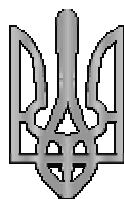


ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



**Обзор деятельности Государственного фонда охраны
окружающей природной среды Украины**



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР – это уникальный форум, где правительства 30 демократических стран совместно решают экономические, социальные и проблемы эпохи глобализации. ОЭСР находится среди тех, кто старается лучше понять новые явления и проблемы и помочь правительствам выработать меры по их разрешению в таких, например, областях, как корпоративное управление, экономическая информатика и проблемы старения населения. Организация экономического сотрудничества и развития предоставляет правительствам стран возможности сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, ознакомиться с образцами лучшей практики для координации внутренней и внешней политики.

Странами - членами ОЭСР являются Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Голландия, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и Соединенные Штаты Америки. В работе ОЭСР также принимает участие Комиссия Европейских Сообществ.

Подразделение ОЭСР Publishing широко распространяет статистические данные ОЭСР и результаты исследований по экономической, социальной и экологической тематике, а также принятые странами-членами ОЭСР соглашения, руководства и стандарты.

СРГ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПДООС

Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) была создана в 1993 г. на Конференции на уровне министров "Окружающая среда для Европы" в Люцерне (Швейцария). Секретариат СРГ был создан в ОЭСР, в структуре Центра по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР. С момента своего создания, Специальная рабочая группа оказалась гибким и практичным инструментом для оказания поддержки политических и институциональных реформ в странах региона. После Орхусской конференции на уровне министров в 1999 г., центр приложения усилий Специальной рабочей группы переместился в страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности Специальной рабочей группы можно найти на web-сайте СРГ по адресу: www.oecd.org/env/eap.

Данный отчёт имеется также на английском языке под названием:

Performance Review of the State Environmental Protection Fund of Ukraine

© ОЭСР 2006

Для воспроизведения, копирования, передачи или перевода данной публикации необходимо получить предварительное письменное согласие. Запросы следует направлять в ОЭСР Publishing по электронной почте: rights@oecd.org или по факсу (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением на частичное копирование данного документа следует обращаться в Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный отчёт представляет результаты обзора деятельности Государственного фонда охраны окружающей природной среды Украины (далее – Фонд). Он призван способствовать усилиям Украинского правительства по совершенствованию системы государственного природоохранного финансирования в соответствии с лучшей международной практикой. В отчёте содержится независимый анализ существенных аспектов, сильных и слабых сторон деятельности Фонда, даются рекомендации по повышению эффективности использования его средств. Эти рекомендации могут послужить основой для обсуждения и поиска совместного решения основных заинтересованных сторон по вопросам стратегического развития Фонда.

Подготовленный ОЭСР документ "*Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами*" позволяет оценить деятельность Государственного фонда с точки зрения экологической эффективности, финансовой отчётности и организации работы.

Отчёт был подготовлен в рамках работы Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС), Секретариат которой входит в состав Директората ОЭСР по охране окружающей среды. Работа была выполнена под руководством Нелли Петковой с участием консультантов Оливье Дюмолана и Андрея Пискунова из международного рейтингового агентства "Fitch Ratings", Рафала Станека (SST-Poland) и Оксаны Волоско-Демкив (Украина). Финансовая поддержка была оказана правительствами Швейцарии и Нидерландов, соответственно Агентством по вопросам экологии, лесов и ландшафтных территорий и Министерством жилищного строительства, регионального планирования и окружающей среды.

Отчёт подготовлен на основании имеющихся документов и данных, а также информации, предоставленной украинскими экспертами и официальными лицами, а также представителями международных организаций (см. Приложение VI Список официальных лиц, с которыми проводились интервью). Большинство финансовых показателей приведено и анализируется по состоянию на конец 2004 г.; где возможно, использовались более поздние сведения. Особая благодарность Николаю Пилипчуку и Олегу Кулику из Министерства охраны окружающей природной среды Украины, Людмиле Лукаш из Министерства финансов Украины за их последовательную поддержку при проведении работы.

Отчёт был рассмотрен Ксавье Лефлемом и Бренданом Гиллеспи из ОЭСР. Гжегош Пешко (Всемирный Банк) и Владимир Морозов (Украина) предоставили ценные замечания к отчёту. Карла Бертуцци содействовала проверке статистических данных, Динара Акназарова обеспечила административную поддержку проекта. Это значительно помогло выполнению работы.

Представленные в отчёте мнения и соображения принадлежат авторам и не обязательно отражают позицию ОЭСР или стран-членов организации.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	8
1. ВВЕДЕНИЕ	11
1.1 Цели обзора.....	11
1.2 Методология и порядок проведения обзора	11
2. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОСНОВА.....	14
2.1 Правовая основа	14
2.2 Стратегическая роль и задачи Фонда в природоохранной политике	20
3. АДМИНИСТРАЦИЯ ФОНДА – ОРГАНИЗАЦИОННАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ СТРУКТУРА.....	24
3.1 Организационная и управленческая структура	24
3.2 Управленческий персонал	31
3.3 Внутренний/внешний контроль и аудит	31
3.4 Прозрачность, участие общественности и доступ к информации	32
4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФОНДА	35
4.1 Доходы Фонда	35
4.2 Использование средств Фонда	43
4.3 Организация финансового управления	53
4.4 Управление проектным циклом	56
5. ВОЗМОЖНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С КОММЕРЧЕСКИМИ БАНКАМИ	71
5.1 Обзор основных источников финансирования МФО на Украине.....	71
5.2 Требования Всемирного Банка к финансовым посредникам.....	73
5.3 Взаимодействие с банковским сектором	75
6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ.....	77
7. ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ	82
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	85
ПРИЛОЖЕНИЕ I: УКРАИНА – Основные макроэкономические показатели	85
ПРИЛОЖЕНИЕ II: Пример распределения ресурсов по типам расходов в рамках Государственной целевой программы по бассейну Днепра	86
ПРИЛОЖЕНИЕ III: Запрос на финансирование природоохранных мероприятий из Государственного Фонда охраны окружающей природной среды.....	90
ПРИЛОЖЕНИЕ IV: Пример заявок в две стадии рассмотрения.....	93
ПРИЛОЖЕНИЕ V: Контрольные таблицы для оценки соответствия образцам лучшей практики управления государственными природоохранными расходами	126
ПРИЛОЖЕНИЕ VI: Список официальных лиц, с которыми проводились интервью	135

Таблицы

Таблица 1: Основные законы и другие нормативные акты, регулирующие деятельность Государственного фонда – развитие правовой базы.....	17
Таблица 2: Процесс принятия решений и планирование расходов Фонда.....	25
Таблица 3: Предлагаемая структура Государственного фонда в составе Минприроды Украины..	30
Таблица 4 Собираемость платежей за загрязнение окружающей природной среды	37
Таблица 5: Наличие средств на начало года, млн. грн	42
Таблица 6: Соотношение инвестиционных и неинвестиционных расходов Фонда	50
Таблица 7: Распределение расходов Фонда по природоохранным направлениям	51
Таблица 8: Финансовая отчётность Государственного фонда.....	54
Таблица 9: Примеры проектов ЕБРР на Украине с экологической составляющей.....	73

Вставки

Вставка 1: Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами.....	12
Вставка 2: Целевые фонды в странах с переходной экономикой.....	13
Вставка 3: Государственные целевые экологические программы 2005 года.....	21
Вставка 4: Критерии Всемирного Банка по выбору местных финансовых посредников	74

Рисунки

Рисунок 1: Распределение поступлений от сборов за загрязнение окружающей природной среды между фондами различных уровней	36
Рисунок 2: Рост поступлений от сборов за загрязнение окружающей среды	38
Рисунок 3: График поступлений в Государственный фонд по месяцам в 2004 г.	39
Рисунок 4: Прогнозные и фактические поступления в Государственный фонд от сборов за загрязнение	41
Рисунок 5: Рост расходов и количества проектов Фонда.....	49
Рисунок 6: Распределение проектов по стоимости.....	49
Рисунок 7: Соотношение инвестиционных и неинвестиционных проектов Фонда	50
Рисунок 8: Распределение расходов Фонда по природоохранным направлениям	51
Рисунок 9: Процедура подготовки бюджета	59
Рисунок 10: Процедура управления проектным циклом Фонда.....	62
Рисунок 11: Процесс выполнения проекта	63
Рисунок 12: Оценка деятельности Государственного фонда Украины: 2006 г.....	78

СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ

ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
грн	гривня
ЕБРР (EBRD)	Европейский Банк Реконструкции и Развития
ЕС	Европейский Союз
КМУ	Кабинет Министров Украины
Минприроды	Министерство охраны окружающей природной среды Украины
млн.	миллион
млрд.	миллиард
МФО	Международные финансовые организации
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, программа технической помощи странам ВЕКЦА

ОБМЕННЫЙ КУРС ВАЛЮТ

При пересчёте финансовых показателей в данном отчёте из украинских гривень (грн) в доллары США (долл. США) и евро были использованы следующие среднегодовые величины обменного курса валют:

Обменные курсы валют, грн/долл. США, и грн/евро, средние по годам

Валюты	1995 г.	1996 г	1997 г	1998 г	1999 г	2000 г	2001 г	2002 г	2003 г	2004 г	2005 г
грн/долл. США	1.47	1.83	1.85	2.45	4.13	5.44	5.37	5.33	5.33	5.32	5.12
грн/евро	-	-	-	-	4.41	5.03	4.81	5.04	6.02	6.61	6.39

Источник информации: Transition Report Update, EBRD, май 2006 г.; Национальный Банк Украины.

Карта Украины



РЕЗЮМЕ

Основания для проведения и цели обзора

В данном отчёте рассматривается деятельность Государственного фонда охраны окружающей природной среды Украины и приводятся рекомендации по её совершенствованию. Анализ исходит из понимания, что субсидирование природоохранных инвестиций не является первым наилучшим инструментом, но оно может быть оправдано в странах с переходной экономикой, при условии, что субсидии используются и выделяются на основании разумных принципов государственного финансирования и экологической политики. Используемые в отчёте подходы отражены в подготовленных ОЭСР рекомендациях "*Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами*" (С(2006)84).

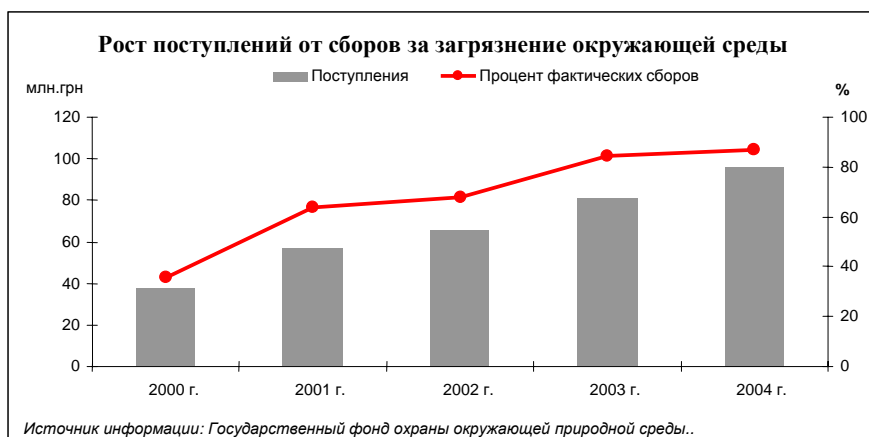
Система экологических фондов была создана на Украине в 1991 г. на основании Закона "Об охране окружающей природной среды". Фонды учреждены на трёх уровнях - республиканском (государственном), Автономной Республики Крым, местных – областей, городов Киев и Севастополь и других городов, сел и посёлков. В 1998 г. Фонды были включены в Государственный бюджет и соответствующие местные бюджеты. Основными источниками поступлений для них служат сбор за загрязнение окружающей природной среды и штрафы за нарушение природоохранного законодательства; предусмотрено целевое использование этих средств для решения экологических проблем. Фонды не являются юридическими лицами, у них нет собственной административной структуры и персонала. Работа Государственного фонда охраны окружающей природной среды непосредственно организуется Министерством охраны окружающей природной среды (Минприроды), программы Фонда выполняются штатными сотрудниками этого министерства.

Несбалансированные усилия

Со времени создания система экологических фондов на Украине претерпела значительные преобразования. В целом их работа значительно улучшилась в ходе проведения широких реформ в государственном финансировании, возросла их финансовая дисциплина.

Государственный фонд охраны окружающей природной среды консолидирован в Государственный бюджет, его поступления и расходы проходят через Государственное казначейство, контролируются Счётной палатой. Согласно законодательству, Фонд обязан ежегодно предоставлять отчёт о своей деятельности. Учитывая жёсткие нормы, содержащиеся в Бюджетном Кодексе Украины и ежегодными Законами "О Государственном бюджете Украины", Фонд проводит взвешенную и осмотрительную финансовую политику. В целом, работа Фонда удовлетворяет основным требованиям финансовой дисциплины, но многое предстоит сделать для обоснованности принятия решений о финансировании проектов и устранения издержек целевого финансирования.

