



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

ECE/CEP/AC.11/2007/15

15 May 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH, FRENCH
AND RUSSIAN

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Специальная подготовительная рабочая группа старших должностных лиц
по процессу "Окружающая среда для Европы"

Четвертое совещание

Женева, 30 мая - 1 июня 2007 года

Пункт 2 f) предварительной повестки дня

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ ШЕСТОЙ КОНФЕРЕНЦИИ МИНИСТРОВ
"ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ"**

ПАРТНЕРСТВА

**МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ РЕШЕНИЯ
ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ ЗАДАЧ ЗАЩИТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ:
РЕКОМЕНДАЦИИ НА ПЕРСПЕКТИВУ¹**

Предлагаемый документ категории I²

Представлено КПП, Всемирным Банком, РЭЦ-ЦВЕ и СРГ ПДООС³

¹ Текст данного документа представлен в виде, полученном от авторов.

² Документы для возможного принятия мер министрами (подписание, одобрение, утверждение, принятие, обсуждение), которые представляются через РГСДЛ и с ее одобрения (ECE/CEP/AC.11/2006/5, часть II).

³ Комитет по подготовке проектов (КПП), Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ-ЦВЕ), и Специальная Рабочая Группа ОЭСР по реализации Программы действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС).

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Параграфы</i>	<i>Страницы</i>
Резюме		2
I. РЕКОМЕНДАЦИИ	1	4
II. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ИХ РЕШЕНИЯ В СТРАНАХ ВЕКЦА И ЮВЕ		7
А. Экологические проблемы и финансовые потоки	2-6	7
В. Новые возможности финансирования природоохранной деятельности.....	7-10	9
III. РОЛЬ ВНУТРЕННИХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ		10
А. Внутреннее финансирование из государственных источников.....	11-16	10
В. Роль частного сектора	17-28	13
IV. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ		19
А. Необходимость устойчивой официальной помощи развитию в интересах сохранения окружающей среды.....	29-33	19
В. Оптимизация использования международного содействия	34-36	21
С. Улучшение условий для внешних заимствований на цели улучшения состояния окружающей среды.....	37-39	22
V. НЕОБХОДИМОСТЬ ЭФФЕКТИВНОЙ ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ	40-44	23
Список акронимов и сокращений		26

Резюме

В настоящем документе изложены меры, которые могли бы быть приняты сторонами, участвующими в процессе "Окружающая среда для Европы", для обеспечения достаточного уровня финансирования на цели улучшения состояния окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), а также Юго-Восточной Европы (ЮВЕ). В нем приводится краткая оценка тенденций в сфере расходов на природоохранные нужды, а также доступности такого финансирования в регионе и рассматриваются роль государственных, частных и международных источников финансирования и связанные с ними возможности содействия улучшению состояния окружающей среды.

В большинстве стран региона возобновился устойчивый экономический рост, который, однако, не всегда сопровождался расширением доступа к финансированию на

природоохранные нужды. Это объясняется, в частности, неготовностью отвести вопросам окружающей среды приоритетное место в национальных стратегиях развития, несоординированностью действий на межправительственном уровне и слабым планированием на национальном и местном уровнях, отсутствием стимулов для повышения эффективности работы в природоохранной области и наличием препятствий к разработке проектов. Для стран с низким уровнем дохода доступ к финансированию на приемлемых условиях еще более ограничен.

Правительствам стран ВЕКЦА и ЮВЕ (особенно министерствам по охране окружающей среды), донорам, международным организациям и частному сектору требуется творчески подойти к поиску способов оптимизации потоков финансирования на природоохранные нужды; этого можно достичь, в частности, посредством:

- a) отведения вопросам окружающей среды более приоритетного места в национальных и территориальных стратегиях развития и посредством приведения практики управления государственными расходами на природоохранные цели в соответствие с лучшей международной практикой;
- b) увеличения доли расходов на природоохранные нужды в процентах от ВВП до уровня, сопоставимого с уровнем стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), и приведения доли расходов, выделяемых на инвестиции, в соответствие с долей, характерной для стран ОЭСР или ЦВЕ;
- c) внедрения среднесрочных бюджетов (СБ) и подготовки в их составе, во взаимодействии с министерством финансов, качественных инвестиционных программ природоохранного характера;
- d) создания в возможно кратчайшие сроки адекватной организационно-правовой базы для использования новых возможностей финансирования природоохранной деятельности, таких, как местные финансовые рынки, механизмы финансирования, связанные с деятельностью по сокращению выбросов парниковых газов, и зачет расходов на природоохранные программы в счет погашения части внешнего долга;
- e) стимулирования притока дополнительных средств из частных источников за счет проведения рыночных преобразований в природоохранных структурах и пересмотра нормативной базы под этим углом зрения;
- f) приведения планов доноров и МФО по оказанию помощи в соответствие с природоохранными инвестиционными программами с использованием основанных на критериях результативности механизмов оказания помощи для создания более четких стимулов к достижению конкретных результатов;
- g) привлечения дополнительного финансирования из международных источников в страны со средним уровнем дохода за счет расширения доступа к такому финансированию на суб-национальном уровне и посредством мобилизации устойчивого софинансирования в виде донорских грантов для стран с низким уровнем дохода с целью сделать финансово доступными кредиты МФО;
- h) оказания содействия в создании отечественного потенциала по подготовке экономически состоятельных инвестиционных проектов природоохранного профиля.

I. РЕКОМЕНДАЦИИ

1. На шестой конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Белграде министры, возможно, пожелают рассмотреть следующие рекомендации по содействию мобилизации финансирования природоохранных проектов в странах ВЕКЦА и ЮВЕ на период после 2007 года:

Следует полнее использовать растущие внутренние государственные финансовые ресурсы.

- a) Страны ВЕКЦА и ЮВЕ могли бы рассмотреть возможность доведения доли государственных природоохранных расходов (в процентах от ВВП) до уровня, достаточного для достижения целей экологической политики, и направления их на реализацию национальных приоритетов. Это уже происходит в крупных странах ВЕКЦА (Казахстан, Российская Федерация и Украина), где эта доля превышает 1,2 процента ВВП, однако в менее крупных странах она может составлять всего 0,2 процента ВВП⁴;
- b) Правительства могли бы рассмотреть вопрос о внедрении среднесрочных бюджетов (среднесрочных финансовых планов), обеспечивающих предсказуемость бюджетной поддержки первоочередных крупномасштабных государственных инвестиционных проектов. Министерства, ведающие вопросами экологии, могли бы обеспечить приоритизацию ассигнований на природоохранные цели в планах государственных расходов посредством подготовки экономически обоснованных целевых природоохранных программ, включающих тщательно проработанные предложения по инвестиционным проектам и финансовую стратегию их осуществления. Донорам следует приводить свои национальные планы помощи в соответствии с такими инвестиционными приоритетами стран-получателей. При составлении и выполнении планов государственных природоохранных расходов можно было бы руководствоваться лучшей международной практикой, например проектом рекомендаций Совета ОЭСР по передовой практике управления государственными природоохранными расходами (ОЭСР, 2006 год);
- c) Правительствами могли бы быть мобилизованы дополнительные внутренние ресурсы для достижения целевых показателей ЦРТ в части доступности муниципальной природоохранной инфраструктуры, оцениваемой на основе взаимодополняющих показателей качества, безопасности и устойчивости функционирования инфраструктуры. В частности, правительства могли бы рассмотреть возможность поощрения финансовой самостоятельности коммунальных предприятий и надлежащего пересмотра тарифной политики, с тем чтобы расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание, а в перспективе и на инвестиции, финансировались в основном из платы, взимаемой с потребителей услуг, при предоставлении наименее обеспеченным потребителям достаточной социальной защиты;
- d) Страны, перечисленные в приложении В к Киотскому протоколу, могли бы незамедлительно приступить к выполнению установленных процедур и

⁴ Trends in Environmental Finance, СРГ ПДООС, 2007 г.

условий для утверждения проектов «совместного осуществления» (СО) и к реализации планов «зеленых» инвестиций и тем самым использовать на благо окружающей среды потенциально значительные дополнительные государственные поступления от международной торговли квотами на выбросы парниковых газов.

Национальные органы государственной власти в странах ВЕКЦА и ЮВЕ могут мобилизовать дополнительное финансирование на природоохранные нужды посредством создания более благоприятных условий для участия частного сектора в улучшении состояния окружающей среды.

