной деятельностью – с другой.

Роль в будущем

СРГ ПДОС, в том числе функции секретариата, выполняемые ОЭСР, всегда рассматривались как специальный механизм, предназначенный для интеграции охраны окружающей среды в переходный процесс. Более того, признается, что в конечном итоге эту роль должны взять на себя организации в самом регионе. Именно такая идея лежала в основе принятого на Орхусской конференции министров в 1998 г. решения о том, чтобы предложить РЭЦ (Сентендре) выполнять функции секретариата подпрограммы СРГ для ЦВЕ¹. Это также было признано министрами на Киевской конференции в 2003 г., когда они указали в отношении КПП и СРГ ПДОС, что на следующей конференции в 2007 г. «мы рассмотрим возможности для перемещения функций секретариата в Восточную Европу, на Кавказ или в Центральную Азию».

¹ Подпрограмма для ЦВЕ была впоследствии завершена на Киевской конференции на уровне министров 2003 г.

Следует отметить, что функции секретариата СРГ касаются как поддержки предметно-тематических мероприятий, так и функций административного характера по проведению встреч СРГ и ее Бюро. В настоящем документе рассматривается прежде всего первый аспект, хотя в нем кратко обозначены некоторые из основных функций, связанных со вторым аспектом.

На встрече в ноябре 2005 г. СРГ ПДООС и КПП сочли, что «с институциональной точки зрения преждевременно передавать функции секретариата СРГ ПДООС и КПП РЭЦам ВЕКЦА, вместо этого следует разработать последовательную и согласованную программу работ, основанную на сравнительных преимуществах этих органов, а также накопленном ими «капитале»».

На встрече в Тбилиси также было признано многообразие условий в регионе ВЕКЦА – экологических, экономических и культурных. Хотя экологическая политика и институты имеют общие корни в бывшем Советском Союзе, наблюдается также тенденция к «субрегионализации», особенно в Центральной Азии. Эта тенденция нашла отражение и в том, как созданы РЭЦы (в Центральной Азии, на Кавказе, в России, Молдове и ранее – Украине). Тем не менее, на встрече СРГ ПДООС в ноябре 2005 г. было решено, что «дальнейшая работа должна включать в себя элементы, общие для всех стран ВЕКЦА, а также элементы, работа над которыми могла бы осуществляться на субрегиональном уровне».

На заседании Бюро СРГ ПДООС в марте 2006 г. была особо отмечена важность рассмотрения предметных целей политики, на которых должна быть сосредоточена возможная программа работ СРГ ПДООС после Белградской конференции. Для того, чтобы направить мысль в это русло, представляется целесообразным рассмотреть возможную дальнейшую работу в соотнесении с основными направлениями действующей программы:

- водоснабжение и канализация
- усиление экологической политики и природоохранных институтов
- содействие и поддержка в достижении целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА.

Независимо от того, какие институциональные механизмы будут созданы после Белграда, предполагается объединить работу в области финансирования охраны окружающей среды, которая с 1993 г. занимает центральное место в деятельности СРГ, с работой по реформированию водного хозяйства и экологической политики, не продолжая ее как отдельное направление.

В настоящем документе не обсуждаются мероприятия, которые в настоящее время не являются предметом деятельности СРГ ПДООС, но которые могут быть включены в будущую программу сотрудничества со странами ВЕКЦА.

(1) Водоснабжение и канализация

Достижение ЦРТ, связанных с водой, которые заключаются в сокращении вдвое к 2015 г. числа людей, не имеющих доступа к безопасной воде и основным услугам канализации, остается общей задачей стран ВЕКЦА и доноров. На Ереванской конференции на уровне министров был оценен прогресс, достигнутый в этой области, и даны рекомендации в отношении областей, в которых следует сосредоточить усилия в будущем. На Ереванской конференции было подчеркнуто, что основной упор в работе должен по-прежнему делаться на продолжающееся разрушение инфраструктуры водоснабжения и связанные с этим последствия для здоровья людей и хозяйственной деятельности. Министры также признали, что необходимо уделять больше внимания вопросам водоснабжения в сельской местности.