Средства Фонда формируются различными видами платежей за загрязнение окружающей среды. Однако часть этих поступлений также используется для финансирования программ других министерств, что снижает экологическую эффективность их использования. Доля использования Фондом собранных средств со временем менялась. После консолидации в Государственный бюджет в 1998 г. и передачей полномочий по контролю сборов Государственной налоговой администрации ресурсы Фонда значительно возросли, с 2000 г. (около 7.4 млн. евро) по 2004 г. (14.5 млн. евро) они почти удвоились. Бартер и другие неденежные расчёты практически полностью устранены, все сборы в настоящее время собираются в денежной форме.



Что касается расходования средств, то используемый в настоящее время механизм ясно определён законодательством и представляется адекватным ресурсам Фонда. Однако, предоставляемые гранты большей частью являются прямыми закупками от имени Министерства. С другой стороны, процедуры расходования средств Фонда оставались практически без изменений. Два взаимосвязанных компонента деятельности Фонда требуют особого внимания и серьёзных изменений: это управление проектным циклом и экологическая эффективность.

Организация текущей деятельности Фонда неудовлетворительна. В Фонде нет своих профессиональных сотрудников и административной структуры, обеспечивающей руководство работой. Обязанности по рассмотрению и выбору проектов для финансирования распределены между многими людьми на различных уровнях, включая Кабинет Министров. Эти обязанности сформулированы неточно, без конкретного распределения ответственности. Вследствие вовлечения различных уровней процесс принятия решений проходит медленно и непродуктивно. Не обеспечивается выбор наиболее экономически и экологически эффективных проектов, соответствующих национальным приоритетам экологической политики.

Рассмотрение заявок на финансирование проводится по формальным признакам, главным образом проверяется их соответствие нормативным и бюджетным требованиям. Существующий персонал центрального аппарата Министерства и на местном уровне не имеет необходимых навыков и подготовки для рассмотрения предложений в соответствии с лучшей международной практикой.

Одним из следствий является то, что экологическую эффективность работы Фонда оценить особенно сложно. Во-первых, Фонд финансирует большое количество экологических программ по всем природным средам. Эти программы определены нечётко, без указания конкретных задач. Им не хватает ясных контролируемых показателей и конкретных заданий со сроками их выполнения. Во-вторых, годовые бюджетные рамки финансирования Фонда несовместимы с задачами поддержки долгосрочных инвестиционных проектов. Сбивается завершение работ. Персонал Фонда не контролирует результаты выполнения проектов, финансируемых с участием Фонда.

Направления проведения реформ

В настоящее время Государственный фонд охраны окружающей природной среды по сути является бюджетной строкой сбора и расходования государственных средств. Отсутствие соответствующей политики и организационной структуры (стратегического подхода, чётко обозначенных приоритетов, собственного персонала, необходимых процедур определения, рассмотрения, выбора и контроля выполнения проектов) ограничивает его возможности эффективного содействия реализации национальной природоохранной политики. Отсутствие ясно обозначенной национальной природоохранной политики создаёт при этом дополнительные

трудности. Ситуация требует принятия срочных мер, если считать необходимым дальнейшее существование Фонда.

Эффект от реформирования может быть многосторонним – это и дополнительные средства для решения основных экологических проблем Украины, и совершенствование процедур подготовки природоохранных проектов в стране, и поддержание развития и использования продуктов финансового рынка и рынка капиталов. Такие реформы могут превратить Фонд в международно-признанного потенциального партнёра для иностранных источников природоохранных инвестиций.

Опыт стран Центральной и Восточной Европы показывает, что реформирование должно быть основано на трёх основных факторах: определение специфической области деятельности Фонда, где он сможет эффективно содействовать решению экологических проблем национального значения; выбор проектов, дающих конкретные практические результаты; обеспечение сильной и последовательной поддержки реформ на правительственном уровне.

Предложенные в данном обзоре рекомендации могут рассматриваться как первое приближение при реформировании Фонда. Их также можно использовать для начала национального диалога о роли экологических фондов в системе государственного финансирования природоохранной деятельности на Украине. В этой связи Министерству охраны окружающей природной среды предлагается:

1. Сократить количество местных фондов и сконцентрировать критическую массу ресурсов на национальном и областном уровнях;
2. Определить конкретную сферу деятельности Фонда, где он сможет играть стратегическую роль в содействии решения приоритетных задач экологической политики на Украине (например, достижения нормативов Европейского Союза и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) для воды в неблагоприятных регионах). Для этого необходимо проведение широкого обсуждения со всеми заинтересованными сторонами;
3. Разработать необходимую организационную и административную структуру Государственного фонда (с дирекцией, наблюдательным советом с представителями различных сторон, собственное структурное подразделение и процедуры). Исполнительный орган должен быть организован в составе Минприроды со штатом 4-8 человек, отвечающих исключительно за руководство проектным циклом по работам, финансируемым Фондом. Практика работы этого подразделения требует значительного развития. Должны быть разработаны процедуры (в особенности для информирования о возможностях Фонда; по рассмотрению, выбору, финансированию и контролю выполнения проектов), основанные на примерах лучшего мирового опыта;
4. Разработать программы Фонда согласно хорошим международным практикам, определив, какие проекты могут получать поддержку от Фонда, кто может быть бенефициаром (муниципалитеты, промышленные предприятия, общественные организации), какие затраты могут финансироваться Фондом, ясные и разумные критерии оценки, отбора и финансирования проектов;
5. Перейти на среднесрочное бюджетное планирование, позволяющее выполнение проектов в течение нескольких лет;
6. Проводить регулярный контроль выполнения отдельных инвестиционных проектов, получивших поддержку Фонда. Организовать сбор данных по проектам Фонда на национальном уровне, содержащих основную финансовую, техническую и экологическую информацию.

1. ВВЕДЕНИЕ

С момента обретения независимости в 1991 г. Украина пережила глубокие политические и экономические перемены. Вскоре после событий в конце 2004 г. новое правительство сформулировало новые политические цели. Наряду с макроэкономической стабилизацией в повестке дня встали вопросы ускорения институционального перехода Украины к современной рыночной экономике. В значительной степени при этом решались вопросы среднесрочной стратегии интеграции с Европейским Союзом и глобальными рынками.

Реализуя эти планы, Украина приступила к реформированию административных органов и методов управления с целью приближения к международным стандартам. В целом возросла прозрачность работы государственного сектора, в некоторых случаях значительно. В такой атмосфере открытости был подготовлен и проведён обзор деятельности Государственного фонда охраны окружающей природной среды Украины.

1.1 Цели обзора

Основной целью данного обзора является независимая и объективная оценка всех существенных аспектов управления и руководства Государственным фондом охраны окружающей природной среды в сравнении с лучшей международной практикой, в частности, описанной в подготовленных ОЭСР рекомендациях *"Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами"*. В отчёте анализируются сильные и слабые стороны работы Фонда, предлагается программа реформирования, ставящая задачи дальнейшего повышения эффективности Государственного фонда и всей системы природоохранных фондов Украины в целом. Таким образом, обзор призван содействовать усилиям украинского правительства, направленным на совершенствование управления системой государственного экологического финансирования в соответствии с лучшей международной практикой.

1.2 Методология и порядок проведения обзора

В 2005 г. Министерство охраны окружающей природной среды (Минприроды) Украины одобрило проведение обзора деятельности Государственного фонда охраны окружающей природной среды Секретариатом СРГ ПДООС ОЭСР с использованием методологии ОЭСР для оценки подобного рода организаций. Агентство по вопросам экологии, лесов и ландшафтных территорий Швейцарии и Министерством жилищного строительства, регионального планирования и окружающей среды Нидерландов предоставили необходимую для этого финансовую поддержку. Работа выполнялась под руководством СРГ ПДООС ОЭСР при участии экспертов Международного рейтингового агентства "Fitch Ratings", Польши и Украины.

Использованная методология основана на трёх составляющих, определённых в "Образцах лучшей практики...", а именно эффективность работы Фонда оценивалась по мере возможности по показателям природоохранного эффекта, эффективности управления и эффективности расходования средств. Кроме того, в течение прошедшего года СРГ ПДООС тесно сотрудничала с международным рейтинговым агентством "Fitch Ratings", используя дополнительные критерии,

которые используются этим Агентством для оценки государственных природоохранных организаций. Проводимый "Fitch Ratings" кредитный анализ оказался особенно полезным, дополняющим процедуру оценки эффективности финансирования, предлагаемой в "Образцах лучшей практики...". В этом случае ОЭСР использовала некоторые аналитические приёмы "Fitch Ratings" для дополнения своей методологии, касающейся анализа финансовых показателей работы Фонда. Были подтверждены ценность и применимость усовершенствованной методологии оценки финансирования государственных природоохранных программ согласно международно-признанным стандартам и критериям.

Вставка 1: Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами

Документ *"Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами"* служит пособием по подготовке и реализации государственных экологических программ, в котором рассмотрены принципы, процедуры и структуры управления, которые могут быть наиболее приемлемы для министерств финансов и иностранных источников финансирования. "Образцы лучшей практики..." также помогают оценить государственные экологические программы с точки зрения природоохранного эффекта, эффективности управления, финансовой целесообразности, прозрачности и возможности контроля. Эта методология уже использовалась СРГ ПДООС для анализа деятельности экологических фондов как в Центральной и Восточной Европе, так и в странах ВЕКЦА (Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии). Документ был подготовлен на основе опыта как стран Восточной Европы, так и ОЭСР, он обсуждался на ряде международных встреч. "Образцы лучшей практики..." были одобрены министрами на 5-й Конференции Министров охраны окружающей среды - "Окружающая среда для Европы", состоявшейся в Киеве, Украина в 2003 г. Кроме того, они одобрены странами – членами ОЭСР в качестве рекомендаций Совета ОЭСР¹.

"Образцы лучшей практики..." состоят из трёх опросных форм, которые позволяют сравнить показатели государственных экологических программ с международно-признанными стандартами. В каждой из трёх опросных форм рассматривается пять основных положений, при этом используются специальные критерии оценки. Методология позволяет представить результаты в наглядном виде, как треугольник показателей эффективности (дополнительная информация дана в Приложении V).

Обзор деятельности Фонда проводился в тесном сотрудничестве с Минприроды Украины. Работа делилась на три стадии: подготовительный период, проведение обзора и подготовку предварительных документов, подготовку заключительного отчёта. Полный набор документов, относящегося к деятельности Фонда, был рассмотрен командой экспертов (см. Раздел 7 Источники информации) до 13-17 марта 2006 г., когда состоялась обзорная миссия в Киев. В эти дни прошли интенсивные обсуждения с ответственными руководителями за выполнения бюджетных программ Минприроды Украины, финансируемых Фондом, другими специалистами этого и других министерств, государственных органов, исполнителями проектов Фонда и других организаций, имеющих отношение или непосредственно связанных с природоохранной политикой страны. Ряд встреч состоялся с действующими на Украине представителями международных организаций и финансовых структур (см. Приложение VI).

Представленные в отчёте результаты и рекомендации были рассмотрены на встрече с участием основных заинтересованных сторон, состоявшейся в Киеве 30 июня 2006 г.

¹ В Совет ОЭСР входят Послы 30 стран-членов организации. Совет является основным органом ОЭСР, принимающим решения. Рекомендации Совета не имеют обязательной юридической силы над странами-членами, но принятие этих рекомендаций странами ОЭСР говорит о готовности их реализовывать.

Данный отчет даёт возможность и основания для обсуждения с правительством Украины перспектив реформирования Государственного фонда охраны окружающей природной среды Украины.

Вставка 2: Целевые фонды в странах с переходной экономикой

Природоохранная политика стран ОЭСР в целом основана на принципе "загрязнитель платит", который требует, чтобы загрязнители в полном объеме оплачивали затраты на соблюдение требований, установленных соответствующими административными органами *без субсидий*. Однако принцип "загрязнитель платит" предусматривает некоторые чётко определенные исключения из своей общей идеологии отсутствия субсидий. В частности, субсидия может оказаться оправданной, если она имеет узкую целевую направленность (т.е. когда чётко определены природоохранные цели, которые должны быть достигнуты в результате применения субсидии), когда такая субсидия ограничена по размеру и срокам применения и когда она не приводит к существенным искажениям рыночных условий. Кроме того, субсидии могут применяться в случае их значительного внешнего эффекта или во благо общества в целом.

Как правило, целевое назначение не применяется, поскольку это зачастую приводит к неэффективному использованию ресурсов и формированию ведомственных предпочтений. Но в переходный период целевое назначение общепризнано механизмом, обеспечивающим стабильность и надёжность направления ресурсов в некоторые критически важные социальные сферы.

Возможности развития системы финансирования охраны окружающей природной среды на основе принципа "загрязнитель платит" при переходе к рыночной экономике ограничены. Это связано с такими факторами как слабая система управления и контроля природоохранной деятельности, отсутствие развитых рынков капитала и финансовых институтов, ограниченные возможности финансирования из частных источников, нестабильность как политической, так и финансовой систем, недостаточно развитое гражданское общество. Хотя и не в качестве приоритетного решения, фонды тем не менее международно-признаны как полезный инструмент природоохранной политики при переходе к рыночной экономике, при условии их надлежащей организации, администрирования и использования определённых принципов эффективной работы, например, тех, что приведены в подготовленных ОЭСР "Образцах лучшей практики управления государственными природоохранными расходами".

2. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОСНОВА

После провозглашения независимости в 1991 г. экологическая политика Украины претерпела значительные изменения, были созданы новые административные структуры, приняты природоохранные законы и программы. Однако многие из этих программ остаются по сути декларациями, поскольку не хватает средств для их финансирования. Целевые природоохранные фонды были созданы с целью стабильного и прогнозируемого предоставления ресурсов для выполнения этих программ.