- a) Государство способно играть определяющую роль в создании надлежащих условий для лучшего использования возможностей рынков финансов и капитала для целей финансирования природоохранных услуг, в частности, в сфере повышения энергоэффективности, развития возобновляемых энергоресурсов, сельского хозяйства, туризма, лесного хозяйства, водных ресурсов и удаления отходов;
- b) Совершенствование нормативной базы, в особенности в части правил ценообразования в отношении товаров и услуг природоохранного назначения, могло бы содействовать более глубокому вовлечению частного сектора в деятельность по инвестированию в природоохранную инфраструктуру⁵;
- c) Пересмотр системы природоохранных разрешений и системы контроля за соблюдением экологических норм с целью стимулировать частные предприятия и финансовый сектор к инвестициям в деятельность по улучшению текущих экологических показателей и ликвидации загрязнений прошлых периодов мог бы проводиться с использованием передовой международной практики, например норм ЕС и разработанных ОЭСР Принципов, регулирующих эффективное оформление природоохранных разрешений (ОЭСР, 2007 г.);
- d) В странах ВЕКЦА и ЮВЕ можно было бы приоритезировать использование экономических инструментов, например, применяя их главным образом для создания стимулов к снижению уровня загрязнения, а не для пополнения доходов государства;
- e) Международное сообщество может оказывать консультативное содействие в пересмотре политики, передавать технический опыт и предоставлять финансовое содействие, причем страны ВЕКЦА и ЮВЕ играли бы в таком пересмотре ведущую роль и выполняли бы его своими силами.

⁵ Financing Water Supply and Sanitation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, ОЭСР, 2006 г.

Международное содействие региону в вопросах охраны окружающей среды должно быть сохранено на достаточном уровне и соответствовать национальным природоохранным приоритетам.

- a) Чтобы страны с низким доходом могли рассчитывать на кредиты, предоставляемые МФО на цели природоохранных инвестиций, от доноров требуются достаточные объемы безвозмездного софинансирования;
- b) МФО и доноры должны содействовать странам ВЕКЦА и ЮВЕ в использовании альтернативных механизмов финансирования, таких, как «углеродное» финансирование;
- c) МФО и доноры должны рассмотреть вопрос об использовании механизмов оказания помощи, в привязке к ее результативности, с целью создать заинтересованность в улучшении состояния окружающей среды и проведении реформ.

Странам ВЕКЦА и ЮВЕ было бы полезно добиться для местных органов более широкого доступа к финансированию на природоохранные цели.

- a) Исчерпаны еще не все возможности для совершенствования межбюджетных трансфертов и для повышения их роли в финансировании расходов на природоохранные нужды⁶;
- b) Для изыскания дополнительных финансовых ресурсов на нужды окружающей среды на местном уровне можно использовать местные рынки капитала и финансов (см. Local Capital Markets for Environmental Infrastructure, ОЭСР, 2006 г.);
- c) Страны со средним уровнем дохода могут добиться для себя более широкого доступа к международному финансированию на суб-национальном уровне посредством приоритизации проектов, представляемых на получение инвестиционных средств от МФО, и проведения надлежащих институциональных и отраслевых реформ;
- d) Улучшение местными органами публичной власти качества своей работы по планированию позволило бы дополнительно повысить эффективность таких мер (подспорьем в этом могли бы стать Инструмент среднесрочного планирования инвестиций и разработанные СРГ ПДООС учебные материалы по этому вопросу).

Страны ВЕКЦА и ЮВЕ могли бы мобилизовать дополнительное финансирование на цели инвестирования в природоохранные проекты за счет совершенствования работы по подготовке проектов.

- a) Национальные, региональные и местные органы публичной власти должны располагать возможностями по отбору первоочередных природоохранных инвестиционных проектов и оказанию инициаторам проектов, в частности коммунальным предприятиям, содействия в подготовке жизнеспособных природоохранных инвестиционных проектов;

⁶ Intergovernmental Transfers for Environmental Infrastructure, ОЭСР, 2006 г.

- b) Правительства, МФО и доноры могут содействовать выполнению этой задачи, поддерживая соответствующие институциональные реформы, наращивая потенциал посредством вовлечения клиентов в процесс подготовки и реализации инвестиционных проектов и помогая выращивать местные кадры консультантов для участия в подготовке проектов.

II. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ В СТРАНАХ ВЕКЦА И ЮВЕ

A. Экологические проблемы и финансовые потоки

2. Несмотря на прогресс, достигнутый во всем регионе за последние 15 лет, в странах Восточной Европы, Кавказа, Центральной Азии и Юго-Восточной Европы сохраняются значительные экологические проблемы, о которых подробно говорится в докладе *Окружающая среда в Европе: четвертая оценка*, подготовленном Европейским агентством по охране окружающей среды, и в докладе *Прогресс в деятельности по охране окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии*, подготовленном СРГ ПДООС. Существует опасность того, что в некоторых странах ВЕКЦА и ЮВЕ поставленные в Декларации тысячелетия цели развития (ЦРТ) применительно к окружающей среде, предусматривающие, в частности, восполнение утраченных ресурсов окружающей среды и снижение вдвое доли населения, не имеющего доступа к безопасной воде и надлежащих санитарных условий, выполнены не будут. Помимо этого страны ЮВЕ сталкиваются с трудностями в обеспечении соответствия экологическим стандартам ЕС в контексте присоединения к Евросоюзу.

3. Загрязнение окружающей среды приобрело устойчивый характер, что пагубно сказывается на перспективах экономического роста и состоянии здоровья населения, особенно его малообеспеченных слоев. Доступность безопасной воды и наличие надлежащих санитарных условий в регионе сильно варьируется, особенно на селе и для беднейших и наименее защищенных групп населения. В городских районах относительно высокая доля населения пользуется услугами водопровода и канализации, но значительно меньшая его доля надежна обеспечена этими услугами на устойчивой основе. Так, безопасной питьевой водой устойчиво снабжаются лишь 33 процента домохозяйств в Таджикистане и 21 процент в Албании. Что касается обеспеченности канализацией, здесь картина еще более удручающая. В обеих этих странах доступ к надежной и безопасной канализационной системе имеют менее 10 процентов их населения⁷. По имеющимся оценкам, для достижения ЦРТ в области водного хозяйства нынешние объемы финансирования должны быть удвоены, хотя текущие оценки ООН существенно недооценивают масштаб проблемы, что отрицательно сказывается на расстановке приоритетов при распределении финансовых средств на национальном и международном уровнях.

4. Для решения этих экологических проблем принципиальное значение имеет наличие устойчивого финансирования. Сюда включается частное и государственное финансирование инвестиций в природоохранную инфраструктуру, энергосбережение и

⁷ Monitoring what Matters, Всемирный банк, 2007 г.

возобновляемые энергоресурсы, борьбу с загрязнением окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и сохранение биоразнообразия. Тем не менее, доклады о тенденциях в расходах на природоохранную деятельность в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, подготовленные, соответственно, в СРГ ПДООС и Региональном экологическом центре (РЭЦ) для стран Центральной и Восточной Европы, свидетельствуют о том, что средства, выделяемые в настоящее время по линии как государственного, так и частного сектора, в некоторых странах распределяются по секторам очень неравномерно.

5. В целом по странам ВЕКЦА с 2000 года отмечается хотя и небольшое, но увеличение совокупных расходов на охрану окружающей среды (в постоянном долларовом эквиваленте). В ряде стран (в т.ч. в Азербайджане, Армении, Киргизской Республике и Молдове) расходы по-прежнему находятся на низком уровне в относительном и абсолютном выражении (менее 5 долл. США на человека в год)⁸. За исключением Молдовы, доля госрасходов на экологию в общем государственном бюджете незначительна (менее 0,5 процента). На инвестиции приходится менее 15 процентов расходов на охрану окружающей среды – за исключением Армении (35 процентов в 2005 году по сравнению с 7 процентами в 2000 году). И даже такие ничтожно малые средства расходуются в этих странах главным образом на канализацию и очистку сточных вод; для решения других задач денег практически не остается. С 2002 года в трех экономически наиболее крупных странах (Казахстан, Российская Федерация и Украина) расходы на экологию неуклонно растут. Но, за исключением Российской Федерации, объемы этих расходов по сравнению со странами ЦВЕ остаются низкими. Даже в этих экономически крупных государствах расходы на охрану окружающей среды не полностью соответствовали достигнутой там мощной макроэкономической динамике. Казахстан является единственной страной региона, где с 2000 года отмечается увеличение расходов на экологию как в процентах от ВВП, так и в процентах от расходной части государственного бюджета.

