



---

## Рекомендации Совета по Образцам лучшей практики управления государственными природоохранными расходами

---

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

8 июня 2006 г. - C(2006)84

### СОВЕТ,

Принимая во внимание Статью 5 b) Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития от 14 декабря 1960 г.;

Принимая во внимание Рекомендации Совета по руководящим принципам в связи с международными экономическими аспектами природоохранных политик от 26 мая 1972 г. [C(72)128];

Принимая во внимание Рекомендации Совета от 31 марта 1989 г. по стратегиям управления водными ресурсами: интеграция, управление спросом и охрана грунтовых вод [C(89)12(Final)];

Принимая во внимание Рекомендации Совета по применению экономических инструментов в экологической политике от 31 января 1991 г. [C(90)177/FINAL];

Принимая во внимание Рекомендации Совета по экологической информации и индикаторам от 31 января 1991 г. [C(90)165/FINAL];

Принимая во внимание Рекомендации Совета по повышению качества государственного регулирования от 9 марта 1995 г. [C(95)21/FINAL];

Принимая во внимание Рекомендации Совета по улучшению государственной природоохранной деятельности от 20 февраля 1996 г. [C(96)39/FINAL];

Принимая во внимание Рекомендации Совета по экологической информации от 3 апреля 1998 г. [C(98)67/FINAL];

Принимая во внимание Образцы лучшей практики бюджетной прозрачности ОЭСР 2001 г. [PUMA/SBO(2000)6/FINAL];

Принимая во внимание Декларацию по международным инвестициям и многонациональным предприятиям [C(76)99(Final)] от 21 июня 1976 г. с последними дополнениями от 27 июня 2000 г.;

Учитывая, что на долю государственных природоохранных расходов приходится значительная часть государственных бюджетов во многих странах-членах ОЭСР;

Учитывая, что программы государственных природоохранных расходов должны разрабатываться для достижения конкретных природоохранных целей, должны соответствовать принципам надлежащего управления государственными расходами и использовать финансовые и кадровые ресурсы возможно более эффективным образом;

Учитывая, что принцип "загрязнитель платит" дает политическую рамку для финансирования расходов на цели предотвращения и контроля загрязнения;

Учитывая, что принцип "загрязнитель платит", в том виде, как он применяется в странах ОЭСР, предусматривает исключения для выделения государственной финансовой поддержки на цели контроля и предупреждения загрязнения, при условии, что такая поддержка является целенаправленной, ограниченной по объему и длительности предоставления и не вносит существенных искажений в международную торговлю и инвестиции;

Учитывая, что ресурсное ценообразование должно стать основой для установления цен на воду и другие природные ресурсы и что его следует последовательно распространять для охвата эксплуатационных, ремонтных, капитальных и природоохранных затрат;

Признавая, что при разработке программ государственных природоохранных расходов необходимо учитывать конкретные цели, которые должны ими достигаться и что такие программы будут определяться национальными административными традициями, уровнем экономического и институционального развития, а также уровнем развития рынков и государственной финансовой системы;

Признавая, что программы государственных природоохранных расходов могут выполняться странами-членами на национальном уровне и в качестве составных частей двусторонних или многосторонних программ сотрудничества;

#### **ПО ПРЕДЛОЖЕНИЮ КОМИТЕТА ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ:**

**I. РЕКОМЕНДУЕТ**, чтобы страны-члены предприняли эффективные меры для обеспечения того, чтобы программы государственных природоохранных расходов были экологически эффективными, экономически эффективными и чтобы управление ими осуществлялось в соответствии с должными принципами управления государственными расходами.

**II. РЕКОМЕНДУЕТ**, чтобы, при разработке программ государственных природоохранных расходов и в управлении ими, страны-члены предпринимали следующие шаги:

- Определяли приоритетные природоохранные цели с использованием таких методов оценки как оценка риска, анализ «затраты-выгоды», анализ эффективности затрат, а также в рамках политических процессов на основе участия всех заинтересованных сторон.
- Показывали, что государственные расходы необходимы для достижения этих целей.
- Определяли источники финансирования, объем бюджета и условия программы расходов.
- Уполномочивали соответствующий институт управлять программой расходов.
- Продолжали, изменяли или прекращали выполнение программы расходов на основе результатов периодического пересмотра деятельности по программе, чтобы оценить, достигнуты ли ее цели и сохраняется ли необходимость в продолжении программы.