2.1 Правовая основа

Примерно после пятнадцати лет своего существования система экологических фондов на Украине значительно изменилась. Созданы они были в 1991 г. на основании Закона "Об охране окружающей природной среды" №1264-ХІІ от 25 июня 1991² (Статья 47). Согласно Закону 1991 года фонды учреждались на трёх уровнях – государственном, Автономной Республики Крым, и местном, включающем области, города Киев и Севастополь, и уровень городов, сел и посёлков. Фонды были внебюджетными и не имели статуса юридического лица.

Данный Закон также определил основные источники поступлений (более подробно об этом говорится в разделе 4.1) и направления финансирования проектов Фонда. Сбор за загрязнение окружающей природной среды составляет основу доходов Фонда. Этот сбор был установлен на основании постановления Кабинета Министров Украины (КМУ) №18 от 13 января 1992 г. "Об утверждении Порядка определения платы и сбора платежей за загрязнение окружающей природной среды и Положения о республиканском внебюджетном фонде охраны окружающей природной среды". Ответственность за сбор этих платежей возлагалась в то время на местные территориальные органы Минприроды.

Фонды начали функционировать в 1992 г., используя собранный сбор за загрязнение. Постановлением КМУ №18 также дополнительно было утверждено положение о Государственном фонде охраны окружающей природной среды (на то время республиканском).

В 1998 г. система государственного финансирования была значительно изменена. Одним из основных нововведений была консолидация (почти всех)³ внебюджетных фондов в Государственном бюджете. В результате многочисленные внебюджетные фонды были упразднены или консолидированы в "специальные фонды" государственного бюджета.

Расходы „специальных фондов" классифицируются и отражаются в бюджете точно так же, как другие расходы. Для контроля исполнения государственного бюджета было учреждено Государственное казначейство и в 1990-х годах открыт единый расчётный счёт казначейства, через который проходят все государственные средства. Пользователи государственных средств

² Последние изменения Закона датируются 9 февраля 2006 г.

³ Четыре фонда остаются внебюджетными, это Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд социальной защиты инвалидов и Фонд социального страхования на случай безработицы.

(министерства, ведомства и др.) не могут иметь собственные банковские счета⁴. Таким образом, все средства Государственного фонда охраны окружающей природной среды расходуются под контролем Государственного казначейства. Кроме того, Государственная налоговая администрация стала отвечать за сбор платежей за загрязнение окружающей природной среды. Для контроля бюджетных расходов государственных учреждений была учреждена Счётная палата. Все эти изменения в системе государственного финансирования Украины затем были отражены в Бюджетном Кодексе, принятом в июле 2001 г., изменённом в июле 2003 г., который определяет основные правовые требования к осуществлению в стране государственного финансирования.

Эти существенные изменения были соответственно отражены и в законодательстве по Фонду. В 1998 г. были внесены изменения в Закон Украины "Об охране окружающей природной среды" (с соответствующими положениями в ежегодных Законах "О Государственном бюджете"), согласно которым Государственный фонд охраны окружающей природной среды включался в государственный бюджет Украины и местные фонды – в соответствующие местные бюджеты. Республиканский Фонд становился Государственным Фондом и продолжал свою деятельность как бюджетный специальный фонд Минприроды Украины, наполняемый за счёт целевых платежей за загрязнение окружающей среды.

Новое постановление КМУ "Об утверждении Порядка нормативов сбора платежей за загрязнение окружающей природной среды и получения этих сборов" было принято 1 марта 1999 г. (№ 303). Положение о Республиканском Фонде было сначала изменено в 1998 г. постановлением КМУ "Об утверждении Положения о Государственном фонде охраны окружающей природной среды" №634 от 7 мая 1998 г. и затем в 2002 г. (постановление КМУ №181 от 15 февраля 2002 г.). В целом эти постановления подтвердили бюджетный статус Государственного фонда охраны окружающей природной среды, основные источники денежных поступлений и их распределение по фондам разных уровней, а также установили основные направления расходования средств. Так, согласно Положению, Государственный фонд подчиняется Минприроды Украины, и министр является главным распорядителем его ресурсов. Областные и другие местные фонды подчинены местным советам (администрациям). На 1 января 2005 г. в стране всего было зарегистрировано 9 820 фондов.

Одним из важных инструментов, предложенным указанными выше постановлениями, стало использование паспортов бюджетных программ. Годовые расходы Фонда показаны в бюджете по программам. Паспорт программы содержит её описание, включая цели и показатели эффективности. Использование паспортов обязательно. По крайней мере, Государственное казначейство не согласует никаких перечислений, если не подготовлен паспорт бюджетной программы, что должно быть сделано в течение месяца после утверждения годового бюджета.

Ежегодный Закон "О Государственном бюджете Украины" имеет большое значение для Фонда, так как планирование его деятельности непосредственно связано с подготовкой государственного бюджета в целом. Кроме того, этот закон может внести изменения в распределение средств, полученных от платежей за загрязнение, между фондами различных уровней и различными ведомствами, не так, как предусмотрено специальным законодательством по Фонду⁵. В 2006 г. Государственный фонд финансирует 8 бюджетных программ. Но 15 других программ выполняются пятью другими ведомствами, также используя платежи за загрязнение окружающей природной среды. Это Министерство промышленной политики, Министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы,

⁴ За исключением 4 внебюджетных фондов и банковских счетов организаций в зарубежной валюте.

⁵ Это делается при утверждении Кабинетом Министров на основании предложения Министерства финансов Украины.

Министерство аграрной политики, Государственный комитет по водному хозяйству, а также Национальное космическое агентство. Минприроды Украины согласовывает эти программы, а использование средств не контролирует.

Что касается расходования средств, деятельность Фонда также регламентируется перечнем видов деятельности, которые относятся к природоохранным мероприятиям. Впервые он был утверждён Кабинетом Министров 17 сентября 1996 г. (постановление №1147). В течение следующих лет он несколько раз корректировался. Каждый раз при расширении направлений деятельности Фонд соответственно менялся перечень. Указанные постановления определяют использование средств исключительно на экологические нужды.

Расходование средств по бюджетным программам также регламентируется Порядком планирования и финансирования природоохранных мероприятий из Государственного фонда, утверждённого приказом Минприроды от 21 мая 2002 г. № 189 и зарегистрирован в Министерстве юстиции 6 июня 2002 г. за №482/6770. Данный Порядок устанавливает процедуры обращения в Фонд и оценки проектных предложений сотрудниками министерства.

Кроме того, Бюджетный Кодекс устанавливает основные принципы финансового контроля, аудита и оценки эффективности использования финансовых ресурсов. Государственное казначейство использует специальные требования к отчётности бюджетных организаций. Нарушения Бюджетного Кодекса, в зависимости от степени нарушения (например, несанкционированное использование бюджетных средств, использование их не назначению) влекут за собой гражданскую, дисциплинарную, административную или криминальную ответственность соответствующих должностных лиц, как определено законодательством Украины. Однако, вторичное законодательство по Фонду не содержит ссылок на эти законы (гражданское или уголовное право) либо указаний на их использование.

Следует отметить усилия Минприроды Украины подготовить специальный Закон "О Национальном экологическом фонде". Пока эта многолетняя работа не привела к результату. Последняя неудавшаяся попытка принять этот закон была предпринята Верховной Радой в феврале 2006 г.

Таблица 1: Основные законы и другие нормативные акты, регулирующие деятельность Государственного фонда– развитие правовой базы

Название закона / нормативного документа
Закон "Об охране окружающей природной среды" №1264-ХІІ от 25 июня 1991 г., последнее изменение от 9 февраля 2006 г.
Постановление КМУ №18 от 13 января 1992 г. об утверждении Порядка определения платы и сбора платежей за загрязнение окружающей природной среды и Положения о республиканском внебюджетном фонде охраны окружающей природной среды. Упразднено постановлением КМУ №303 от 1 марта 1999 г., в которое также внесены ряд изменений
Постановление КМУ №1147 от 17 сентября 1996 г. "Об утверждении перечня видов деятельности, которые относятся к природоохранным мероприятиям", с последующими изменениями 2001, 2003, 2004 годов
Постановление КМУ №634 от 7 мая 1998 г. "Об утверждении Положения о Государственном фонде охраны окружающей природной среды", с последними изменениями от 7 апреля 2006 года №462
Бюджетный Кодекс Украины от 21 июня 2001 г., с последними изменениями 2003 г.
Приказ Минприроды №189 от 21 мая 2002 г., зарегистрирован Министерством юстиции 6 июня 2002 г. за №482/6770 о Порядке планирования и финансирования природоохранных мероприятий из Государственного фонда охраны окружающей природной среды
Постановление КМУ №773 от 18 августа 2005 г. "О Порядке использования средств государственного бюджета на удешевление кредитов для осуществления природоохранных мероприятий" и постановление КМУ от 29 марта 2006 года №375, что продолжило срок действия этого Порядка на 2006 год
Закон "О Государственном бюджете Украины" (ежегодно)
Закон "О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства", принято в нынешнем виде в 2000 г., с последними изменениями от 14 декабря 2005 г.

Выводы

За прошедшие 15 лет после создания, система экологических фондов Украины претерпела значительные изменения, тесно связанные с развитием государственного финансирования в стране. Первоначально они были созданы как внебюджетные, на них не распространялись в полном объеме основные правила бюджетного финансирования. С годами количество внебюджетных фондов выросло настолько, что они стали серьезно угрожать стабильности государственной финансовой системы. В 1998 г. Украина провела реформы, которые значительно укрепили процедуры расходования бюджетных средств. Было создано Государственное казначейство, все перечисления стали проводиться через единый счёт казначейства, принят Бюджетный Кодекс, прежние внебюджетные фонды были консолидированы в бюджет. В результате резко возросла финансовая дисциплина использования государственных средств. Были предприняты попытки применить программно-целевой подход в бюджетном процессе. Все эти изменения свидетельствуют о стремлении украинских властей сделать государственное финансирование более прозрачным и эффективным, приблизить его к международным стандартам. Соответственно, значительно улучшились правовые основы деятельности Государственного фонда. Тем не менее, специальное вторичное законодательство по Фонду эти процессы затронули в меньшей степени. Оно остаётся громоздким, содержащим противоречия.

Государственный фонд охраны окружающей природной среды в настоящее время полностью консолидирован в Государственный бюджет и соблюдает процедуры внутреннего и внешнего контроля, относящимся ко всем бюджетным организациям. Его ресурсы имеют целевое назначение природоохранных мер и отражены в бюджете как "специальный фонд". Привлечение к сбору платежей за загрязнение окружающей природной среды Государственной налоговой администрации привело к тому, что средства Фонда выросли в несколько раз. Однако, представляется, что рост возможностей Фонда не нашёл адекватного отражения в значительном природоохранном инвестировании.

Даже целевой характер платежей за загрязнение не вполне помогает Фонду. Часть средств предназначается для программ других министерств. Неясно, каким образом принимается решение о выделении средств другим министерствам. Процесс этот непрозрачен и вызывает много вопросов. Особые сомнения связаны с экологической эффективностью используемых другими министерствами средств. В сочетании с тысячами мелких фондов, действующих сейчас на Украине, такое распыление доходов на различных уровнях не приводит к значительному улучшению экологической обстановки и препятствует накоплению критической массы ресурсов, необходимых для осуществления значительных природоохранных инвестиций (хотя в последние годы инвестиционные расходы Фонда возрастали). Об этом неоднократно говорилось различными международными организациями и специалисты Минприроды Украины прекрасно это понимают.

Кроме того, годовой цикл расходования средств Государственного фонда может рассматриваться как значительное препятствие для реализации инвестиционных природоохранных проектов, так как многие из них требуют стабильного финансирования на протяжении нескольких лет. На Украине сейчас рассматривается возможность применения среднесрочного бюджетного планирования. Некоторые шаги уже были предприняты по его введению, используя двухлетний срок, но для государственного финансирования долгосрочных инвестиционных проектов требуется в среднем цикл в 3-4 года.

Одним из существенных недостатков законодательства по Фонду является требование, чтобы персонал, отвечающий за оценку заявок, также осуществлял прямые закупки по проектам, выбранным для финансирования. Государственные закупки - это важная и необходимая функция государственных органов, но они не являются и не должны возлагаться на государственные механизмы финансирования. Основная задача фондов заключается в оценке предложений, выборе и финансировании проектов, а проведение закупок следует передать получателям грантов, с проверкой результатов персоналом Фонда на соответствие требованиям законодательства. Фактически для Государственного фонда бенефициары, подрядчики/инвесторы зачастую являются одним и тем же лицом. Фонд организует проведение тендеров и подписывает договоры с выбранными подрядчиками. Кроме того, существующее законодательство по Фонду не обеспечивает независимости работы его сотрудников, защиты от конъюнктурных и политических решений.

На протяжении нескольких лет Минприроды Украины пытается решить эти проблемы путём принятия Закона "О Национальном экологическом фонде". Несколько проектов закона было подготовлено, но до сих пор Верховная Рада продолжает их отклонять. Выглядит так, что процесс законотворчества на Украине является весьма сложным. Множество сторон участвуют в процессе, и перед направлением проекта закона в Верховная Рада последнее слово имеет КМУ. При этом процессе зачастую проект закона значительно изменяется по сравнению с версией его авторов. С другой стороны, данная ситуация свидетельствует об отсутствии в правительстве единого мнения по стратегическим вопросам деятельности Фонда, а также желания руководства проводить реформирование Фонда.