6. Из общих расходов на природоохранные цели наибольшая их доля выделяется на канализационное хозяйство и очистку сточных вод (от 43 до 67 процентов общей суммы); в промышленно развитых странах (Казахстан, Российская Федерация и Украина), а также в Армении и Беларуси довольно существенную часть общих расходов составляют расходы на снижение уровня загрязнения атмосферы и противодействие изменению климата; удалению отходов уделяется относительно меньше внимания, за исключением Казахстана. Во всех странах ВЕКЦА государство и частный сектор подходят к природоохранным инвестициям совершенно по-разному: госсектор выделяет средства в основном на канализацию и очистку сточных вод, тогда как частный сектор финансирует главным образом проекты по снижению вредных выбросов в атмосферу и противодействию изменению климата. Тенденции в природоохранных расходах в странах ЮВЕ представлены в документе категории II, озаглавленном Тенденции в природоохранном финансировании в странах ЮВЕ, (РЭЦ для Центральной и Восточной Европы, 2007 г.).

⁸ Цифры, указанные в настоящем разделе, взяты из доклада *Trends in Environmental Finance*, СРГ ПДООС, 2007 г. (Документ категории II)

В. Новые возможности финансирования природоохранной деятельности

7. Со времени проведения предыдущей конференции министров «Окружающая среда для Европы» (Киев, 2003 год) условия выделения финансовых средств на природоохранные нужды в странах ВЕКЦА и ЮВЕ в значительной степени изменились. Большие последствия возымело расширение ЕС в 2004 году с включением в его состав восьми стран Центральной Европы; это открыло для новых государств-членов ЕС новые возможности доступа к финансированию природоохранной деятельности как из государственных, так и частных источников. Достигнут прогресс в укреплении национальных институциональных структур, в том числе в рамках процесса расширения ЕС.

8. С расширением ЕС основной вектор процесса ОСЕ был перенесен «южнее и восточнее» – на страны ВЕКЦА и ЮВЕ. Все очевиднее необходимость дифференциации подхода к различным частям региона. Новая политика соседства ЕС открывает новые возможности укрепления трансграничного сотрудничества в природоохранной сфере. Однако не всем странам удастся в равной мере воспользоваться этими возможностями в силу различий в их финансовой обеспеченности и величине административных ресурсов, имеющихся для решения вопросов охраны окружающей среды. Международное сообщество может содействовать этому процессу, направляя помощь туда, где она наиболее востребована, более тесно увязывая ее с продвижением по пути реформ и выделяя на адресной основе дополнительное финансирование, которое наряду с внутренними ресурсами может играть роль катализатора. Важная роль в финансировании усилий по оздоровлению окружающей среды в ЮВЕ принадлежит ЕС, что обусловлено тем определяющим значением, которое для этих стран имеет процесс вступления в ЕС, со времени проведения Киевской конференции распространившийся на Хорватию и бывшую югославскую Республику Македонию.

9. Экономический подъем, наблюдавшийся в большинстве стран ВЕКЦА в период после финансового кризиса конца 90-х годов, создал предпосылки для выделения дополнительных внутренних ресурсов на цели охраны окружающей среды. В богатых нефтью и газом странах ВЕКЦА со средним доходом (Азербайджан, Казахстан, Российская Федерация) возникновение вследствие увеличения цен на нефть значительного бюджетного профицита заставило перенести акцент на создание прочной основы для устойчивого развития. Свои проблемы стоят перед странами ВЕКЦА с низким уровнем дохода (т.е. остальными странами Кавказа и Центральной Азии), лишенными стимулов, связанных с перспективой вступления в ЕС.

10. Вероятно, самое глубокое воздействие на решение вопросов окружающей среды со времени проведения Киевской конференции министров оказало колоссальное повышение цен на ископаемое топливо, главным образом на международные поставки нефти и газа. Эта тенденция, усугубляемая политическими аспектами международных поставок энергоносителей, определила первоочередное место проблем энергосбережения и использования возобновляемых энергоресурсов в повестке дня государства и бизнеса. Природоохранные ведомства теперь имеют реальную возможность подкрепить эти новые приоритеты конкретными мерами, наподобие введенных в государствах-членах ЕС национальных систем поддержки возобновляемых энергоресурсов. Существуют пять основных видов систем национальной поддержки возобновляемых энергоресурсов:

i) гарантированные цены непрерывных поставок и обязательство обратной покупки; ii) периодически обновляемые сертификаты, как правило, в сочетании с обязательным зачетом; iii) системы открытых конкурсных торгов; iv) налоговые скидки или освобождения; v) прямая бюджетная поддержка инвестиций.

III. РОЛЬ ВНУТРЕННИХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ

A. Внутреннее финансирование из государственных источников

11. Внутренние финансовые ресурсы, как государственные, так и частные, сохраняют свое значение основного источника финансирования природоохранной деятельности в странах ВЕКЦА и ЮВЕ и после 2007 года. Государственное финансирование будет по-прежнему играть жизненно важную роль в обеспечении для всего общества весомых экологических благ в таких областях, как управление водными ресурсами, сохранение биоразнообразия или функционирование муниципальной природоохранной инфраструктуры. Правительствам стран ВЕКЦА и ЮВЕ надлежит создать необходимую базу для оптимизации освоения тех средств, которые выделяются государством на экологические цели. Ряд государств, используя опыт стран ОЭСР и ЦВЕ, стали на путь повышения эффективности распределения государственного бюджета на основе формализации требований в рамках среднесрочного финансового или бюджетного плана (СФП или СБ) на муниципальном (Украина) или национальном (Албания, Армения, Временная администрация ООН в Косово, Казахстан, Молдова, Сербия, Российская Федерация, Хорватия и Черногория) уровне. В ЮВЕ перевод природоохранных ассигнований в основное русло стратегий общеэкономического развития встроен в процесс вступления в ЕС.

12. Такие процессы дают природоохранным ведомствам возможность включать стратегические природоохранные инвестиции в число основных приоритетов, финансируемых из консолидированного бюджета, (см. врезку 1) и обеспечивать большую прогнозируемость бюджетных ассигнований на масштабные природоохранные инвестиционные проекты, для подготовки и реализации которых требуются годы. Однако это также ставит природоохранные министерства перед необходимостью эффективно конкурировать с другими секторами за ограниченные бюджетные ресурсы и эффективно взаимодействовать с министерством финансов. Природоохранным министерствам и ведомствам стоило бы повысить квалификацию своих технических специалистов в деле разработки высококачественных инвестиционных программ, с четким обоснованием приоритетности включаемых в них проектов. Полезным ориентиром в этом отношении является *проект рекомендаций Совета ОЭСР по передовой практике управления государственными природоохранными расходами* (ОЭСР, 2006 год).

13. Ряд стран с низким уровнем дохода (например, Грузия) добились включения вопросов экологии в число приоритетов государственного бюджета посредством принятия Стратегического документа по борьбе с бедностью (СДББ). Кредиты на реализацию Стратегии борьбы с бедностью представляют собой конкретный механизм реализации и финансирования этих приоритетов. В ЮВЕ разработана и действует Программа

приоритетных природоохранных инвестиций для Юго-Восточной Европы⁹. Опираясь на данную программу, министерства охраны окружающей среды смогли отобрать приоритетные природоохранные инвестиционные проекты и организовать их финансирование. Она также помогла донорам более эффективно обеспечить адресность своего финансового содействия в регионе.

Модуль 1. Среднесрочный бюджет (финансовый план)

Среднесрочный бюджет – это институциональный механизм, представляющий собой замкнутую логическую систему, где воедино увязаны разработка политики, планирование и бюджетирование, и дополняющий краткосрочный процесс разработки годовых бюджетов. Он способствует повышению бюджетной дисциплины и эффективности распределения и освоения ресурсов. Он обеспечивает соответствие бюджетных ассигнований политике правительства и стратегическим приоритетам в пределах имеющихся средств. Он знаменует радикальный переход от разрозненных наборов проектных идей к модели формирования реальных и доступных инвестиционных программ на основе стратегически продуманного адресного расходования ограниченных государственных средств. СБ в Армении ориентирован на сектора, обозначенные в Стратегическом документе по борьбе с бедностью, пока за исключением окружающей среды. Несмотря на это ОЭСР/СРГ ПДООС поддержала усилия Государственного комитета водного хозяйства по разработке финансовой стратегии для водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) и включению этого направления в новый бюджетный процесс¹⁰. Главными итогами проекта являются достижение консенсуса в отношении постановки реалистичных задач в отношении инфраструктуры ВКХ, более объективное обсуждение тарифной политики, оценка реалистичности целей социальной и природоохранной политики, возможность развития диалога с министерством финансов и отражения результатов этой работы в СБ и СДББ. Всемирный банк оказывает техническое и консультативное содействие по внедрению СБ в Таджикистане и Украине.