Учитывая эти условия, работу в сфере водоснабжения и канализации в период после Белградской конференции можно переориентировать в следующих направлениях:

- усиление упора на достижение ЦРТ, связанных с водой;
- продолжение работы с министерствами экономики и финансов и сохранение сильного упора на вопросы финансирования;
- усиление интеграции вопросов сельского и пригородного водоснабжения в ведущую работу в области городского водоснабжения и канализации;
- интеграция диалога по мерам политики, который ведется отдельными странами в рамках ВИЕС, в программу работ;
- реализация новой инициативы по интеграции работы в области водоснабжения и канализации в деятельность по комплексному управлению водными ресурсами (КУВР); для этого потребуются более тесное сотрудничество с ЕЭК ООН;
- усиление упора на проведение политики на местном уровне, в частности посредством более тесного сотрудничества с КПП и РЭЦами ВЕКЦА.

В последние годы постепенно укрепляется взаимодействие между компонентами работы СРГ, связанными с водой, реализуемыми через сети СРГ по водоснабжению и финансированию, и Рабочей группой по странам ВЕКЦА ВИЕС. На сегодняшний день эти органы встречались дважды во время проведения других совещаний; последний раз это произошло в апреле 2006 г. в Алматы (Казахстан). На этой встрече было принято решение разработать общую программу работ и реально объединить работу этих органов. Это позволит повысить эффективность деятельности, четче обозначить круг решаемых проблем и определить единые рамки сотрудничества по вопросам водоснабжения в регионе ВЕКЦА. Хотя на деле это приведет к возникновению единой водной программы для стран ВЕКЦА, по причинам институционального характера и отчетности органы СРГ ПДОС и ВИЕС должны сохранить четко выраженную организационную самостоятельность, по крайней мере, до Белградской конференции. После Белградской конференции могут появиться дополнительные возможности для рационализации этих институциональных механизмов.

РЭЦы ВЕКЦА поддерживают различные проекты в области водоснабжения и канализации, особенно в сельской местности. Они ведут работу по КУВР и помогают организовать встречи в рамках ВИЕС. Одна из важнейших задач заключается в распространении различных методических инструментов и расширении масштабов их использования, особенно на местном уровне. РЭЦы ВЕКЦА хорошо подготовлены к ведению этой деятельности.

(2) Усиление экологической политики и природоохранных институтов

Резюме председателя Тбилисской встречи на уровне министров гласит: «Страны ВЕКЦА признали, что выделение дополнительного финансирования, не подкрепленное реформой политики и институциональной реформой, вероятно, приведет к растрате ресурсов. Министры охраны окружающей среды стран ВЕКЦА признали, что они должны создать институциональный потенциал для самостоятельного решения проблем. Необходимость определения меньшего числа более четких приоритетов и постановки реалистичных целевых показателей как для удовлетворения собственных потребностей, так и для выявления возможностей развития партнерских связей красной нитью проходила через выступления участников конференции.»

На Тбилисской встрече на уровне министров в качестве главных препятствий на пути к достижению национальных и международных целей в области охраны окружающей среды, в частности целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА, были названы слабость позиции

министерств окружающей среды в правительствах стран ВЕКЦА, ограниченная поддержка их деятельности со стороны гражданского общества и их слабый организационно-кадровый потенциал. Эти системные недостатки подрывают способность министерств охраны окружающей среды стран ВЕКЦА успешно внедрять в практику различные подходы и инструменты, развитие которых обычно поддерживается программами сотрудничества, в том числе программами СРГ ПДОС. Однако для получения конкретных результатов «на местах» эти инструменты должны успешно применяться.

Для того, чтобы разрешить эту дилемму, целесообразно рассмотреть возможность организации всей дальнейшей деятельности по реформированию экологической политики вокруг двух взаимосвязанных тем. Первая тема будет иметь своей целью укрепление системы управления природоохранной деятельностью и касаться главным образом стратегического положения, целостности и потенциала природоохранных институтов, в том числе их способности управлять финансовыми ресурсами. Второй темой будет разработка и применение новых инструментов политики, которые должны применяться министерствами охраны окружающей среды стран ВЕКЦА для совершенствования своей природоохранной деятельности. Ниже приводятся некоторые примеры видов деятельности, которые могли бы осуществляться в рамках каждой темы:

(а) Укрепление систем управления и потенциала в сфере охраны окружающей среды

- Стимулирование программно-целевого планирования и управления. Недостаточно продуманное определение приоритетов и целевых показателей, а также отсутствие реалистичных финансовых стратегий ведут к неэффективному использованию ресурсов и отсутствию конкретных результатов. Диалог по мерам политики, который состоялся в Грузии после встречи в Тбилиси, позволил выявить в этой связи в качестве недостатка отсутствие «корпоративного плана», в котором был бы отражен последовательный комплекс мероприятий. Дальнейший диалог по мерам экологической политики и сотрудничество могут быть сосредоточены на стратегическом планировании и максимальном повышении экономической эффективности использования имеющихся ресурсов, с тем чтобы помочь министерствам охраны окружающей среды стран ВЕКЦА решить эти вопросы. Особое внимание следует уделить нуждам более крупных стран, где огромное значение также имеют взаимоотношения между различными уровнями власти.
- Интеграция вопросов охраны окружающей среды в документы по стратегии снижения уровня бедности (ДССУБ) и аналогичные планы развития стран. Доноры все более ориентируются в своем сотрудничестве со странами-партнерами на ДССУБ и связанные с ними национальные стратегии развития. Однако страны ВЕКЦА отстают от других регионов в интеграции вопросов охраны окружающей среды в эти стратегии. Вместе с тем, в некоторых странах ВЕКЦА имеются положительные примеры успешной интеграции охраны окружающей среды в стратегии развития. Уроки, извлеченные из опыта ВЕКЦА и других регионов, можно использовать для разработки демонстрационных проектов по интеграции охраны окружающей среды в национальные планы развития, что повысит значимость природоохранного сектора и позволит увеличить объем выделяемых ему ресурсов в рамках государственных стратегий стран.
- Мобилизация гражданского общества на охрану окружающей среды. Укрепление гражданского общества и охрана окружающей среды – это взаимодополняющие процессы. Как признали министры на встрече в Тбилиси, весьма важно, чтобы министерства охраны окружающей среды стран ВЕКЦА подвели под свои стратегии и программы более прочную базу общественной поддержки. Это является центральной задачей РЭЦов ВЕКЦА. Представляется возможным определить приоритетные виды дальнейшей деятельности в этой сфере, принимая во внимание сопряженные виды деятельности, осуществляемые в других организациях, в частности в рамках Орхусской конвенции.

(b) Стимулирование эффективных и действенных инструментов экологической политики

- Поддержка системы комплексных разрешений и других инструментов регулирования предприятий и развития партнерских отношений с ними. Предприятия в странах ВЕКЦА должны играть более значительную, чем в прошлом, роль в достижении целей экологической политики. С одной стороны, для этого требуется справедливое внедрение государством современных методов управления природоохранной деятельностью. С другой стороны, для этого требуется развивать новые формы партнерских отношений и сотрудничества государства с предприятиями для обеспечения выполнения природоохранных требований. Разработаны детальные методические указания по системе комплексных природоохранных разрешений и реализованы демонстрационные проекты в целях перехода к этой системе. Можно вести дальнейшую работу в этом направлении и/или подготовить аналогичную деятельность в отношении других инструментов политики с использованием в качестве модели работы в сфере выдачи разрешений.
- Сближение с природоохранными стандартами ЕС. Это общая цель в рамках программы сотрудничества с новыми соседями, которая будет реализовываться ЕС. Помимо ведения работы в сфере комплексных разрешений, в настоящее время СРГ осуществляет в Молдове проект по сближению стандартов качества воды этой страны со стандартами ЕС. Аналогичные проекты по стандартам качества воды и другим стандартам необходимы и в других странах ВЕКЦА, также необходим обмен опытом на уровне региона. Цель этой работы – не перенос экологических директив ЕС, а применение принципов охраны окружающей среды, которые лежат в их основе, в качестве руководства для реформирования экологического законодательства стран ВЕКЦА.
- Реформирование контроля за соблюдением природоохранных требований и их соблюдения. На протяжении нескольких лет эта деятельность является одним из основных видов деятельности СРГ. Необходимы дальнейшие усилия по повышению эффективности и действенности инструментов, применяемых экологическими инспекторами, а также укреплению потенциала инспекций.
- Содействие улучшению состояния окружающей среды на местном уровне. В конечном итоге охрана окружающей среды – это вопрос работы на местах. Для получения результатов требуется принятие мер политики, наличие потенциала и ресурсов на местном уровне. СРГ, РЭЦы ВЕКЦА и КПП вели и ведут работу, направленную на улучшение состояния окружающей среды на местном уровне, причем не только в водном хозяйстве. Это служит основой для дальнейшей работы в этом направлении после Белградской конференции.

Сеть по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN) с 1999 г. руководит программой СРГ по экологической политике, поддерживаемой ресурсами секретариата ОЭСР. Если после Белграда будет осуществляться дальнейшая работа в сфере экологической политики, как оптимально использовать «социальный капитал», накопленный Сетью REPIN? Поскольку в дальнейшей работе основной упор будет делаться на стратегические вопросы, важно обеспечить участие в работе представителей достаточно высокого уровня (как минимум заместителей министров).