Последняя версия закона была отклонена Верховной Радой в феврале 2006 г., в ней предлагалось усовершенствовать систему фондов. Прежде всего предлагалось придать Фонду статус юридического лица, со своим штатом и необходимой структурой управления, с представительством основных клиентов Фонда в наблюдательном совете с целью достижения баланса интересов. Однако следует отметить, что юридический статус Фонда сам по себе не гарантирует отсутствие политического давления на персонал. Необходимы чёткие правила и процедуры, обеспечивающие прозрачность и ответственность за принятие решений.

Помимо этого, проект предлагал двухступенчатую структуру Фонда с Государственным фондом в центре и его отделениями в 27 областях, 2 городах (Киеве и Севастополе) и в Автономной Республике Крым. Эти предложения свидетельствуют о ясном понимании проблем Фонда. Тем не менее, необходимо открытое и откровенное обсуждение со всеми заинтересованными сторонами для достижения окончательного соглашения и обеспечения широкой поддержки реформированию Фонда.

Заключение и рекомендации

Правовой статус Фонда был значительно изменён с момента его создания в 1991-1992 годах. Основные изменения связаны с общими реформами государственной финансовой системы на Украине. Большинство этих изменений уже дало положительные результаты, так, доходы Фонда возросли и контроль расходования средств улучшился. Тем не менее, проблемы, связанные с расходованием средств, остаются нерешёнными.

Отсутствие в стране единой позиции по будущему Фонда и очевидные проблемы в организации работы отражаются как в передаче части средств другим министерствам, так и в трудностях с принятием нового закона о Фонде. Необходима открытая дискуссия со всеми заинтересованными сторонами о будущем Фонда, что поможет достичь понимания в проблемах Фонда и обеспечить широкую политическую поддержку предлагаемым изменениям. С этой целью украинское правительство должно:

- Провести консультации со всеми основными заинтересованными сторонами и не только в правительстве, а с привлечением общественности, академических, деловых и профессиональных организаций, чтобы выработать согласие по стратегии использования ресурсов Фонда. Это поможет всем участникам лучше понимать необходимость реформ и обсуждению проекта закона о Фонде;
- Резко сократить количество местных фондов и сконцентрировать ресурсы на национальном уровне и в областях, приближаясь к месту реализации проектов;
- Вернуть в распоряжении Минприроды Украины часть поступлений от платежей за загрязнение, которая в настоящее время передана другим министерствам, с целью создания критической массы средств для существенных природоохранных инвестиций и обеспечения лучшего контроля достижения экологических целей;
- Ввести процедуры среднесрочного бюджетного планирования для обеспечения реализации проектов в течение нескольких лет;
- Обеспечить условия независимости деятельности Фонда и подотчётности его сотрудников, оформить их в виде процедур работы Фонда;

- Разделить государственные закупки и процедуры проектного цикла, создать на национальном уровне отдельное специализированное подразделение, занимающееся исключительно проектным циклом.

2.2 Стратегическая роль и задачи Фонда в природоохранной политике

Цели Фонда указаны в ряде нормативных документов и положений. Как говорится в действующем Положении о Фонде (Статья 1), средства Фонда должны использоваться на поддержку природоохранных и ресурсосберегающих мероприятий, направленных на предотвращение, уменьшение и ликвидацию загрязнения окружающей среды, включая научно-исследовательские работы по этому направлению. Кроме того, Фонд должен содействовать мероприятиям, относящимся к основным направлениям государственной политики в сфере охраны природы, рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности.

Такие направления определены в стратегическом документе *"Основные направления государственной политики Украины в сфере охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности"*, принятым Постановлением Верховной Рады 5 марта 1998 г. В целом приоритетные направления этого документа соответствуют бюджетным программам Фонда.

Кроме того, приоритетные направления использования средств Фонда определены действующими государственными экологическими программами. Ниже во вставке 3 приведены такие программы, которые выполнялись в 2005 г.

Эти масштабные программы, принятые Верховной Радой, носят в основном декларативный характер, фактически не имеют стабильного финансирования для реализации. Они принимаются во внимание при планировании расходов Фонда, но в основном в качестве ссылки, обосновывающей расходы по данному мероприятию.

На основании указанных выше документов средства Государственного фонда в настоящее время распределены по 8 бюджетным программам Минприроды Украины и 15 бюджетным программам пяти других министерств. Попытка уточнить приоритеты финансирования делается в Законе "О Государственном бюджете Украины" на текущий год. Закон "О Государственном бюджете Украины на 2006 г." (Статья 43) определяет, что средства Государственного фонда расходуются, помимо прочего, по следующим направлениям:

- Мероприятия, относящиеся к охране окружающей природной среды (параграф 25);
- Защита от вредного воздействия вод сельских населённых пунктов и сельскохозяйственных угодий (параграф 26);
- Комплексная протипаводковая защита в бассейне р. Тисы в Закарпатской области (параграф 27);
- Реструктуризация и ликвидация объектов предприятий горной промышленности и химии и осуществление неотложных природоохранных мероприятий в зоне их деятельности (параграф 28).

Вставка 3: Государственные целевые экологические программы 2005 года

В 2005 г. выполнялись 11 государственных целевых программ, а именно:

- Государственная программа долгосрочного развития природно-заповедного дела на Украине (Закон №177, 1994, Код программы 011);
- Государственная программа научно-технического переоснащения системы гидрометеорологических наблюдений и базовой сети наблюдений за загрязнением окружающей природной среды, утверждена Кабинетом Министров Украины от 29.05.1996 г. № 579. Код программы 029;
- Национальная программа экологического оздоровления бассейна Днестра и улучшения качества питьевой воды, утверждена постановлением Верховной Рады Украины от 27 февраля 1997 г. №123/97-ВР. Код программы 037;
- Общегосударственная программа формирования национальной экологической сети Украины на 2000 – 2015 гг., утверждена Законом Украины от 21 сентября 2000 г. № 1989-III. Код программы 102;
- Общегосударственная программа обращения с токсичными отходами, утверждена Законом Украины от 14 сентября 2000 г. №1947-III. Код программы 103;
- Общегосударственная программа охраны и восстановления окружающей среды Черного и Азовского морей, утверждена Законом Украины от 22 марта 2001 г. №2333-III. Код программы 126;
- Программа реализации Конвенции о запрете разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожения на 1999 – 2008 гг., утверждена Указом Президента Украины от 25 января 1999 г. № 50/99. Код программы 216;
- Комплексная программа реализации на национальном уровне решений, принятых на Всемирном саммите по устойчивому развитию на 2003 – 2015 гг., утверждена постановлением Кабинета Министров от 26 апреля 2003 г. №634. Код программы 271;
- Программа остановки производства и использования озоноразрушающих веществ на 2004 – 2030 гг., утверждена постановлением Кабинета Министров Украины от 4 марта 2004 г. №256. Код программы 301;
- Государственная программа по предупреждению и борьбе с подтоплением земель, утверждена постановлением Кабинета Министров Украины от 29 апреля 2004 г. № 545. Код программы 315);
- Государственная научно-техническая программа развития топографо-геодезической деятельности и национального картографирования на 2003-2010 гг., утверждена постановлением Кабинета Министров Украины от 16 января 2003 г. № 37.

Кроме того, имеется ряд других стратегических документов по экологической политике, таких как государственные программы по "Целям развития тысячелетия" ООН или аппроксимации законодательства Европейского Союза, но они, видимо, не связаны непосредственно с задачами Государственного фонда.

Выводы

"Основные направления государственной политики Украины в сфере охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности" являются главным стратегическим документом на Украине в сфере природоохранной деятельности. Он содержит главным образом указание проблем и описание состояние окружающей среды в стране, как это было 8-9 лет назад. Рассматриваются экологические проблемы всех природных сред и всех секторов. Экологические фонды названы в качестве одного из источников финансирования, но не определена их конкретная роль. Учитывая такую всеохватность, трудно понять, насколько полезен этот документ для руководства Фонда при распределении ограниченных ресурсов по приоритетным задачам. Кроме того, документ 1998 г. уже устарел, и после его начальной разработки не пересматривался и не корректировался.

Даже если бюджетные программы Фонда в целом отвечают национальным приоритетам, изложенным в вышеуказанном стратегическом документе, эти приоритеты сформулированы настолько обобщённо (например, мероприятия, относящиеся к охране окружающей природной среды), что к ним можно отнести практически любой природоохранный проект. Приоритеты Фонда на год можно определить, анализируя распределение средств по экологическим программам. Так, в 2006 г. основная часть ресурсов предназначается для финансирования трёх программ: управление отходами (30% бюджета Фонда), очистка сточных вод (20%) и программа удешевления кредитов коммерческих банков (13%). Однако эти приоритеты не подкреплены конкретными целями и ясными индикаторами экологической эффективности, которую необходимо достичь. Отсутствие конкретных целей и краткосрочное (годовое) планирование программ Фонда не позволяют обеспечить реальное руководство распределением средств. Такая ситуация с установлением приоритетов не позволяет обеспечить рациональное планирование и управление государственными средствами. В результате, сложно показать, как эффективность работы Фонда связана с достижением приоритетов национальной экологической политики. Существует реальная необходимость определения конкретной области деятельности Фонда, уточнения для него приоритетных направлений, в особенности внутри секторов.

Разработанная в 2003 г. "Природоохранная финансовая стратегия для секторов водоснабжения и водоотведения для Украины"⁶ содержит указания в отношении возможных целей и задач для данного направления, рассмотрено несколько сценариев. Один из них – сценарий ЕС. Как предусматривает этот сценарий, политической целью для коммунального водного сектора на последующие 20 лет (с 2003 г. по 2023 г.) является соблюдение европейских требований по водоснабжению и водоочистным установкам. Эта основная цель конкретизируется требованиями к объёмам и качеству предоставляемых услуг, качеству воды, включая 95% охват централизованным водоснабжением и канализацией, полную биологическую очистку стоков согласно нормам ЕС для населённых пунктов, имеющих более 2 тысяч жителей. Инвестиционная программа этого сценария должна быть реализована в 2003 - 2013 гг. Её общая стоимость оценена примерно в 4 млрд. евро, поступающих из различных источников – Государственного бюджета (включая экологические фонды), частного сектора, собственных средств коммунальных предприятий (тарифы за услуги водоснабжения и канализации), зарубежных инвестиций.

Постоянно возрастая, поступления в Фонд тем не менее остаются незначительными в сравнении с потребностями сектора. Однако, при правильно выбранных направлениях финансирования средства Государственного фонда (вместе с ресурсами Государственного бюджета) способны обеспечить значительный вклад и поддержать выполнение нескольких

⁶ Разработана в рамках сотрудничества с Датским Агентством охраны окружающей природной среды.

наиболее важных проектов сектора. Процедура выбора должна обеспечить, чтобы проекты действительно были значительными и способствовали достижению установленных правительством целей.

Заключение и рекомендации

Стратегическая роль Государственного фонда в реализации национальных приоритетов в природоохранной политике Украины не определена. Это также свидетельствует об отсутствии политического согласия по направлениям деятельности и наиболее эффективному использованию ресурсов Фонда.

Принятию необходимых политических решений мешает медленное формирование правовых основ и быстрая смена правительств, что также может объяснить, почему "Основные направления государственной политики Украины в сфере охраны окружающей природной среды..." остаются по сей день без корректировки. Стратегическое развитие по-прежнему проходит по советскому образцу, когда политические решения принимаются скорее административно, чем на основании продуманных концепций, что, разумеется, не способствует обсуждению политических возможностей и связанных с ними рисков.

Украине необходима новая современная экологическая стратегия и программа действий, отражающие все последние политические и экономические изменения в стране, в том числе новые реалии производства и потребления, изменившиеся потребности в природоохранных инвестициях.

Без реалистичных целей и задач, чётко указанных в политических документах, трудно оценить экологическую эффективность работы Фонда. Трудно установить чью-либо ответственность за достижение или не достижение целей, которые не определены, и оценить необходимость субсидий. Конечно же, все выполняемые Фондом программы важны, но они не являются одинаково неотложными, и Фонд не может служить средством решения всех этих проблем. Следовательно, нужно пересмотреть цели, сделать их более конкретными и для их достижения определить реалистичные задачи, измеряемые показатели их достижения. Это не просто. Необходима широкая поддержка общественности, хороший экономический анализ и обоснования, а не труднообъяснимый и конъюнктурный поход к принятию программ. Ясно указанные цели и задачи Фонда, по которым легко оценить эффективность его работы, только помогут ориентации Фонду, повысят его авторитет как в стране, так и за рубежом. С этой целью Минприроды Украины необходимо:

- Определить конкретную цель работы Фонда (в том числе учитывая международные соглашения, например, поддержка достижения показателей, предусмотренных "Целями развития тысячелетия" ООН для городского и сельского водоснабжения и канализации);
- Установить несколько реальных приоритетов Фонда (например, достижение показателей, предусмотренных нормами ЕС/ВОЗ для водоёмов неблагополучных регионов); и
- Провести необходимый экономический анализ, обосновывающий достижение указанных целей, обеспечить при этом привлечение всех основных заинтересованных сторон.