14. Центральные природоохранные органы также стоят перед проблемой поддержки передачи местным и региональным властям полномочий по обеспечению функционирования местной природоохранной инфраструктуры и рациональному использованию природных ресурсов. Передача полномочий на места должна сопровождаться более справедливым распределением доходов между центральным и местным уровнями и предоставлением органам местного самоуправления некоторой фискальной автономии. Министерства по охране окружающей среды заинтересованы в поддержке этих реформ, которые сделают доходную базу прогнозируемой и откроют доступ к достаточному долговому финансированию на частных рынках капитала. Кроме того, в силах государства создать для местных органов стимулы к выделению соответствующей доли местных бюджетов на инвестиции в экологию. Во врезке 2 приводятся несколько примеров того, как в практике стран ВЕКЦА осуществляются межбюджетные трансферты на природоохранные цели.

⁹ Targeting the Environmental Investment Challenge in South Eastern Europe, РЭЦ, 2005 г.

¹⁰ Implementation of a National Financing Strategy for the Water Supply and Sanitation Sector in Armenia (Task 1), ОЭСР, 2007 г.

Модуль 2. Межбюджетные трансферты для финансирования инвестиций в природоохрану – примеры из практики стран ВЕКЦА¹¹

Межбюджетные трансферты – это инструмент, при помощи которого центральные государственные ведомства могут повышать качество работы, осуществлять контроль за расходованием средств территориальных бюджетов и создавать стимулы к обеспечению более полной согласованности политики на общенациональном уровне и на местах. Степень воздействия межбюджетных трансфертов на эффективность, налогово-бюджетную дисциплину и равномерность бюджетной обеспеченности в значительной степени зависит от их нормативного построения. Важные уроки также извлечены из опыта стран, вступающих в ЕС, где межбюджетные трансферты стали ключевым аспектом отношений между различными звеньями управления и важным источником финансирования для территорий. В странах ВЕКЦА межбюджетные трансферты используются главным образом для сокращения финансового разрыва между расходами на выполнение обязательств местных органов власти и обеспечение функционирования муниципальных служб и поступлениями, которые остаются в распоряжении местных органов власти. В странах ВЕКЦА использование трансфертов общего назначения, как правило, в форме выравнивания бюджетной обеспеченности, является повсеместной практикой, однако это чревато негативными последствиями в виде увеличения расходной части местных бюджетов без соответствующих дополнительных налоговых поступлений.

15. У большинства органов местного самоуправления в регионе еще имеются резервы для мобилизации дополнительного финансирования за счет потребителей услуг природоохранной инфраструктуры, при финансовой доступности услуг. В настоящее время средства на содержание систем водоснабжения и канализации имеются, как правило, даже в низкодоходных странах региона. Среди стран, где Всемирный банк проводил свое обследование¹², – за исключением Молдовы и Казахстана - средние расходы домашних хозяйств на эти услуги не превышают 3 процента их доходов. В средних показателях доступности не учитывается неравенство доходов, а значит обходится стороной вопрос доступности систем водоснабжения и канализации для беднейших и наиболее уязвимых категорий населения. Доступность оценивается по нынешнему, низкому качеству обслуживания, а между низкими ценами и низким качеством обслуживания существует неразрывная взаимосвязь. Хотя возможности повышения тарифов при сохранении их доступности гораздо шире, чем это принято считать, затраты на возмещение инвестиций, необходимых для выведения водопроводно-канализационного хозяйства на устойчивый уровень, могут оказаться неподъемными для населения, особенно его наименее обеспеченных слоев.

16. Тарифы за пользование услугами природоохранной коммунальной инфраструктуры, в том числе водоснабжением и канализацией, должны устанавливаться с учетом качества оказываемых услуг, на уровне, обеспечивающем их доступность и рентабельность. Наименее обеспеченные группы населения, для которых эти услуги оказываются недоступными, должны выявляться и охватываться системой социальной помощи, существующей не только на бумаге, и при этом учитывающей эффективность затрат¹³.

¹¹ Intergovernmental Transfers for Environmental Infrastructure. Lessons from Armenia, the Russian Federation and Ukraine, ОЭСР, 2006 г.

¹² Monitoring what Matters, Всемирный банк, 2007 г.

¹³ Financing Water Supply and Sanitation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, ОЭСР, 2006 г.

Проведение таких реформ требует наличия развитой институциональной базы и прочной системы налогово-бюджетного администрирования, которые обеспечивали бы надежность социальной защиты. Продуманные стратегии планирования и финансирования инвестиций могут снять налогово-бюджетные и связанные с бедностью препятствия на пути реализации инфраструктурных инвестиционных проектов. Ограничения, связанные с финансовой доступностью услуг, также могут быть сняты через экономию за счет эффекта масштаба, достигаемого путем разработки крупных региональных вместо множества мелких, локальных инвестиционных инфраструктурных проектов.

В. Роль частного сектора

17. На Киевской конференции министров 2003 г. была признана потенциально важная роль частного сектора в мобилизации финансирования на экологические цели. Существует большое разнообразие субъектов частного сектора, которые потенциально могли бы играть свою роль в финансировании природоохранной деятельности. В их числе – потребители услуг природоохранной инфраструктуры, отечественные операторы объектов природоохранной инфраструктуры, отрасли промышленности с высоким уровнем загрязнения и, наконец, – в немалой степени – финансовые посредники, в том числе банки, инвестиционные фонды, страховые компании, пенсионные фонды и другие каналы получения долгосрочного финансирования¹⁴.

18. Эффективная государственная политика может играть важную роль в привлечении частных средств на природоохранные нужды. В странах со сложившейся демократической и рыночной системой государственная финансовая поддержка загрязняющих предприятий и отраслей в расчете на сокращение ими загрязнения до законодательно предписанных уровней, как оказалось, в долгосрочной перспективе пагубно сказывается на состоянии и окружающей среде, и экономики. Поэтому принцип «загрязнитель платит» получил широкую поддержку в качестве краеугольного камня политики защиты окружающей среды в странах ОЭСР и ЕС. По мере становления в странах ВЕКЦА и ЮВЕ современной политической и рыночной системы роль государственных ассигнований в оздоровлении окружающей среды будет снижаться – за исключением финансирования природоохранной инфраструктуры и управления природными ресурсами, которые находятся в публичной собственности. Опыт промышленно-развитых стран ОЭСР – а в последнее время и новых членов ЕС – показывает, что улучшения состояния окружающей среды можно добиться и без обременения государственных бюджетов, за счет введения нужных стимулов для частного сектора. Среди таких решений – приведение экологических стандартов (как по качественным параметрам, так и по объемам выбросов) в соответствие с лучшей международной практикой и реформирование системы природоохранных разрешений в направлении повышения ее эффективности и применимости (при сохранении единого для всех подхода и учете интересов инвесторов). Некоторые примеры участия частного сектора в финансировании водохозяйственной инфраструктуры приведены во врезке 3.

¹⁴ Глобальный форум ОЭСР по устойчивому развитию. “Public-Private Partnerships in Water Supply and Sanitation – Recent Trends and New Opportunities”, Париж, Франция, 2006 г.

Модуль 3. Участие частного сектора в инвестировании в водохозяйственную инфраструктуру

Надежды на более широкое участие частного сектора в финансировании водного хозяйства в странах ВЕКЦА в последние годы, в целом, не оправдались. Международные инвесторы стали менее охотно идти на риск, в частности из-за отсутствия определенности относительно нормативной базы и политических перспектив. Большинство из них предпочитают в качестве первого шага ограничиваться схемами, сопряженными с низким риском, такими, как договоры об управлении, и не идти на реальные инвестиции.

Исключением являются Российская Федерация и Армения. После получения позитивных политических сигналов, к сентябрю 2004 года отечественные частные компании подписали договоры аренды и управления системами ВКХ 20 городов; и снабжают водой примерно 11 процентов от общей численности городского населения России. Однако в большинстве случаев речь идет о краткосрочных договорах аренды, и ясность относительно того, насколько долгосрочным будет вовлеченность таких компаний в работу водохозяйственного сектора, отсутствует. В Армении подписание договоров с международными частными операторами об аренде и управлении водоканалами, которые обслуживают почти все крупные города, воспринимается как одна из мер консолидации процесса реформ, которая позволила привлечь значительные средства со стороны доноров.