Будет организован семинар по экологической политике стран ВЕКЦА в непосредственной связи со встречей СРГ ПДООС и Сети REPIN, которая состоится в марте 2007 г. Это даст хорошую возможность обсудить первоочередные потребности стран ВЕКЦА в этой области и возможную работу после Белградской конференции.

(3) Содействие и поддержка в достижении целей Экологической стратегии для стран ВЕКЦА

Участники заседания Бюро СРГ ПДООС, состоявшегося в марте 2006 г. признали, что Экологическая стратегия для стран ВЕКЦА остается потенциально полезным инструментом: она повышает значимость природоохранного сектора как в странах ВЕКЦА, так и странах-донорах, улучшает координацию деятельности, осуществляемой различными международными организациями в ВЕКЦА, и облегчает развитие партнерских связей. Однако также было признано, что этот потенциал реализуется не в полной мере. В этой связи возникает вопрос о том, какую роль должна играть Стратегия после Белградской конференции и будет ли она вообще играть какую-либо роль.

На встрече Бюро была поддержана идея о проведении оценки и обзора уроков, вынесенных из работы по Стратегии для стран ВЕКЦА, и прогресса, достигнутого в ее реализации. Бюро также признало, что разумнее определить более узконаправленный комплекс мероприятий для осуществления после Белградской конференции, вместо того, чтобы пытаться разрабатывать Стратегию дальше. Вместе с тем, Бюро признало необходимость преодоления ряда основных препятствий на пути к достижению целей Стратегии. Поможет в этом оценка реализации Стратегии в странах ВЕКЦА по состоянию на 2007 г., которая в настоящее время готовится СРГ ПДООС. Первый проект Оценки будет готов к концу 2006 г., и ожидается, что она будет в центре внимания обсуждений на совещании СРГ в марте 2007 г. Вопрос возможной роли Экологической стратегии для стран ВЕКЦА в будущем, вероятно, целесообразно обсудить на этом совещании.

Если на встрече на уровне министров в Белграде будет решено, что Экологическая стратегия для стран ВЕКЦА в дальнейшем должна играть определенную роль, необходимо будет также пересмотреть существующие механизмы поддержки стран ВЕКЦА в достижении ее целей. В Киеве СРГ было предложено «возглавить усилия по оказанию содействия и поддержки» в достижении целей Стратегии. Ряду международных организаций и РЭЦам ВЕКЦА также было предложено оказывать содействие странам ВЕКЦА в достижении конкретных целей Стратегии.

После Киевской конференции на уровне министров СРГ согласилась осуществлять следующие основные виды деятельности по «оказанию содействия и поддержки» в достижении целей Стратегии для стран ВЕКЦА:

- содействие развитию партнерств и их оценка. Сюда входит работа по ведению диалога по мерам политики, о котором говорилось выше, и создание компьютерной базы данных по партнерствам;
- подготовка отчетов об оценке реализации Стратегии к встречам на уровне министров в Тбилиси и Белграде;
- облегчение информационного взаимодействия и сотрудничества партнеров.

РЭЦы ВЕКЦА принимают участие во всех этих направлениях деятельности, и они хорошо подготовлены к тому, чтобы взять на себя больше ответственности за эту деятельность после Белградской конференции.

(4) Организация и обеспечение деятельности СРГ: функции секретариата

Функции секретариата СРГ ПДООС делятся на задачи двух типов:

- обеспечение предметно-тематических мероприятий, таких, как описанные выше, и
- обязанности по организации и обеспечению работы СРГ ПДООС.

Ко второму типу обязанностей относятся организация ежегодных совещаний СРГ, организация дважды в год совещаний Бюро СРГ; подготовка документов к этим встречам, в частности программ работ, бюджета и отчетов о ходе выполнения работ; информационное взаимодействие, в том числе ведение веб-сайта и подготовка публикаций.

Если будет принята программа сотрудничества со странами ВЕКЦА после Белграда, посредством СРГ ПДООС или иным образом, необходимо будет принять решение о том, как распределить ответственность за управление этой программой. Последние несколько лет сотрудники РЭЦ ВЕКЦА сотрудничали с секретариатом ОЭСР и обучались некоторым из методов его работы. Этот и другой опыт, накопленный в последние годы РЭЦ ВЕКЦА в ходе реализации проектов, должны позволить им взять на себя больше ответственности – возможно, даже всю ответственность – за управление программой сотрудничества со странами ВЕКЦА после Белградской конференции.