3. АДМИНИСТРАЦИЯ ФОНДА – ОРГАНИЗАЦИОННАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ СТРУКТУРА

Согласно Закону "О Государственном бюджете Украины на 1998 г.", Государственный фонд был включён в Государственный бюджет, а местные фонды – в соответствующие местные бюджеты. Соответственно, Государственный фонд в настоящее время является специальным фондом Государственного бюджета Украины.

3.1 Организационная и управленческая структура

Бюджетная структура Государственного фонда охраны окружающей природной среды воспроизведена также на региональном (областном) и других местных уровнях. В принципе, согласно действующему законодательству, каждое село может самостоятельно создать собственный фонд или делегировать эти полномочия на вышестоящий уровень. Государственный, региональные и местные фонды полностью независимы друг от друга, и законодательство не предусматривает возможность передачи средств между Государственным и местными фондами. Региональные и местные власти принимают решение по использованию средств соответствующих фондов.

Организационно, со времени своего создания Государственный фонд подчинялся Минприроды Украины. Законодательство определяет Минприроды Украины как "главного распорядителя Фонда". Практически это значит, что указанные полномочия принадлежат Министру охраны окружающей природной среды, который принимает окончательные решения по Фонду. Перечень природоохранных проектов для финансирования из средств Фонда перед направлением на согласование в Кабинет Министров утверждается Министром.

Как составная часть Государственного бюджета, Государственный фонд не является юридическим лицом. Он также не имеет собственной организационной структуры управления и аппарата. Министр поручает выполнение задач, связанных с управлением средствами Фонда, своим сотрудникам. Ежегодно Министр издаёт приказ с утверждением специалистов Министерства (создавая Рабочую группу), ответственных за выбор проектов, финансируемых Фондом.

В 2006 г. Рабочая группа состояла из 11 представителей Министерства: заместителя Министра (руководитель Группы), директор Департамент экономики природопользования и финансов, директор Департамента био-, водных, земельных ресурсов и экосети, директор Департамента экологической безопасности и обращения с бытовыми отходами и опасными химическими соединениями, начальник отдела планирования и выполнения бюджета, начальник Государственной экологической инспекции, начальник отдела бухгалтерского учёта, начальник юридического управления, начальник отдела научно-технической деятельности, начальник отдела экологических фондов и специалист того же отдела. Представители других правительственных органов или заявителей Фонда отсутствуют. Ни законодательством, ни приказами Министра обязанности, полномочия и ответственность членов Рабочей группы не определены.

Начиная с 2002 г., Государственный фонд работает по бюджетным программам, предложенным и выполняемым структурными подразделениями Минприроды Украины, которые

являются ответственными за работу по соответствующим программам. Однако их полномочия администраторов бюджетных программ в законодательстве по Фонду не описаны. Контроль выполнения экологических проектов, включая приёмку выполненных работ (например, при строительстве) в различных частях страны выполняется (формально) должностными лицами центрального аппарата Министерства и его региональных подразделений.

Отдел экологических фондов Минприроды Украины отвечает за организацию и координацию деятельности Фонда. Сотрудники отдела в основном заняты разработкой методических указаний по вопросам, относящимся как к формированию доходов, так и расходованию средств Фонда, а также соответствующего правового статуса. В составе отдела работает 7 сотрудников. Управление финансовыми ресурсами осуществляется функциональными подразделениями Минприроды Украины.

Государственный фонд Украины, как механизм предоставления субсидий, имеет очень сложные процедуры принятия решений. Этот процесс в основном определён (на практическом уровне) приказом Минприроды №189 от 21 мая 2002 г. "О порядке планирования и финансирования природоохранных работ" из Государственного фонда охраны окружающей природной среды. Планирование основано главным образом на учёте заявок, направленных на получение финансирования из Фонда. В целом планирование расходов Фонда выглядит следующим образом:

Таблица 2: Процесс принятия решений и планирование расходов Фонда

1.	Планирование природоохранных работ по бюджетным программам Государственный фонд производится Минприроды Украины. Это планирование основано на заявках, полученным в предыдущий год и новых направлениях деятельности. Бюджетные программы утверждаются Верховной Радой в составе Государственного бюджета в конце года.
2.	С начала нового календарного года, заявители подают предложения в соответствующие региональные органы Минприроды Украины по месту реализации проекта или в центральный орган или в орган исполнительной власти, к которому они относятся: эти предложения должны быть направлены до 15 апреля текущего года. Подразделения Министерства на местах проводят предварительное рассмотрение (проверяют принципиальную возможность получения финансирования) заявок, готовят экологическое заключение и передают заявки, получивших положительное заключение, в центральный аппарат Минприроды Украины. Подразделения центрального аппарата Минприроды Украины могут направлять заявки с 1 января по 1 мая текущего года.
3.	Поданные заявки рассматриваются в центральном аппарате Минприроды Украины. Заявки с неполной или неточной информацией в планы работ не включаются. «Экологичность» предложений оценивается по перечню видов деятельности, относящихся к природоохранным и другим критериям. Если заявки не удовлетворяют этим требованиям, они отклоняются.
4.	Подготовленные предложения направляются в отдел экологических фондов для рассмотрения Рабочей группой Государственного фонда согласно планам расходования средств по бюджетным программам согласно прогнозу поступлений в Государственный фонд. Члены Рабочей группы назначаются приказом Минприроды

	Украины. Ответственные исполнители совместно с Рабочей группой готовят предварительный перечень работ по бюджетным программам.
5.	Предложения направляются Министру охраны окружающей природной среды на утверждение после получения всех необходимых согласований. Ответственные исполнители передают утверждённые предложения в Департамент финансов и бухгалтерского учета, который отвечает за подготовку бюджетного запроса от Минприроды Украины.
6.	Бюджетные запросы Минприроды Украины затем направляются в Министерство финансов на утверждение. Согласно законодательству, в течение месяца после утверждения Государственного бюджета Минприроды Украины предоставляет окончательные варианты бюджетных программ на утверждение Министра.
7.	В течение 5 дней утвержденный перечень направляется Министром в Кабинет Министров Украины. Данные о стоимости предложенных работ передаются в Министерство финансов.
8.	Ответственные исполнители бюджетных программ информируют подразделения Минприроды Украины о полученном подтверждении выполнения работ и согласовании Кабинетом Министров и Министерстве финансов, проводят тендеры на выполнение заданий программы и заключают договоры с победителями.

Таким образом, при выборе и окончательном утверждении перечня работ для предоставления в Кабинет Министров и Верховную Раду, функции и ответственность Фонда разделены между региональными органами Минприроды Украины (контроль формального соответствия заявок и их оценка), центральным аппаратом Минприроды Украины (рассмотрение и оценка полученных предложений), Рабочей группой (предварительный выбор заявок и планирование расходов по бюджетным программам Фонда), Министром охраны окружающей природной среды (как принимающим решение по Фонду). Однако принятие окончательного решения остаётся за Кабинетом Министров.

Как видно из описания процедуры, ответственность за составление программ, оценку и выбор работ распределены между различными участниками на различных уровнях. Это усложняет процесс и создаёт сложности с разработкой программ, финансируемых Фондом.

Выводы

Структура управления Фондом определена его бюджетным характером. Строго говоря, Фонд является строкой в Государственном бюджете, со средствами, предназначенными для целевого использования в течение года. Как таковой, Фонд не имеет статуса юридического лица и не может самостоятельно вести хозяйственную деятельность. Фонд не имеет администрации, специального персонала и собственных помещений. Текущие обязанности по работе с программами Фонда и его средствами распределены между сотрудниками центрального аппарата Минприроды Украины и его региональных органов.

Лучшие примеры международной практики показывают, что руководство экологическими фондами осуществляет два органа: **администрация (исполнительная дирекция)**, которая занимается оперативным руководством Фонда, согласно процедурам проектного цикла, финансовым управлением и внешними связями, и **наблюдательный совет**, который помимо прочего отвечает за выработку приоритетов финансирования, внутренних правил, утверждает ежегодный план работы и бюджет, должностные инструкции и перечни работ.

Как говорилось ранее, такая структура управления у украинского Фонда отсутствует. Распределение обязанностей затрагивает так много сотрудников различных уровней, что практически невозможно чётко уяснить, кто что делает и за что отвечает. Так, трудно выяснить действительных виновников срыва работ или неверного использования средств Фонда (помимо политической ответственности Министра).

Хотя большинство формальных элементов руководства экологическим фондом присутствуют в структуре Государственного фонда, они лишь частично соответствуют мировой практике аналогичных успешных организаций. Экологический фонд – это финансовая организация, основной функцией которой является оценка и выбор проектов для финансирования. В случае Государственного фонда эти две основных функции выполняются совместно региональными органами Министерства и сотрудниками различных структурных подразделений центрального аппарата Минприроды Украины. Сотрудники центрального аппарата Минприроды Украины рассматривают заявки формальным образом (главным образом проверяя соответствие перечню мероприятий, относящихся к природоохранным). По результатам обсуждений с сотрудниками, проходивших во время посещения Киева, представляется, что взаимодействие между государственным уровнем и местным уровнем налажено слабо. Так, ответственные сотрудники Министерства не могут дать убедительное объяснение и обосновать принятые решения. К тому же функции сотрудников на этих двух уровнях часто дублируются, в то время как структура управления не обеспечивает выбор Фондом наиболее экономически эффективных и экологически выгодных проектов.

Функции Рабочей группы отчасти соответствуют роли Наблюдательного Совета Фонда (при выборе проектов и принятии решений о предварительном распределении средств по бюджетным программам Фонда). Но неясно, какими критериями руководствуется Рабочая группа при отборе проектов на этой стадии. На деле она имеет чисто совещательные функции. Реальные полномочия по принятию решений имеет Министр. Вероятно, что некоторые члены Рабочей группы также занимаются оценкой проектов.

Кроме того, поскольку Рабочая группа создаётся ежегодно, это препятствует преемственности и накоплению опыта. Весьма характерным является её состав: исключительно из сотрудников Минприроды Украины. Международная практика свидетельствует, что целесообразно иметь в Наблюдательном совете представителей различных ведомств, связанных с экологическим финансированием, таких как Министерство финансов, Министерство экономики, Верховная Рада. Присутствие представителей заявителей в Фонде (например, городских властей, промышленности, т.п.), а также академических кругов, общественных организаций также приветствуется при принятии решений (как предложено в проекте Закона "О Национальном экологическом фонде"). Такое сбалансированное представительство пошло бы только на пользу Фонду, создавая ему репутацию открытой и готовой к сотрудничеству организации.

Согласно действующему положению о Фонде, решение по использованию средств Фонда принимает Министр охраны окружающей природной среды. Однако не вполне ясно, как эти полномочия Министра соотносятся с предложениями по перечню проектов, подготовленными Рабочей группой для утверждения. Трудность в том, что работы, представленные Министру Рабочей группой, не ранжированы по порядку приоритетности финансирования, так что выбор проектов остаётся на усмотрение Министра. Согласно международной практике, Министр может утвердить весь предложенный перечень, наложив вето на отдельные проекты, но не включить дополнительные проекты в перечень, предложенный Рабочей группой.

Неясна также процедура завершающего одобрения Кабинетом Министров перечня работ. Хотя участие Кабинета Министров предусмотрено лишь на заключительной стадии процесса принятия

решения, оно имеет решающее значение. Результат предыдущей процедуры, направленной на решение определённой цели, может быть неубедительным для Кабинета Министров. Следовательно, политический процесс не ограничивается подготовкой программ и контролем исполнения, наблюдается вмешательство в процесс принятия решений. Недостаточно жёсткие процедуры допускают такие возможности, Кабинет Министров принимает свои решения без ясного обоснования. Например, действующее законодательство не даёт ясного ответа на вопрос, на каком основании Кабинет Министров может изменять перечень проектов, подготовленный Минприроды. Этот недостаток уже отмечался в отчёте Всемирного Банка в 2003 г.⁷ Там отмечалось, что слишком много участников и интересов связаны с Фондом.

Представление документации в Кабинет Министров может затягиваться до последнего квартала, когда на проведение открытых тендеров и выбор подрядчиков уже не остаётся времени. Распределение управленческих функций Государственного фонда между структурными подразделениями Минприроды Украины приводит к слабой координации и проблемам в осуществлении процедур проектного цикла. Это зачастую приводит к невозможности полностью использовать средства Фонда или плохо продуманному их распределению в конце года. Это, видимо, послужило одной из причин, по которым часть средств, полученных от сборов за загрязнение окружающей природной среды было передано другим министерствам.

В целом существующая схема управления Фондом полностью децентрализована, крайне громоздка и сложна. Но проблема не в самой децентрализованной структуре, подобное можно видеть и некоторых странах ОЭСР (например, Австрии), а в неопределённости с распределением полномочий и ответственности в подразделениях различных уровней при подготовке программ и реализации проектного цикла. Чётко обозначенная ответственность с соответствующей подотчётностью предполагает указание кто отвечает за что и перед кем. Ясная структура ответственности и подотчётности в сочетании с открытыми процедурами для всех участников является основой независимости в принятии решений. В случае Государственного фонда на эти вопросы ответить сложно.