Таким образом, опыт работы водохозяйственного сектора свидетельствует о том, что даже в тех случаях, когда частный сектор напрямую не участвует в финансировании природоохранной инфраструктуры, само его присутствие в качестве элемента, управляющего такой инфраструктурой, все же может содействовать привлечению средств из других источников.

19. Образцом системы комплексных природоохранных разрешений, в основе которой лежит выполнение контрольных экологических показателей, является европейская система нормативного регулирования. По сравнению с нынешней системой, действующей в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, выдача таких разрешений сопряжена с менее громоздкой процедурой, проводится более транспарентно, а контроль за соблюдением их условий не столь сложен¹⁵. Такой механизм также способствует неуклонному повышению экологических показателей работы предприятий, предотвращению или снижению загрязнения. Заставить предприятия-загрязнители изменить свое поведение можно применением таких экономических рычагов, как экологические налоги и торговля квотами на выбросы и сбросы (см. врезку 4). Перед министерствами по охране окружающей среды в некоторых странах стоит сложная задача отхода от чрезмерного на данный момент упора на экономические инструменты (в основном в виде экологических сборов) и штрафы за несоблюдение экологических норм, применяемые в фискальных целях. Сохранение нынешней ситуации может подорвать имидж природоохранных органов, которые могут восприниматься как сборщики денег, а не как радители за общее благо. Это также может привести к отвлечению институциональных ресурсов от эффективного внедрения таких экономических инструментов, как природоохранные разрешения. В странах ЮВЕ применение экономических инструментов может вполне успешно способствовать реализации экологических приоритетов. Например, в Хорватии получателем некоторых видов природоохранных платежей является Фонд

¹⁵ Integrated Environmental Permitting Guidelines for EECCA Countries, ОЭСР, 2005 г.

охраны окружающей среды и энергоэффективности.

20. Как подтверждает лучшая международная практика, бюджетные средства могут быть эффективным финансовым стимулом для предприятий, если они используются в интересах повышения экологических параметров их работы сверх минимальных законодательно прописанных норм и отраслевых стандартов. Кроме того, государство может оказывать экономически оправданную поддержку мерам по снижению загрязнения окружающей среды, уделяя основное внимание инвестиционному содействию предприятиям коммунального хозяйства (например, предприятиям по удалению отходов, объектам по очистке канализационных стоков), в частности малым и средним предприятиям. Для обеспечения их устойчивой работы возмещение расходов на текущую деятельность, обслуживание, а в идеальном случае – и на инвестиционную составляющую таких объектов – возлагается на самих пользователей этой инфраструктуры.

21. Основной вклад в развитие природоохранной инфраструктуры, в частности водопроводно-канализационного хозяйства, (как видно из данных, приведенных во врезке 3) частный сектор в странах ВЕКЦА и ЮВЕ вносит не столько в качестве источника капиталовложений, сколько в форме эффективного управления этими объектами. Беспрепятственное задействование инвестиций и экспертного потенциала частного сектора возможно лишь там, где для этого созданы благоприятные условия, существует возможность возмещения капитальных затрат (включая затраты по сделке), а нормативная база предсказуема. Государство может создавать более благоприятные условия для привлечения частного сектора посредством разработки четких правовых норм и определения порядка формирования и функционирования государственно-частных партнерств - с учетом извлеченных положительных и отрицательных уроков. Опыт стран ЦВЕ также свидетельствует о том, что муниципальная инфраструктура может эффективно управляться коммунальными предприятиями при условии проведения их акционирования и признания их хозяйственной самостоятельности.

Модуль 4. Опыт использования экономических инструментов в природоохранной политике

В странах ВЕКЦА взимание экологических сборов не соответствует отведенной им функции. Из-за большого числа облагаемых загрязняющих веществ (так в Казахстане облагается 1217 различных веществ, загрязняющих воздушный бассейн, и 1345 веществ, загрязняющих водные объекты) невозможно наладить правильный расчет и взимание платежей. В странах ОЭСР сборы за загрязнение окружающей среды носят стимулирующий характер, в них, как правило, учитываются выбросы и сбросы одного–двух загрязняющих веществ и, за редким исключением, платежи вносятся не в экологические фонды, а в бюджет (например, налоги на выбросы окислов азота и двуоксида серы в странах Скандинавии). Несмотря на относительно высокие ставки экологических платежей, их взимание не создает реальных стимулов для уменьшения загрязнения окружающей среды. Расчет причитающихся платежей носит нетранспарентный и произвольный характер. В силу этих особенностей экологические сборы в основном превратились для чиновников в средство получения с предприятий "оброка". Предприятия воспринимают их именно так, а также как повод и лазейку для коррупции. Экологические сборы не стали эффективным инструментом налогово-бюджетной политики, и с их помощью не удается собрать сколь-либо значительных средств для местных бюджетов. Эта система нуждается в радикальном упорядочении. Выбросы и сбросы большинства из нескольких тысяч облагаемых сегодня загрязняющих веществ можно не облагать экологическими платежами без ущерба как для окружающей среды, так и для бюджетных доходов.

22. Участие и содействие государства/доноров также может способствовать привлечению частного бизнеса путем расширения доступа к кредитам. Эта задача может решаться через систему развития кредитования, оказание поддержки специализированным муниципальным банкам, продуманные кредитные линии или системы софинансирования. При задействовании местных рынков капитала для финансирования объектов природоохранной инфраструктуры инициаторы малых проектов, например небольшие муниципальные образования или территориальные сообщества, могут, в качестве одного из вариантов, объединять свои проекты в пулы, что сделает их более привлекательными для рынков капитала.

23. В Киотском протоколе к Конвенции об изменении климата предусматривается целый спектр возможностей финансирования снижения выбросов «парниковых газов». При помощи таких гибких проектных механизмов, как Совместное осуществление (СО) и Механизм чистого развития (МЧР), средства из-за рубежа направляются непосредственно на проекты по сокращению выбросов «парниковых газов». Предприятия, на базе которых осуществляются проекты, получают одну часть необходимых средств до, а другую – после их выполнения и удостоверения заданного сокращения выбросов; при этом инвестор получает зачет за снижение выбросов «парниковых газов». Для этих проектных механизмов уже сложились надежные глобальные рынки. Наличие таких механизмов открывает новые широкие возможности для большинства стран ВЕКЦА, промышленность которых является крупным источником выбросов углерода. Однако этот рынок является ареной конкурентной борьбы, что диктует неотложную необходимость создания соответствующих структур.

Модуль 5. Энергосервисные компании как механизм задействования экспертного потенциала частного сектора в повышении энергоэффективности

Государство может содействовать также развитию специализированных компаний по управлению проектами, например энергосервисных компаний (ЭСК), в интересах повышения финансовой привлекательности и технической реализуемости проектов повышения энергоэффективности, проводимых небольшими и не имеющими достаточного опыта структурами. ЭСК широко продвигаются Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) в качестве бизнес-модели, позволяющей открыть конечным пользователям доступ к финансированию. Она предполагает участие частного сектора, в том числе финансовое, освобождение конечных пользователей и кредиторов от технических рисков и использование присущих бизнесу стимулов для активного выдвижения проектов энергосервисными компаниями. ЭСК также могут специализироваться на сведении маломасштабных проектов энергоэффективности в группы (пулы), закупке товаров крупными партиями для нескольких проектов одновременно, принятии на себя ответственности за результативность проектов и кредитных рисков по ним. Несмотря на их многообещающие особенности создание мощных, стабильных ЭСК, не говоря уже о развертывании полноценных рынков ЭСК, оказалось вовсе непростым делом. Во многих странах нет необходимой правовой и финансовой инфраструктуры, которая могла бы воспринять и обслуживать такую экономическую модель. У многих новых ЭСК зачастую отсутствуют соответствующие специалисты (по корпоративному управлению, финансовому менеджменту, кредитной оценке, снижению и менеджменту рисков, сбыту), поэтому они не вызывают должного доверия у потенциальных клиентов и кредиторов. Во многих странах ВЕКЦА и ЮВЕ фондовые рынки неразвиты, а инвесторы не всегда готовы создавать новые предприятия и применять новые, неотработанные бизнес-модели. Мощным барьером являются и низкие цены на энергоносители.