**III. РЕКОМЕНДУЕТ ТАКЖЕ**, чтобы при разработке, пересмотре или изменении программ государственных природоохранных расходов страны-члены использовали контрольные перечни, приведенные в Приложении к настоящему документу, которое является неотъемлемой составной частью данных Рекомендаций.

**IV. ПОРУЧАЕТ** Комитету по экологической политике и другим профильным органам Организации оказывать дальнейшую поддержку странам-членам в их усилиях по реализации эффективных и результативных программ государственных природоохранных расходов, в частности, путем проведения национальных обзоров деятельности по охране окружающей среды.

---

Польше предоставлен переходной период в пять лет (до конца 2010 г.) для полного выполнения положений данных Рекомендаций. \* \* \* \* \*

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **ОБРАЗЦЫ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ: КОНТРОЛЬНЫЕ ПЕРЕЧНИ ДЛЯ СОЗДАНИЯ, ПЕРЕСМОТРА И РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРОГРАММ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ РАСХОДОВ**

#### **Контрольный перечень 1. Показатели природоохранной эффективности**

**Принцип 1. *Дополняющий характер и согласованность с другими инструментами природоохранной политики***

##### **Образцы лучшей практики**

Необходимость любой предлагаемой программы государственных природоохранных расходов должна обосновываться с учетом принципов "загрязнитель платит" или "пользователь платит". Государственные средства не могут и не должны быть заменой слабой природоохранной политики; они не расходуются на достижение таких природоохранных целей, которые могли бы быть достигнуты с помощью административных или экономических инструментов, или же путем отмены экологически вредных субсидий.

Государственные средства не следует расходовать на природоохранные проекты, которые были бы осуществлены в любом случае (например, проекты, которые имеют высокий коэффициент окупаемости с поправкой на риск и которые мог бы профинансировать частный сектор).

Государственные природоохранные расходы должны усиливать другие инструменты природоохранной политики и соответствовать их заявленным целям.

Как правило, программы государственных расходов следует использовать для финансирования инвестиций в основные фонды или для четко определенных неинвестиционных проектов, а не для покрытия текущих расходов природоохранной администрации.

Внешние аудиторы должны проводить периодическую оценку природоохранной добавленной стоимости государственных расходов; должно предусматриваться поэтапное прекращение использования государственных средств после того, как они выполнят свою роль.

**Принцип 2. *Четко определенная структурная основа для деятельности в рамках программы***

##### **Образцы лучшей практики**

Государственные средства должны расходоваться в рамках открытой для общественности программы расходов, утвержденной соответствующими органами власти.

В идеальном случае, программа расходов должна предусматривать поддающиеся количественному измерению, согласованные и реалистичные цели, ограниченные определенными сроками. В программе должны конкретизироваться приемлемые бенефициары, потребности в финансировании, приемлемые типы проектов, а также правила,

регламентирующих принятие решений таким образом, чтобы цели могли достигаться при наименьших затратах.

Программы расходов следует создавать в качестве компонентов более широкой природоохранной программы или политики.

В программу государственных природоохранных расходов могут интегрироваться экономические и социальные цели, цели сокращения бедности или другие неэкологические цели, но если они не связаны непосредственно с целями программы расходов, то они не должны подрывать достижение природоохранных целей программы.

Более общий экономический эффект программ государственных природоохранных расходов (например, для сокращения бюджетного дефицита, увеличения занятости, экономического роста) следует, в целесообразных случаях, рассматривать еще до создания таких программ и проводить его дальнейшую оценку в ходе их реализации.

### **Принцип 3. Четкое определение природоохранного эффекта**

#### **Образцы лучшей практики**

Насколько это практически возможно, для получения количественной и качественной информации о природоохранном эффекте проекта следует использовать стандартные формы заявок. По получении этой информации, следует проверить ее точность и достоверность.

Индикаторы природоохранного эффекта должны быть, насколько это возможно, однозначными и должны использоваться в качестве основных критериев при оценке и отборе проектов. В целесообразных случаях, природоохранный эффект следует оценивать в денежной форме для прямой оценки с использованием анализа «затраты-выгоды».

Следует проводить мониторинг природоохранного эффекта на протяжении всего жизненного цикла проекта и после его реализации; экологические данные уровня проекта следует хранить в открытой для общественности базе данных, которая позволяет проводить их проверку и анализ после завершения реализации проекта.

Если проект не достиг предполагаемого эффекта, указанного в заявке или в контракте на финансирование, то на бенефициаров должны налагаться предусмотренные контрактами санкции, пропорциональные нарушению.