Заключение и рекомендации

Опыт показывает, что такая децентрализованная структура может успешно работать в странах с развитой экономикой, имеющих сильные механизмы контроля и чётко обозначенную структуру ответственности на каждой стадии проектного цикла. Это нормальный вариант для богатых стран, где уже были сделаны крупные расходы на экологические нужды и субсидии используются не для приоритетных инвестиций, а скорее для вопросов дальнейшего совершенствования.

Существующая организационная схема Фонда не обеспечивает выбор экономически оправданных работ, имеющих практический результат. Процесс принятия решений о выделении средств не прозрачен. Реорганизация Фонда в соответствии с лучшей международной практикой должна стать абсолютным приоритетом Минприроды Украины, если вообще сохранять источник финансирования этого уровня. Пока Бюджетный Кодекс запрещает создание внебюджетных фондов, имеются возможности работать в рамках существующей бюджетной схемы.

Одна из возможностей – это работа Государственного фонда охраны окружающей природной среды в качестве бюджетного фонда под юрисдикцией Минприроды Украины, но при операционной независимости и чётко обозначенной ответственности. Соответствующее предложение содержалось в проекте закона "О Национальном экологическом фонде". Предусматривалось, что Минприроды Украины напрямую контролирует деятельность Фонда.

⁷ Всемирный Банк, *Building Foundations for Sustainable Growth*, 2003.

Однако при этом создаётся Наблюдательный Совет с представителями различных заинтересованных сторон и исполнительный орган из 4-8 технических специалистов (инженеров, экономистов), который бы осуществлял текущее руководство проектным циклом. Необходимо их дополнительное обучение. Это подразделение может входить в состав отдела экологических фондов Министерства. При этом можно будет использовать имеющуюся инфраструктуру и избежать значительных административных расходов (помимо оплаты труда этих специалистов). Аналогичный опыт других министерств (образования, культуры) показывает, что такие подразделения могут быть эффективны. Изменения, внесённые в Конституцию в 2004 г., позволяют это сделать. Представляется, что нет необходимости в принятии нового закона, достаточно приказа Министра. Однако новый закон может только укрепить правовой статус Фонда, сделать его деятельность более предсказуемой и привлекательной для зарубежных партнёров.

Такая структура лучше всего будет работать в перспективе применения бюджетов на несколько лет. Похоже, что Украина движется именно в этом направлении. Создавая такое подразделение и укрепляя его кадровый состав, Минприроды Украины может подготовиться к этим нововведениям. Ниже в Таблице 3 кратко представлено, как могут быть распределены обязанности по руководству Фондом на различных уровнях Министерства. Однако, полностью отменить полномочия Кабинета Министров по принятию решений будет сложно, следует ограничить их только решением стратегических вопросов.

В качестве альтернативы Минприроды Украины может изучить возможность создания независимого государственного агентства под юрисдикцией Минприроды Украины, имеющего собственный баланс. Ещё одним вариантом заключение правительственного контракта на руководство Фондом с профессиональной структурой. При этом необходимо провести тендер и утвердить решение в Наблюдательном совете, предусмотреть дополнительные административные расходы. Примером такого решения служит Австрия, где Коммуналкредит Банк (Kommunalkredit Bank) осуществляет руководство государственным экологическим фондом. Такая передача функций предполагает, что правительство сохраняет полноту контроля и разрабатывает чёткие правила, процедуры регулярной оценки деятельности администрации Фонда.

Таблица 3: Предлагаемая структура Государственного фонда в составе Минприроды Украины

Орган Фонда	Функции / Обязанности
Минприроды Украины (Министр)	Распорядитель средств Фонда. Принимает окончательное решение по использованию средств Фонда.
Наблюдательный Совет	Состоит из представителей Минприроды Украины, других ключевых министерств, представителей заявителей (объединений местных органов власти, промышленности), членов Верховной Рады. Для оптимальных условий работы в Наблюдательном Совете должно быть не больше 9-11 членов (как показывает имеющийся опыт), чётко должны быть определены процедуры принятия решений, назначения и вывода из состава его членов, назначаемых не менее чем на 2-3 года. Готовит предложения по использованию средств Фонда (определяет экологические программы Фонда, одобряет проекты, выбранные техническим персоналом). Готовит рекомендации для Министра. Разрабатывает и утверждает внутреннюю документацию Фонда.
Дирекция	Состоит из 4-8 специалистов (инженер/технический эксперт и финансовый специалист/экономист), осуществляет текущее управление Фондом (согласно проектному циклу) + директор (имеет право подписи договоров от лица Министра). Члены Наблюдательного Совета (директор Фонда) назначаются и увольняются Министром охраны окружающей природной среды по представлению соответствующих организаций.

Приоритетами являются:

- Уточнение организационной структуры Фонда, при этом необходимо:
 - Закрепить ведущую роль Минприроды Украины при выборе проектов и отказаться от принятия Кабинетом Министров решения по ним без надлежащего обоснования;
 - Упростить процедуру выбора проектов и отчётность Фонда перед Минприроды Украины;
- С учётом стабильного роста поступлений в Фонд развитие существующей структуры управления с целью повышения возможностей Фонда:
 - Институционально разграничить Фонд и Минприроды Украины. Распределить ответственность по подготовке программ, руководством проектным циклом и проведением закупок, обеспечить функциональную самостоятельность Фонда. Подготовить для этого соответствующее постановление КМУ;
 - Разработать необходимую организационную и управленческую структуру (директор, Наблюдательный Совет с представителями заинтересованных сторон, собственный персонал, внутренняя документация). Определить порядок назначения членов Наблюдательного Совета и сотрудников дирекции, критерии оценки результатов их работы;

- Назначить/принять необходимых специалистов для работы исключительно по программам Фонда;
 - Подготовить специальные курсы обучения для персонала по вопросам деятельности Фонда.
- Рассмотреть возможность создания независимого правительственного агентства с собственным банковским счётом и балансом под юрисдикцией Минприроды Украины. Для этого потребуется специальное постановление КМУ;
 - В качестве альтернативы рассмотреть вариант заключения правительственного контракта на руководство Фондом с существующим профессиональным органом, определяемым на основании оценки его возможностей в ходе тендера.

3.2 Управленческий персонал

Без необходимой управленческой структуры Фонд в настоящее время не имеет сотрудников, занимающихся только его вопросами. В действительности работа проводится сотрудниками Минприроды Украины.

Специальные процедуры приёма на работу и назначения на должности сотрудников, связанных с деятельностью Фонда, отсутствуют, поскольку они выполняют в Министерстве и другие должностные обязанности, используются общие правила Минприроды Украины.

Очевидно, отсутствуют также и специальные программы обучения и повышения квалификации сотрудников или регулярной оценки показателей их работы.

Выводы

Учитывая растущее значение Государственного фонда в системе финансировании природоохранной деятельности на Украине (см. Раздел 4.1), крайне необходимо обеспечить его необходимыми ресурсами и собственным персоналом. Специализация сотрудников на работе в Фонде позволит аккумулировать опыт, повышать эффективность работы. Кроме того, преобразование Фонда в реальный механизм финансирования потребует привлечения специалистов, способных проводить оценку и выбор проектов для финансирования, технических экспертов и экономистов, знающих рынок экологических услуг в стране. Специальные обучающие программы (общего плана и в процессе работы) для сотрудников должны дать им возможность ознакомиться с лучшей международной практикой управления проектным циклом.

В случае создания самостоятельной дирекции Фонда, необходимо разработать критерии оценки результатов работы сотрудников, учитывающих ясно сформулированные цели. Международная практика говорит о том, что их следует чётко сформулировать в положении о Фонде, и регулярно оценивать работу персонала согласно этим критериям.

3.3 Внутренний/внешний контроль и аудит

На основании приказа Минприроды Украины о планировании и финансировании природоохранных работ из Государственного фонда, сопровождение программ Фонда осуществляется Управлением экономики природопользования Минприроды Украины, которое также контролирует расходование средств Фонда. Это подразделение проверяет правильность расходования средств, но его контрольные функции ограничены изучением данных результатов выполнения проектов, предоставляемых региональными органами Министерства (приказ

Минприроды Украины №418 от 28 октября 2002 "Об утверждении форм отчётности о результатах выполнения природоохранных работ по бюджетным программам Государственного фонда").

Аудит Государственного фонда проводится Счётной палатой Украины (высший орган аудита на Украине) и Контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов. В 2005 г. Счётная палата проверила эффективность расходования средств Государственного и местных экологических фондов в 2003 и 2004 годах (главным образом рассматривалась правовая сторона деятельности Фонда). Был сделан ряд рекомендаций по изменениям и улучшениям. Однако весьма критичные рекомендации, содержащиеся в отчёте Счётной палаты, по-видимому, не оказали значительных последствий на средства Фонда (наоборот, парадоксально, но доля поступлений в Государственный фонд платежей за загрязнение возросла без перемен в его структуре). Настоящий обзор деятельности Фонда, выполненный под руководством ОЭСР, является необходимой попыткой повысить его открытость и представительность.

Выводы

Контроль использования средств Государственного фонда, проводимый в соответствии с существующим законодательством, оказывается недостаточным. Основной распорядитель средств Фонда, Минприроды Украины, считает, что получить полные и надёжные сведения о реальных расходах сложно. Согласно Счётной палате, Министерство не имеет документов, позволяющих легко проверить данные, приведенные в ежегодном отчёте Фонда. Кроме того, в отчёте говорится, что проверить достоверность представленной Минприроды Украины информации о выполнении природоохранных работ нельзя, поскольку имеется лишь общие сведения, переданные региональными органами, без всяких сопровождающих документов. Схожие проблемы возникли и при проведении данного обзора.

3.4 Прозрачность, участие общественности и доступ к информации

Финансовая и бухгалтерская отчётность Фонда составляется согласно общим правилам, действующим для Минприроды Украины. Процедуры отчётности ответственных исполнителей и региональных органов при реализации природоохранных работ Фонда определены приказом Минприроды №418 от 28 октября 2002 г.

Согласно Положению о Фонде, ежегодно публикуется отчёт о деятельности Фонда. Он направляется в Кабинет Министров и другие заинтересованные органы исполнительной власти, общественные организации, связанные с природоохранной деятельностью. Насколько известно, отчёты за 2004 и 2005 годы Фондом не публиковались, что не способствует его открытости и прозрачности.

Несмотря на публикации, потенциальные заявители и широкая общественность плохо осведомлены о деятельности Фонда. Минприроды не использует средства массовой информации, чтобы известить о возможности получения поддержки Фонда. На сайте Министерства по Фонду указаны полезные источники информации, но доступа через Интернет ни к одному документу там нет.

Минприроды не пытается привлекать потенциальных клиентов, последовательно информируя о возможностях Фонда. Лишь немногие организации и специалисты знают об этих возможностях получения финансирования.

При Министерстве действует консультативный орган (общественный совет украинских экологических организаций), представляющий гражданское общество⁸. Само его существование является значительным достижением. Однако он также нерегулярно получает информацию о деятельности Фонда.

Выводы

Требование подготовки ежегодного отчёта об использовании бюджетных средств каждой бюджетной организацией является важным шагом по обеспечению большей прозрачности. Но в ежегодных отчётах Фонда нет сведений о фактических экологических результатах, полученных благодаря его поддержке. Данные в основном приводятся в обобщённом виде, что не позволяет провести сколь либо углублённый анализ. Они прежде всего рассматриваются с точки зрения соблюдения бюджетных требований и ограничений. Когда эксперты проекта попросили предоставить более детальные сведения, Минприроды не смогло выполнить эту просьбу, даже имея в распоряжении более трёх месяцев на подготовку запрашиваемой информации.

Очевидно, отсутствуют также отчёты по завершению отдельных работ и полученных при этом результатах: лишь отрывочные сведения такого рода становятся достоянием общественности. Сотрудники центрального аппарата Министерства, занимающиеся администрированием средств Фонда, не имеют сведений о том, как идёт реализация проектов. К примеру, они не смогли дать данные, какие исполнители работ имеют государственную собственность, а какие - частную. Узнать это сложно, поскольку такого рода сведения имеются только в региональных органах Министерства, они не обрабатываются и не передаются на национальный уровень. С точки зрения любой общепринятой практики, отсутствие таких данных на национальном уровне является серьёзным упущением, создающим угрозу неверного использования средств Фонда.

Очевидно, что публикуемая Фондом информация недостаточна. Информационная политика Фонда не обеспечивает равного доступа заявителей к данным о возможностях финансирования. Фонду необходимо пытаться шире сообщать об этих возможностях и привлекать больше заявителей, особенно начиная с 2006 г., когда имеющиеся в его распоряжении средства должны резко увеличиться. Должно быть обеспечена возможность равного доступа к информации о возможностях финансирования и подаче соответствующих заявок.

Кроме того, представляется, что ежегодный отчёт Фонда распространяется весьма ограниченно и, соответственно, не способствует в необходимой мере информированию общественности. Деятельность Фонда должна быть более публичной, и, что весьма важно, информация должна быть достаточно детальной и удобной для восприятия. Организация специальной регулярно обновляемой страницы в Интернете было бы весьма полезным для этого.

В отчёте Счётной палаты о деятельности Фонда в 2004 г. отмечается отсутствие единого координационного центра, аккумулирующего данные по финансированию природоохранных работ, выполняемых как на национальном, так и на региональном уровнях. Это приводит к дублированию расходов, финансированию одинаковых работ различными источниками. Таким образом, централизованная база данных на национальном уровне является крайне необходимым инструментом при распределении средств Фонда.