24. В странах ВЕКЦА и ЮВЕ имеются значительные возможности для внедрения успешного мирового опыта задействования средств частного сектора для оказания экологических благ и услуг общественного характера, таких, как защита водосборов и биоразнообразия. С тем чтобы реализовать такие возможности, государство должно создать условия, позволяющие представителям частного сектора извлекать выгоду из защиты природных ресурсов, находящихся в общественной собственности, или усмотреть в такой деятельности наличие экономической основы. Меры государственного регулирования могут сделать прибыльным участие частного сектора в развитии не подавляющего биоразнообразия сельского хозяйства, туризма (особенно в прибрежных районах) или в управлении водно-болотными угодьями в интересах сохранения количества и качества водоемов, используемых для отдыха или получения питьевой воды. Новаторские, малобюджетные решения экологических проблем, например нетрадиционные методы очистки сточных вод с использованием ресурсов экосистемы, должны также входить в сферу внимания финансируемых донорами механизмов поддержки природоохранных инвестиций, особенно в низкодоходных странах, не всегда имеющих средства на разветвленную инфраструктуру (в т.ч. трубопроводы, насосные станции и сооружения для очистки сточных вод).

25. Хотя ответственность за промышленное загрязнение прошлых периодов, как правило, ложится на государство (в силу того, что большинство промышленных объектов ранее находились в государственной собственности, из-за отсутствия четких приватизационных механизмов или в силу бесхозности объектов), считается, что ответственность за текущее загрязнение, напротив, должна возлагаться на частный сектор. Государственные и муниципальные органы выполняют трудную задачу по обеспечению соблюдения быстро развивающимися предприятиями своих экологических обязательств, преодолевая сопротивление мощных лоббистских групп, в том числе тех, кто озабочен социальными последствиями, например, возможной потерей рабочих мест в краткосрочном периоде. Природоохранным органам придется проявлять новаторство и смелость, разрабатывая и проводя в жизнь политику, реально защищающую окружающую среду и в то же время нейтральную для государственного бюджета и стимулирующую развитие инвестиций и рынков. Промышленно развитые страны ОЭСР и ЦВЕ накопили немало успешных примеров использования мер нормативного стимулирования для привлечения частных предприятий, особенно в «грязных» отраслях, к работе по улучшению экологических показателей, и в том числе к экологической очистке загрязненных в прошлые периоды территорий в ходе процесса приватизации (см. врезку б).

Модуль 6. Нормативные стимулы к экологической очистке в связи с перепрофилированием, утилизации отходов с загрязненных промышленных территорий и снижению текущих уровней промышленного загрязнения

Инвесторы неохотно берутся за перепрофилирование загрязненных территорий из-за связанных с этим расходов на их экологическую очистку. Девелоперы могут оттолкнуть от приобретения объектов, считающихся экологически неблагоприятными, опасения относительно возможного возникновения для них *в будущем* гражданской ответственности за состояние объектов и относительно возможных расходов на их экологическую обработку *в ближайшей перспективе*, которые могут сделать проект экономически несостоятельным. Кредиторы, в свою очередь, могут отказаться предоставлять средства на перепрофилирование загрязненных промышленных территорий из-за возможного возникновения гражданской ответственности за состояние объекта и/или в связи с возможным снижением оценки его стоимости при внесении в качестве обеспечения за кредит.

В частности, приватизация государственных предприятий проходит более эффективно, если обеим сторонам известно, кто должен нести ответственность за загрязнение территории при предыдущем владельце, и четко установлены и распределены обязанности по экологической очистке. Если эти вопросы решены, для стимулирования выделения средств на перепрофилирование промышленных территорий могут применяться следующие нормативные меры: а) освобождение от гражданской ответственности; б) прямое финансовое стимулирование; в) освобождение от нормативных обязательств в виде применения ускоренной процедуры утверждения проектов и гибких стандартов экологической обработки; и д) страхование гражданской ответственности.

26. Предприятия, лишённые субсидий, готовы снижать уровни текущего загрязнения только под воздействием природоохранных нормативных инструментов или под нажимом государства, общественности и торговых партнеров. Система нормативного регулирования должна обеспечивать для предприятий стимулы к применению «лучших имеющихся технических средств» (ЛИТС), позволяющих избежать экологических последствий или свести их к минимуму. Внесение коррективов в структуру стимулирующих мер может потребовать модернизации нормативной базы. Систему оформления природоохранных разрешений нужно перестроить в расчете на применение ЛИТС предприятиями, совершенствование мониторинга, включая самоконтроль, внедрение современного режима экологической ответственности, негромоздкой и справедливой, но эффективной и жесткой системы штрафных санкций, а число экологических сборов должно быть резко сокращено с одновременным усилением их стимулирующей функции.

27. В Центральной и Восточной Европе Сеть соблюдения экологических требований и правоприменения для вступления в ЕС играет важную роль в продвижении и обеспечении соблюдения экологических стандартов. Она является неформальной сетью представителей природоохранных служб стран, которые являются потенциальными кандидатами на вступление в ЕС, стран, которые являются официальными кандидатами, и стран, вступающих в ЕС. Ее главной целью является поддержка членов Сети в усилении соблюдения экологических требований и правоприменения, в соответствии с обязательствами, принятыми в ЕС. Рассчитанная на много лет программа работы этой Сети помогла странам-членам ЕС усилить свой потенциал в отношении соблюдения природоохранного законодательства ЕС.

28. Внутренние частные инвестиции могут подкрепляться прямыми иностранными инвестициями (ПИИ). ПИИ могут способствовать повышению экологических показателей работы промышленных предприятий. ОЭСР разработаны соответствующие руководящие указания – например, природоохранный раздел *Руководящих принципов деятельности транснациональных предприятий*¹⁶ и аналитический документ о механизмах передачи технологий. Некоторые страны могут в свою очередь содействовать улучшению климата для природоохранных частных инвестиций, создав для этого необходимую нормативную базу.

IV. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

A. Необходимость устойчивой официальной помощи развитию в интересах сохранения окружающей среды

29. Имеются убедительные основания для продолжения оказания странам ВЕКЦА и ЮВЕ международной финансовой помощи в интересах сохранения окружающей среды. Официальная помощь на цели развития может сыграть роль катализатора в общем процессе финансирования природоохранных проектов. Между проблематикой защиты окружающей среды и вопросами борьбы с бедностью существует неразрывная связь, что нашло свое отражение, например, в целях развития, поставленных в Декларации тысячелетия, и в объединении окружающей среды и здравоохранения в единый тематический комплекс. Появление новой Политики соседства ЕС открывает новые возможности для эффективного трансграничного сотрудничества в вопросах природоохраны за пределами ЕС. Состояние окружающей среды – это также фактор, имеющий прямое отношение к региональной безопасности в силу таких проблем, как экологическая миграция и трансграничные экологические риски.

30. Международная финансовая помощь на природоохранные нужды оказывается главным образом в виде грантов и кредитов (как льготных, так и нельготных) со стороны двусторонних и многосторонних доноров, МФО и специальных механизмов финансирования, таких, как Глобальный экологический фонд (ГЭФ) и механизмы в рамках Киотского протокола. Гранты могут выделяться правительствами-донорами, природоохранными фондами, неправительственными организациями (НПО) и транснациональными корпорациями. Они могут предоставляться по линии двусторонних донорских программ, предполагающих отбор конкретных проектов путем переговоров с общенациональными правительствами, местными органами управления или НПО. Возможно и их предоставление по линии донорских механизмов, создаваемых в целях поддержки проектов в том или ином конкретном регионе или секторе. Такие механизмы нередко создаются группами доноров на многосторонней основе; примером такого механизма служит ГЭФ.

31. Кредиты финансируются МФО, международными и национальными банками. Программы кредитования на двусторонней основе учреждены также некоторыми правительствами-донорами (Германия, Япония и др.). Кредиты предоставляются на

¹⁶ OECD Guidelines for Multinational Enterprises, ОЭСР, 2000 г.

определенных согласованных в договорном порядке условиях погашения и могут отличаться друг от друга процентной ставкой, сроками погашения, льготным периодом и требованиями, касающимися обеспечения/гарантий. Гранты на природоохранные цели, как правило, используются для финансирования технической помощи и мероприятий по организационному укреплению; вместе с тем, они могут использоваться и для финансирования части капитальных затрат или для оплаты расходов на подготовку проекта и тем самым играть весьма важную роль в поддержке природоохранных инвестиционных проектов. И наоборот, кредиты обычно используются для финансирования крупных инфраструктурных проектов. Новым альтернативным источником международного финансирования на цели природоохраны в странах, имеющих крупную задолженность перед членами Парижского клуба (например, Грузия и Киргизская Республика), является учет затрат на осуществление природоохранных проектов в счет погашения части долга. Такая форма финансирования может дать дополнительные средства на оплату природоохранных расходов; однако применение подобных схем возможно только после тщательного анализа сопряженных с ними перспектив и рисков¹⁷.