Информация о достигнутом природоохранном эффекте программы должна периодически предоставляться ответственным за надзор за программой и общественности, она должна проверяться внешними аудиторами и использоваться для оценки эффективности программы.

#### **Принцип 4. Получение максимального природоохранного эффекта за счет имеющихся средств**

##### **Образцы лучшей практики**

У заявителей в стандартной форме заявки следует запрашивать количественную информацию о затратах для всего жизненного цикла проекта (инвестиции, эксплуатационно-ремонтные расходы) и эту информацию следует проверять; данные о затратах на уровне проекта следует контролировать и хранить в базе данных в такой форме, которая дает возможность проводить последующую проверку и анализ.

Критерии отбора проектов должны служить достижению максимального природоохранного эффекта за счет ограниченных ресурсов программы. Четко определенный индикатор эффективности затрат (удельные издержки в течение всего срока проекта по достижению природоохранного эффекта) и уровень привлечения дополнительных финансовых ресурсов должны быть количественной основой для оценки, ранжирования и отбора проектов. Если масштаб проекта или другие соображения это оправдывают, то отбор проектов должен производиться с использованием прозрачного анализа «затраты-выгоды».

Количественную информацию об эффективности затрат следует периодически представлять ответственным за надзор за программой и общественности, такая информация должна подвергаться периодической внешней независимой проверке и должна использоваться для оценки деятельности по программе.

#### **Принцип 5. Привлечение дополнительных финансовых ресурсов**

##### **Образцы лучшей практики**

Для обеспечения максимального природоохранного эффекта, государственные средства должны покрывать менее 100% проектных затрат; следует оценивать возможные варианты долевого финансирования за счет нераспределенной прибыли бенефициаров или из других источников.

Для оценки деятельности по программе следует использовать показатель уровня привлечения дополнительных финансовых ресурсов.

Государственные программы природоохранных расходов не должны приводить к искажению конкуренции на финансовых рынках и препятствовать развитию частных финансовых институтов. Финансовые продукты, используемые в программах природоохранных расходов, не должны конкурировать с финансовыми продуктами, предлагаемыми частными финансовыми институтами.

Следует требовать наличия полных финансовых планов для природоохранных проектов; обязательства по финансированию из других источников следует проверять. Не следует производить никаких выплат до тех пор, пока не будет адекватно обеспечено полное финансирование для проекта.

## **Контрольный перечень 2. Показатели налогово-бюджетной дисциплины**

### **Принцип 1. *Налогово-бюджетная дисциплина в поступлениях***

#### **Образцы лучшей практики**

Все доступные источники поступлений для программ государственных природоохранных расходов должны быть четко определены законами или подзаконными актами.

Если финансовые ресурсы, которыми распоряжаются в рамках программы, прямо или косвенно образуются за счет обязательных перечислений (налогов, платежей, сборов), то их следует рассматривать как государственные средства в том значении, которое предусматривают правила и подзаконные акты, распространяющиеся, соответственно, на государственные финансы, государственные закупки и/или государственную помощь. В таком качестве, эти ресурсы должны подпадать под обычные требования к налогово-бюджетной дисциплине и прозрачности.

Перед выделением на программу природоохранных расходов поступления должны учитываться на казначейских счетах.

### **Принцип 2. *Предотвращение ограничений для эффективности***

#### **Образцы лучшей практики**

Целевого выделения поступлений следует избегать, поскольку это обычно приводит к неэффективному использованию государственных ресурсов. Однако, если показано, что преимущества целевого выделения средств перевешивают такой риск, то могут создаваться программы расходов на основе целевых поступлений, но они должны ограничиваться заданным периодом времени. В конце такого периода времени, целевое выделение средств должно продолжаться только в том случае, если можно показать, что это приносит добавленную стоимость для достижения заявленных целей.

Следует также избегать дополнительного целевого выделения средств в рамках схем с целевым выделением ресурсов (например, субфонды для отдельных секторов или групп предприятий-загрязнителей в рамках целевых программ природоохранных расходов), так как оно еще больше подрывает эффективность. Если же целевое выделение средств все же используется, то следует применять защитные механизмы для предотвращения неэффективного распределения ресурсов и возникновения искаженных стимулов (такие как конкурс проектов, представленных различными фирмами сектора, внешний контроль и/или меры контроля оценки проектов).