⁸ Аналогичные советы действуют и при других министерствах.

Заключения и рекомендации

Несмотря на значительный прогресс по ряду направлений (например, доступ к информации и возросшая прозрачность деятельности), многое ещё предстоит сделать. Формально Фонд соблюдает все требования законодательства, но результаты его работы далеко не всегда полезны и убедительны. Поэтому Минприроды Украины необходимо:

- Разработать критерии оценки результатов работы персонала по достижению конкретно указанных целей. Как свидетельствует международная практика, эти критерии следует сформулировать в уставных документах Фонда, а персонал должен регулярно оцениваться с учётом этих критериев, что усилит прозрачность и улучшит контроль деятельности;
- Ввести регулярный мониторинг и контроль выполнения инвестиционных проектов, получивших поддержку Фонда. Улучшить представление данных и информативность ежегодных отчётов Фонда, уделяя основное внимание практическим результатам и достижениям;
- Улучшить передачу сведений от региональных подразделений Министерства в центральный аппарат Фонда для обработки данных, разработать и обеспечить сопровождение электронной базы данных, которая позволит формирование отчётов по различным запросам о деятельности Фонда;
- Разработать средства распространения информации (веб-сайт, информационный обмен по работе Фонда).

4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФОНДА

В этом разделе рассматриваются три основных вопроса: доходы Фонда (источники и тенденции поступлений), расходы (тенденции, механизм распределения средств, закупки) и процедуры проектного цикла. Они анализируются и оцениваются исходя из лучшей международной практики. Каждый подраздел завершается детальными рекомендациями.

4.1 Доходы Фонда

Источники поступлений средств в Государственный фонд определены национальным законодательством. Согласно Закону "Об охране окружающей природной среды", к ним относятся:

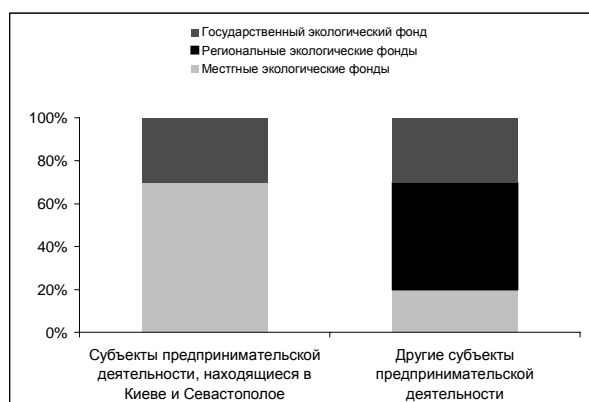
- Сбор за загрязнение окружающей природной среды (за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников, сбросы сточных вод в водные объекты и размещение твёрдых отходов), который служит основным источником доходов;
- Отчислений за нарушение норм и правил охраны окружающей природной среды и ущерб, причинённый вследствие нарушения законодательства об охране окружающей природной среды в результате хозяйственной и иной деятельности;
- Целевых и других добровольных взносов предприятий, учреждений, организаций и граждан.

Доходы Государственного фонда формируются исключительно за счёт платежей за загрязнение, а в местные фонды также поступают штрафы и компенсация за ущерб вследствие нарушения природоохранного законодательства. Добровольные пожертвования в Фонд до настоящего времени не поступали.

Процедура формирования доходов Фонда, их распределения и контроля использования по целевому назначению установлена Положением о Государственном фонде, утверждённым постановлением Кабинета Министров №634 от 7 мая 1998 г.⁹; а также постановлением КМУ от 12 апреля 2006 г. № 493. Законодательство предусматривает распределение платежей за загрязнение между местными (село, посёлок, город), областным (региональный уровень), Автономной Республики Крым фондами и Государственным фондом следующим образом: Платежи предприятий, зарегистрированных в Киеве и Севастополе: Региональный и Государственный фонды получают соответственно 70% и 30% поступлений. Платежи всех остальных предприятий: местные (село, поселок, город) региональные (областные) и Государственный фонды получают соответственно 20%, 50% и 30% поступлений (см. рис. 1).

⁹ С последними изменениями по постановлению КМУ от 7 апреля 2006 года №462, уже после поездки по сбору данных.

Рисунок 1: Распределение поступлений от сборов за загрязнение окружающей природной среды между фондами различных уровней



Начиная с 2006 г., 65% всех платежей за загрязнение окружающей природной среды будут направляться в Государственный фонд, что резко увеличит его доходы.

4.1.1 Нормативы сбора

Нормативы сбора за загрязнение окружающей природной среды устанавливаются Кабинетом Министров по представлению Минприроды при согласовании с Министерством финансов и Министерством экономики. Они определены постановлением Кабинета Министров №303 от 1 марта 1999 г. "Об утверждении Порядка установления нормативов сбора за загрязнение окружающей природной среды и взыскание этого сбора". Сбор собирается за:

- Выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками загрязнения;
- Сбросы загрязняющих веществ непосредственно в водные объекты;
- Размещение отходов.

Сбор за выбросы от стационарных источников, за сбросы и размещение отходов определяется в зависимости от вида загрязняющих веществ и класса опасности отходов. Сбор за выбросы передвижных источников зависит от количества и вида использованного топлива, норматив установлен в гривнях за тонну использованного топлива.

Сбор тесно связан с системой природоохранных разрешений. Нормативы сбора установлены для 25 основных загрязняющих веществ при выбросах в атмосферный воздух и 9 при сбросах в водные объекты, с учётом соблюдения или превышения разрешённых величин. Этот перечень может увеличиваться местными органами самоуправления по представлению местных органов Минприроды. Сбор за сверхлимитные сбросы и размещение отходов начисляется в пятикратном размере. Сбор за загрязнение в пределах установленных лимитов относится к валовым затратам производства, а при превышении этих лимитов выплачивается за счёт прибыли предприятий.

Суммы сбора за выбросы стационарными источниками загрязнения, сбросы и размещение отходов, вычисляются плательщиками сбора самостоятельно на основании утвержденных лимитов (по сбросам и размещению отходов), исходя из фактических объёмов выбросов, сбросов и размещения отходов. Суммы сбора за выбросы передвижными источниками загрязнения,

рассчитываются плательщиками сбора самостоятельно на основании нормативов сбора за эти выбросы, исходя из вида и количества фактически использованного горючего.

Платежи по сборам производятся ежеквартально до 20 числа первого месяца после отчётного квартала. Заключительный платёж по сборам отчётного года плательщики делают в течение 10 дней после подачи формы статистической отчётности по выбросам и сбросам загрязняющих веществ, размещению отходов и топливу, использованному физическими и юридическими лицами.

Расчёты по сборам ежеквартально направляются в налоговую инспекцию по месту регистрации предприятия в течение 40 дней после завершения отчётного периода. Окончательные расчёты по году предоставляются в течение 40 дней после последнего календарного дня финансового года.

До 1999 г. сбор собирался местными органами Минприроды. Затем эти полномочия были переданы налоговым органам. Государственная налоговая администрация стала контролировать, чтобы платежи по сбору производились своевременно и в полном размере.

По договорённости с Государственной налоговой администрацией региональные органы Минприроды проверяют правильность расчёта величины загрязнений по источникам. Региональные органы Минприроды предоставляют Государственной налоговой администрации перечень предприятий, учреждений, организаций, граждан, частных предпринимателей, которые согласно установленному порядку получают разрешения на выбросы, специальное водопользование, а также размещение отходов.

Все доходы Фонда формируются и перечисляются только в денежном виде, неденежные операции отсутствуют. Первоначально доходы поступают на счета Государственного казначейства, а затем распределяются по природоохранным программам.

4.1.2 Тенденции прошедших лет

С 2000 г. (37 млн. грн) по 2004 г. (96 млн. грн) поступления в Фонд значительно возросли (см. Таблицу 4). Новая система, введенная в 1999 г., значительно повысила собираемость платежей, с 36% в 2000 г. до 87% в 2004 г.

Таблица 4 Собираемость платежей за загрязнение окружающей природной среды

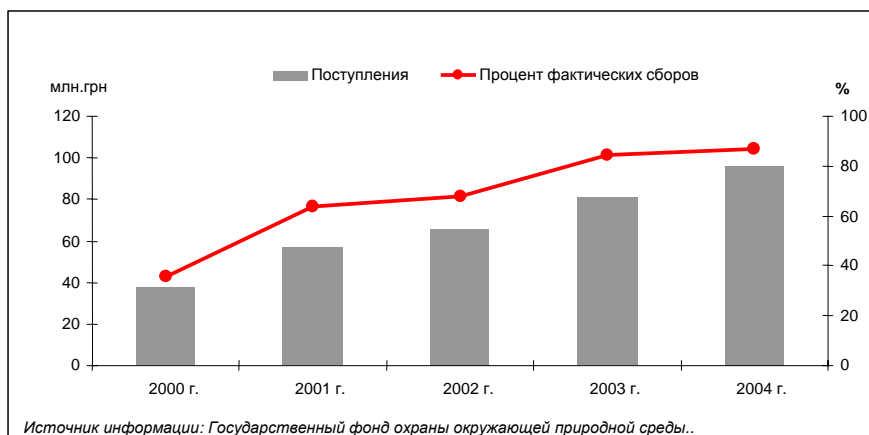
Показатели	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Доходы (млн. грн)	6.9	10.9	37.4	56.6	65.9	81.0	95.9
Собираемость платежей (%)	н.д.	н.д.	35.9	63.7	68.0	84.5	87.0

Источник информации: Государственный фонд охраны окружающей природной среды.

Помимо влияния инфляции (роста текущих цен), другим системным фактором роста доходов Фонда является индексация сборов. Периодически нормативы сборов индексируются с учётом величины инфляции: на 2006 г. повышающий коэффициент равен 2.373. Проведение индексации в конце 90-х годов было рекомендовано Всемирным Банком как одно из условий пролонгации займа институционального развития (вследствие различных изменений в секторах экономики). Это увеличение (см. Рисунок 2) было очень быстрым, совокупный темп роста составлял примерно по 27% в год. Индексация и привлечение Государственной налоговой администрации способствовало

росту поступлений в Фонд. Как видно, соответствующие изменения были внесены в законодательство по налогообложению в 2003 г., обеспечив увеличение сборов.

Рисунок 2: Рост поступлений от сборов за загрязнение окружающей среды



Согласно Статье 50 Бюджетного Кодекса Украины, Министерство финансов готовит прогноз и анализ доходов бюджета. Рассматривая имеющуюся информацию и учитывая предложения Минприроды, Министерство финансов даёт оценку поступлений в природоохранные фонды от сборов по административно-региональным единицам Украины.

В 2003 г. распределение сборов выглядело следующим образом: самые большие платежи в Государственный фонд были в областях Украины с развитой тяжёлой промышленностью – Донецкой (26%), Днепропетровской (18%), Луганской (9%), Запорожской (8%) и Харьковской (5%). Доля этих областей составляет в целом 67% от доходов Фонда. Доля платежей в Государственный фонд одиннадцати других областей была менее 1% от планируемых доходов. Наиболее низкий вклад имеют Волынская и Черновицкая области, по 0.4% от планируемых доходов Фонда.

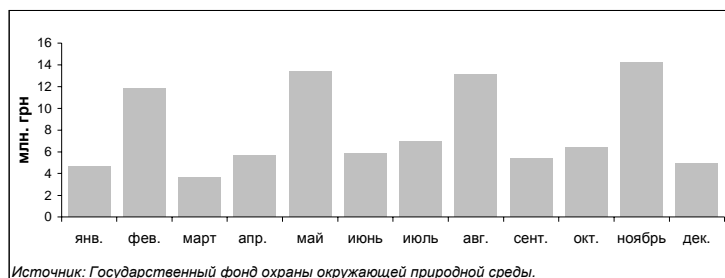
Выводы

Средства Государственного фонда юридически являются бюджетными. Сбор за загрязнение остаётся основным и практически единственным источником его поступлений. На протяжении последних лет он продолжает стабильно возрастать. Реформирование сбора платежей (привлечение налоговых органов, учёт индекса инфляции) помогли весьма значительно увеличить ресурсы Фонда. Доходы 2004 г. вдвое превышают уровень 2000 г., когда существующая система начала действовать. Доходы Фонда продолжали возрастать в 2005 г. и вероятно то же будет в 2006 г. в связи с перераспределением поступлений между местными, региональными и Государственным фондами (Государственный фонд должен получать 65% всей суммы сборов за загрязнение). Ожидается, что Государственный фонд получит в 2006 г. примерно 500 млн. грн.

Ниже на рисунке 3 показано, как производятся в течение года платежи, чётко видно ежеквартальные пики. Такой приход средств в Фонд обеспечивает необходимую регулярность перечислений и возможность приступать к реализации программ в начале года. Есть, однако, мнение, что показанный график поступлений не отражает реальной ситуации и обычную задержку Государственным казначейством перечислений целевых средств до конца года. Трудно сказать, так ли это, и насколько это препятствует работе Фонда. Неспособность Фонда провести выбор

проектов в начале года представляется более существенной причиной того, что средства не успевают осваиваться.

Рисунок 3: График поступлений в Государственный фонд по месяцам в 2004 г.