32. За время, истекшее с Киевской конференции 2003 года, приоритеты и подходы доноров и МФО в регионах ВЕКЦА и ЮВЕ претерпели некоторые изменения. Как указано в подготовленном СРГ ПДООС докладе *Тенденции в сфере финансирования природоохранной деятельности* (ОЭСР, 2007 год), двусторонние доноры постепенно сворачивают свои программы в регионе (с 200 млн. долл. США в 2001 году до менее 100 млн. долл. США в 2005 году), тогда как объем финансовой помощи в виде кредитов со стороны МФО возрос примерно с 250 млн. долл. США в 2001 году до 450 млн. долл. США в 2005 году. Донорами также достигнуты значительные успехи в укреплении координации и стратегической ориентации совместной работы, примером чему могут служить многосторонние инициативы с привлечением нескольких доноров, такие, как Инициатива ЕБРР для стран на раннем этапе перехода к рыночной экономике. Некоторые из них имеют четко выраженную природоохранную ориентацию, например, Природоохранное партнерство «Северного измерения» (ППСИ) и Дунайская и Черноморская инициатива (ДАБЛАС). В ЮВЕ Региональная программа природовосстановления (REReP) играет важную роль в поступлении донорского содействия с учетом потребностей стран ЮВЕ.

33. Помимо традиционных проектно-ориентированных подходов донорами также используется целый набор новых инструментов содействия, в том числе по линии бюджетной поддержки. Переориентация на бюджетную поддержку влияет на доведение международной помощи до природоохранного сектора в условиях, когда у стран-получателей появляется больше способов влиять на распределение помощи по секторам. Поэтому в случаях, подобных рассмотренному в п. 11 настоящего документа, особое значение приобретает четкое отражение природоохранных приоритетов в среднесрочных и годовых государственных бюджетах.

¹⁷ Pre-feasibility Study for Debt-for-Environment Swap in the Kyrgyz Republic, ОЭСР, 2005 г.; Debt-for-Environment Swap in Georgia: Pre-feasibility Analysis, Institutional Options and Potential Project Pipelines, ОЭСР, 2006 г.

В. Оптимизация использования международной помощи

34. Необходимо добиваться большей согласованности между внутригосударственными расходами на защиту окружающей среды и международным экологическим содействием. Такая координация может обеспечиваться посредством использования Стратегического документа по борьбе с бедностью и разрабатываемых на его основе среднесрочных бюджетов. Они помогают донорам и МФО в планировании содействия с учетом реализуемых самими странами подходов, которыми определяются национальные приоритеты, в том числе в вопросах защиты окружающей среды. В рамках новых инструментов содействия ЕС, таких, как Инструмент содействия вступлению в ЕС (ИСВ), Инструмент Европейской политики соседства и Инструмент сотрудничества в целях развития и экономического сотрудничества, экологическое содействие ЕС будет во все большей степени проводиться через национальные программы, то есть для получения грантов ЕС природоохранные инвестиционные проекты необходимо будет увязывать с национальными приоритетами.

35. Наряду с адаптацией международного содействия к национальным бюджетным приоритетам, международное содействие также может использоваться для стимулирования совершенствования и реформирования природоохранной практики (см. врезку 7). Так, Всемирный банк учредил реализуемые клиентами гранты и кредитные инструменты, выборка средств по которым увязана с достижением конкретных результатов. Примерами здесь могут служить кредиты на проведение политики развития, где учитываются достигаемые экологические показатели, и кредиты на поддержку борьбы с бедностью. Аналогичным образом, в странах ЮВЕ, не входящих в число вступающих в ЕС, мощным стимулом для реформ и улучшения состояния окружающей среды стали процесс стабилизации и ассоциации ЕС и связанные с ним пакеты помощи, например ИПВ. В некоторых странах ЮВЕ в настоящее время идет процесс разработки или утверждения стратегий устойчивого развития.

Модуль 7. Предоставление помощи в привязке к конечным результатам

Предоставление помощи в привязке к конечным результатам (ППКР) означает предоставление четко оговоренных, привязанных к конкретным показателям субсидий в дополнение или вместо взимания платы с пользователей. Этот порядок предусматривает заключение договора на предоставление базовых услуг (инфраструктурных, медицинских, образовательных и т.д.) с третьими сторонами – частными фирмами, неправительственными организациями (НПО), даже с государственной или муниципальной обслуживающей организацией – с выплатой субсидий за достижение заранее оговоренных результатов (по числу подключений к сети, километров построенных или отремонтированных дорог и т.д.). Получателями такой помощи могут быть и государственные организации, помощь которым переводится частями по достижении определенных результатов или контрольных показателей. Например, в рамках ППКР выплата субсидий может быть увязана с:

- числом новых подключений к сети – если поставлена задача расширения доступа к сетевым услугам;
- подтвержденным уровнем потребления в расчете на одно домохозяйство – в виде разницы между минимальным тарифом (который выплачивается каждым домохозяйством) и полным тарифом;
- достижением положительных внешних показателей (например, выплата субсидий на средства санитарии при достижении установленных контрольных экологических показателей).

36. Помимо традиционных донорских грантов и кредитов по линии МФО странам ВЕКЦА и ЮВЕ требуется содействие в максимально эффективном использовании всех имеющихся источников международной финансовой помощи на цели сохранения окружающей среды, включая такие многосторонние инициативы, как Глобальный экологический фонд и Природоохранное партнерство «Северного измерения».

С. Улучшение условий для внешних заимствований на цели улучшения состояния окружающей среды

37. В странах ВЕКЦА и ЮВЕ с низкими доходами необходимо расширять предложение и повышать финансовую доступность кредитов МФО на цели улучшения состояния окружающей среды. Для решения этой задачи требуется устойчивое софинансирование со стороны доноров, а соотношение грантов и ссуд в странах ВЕКЦА и ЮВЕ следует изменить в сторону грантов, с тем чтобы расширить предложение и сделать ссуды более приемлемыми по условиям и доступными для бедных стран. Поскольку в конечном итоге погашение кредитов МФО будет производиться из внутренних ресурсов стран ВЕКЦА и ЮВЕ, важно обеспечить реалистичный инвестиционный график, учитывающий финансовую доступность кредитов и ограниченность бюджетных средств. Это имеет особое значение для стран с низким доходом, где Международным валютным фондом установлены ограничения на максимальный размер государственных заимствований.

38. В странах ВЕКЦА и ЮВЕ со средним уровнем дохода государственные власти должны быть способны определять степень приоритетности тех проектов, которые могут претендовать на финансирование по линии МФО. В рамках пакетных договоренностей с МФО важно привлекать сторонних технических специалистов и помощь в формировании собственных кадров, знающих требования МФО. Например, чтобы создать условия для инвестиций и обеспечить их устойчивый приток, может потребоваться проведение институциональных или отраслевых реформ. Так, например, посредством пересмотра нормативной базы может быть произведена децентрализация налогово-бюджетной системы, что в свою очередь откроет местным органам путь к прямым заимствованиям или к предоставлению гарантий по кредитам коммунальным предприятиям без нужды в государственных гарантиях. В некоторых случаях государство может рассмотреть вопрос о пересмотре порядка оформления региональных и муниципальных гарантий, с тем чтобы муниципальные органы могли при необходимости получать более прямой доступ к международному финансированию природоохранных инвестиций.

39. Необходима дальнейшая работа по изысканию каналов привлечения международного финансирования для малых проектов, в том числе конкретно направленных на решение проблем развития или борьбы с бедностью. Среди возможных вариантов – разработка новых возможностей для финансирования через кредиты, выделяемые через финансовых посредников, а также региональных и муниципальных заимствований. Кроме того, МФО должны проводить работу с местными коммерческими банками по части открытия кредитных линий для малых инфраструктурных проектов. Следует учитывать опыт Всемирного банка и ЕБРР в использовании кредитных линий и услуг финансовых посредников, муниципальных фондов и энергосервисных компаний

(см. врезку 8). МФО и донорам следует стремиться координировать позицию относительно условий открытия кредитных линий и добиваться выработки единого подхода¹⁸.