### **Принцип 3. *Высокие требования к налогово-бюджетной дисциплине***

#### **Образцы лучшей практики**

Следует избегать риска возникновения незапланированного налогово-бюджетного дефицита в результате использования программ природоохранных расходов. Не следует использовать заемные средства или, в частности, давать условные и подразумеваемые обязательства (таких как гарантии ссуд) без прямого предварительного одобрения налогово-бюджетных органов. Следует регулярно готовить среднесрочные финансовые прогнозы, включающие условные и

подразумеваемые обязательства всех учреждений-исполнителей и эта информация должна раскрываться в финансовой отчетности.

Для всех государственных программ природоохранных расходов следует готовить расчет доступных финансовых ресурсов и соответствующих расходов для государственного (или субрегионального) бюджета (по меньшей мере в виде приложения). В министерство финансов вместе с бюджетом министерства охраны окружающей среды должна представляться отчетность о задолженности и об условных обязательствах, особенно для каких-либо внебюджетных природоохранных учреждений, контролируемых правительством.

Следует регулярно проводить обязательный внутренний и внешний независимый финансовый аудит.

Следует регулярно готовить отчетность по результатам программы в соответствии с прозрачной системой классификации расходов и раскрывать эту информацию для общественности.

#### **Принцип 4. Подотчетность и прозрачность**

##### **Образцы лучшей практики**

Следует предусмотреть целесообразные положения об ответственности менеджеров государственных программ природоохранных расходов за принимаемые ими решения.

Следует задействовать целесообразные защитные механизмы для предотвращения правонарушений и коррупции в связи с государственными средствами, например, при помощи динамичных систем контроля управления, включая внутренний и внешний аудит. Следует выявлять и устранять все потенциальные конфликты интересов.

Следует периодически собирать объективную отчетность о деятельности менеджеров и о достигнутых результатах (с использованием установленных критериев эффективности) и открывать эту отчетность для общественности.

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

##### **Образцы лучшей практики**

Основными задачами агентств-исполнителей программ государственных природоохранных расходов должны быть управление программами и проектным циклом, а также финансирование проектов. Задачи сбора поступлений или осуществления прямых закупок оборудования и строительных услуг должны выполняться профильными правительственными агентствами, которые обычно выполняют соответствующие обязанности.

Поступления за счет фискальных и квази-фискальных инструментов должны собирать соответствующие налоговые органы, под контролем казначейских служб.



Национальные или международные правила закупок должны распространяться на все закупки, которые частично финансируются за счет государственных средств, даже если выполнение функции закупок передается частной стороне.

## **Контрольный перечень 3. Показатели эффективности управления**

### **Принцип 1. Рациональное государственное управление**

#### **Образцы лучшей практики**

Программы государственных природоохранных расходов должны регламентироваться четкими и однозначными правилами.

Условия финансирования, процедуры принятия решений и административные процедуры, внутренняя политика и принципы оценки и отбора проектов должны быть открытыми для общественности. Они должны быть логичными и последовательными, не должны подвергаться частым или необоснованным изменениям и должны периодически пересматриваться, чтобы выявить возможности для их улучшения.

Следует четко разграничивать принятие политических решений и функции исполнительного управления.

Следует использовать целесообразную схему для выполнения функций принятия политических решений, например, создание наблюдательного совета. В таком контексте, принятие политических решений включает планирование, установление правил и приоритетов, оценку деятельности, надзор и контроль. Политический контроль следует ограничить планированием и надзором. В этой сфере политический процесс играет законную и важную роль.

Наблюдательный совет программы государственных природоохранных расходов должен включать представителей ключевых заинтересованных сторон и использовать целесообразную систему сдержек и противовесов для различных групп интересов. В целесообразных случаях, следует также рассмотреть вопрос о привлечении неэкологических ведомств, парламента и неправительственных организаций.

### **Принцип 2. Профессиональное управление на исполнительном уровне**

#### **Образцы лучшей практики**

Обязанности по повседневному управлению и по реализации программы природоохранных расходов должны быть четко отделены от обязанностей по принятию политических решений, четко определены в уставных и рабочих документах и защищены от произвольного политического давления в пользу индивидуальных проектов.

Агентство-исполнитель должно иметь четко определенный правовой мандат. Оно должно быть профессиональным исполнительным органом управления с целесообразной степенью оперативной автономии и со строгой подотчетностью по результатам своей деятельности. Его основные обязанности должны включать управление проектным циклом и, в частности, беспристрастную оценку и отбор проектов.