Модуль 8. Опыт Всемирного банка и ЕБРР по организации адресных кредитных линий

В бюджетный период 1993-2003 годов использование Всемирным банком кредитных линий резко сократилось, и в 2003 году на них приходилось всего 2 процента общего объема предоставленных Всемирным банком инвестиционных кредитов. Снижение коснулось всех регионов и отраслей. Значительное число ранее взятых обязательств было аннулировано, а исход по закрытым кредитным линиям оказался неблагоприятным. Учитывая этот негативный опыт, целесообразность открытия кредитных линий для финансирования природоохранных проектов следует подвергать тщательному индивидуальному анализу. Если открытие кредитной линии признается необходимым для решения конкретных природоохранных задач, ее следует тщательно продумывать под углом зрения международного опыта. Положительными предпосылками к возвратности по кредитным линиям являются стабильность макроэкономической ситуации в стране, прочность финансового сектора, ограничение доли собственности государства в активах финансовых институтов, опора на четкие критерии при отборе финансовых посредников и работа только с теми финансовыми посредниками, которые относятся к частному сектору.

ЕБРР добился больших успехов в работе через финансовых посредников. Во многих случаях им осуществлялись программы технического сотрудничества, в рамках которых поступившие от доноров средства использовались для найма специалистов-консультантов и организации подготовки финансовых посредников по финансовым и экологическим вопросам, позволяющей им разрабатывать процедуры ускоренного кредитования клиентов из числа малых предприятий. По мере приобретения местными банками более широкого опыта кредитования микро- и малых предприятий они могут перейти к использованию собственных средств в дополнение к кредитным линиям, реализуемым МФО. Однако, чтобы такая программа заработала, может потребоваться не менее двух лет на обучение специалистов местных банков технике такого кредитования, и на создание в этих банках механизмов формирования кредитных портфелей. Помимо этого ЕБРР обслуживает ряд профильных кредитных линий по поддержке энергоэффективности; первая из них была выделена Болгарии, а другие сейчас реализуются в Грузии, России, Румынии и Словацкой Республике.

V. НЕОБХОДИМОСТЬ ЭФФЕКТИВНОЙ ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ

40. Узким местом в процессе природоохранных инвестиций может стать отсутствие проработанных, экономически состоятельных природоохранных проектов – даже при наличии финансирования. Эффективная подготовка проектов принципиально важна при обращении за финансированием на природоохранные цели из государственных, частных и международных источников, а также с точки зрения соблюдения баланса спроса и предложения на рынке финансирования. Так, при составлении ТЭО главное внимание часто уделяется техническим, а не финансово-экономическим сторонам проекта, что в итоге снижает вероятность подготовки перспективного с точки зрения финансирования проекта.

41. Для снижения трудоемкости подготовки проектов, особенно в странах с низким

¹⁸ OED Review of Bank Lending for Lines of Credit, Всемирный банк, 2004 г.

доходом, следует применять малобюджетные, упрощенные подходы, соответствующие потребностям стран ВЕКЦА и ЮВЕ, но отвечающие качественным критериям. При разработке проектов желательно не завышать размеры желаемых инвестиций и избегать нереалистичных экономических моделей. Больше внимание должно уделяться поиску экономичного подхода при подготовке маломасштабных проектов. Здесь может оказаться необходимым поиск новаторских подходов и объединение мелких проектов в крупные, более привлекательные для банков.

42. Первоочередное значение имеет укрепление потенциала по подготовке проектов в странах ВЕКЦА и ЮВЕ. Инициаторы проектов, представляющие государственные, региональные и муниципальные структуры или частный сектор, должны быть в состоянии осуществлять согласование и определять приоритеты при подборе и разработке природоохранных инвестиционных проектов. Хорошим примером решения такой задачи является Муниципальный фонд развития (МФР) в Грузии. Данный Фонд – это юридическое лицо, образованное в 1997 году на средства, предоставленные Всемирным банком. Правительство страны наделило Фонд функциями централизованного учреждения по управлению всеми проектами, относящимися к водоснабжению и водоотведению. Фонд функционирует в тесном взаимодействии с местными водохозяйственными предприятиями и городскими властями. В Хорватии расширению возможностей по подготовке проектов способствовало развитие стратегии ИСПВ и составление перечней ИПВ. Национальная природоохранная стратегия ИСПВ в Хорватии включает приоритетные проекты по утилизации отходов, водоочистке и борьбе с загрязнением воздуха, которые софинансируются в рамках ИСПВ. В перечне проектов были выделены первоочередные, требующие выполнения в кратчайшие сроки.

43. Международная поддержка в деле подготовки проектов будет необходима и в дальнейшем, особенно в низкодоходных странах Кавказа, Центральной Азии и Западных Балкан. Главным направлением этой поддержки должно быть наращивание местного потенциала по подготовке проектов. Необходимо извлекать уроки из опыта реализации ЕС его Первой и Второй совместных экологических программ (СЭП) и действующих в настоящее время механизмов по поддержке инвестиций, также финансируемых ЕС. Имеются значительные возможности по обобщению и использованию в странах ВЕКЦА и ЮВЕ опыта перехода к рынку и технического потенциала, накопленного новыми государствами-членами ЕС. Процесс «Окружающая среда для Европы» способен и далее играть важную роль в координации международного содействия в подготовке проектов в период после 2007 года.

44. В укреплении местного потенциала по подготовке проектов не следует опираться лишь на содействие из-за рубежа. Приоритетными мерами поддержки эффективной подготовки проектов могут быть следующие:

- а) *Стимулирование необходимых институциональных реформ.* К примеру, в водопроводно-канализационном хозяйстве может быть целесообразным создание экономически жизнеспособных коммунальных предприятий, которые были бы независимы от муниципальных властей. В таком виде коммунальные службы вынуждены подчиняться более строгой финансовой дисциплине, и у них появляется заинтересованность в выработке специальных технических навыков и умения управлять проектами. В ряде стран следует четко очертить

функции различных ведомств (например, министерств по охране окружающей среды, финансов и т.д.) применительно к подготовке проектов;

- b) *Наращивание местного потенциала по подготовке проектов через привлечение организаций-получателей помощи к разработке и реализации проектов.* Наращивание потенциала должно рассматриваться не обособленно, а как составная часть процесса разработки и реализации природоохранных инвестиционных проектов. Техническое содействие и поддержку институциональных реформ следует интегрировать в проектный процесс, чтобы у организаций-получателей после завершения проекта оставался штат специалистов, владеющих навыками решения технических вопросов и управления проектами и способных в дальнейшем самостоятельно осуществлять природоохранные проекты. Так, в инвестиционные проекты в водопроводно-канализационном хозяйстве ЕБРР обычно закладывает программы поддержки корпоративного развития предприятий ВКХ, равно как и возможность безвозмездного проведения энергоаудита для тех проектов, которые сулят значительное повышение энергоэффективности;
- c) *Наращивание потенциала консультантов на местах.* Возможности по подготовке проектов должны иметься не только в государственном секторе – не менее важно наличие такого опыта и квалификации в местных частных компаниях, которые могли бы предоставлять качественные консультационные услуги. МФО и донорам надлежит в полной мере задействовать потенциал местных экспертов, по возможности привлекая местных консультантов в проектный процесс, что создавало бы благоприятные предпосылки для обмена знаниями и опытом и ознакомления местных консультантов с лучшей международной практикой. Примером того, как международная поддержка может стимулировать развитие потенциала местных консультантов, является практика работы некоторых механизмов по поддержке инвестиций ЕС. Так, в рамках функционирования финансируемого программой ЕС ТАСИС Механизма поддержки водохозяйственных инвестиций местные консультанты широко привлекались к подготовке ТЭО ряда инвестиционных проектов в водопроводно-канализационном хозяйстве.

Список акронимов и сокращений

ВВП	Внутренний валовой продукт
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕК	Европейская комиссия
ЕС	Европейский союз
ИСВ	Инструмент содействия вступлению
ИСПВ	Инструмент структурной политики подготовки к вступлению
ЛИТС	Лучшие имеющиеся технические средства
МФО	Международные финансовые организации
НПО	Неправительственная организация
ООН	Организация Объединенных Наций
ОСЕ	Окружающая среда для Европы
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПДООС	Программа действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ППКР	Помощь в привязке к конечным результатам
РЭЦ	Региональный экологический центр
СБ	Среднесрочный бюджет
СДББ	Стратегический документ по борьбе с бедностью
СО	Совместное осуществление
СФП	Среднесрочный финансовый план
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЦРТ	Цели развития, поставленные в Декларации тысячелетия
ЭСК	Энергосервисная компания
ЮВЕ	Юго-Восточная Европа