Исполнительные менеджеры должны отвечать за результаты своей работы. При оценке эффективности работы исполнительных менеджеров, наблюдательный совет государственной программы природоохранных расходов должен использовать четко определенные критерии и индикаторы эффективности.

Агентства-исполнители крупных специализированных программ природоохранных расходов должны иметь штат сотрудников, которые подбираются исполнительными менеджерами и занимаются исключительно управлением этими программами.

Квалификация персонала должна адекватно соответствовать техническим требованиям данной программы расходов. Прием на работу и оплата труда менеджеров и персонала должны основываться исключительно на их профессионализме. Оплата труда должна быть адекватной для того, чтобы привлекать и удерживать достаточно квалифицированных работников и вознаграждать добросовестный и честный труд.

### **Принцип 3. Грамотное управление проектным циклом**

#### **Образцы лучшей практики**

Проектный цикл должен регламентироваться понятными, прозрачными и документированными процедурами, которые имеют последовательный характер и открыты для общественности, в частности, для всех потенциальных бенефициаров; должна существовать инструкция по проектному циклу и сотрудники должны использовать ее на практике.

Подбор проектов должен работать на опережение (включая, например, распространение информации о программе среди потенциальных бенефициаров), он должен соответствовать целям программы государственных природоохранных расходов и основываться на реалистичном анализе рыночных тенденций и спроса на финансирование.

Заявки на финансирование следует принимать исключительно с использованием стандартных форм, учитывающих особенности разных видов проектов и имеющих четкие, понятные для пользователя инструкции по заполнению. Эти формы должны быть легко доступными для всех потенциальных заявителей, предпочтительно в электронном формате.

Критерии и процедуры оценки и отбора проектов должны быть объективными, прозрачными и четко определенными. Субъективные элементы процесса оценки и отбора проектов должны регламентироваться однозначными, документированными процедурами, а информация о принятии таких решений должна быть открыта для общественности.

Системы и процедуры оценки должны учитывать масштабы и сложность разных видов проектов. Для крупных инвестиционных проектов следует использовать двухстадийный процесс оценки (первый этап - отбор по критериям приемлемости; второй этап - оценка и ранжирование приемлемых проектов).

Система оценки должна быть относительно простой, основанной на объективных правилах и позволяющей полноценно сравнивать сопоставимые проекты друг с другом или с некоторым эталоном. Система оценки должна также позволить последующий контроль процесса отбора, включая отслеживание личной ответственности за наиболее важные суждения и решения. Отчеты об оценке должны быть четко изложенными и открытыми для общественности.

#### ***Принцип 4. Справедливые и непредвзятые отношения с внешними заинтересованными сторонами***

##### **Образцы лучшей практики**

Отношения с внешними заинтересованными сторонами (бенефициарами, посредниками, консультантами) должны быть прозрачными, непредвзятыми и официальными. Стратегия внешних контактов должна обеспечить, чтобы все заявители имели равный доступ к информации о возможностях финансирования и равные возможности для беспристрастного рассмотрения их проектов по достоинству.

Любая передача функций по выполнению задач другим сторонам должен проходить на справедливой, прозрачной и конкурентной основе.

#### ***Принцип 5. Эффективное управление финансовыми продуктами и связанным с ними риском***

##### **Образцы лучшей практики**

Агентство-исполнитель должно использовать только те финансовые продукты, которые предусмотрены условиями и положениями государственной программы природоохранных расходов.

Сложность операций и выбор финансовых продуктов должны соответствовать институциональному потенциалу организации в области управления сопутствующими рисками.

Гранты являются наиболее прозрачным и простым для управления финансовым продуктом. При использовании грантов, они должны планироваться и выплачиваться таким образом, чтобы: создавать максимально возможные стимулы для своевременной и экономически эффективной реализации индивидуальных проектов и всего проектного портфеля агентства-исполнителя; обеспечить максимально возможное привлечение средств из других источников и свести к минимуму риск нецелевого использования государственных средств заявителями.

Вопрос об использовании других финансовых продуктов можно было бы рассматривать с учетом институционального потенциала и с учетом увеличения связанного с ними риска: процентные субсидии, кредиты через посредников, прямые кредиты, лизинг, инвестиции в акции и кредитные гарантии. Прежде, чем будет использован новый финансовый продукт, следует оценить его целесообразность путем оценки рисков и потребностей рынка, а для его обоснования следует подготовить финансовый план.