Нормативы сбора

Стабильность и предсказуемость поступлений чрезвычайно важны для планирования деятельности Фонда. Они сильно зависят от того, как определены облагаемая база и нормативы сборов. Фонд имеет узкую облагаемую базу, сбор за загрязнение служит единственным существенным источником поступлений. Возможности расширения доходной базы Фонда невелики. Некоторые природоохранные сборы, такие как сбор за специальное использование природных ресурсов, являются потенциальными возможностями. Но если эти целевые сборы будут направляться в Государственный фонд, Фонд начнёт финансировать и соответствующие направления, такие как лесоразведение, реабилитация земель, деградировавших в результате проведения горных работ. Внимательное рассмотрение ожидаемых поступлений и необходимых расходов поможет решить, стоит ли аккумулировать эти сборы вместе с дополнительными обязательствами. В действительности, однако, этот сбор уже включён в консолидированный государственный бюджет, и весьма маловероятно, что ситуацию удастся изменить, разве только при наличии твёрдой политической поддержки.

Имеются примеры продуктовых налогов (например, на импортируемую тару и упаковку), которые в некоторых странах Центральной и Восточной Европы служат значительным источником доходов для национальных экологических фондов. Из стран ВЕКЦА такие продуктовые налоги успешно применили Молдова и Армения. В Армении, где они используются для сбора средств, а не стимулирования, налог установлен для 22 категорий продуктов (на начало 2000 г.), но этот перечень меняется. Величина налогов различна. В то время как поступления от этих налогов направляются непосредственно в государственный бюджет, в Молдове сборы за выбросы передвижных источников, использующих этилированный и неэтилированный бензин, а также дизельное топливо являются целевыми и распределяются Национальным экологическим фондом Молдовы. После установления, эти сборы являются единственным значительным источником фонда (более 90% на начало 2000 г.). На Украине такие поступления используются специализированным государственным предприятием и Фонду будет сложно претендовать на их получение.

С другой стороны, если судить по количеству загрязняющих веществ, доходная база Фонда весьма широка. Даже после значительного сокращения количество существующих сборов по загрязняющим веществам остаётся очень большим. Экологическая инспекция не имеет необходимых ресурсов для их эффективного контроля. Отсутствие достоверных данных Налоговой администрации по отдельным сборам не позволяет оценить ситуацию. Однако хорошо известно, что на Украине, как и в других странах ВЕКЦА, основная часть поступлений связана с очень

ограниченным числом загрязняющих веществ. Эти поступления перераспределяются при сборах по другим веществам, для которых стоимость администрирования сборов больше величины поступлений. Такая система оказывается обременительна как для плательщиков, так и государственных органов. В большинстве стран ОЭСР сборы применяются для 2-3 основных загрязняющих веществ. Однако в большинстве из них также имеется хорошо развитая система продуктовых налогов, которые легко контролируются и собираются без больших административных затрат.

Кроме того, нормативы сборов на Украине, хотя и относительно высоки по сравнению с другими странами ВЕКЦА, всё ещё значительно ниже, чем в странах ОЭСР. Например, нормативы сбора NO_x и SO_2 на Украине составляют около 30 евро за тонну выбросов, в соседней Польше они равны примерно 100 евро, в Чехии – 31.36 евро, Латвии – 19.39 евро и Литве – 138.73. Далее, норматив для BPK_5 установлен в Литве на уровне 206.79 евро за тонну, Польше – 810 евро/т, тогда как на Украине – 8 евро/т. В особенности, если сравнить эти нормативы с минимальной стоимостью предлагаемых на рынке очистных устройств, трудно понять, как они могут стимулировать загрязнителей, чтобы те делали крупные инвестиции для улавливания выбросов и сбросов. Таким образом, сбор за загрязнение на Украине является главным образом инструментом получения финансовых средств и в принципе не отличается от других налогов.

Система налогообложения

Существующая система налогообложения Украине также имеет существенные недостатки. Некоторые из них уже ранее отмечались, например, Всемирным Банком и Счётной палатой.

Прежде всего, представляется, что некоторые предприятия уклоняются от платежей по сборам, используя возможности многочисленных исключений. Об этом говорится в отчёте Всемирного Банка 2003(а) г. В частности, отмечается, что существующая система в значительной мере сориентирована на лоббирование исключений для крупных предприятий. Значительная часть предприятий, по-прежнему остающихся в государственной собственности, убыточны. Но, как имеющие стратегическое значение для экономики Украины, получают субсидии и могут не платить налоги или использовать бартерные схемы. После 2003 г. принципиальных изменений в системе не произошло. Даже сегодня горнодобывающие предприятия имеют льготы при сборах за загрязнения при размещении нетоксичных отходов.

Серьёзное замечание Счётной палаты относилось к тому, что центральная администрация не пытается увеличить поступления от сборов за счёт расширения перечня плательщиков. Местные органы Минприроды совместно с Государственной налоговой администрацией и Госкомстатом отвечают за данные по субъектам хозяйственной деятельности, которые загрязняют окружающую среду и, следовательно, должны платить сборы. В 2004 г. согласно Счётной палате ни одно из этих ведомств такой перечень не подготовило, следовательно, организовать необходимый контроль сложно. Эти местные органы собирают информацию по предприятиям, которые получили разрешительные документы (на выбросы и сбросы, размещение отходов). Но проблема в том, что сведения имеются лишь по тем, кто сам обратился в Минприроды: разрешения за выбросы и специальное водопользование выдаются по обращениям загрязнителей: разрешения на выбросы и специальное водопользование действительно выдаются только тем загрязнителям, кто их попросил.

Статистические службы также собирают информацию по загрязнителям, но без учёта передвижных источников загрязнения. Частные владельцы автомобильного транспорта не платят за выбросы, хотя автомобили становятся в стране основным источником выбросов. Сбор за выбросы в атмосферный воздух платят лишь предприятия, владеющие транспортными средствами. Эти предприятия самостоятельно передают сведения в Государственную налоговую администрацию.

Согласно Счётной палате, ни Минприроды, ни Государственная налоговая администрация, ни органы государственной статистики – не располагают полной и достоверной информацией о количестве организаций, имеющих передвижные источники выбросов. Следовательно, нехватка системности при регистрации загрязнителей позволяет уклоняться от оплаты сборов. Продуктовый налог, собираемый со всех пользователей автотранспорта при продаже моторного топлива, в этом случае гораздо более эффективен.

Структура поступлений

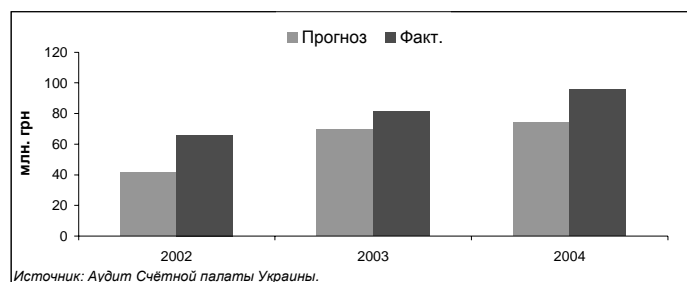
Важно также учитывать, что сбор собирается по месту регистрации предприятия, и оно может не совпадать с его фактическим местоположением, это также затрудняет контроль. Сбор за загрязнение в пределах установленных лимитов (и большинство предприятий старается избежать сверхлимитных платежей) включается в себестоимость продукции, переносится на конечного потребителя и не особенно влияет на поведение предприятия.

С другой стороны, Фонд не может самостоятельно регулировать источники поступлений в зависимости от реальных потребностей в финансировании. Для каждого перераспределения доходов между фондами различных уровней необходимо принять новый закон, т.е. ресурсы Фонда не могут быть изменены без одобрения национального парламента. Это обеспечивает надёжность и стабильность в деятельности Фонда, так как просто распоряжения или постановления Кабинета Министров недостаточно, чтобы изменить источники доходов. В то же время, это лишает систему гибкости и делает сложным её реформирование в случае необходимости.

Существенные изменения в структуре доходов Фонда не должны производиться слишком часто, так как необходима и соответствующая организационная перестройка: так, предполагается, что в этом году Государственный фонд профинансирует более крупные проекты или большее их количество вследствие возросших поступлений, что потребует привлечения дополнительного персонала. Кроме того, стабильность или хотя бы возможность получения более точных прогнозов поступлений могли бы позволить Фонду разработать финансовый план на несколько лет вперёд, чтобы обеспечить выполнение крупных работ.

Неточность прогнозов поступлений отрицательно сказывается на планировании деятельности Фонда. В последние годы фактические поступления постоянно превышали предварительные оценки. Поскольку Фонду сложно это предусмотреть, в конце года остаются значительные неизрасходованные средства. В 2002 г. доходы Государственного фонда достигли 65.9 млн. грн, что составляет 159% от прогнозной оценки, а в 2003 г. - 81 млн. грн, 116% и в 2004 г. - 96 млн. грн, 129%.

Рисунок 4: Прогнозные и фактические поступления в Государственный фонд от сборов за загрязнение



Надёжный прогноз поступлений является ключевым элементом эффективного бюджетного процесса. Это тем более важно, поскольку Фонд использует в году N ресурсы, собранные в том же году. Если бы Фонд аккумулировал средства в году N, а расходовал их в году N+1, такой необходимости в точных прогнозах бы не было. Создаётся впечатление, что в настоящее время методология оценки поступлений практически отсутствует. Это подтверждает и отчёт Счётной палаты за 2003-2004 гг.

В результате риск расхождения фактических и плановых поступлений очень велик. При превышении прогнозных величин Фонд испытывает затруднения с организацией финансирования проектов, что приводит к неизрасходованным средствам, которые переходят на следующий год. Если бы средств оказалось меньше, потребовалось бы сокращение планируемого финансирования проектов. Это могло бы остановить выполнение уже начатых работ. Действительно, нет никаких гарантий, что Государственная налоговая администрация обеспечит поступление запланированных средств. Фонд получает только то, что собирается на самом деле, без какого-либо механизма компенсации. Это означает, что Фонд берёт на себя риск снижения поступлений. Этот риск можно было бы уменьшить созданием из неиспользованных средств буферного запаса, чтобы компенсировать в случае необходимости неожиданное падение поступлений.

Целевое назначение поступлений

Согласно докладу Управления организации и проведение аудиторских исследований Главного контрольно-ревизионного управления (ГКРУ), колебания в денежных поступлениях препятствуют их эффективному использованию и могут служить основной причиной накопления неосвоенных средств Фонда.

Таблица 5: Наличие средств на начало года, млн. грн

01.01	2002 г.	2003 г.	2004 г.
По данным Фонда	6.1	21.2	34.0
По данным ГКРУ	-	28.5	34.3

Как показано в Таблице 5, между данными Фонда и данными ГКРУ, приведенными в отчёте за 2003-2004 гг., имеется значительные различия. Видно также, что неиспользованные к концу года ресурсы довольно велики, что говорит о недостаточной эффективности. Действительно, Фонд не должен получать целевые средства, которые не может в значительной мере освоить, при общем дефиците финансирования на природоохранные нужды.

Закреплённый законодательством специальный статус Фонда призван обеспечить некоторое финансирование природоохранной деятельности и не позволить использование этих средств на другие цели. Поэтому лучшая международная практика признаёт целевое назначение в качестве временной меры. Целевое назначение позволяет Фонду аккумулировать возрастающие ресурсы и финансировать проекты без необходимости ежегодно отстаивать необходимые ресурсы в рамках бюджетного процесса.

Но опыт прошлых лет показывает, что целевое назначение сборов за загрязнение не помешало министрам использовать эти средства на другие цели. В 2005 г. лишь половина средств была использована на природоохранные проекты. Согласно представителям Минприроды, отвечающим за руководство Фондом, это объясняется: (i) неожиданными дополнительными поступлениями – они на самом деле значительно превысили прогноз и (ii) политическими событиями, которые препятствовали нормальной работе Фонда. Отказ от распределение средств по целевому назначению нерационально, это приведёт лишь к большему распылению имеющихся ресурсов, которых и так явно недостаточно для достижения экологических целей.

Заключения и рекомендации

После передачи полномочий по сбору платежей за загрязнение Государственной налоговой администрации, поступления в Фонд резко возросли. Это поставило перед Фондом новые задачи. Возросшие ресурсы привлекли к Фонду внимание различных заинтересованных сторон. Кроме того, пробелы в налоговой системе, дополненные промахами в системе сборов за загрязнение подрывают доверие к этим сборам как к инструменту природоохранной политики. Следовательно, Минприроды предлагается:

- Поддерживать стабильность доходов, по мере возможности поддерживать сохранение доли отчислений сборов за загрязнение в Государственный фонд;
- Улучшить методологию прогноза поступлений для лучшего планирования работ и свести к минимуму неиспользованные средства при окончании бюджетного года;
- Неукоснительно соблюдать целевое использование средств, в строгом соответствии с указанными законодательством видами деятельности;
- Увеличить прозрачность при определении налоговой базы и использовании исключений;
- Не допускать льгот и уклонений от уплаты сборов, усилив контроль расчёта предприятиями величины своих платежей за загрязнение;
- Уменьшить количество загрязняющих веществ, за которые берётся сбор, до менее 10, детально проанализировав существующие данные по сборам. Рассмотреть возможность замены сбора за выбросы от передвижных источников налогом на моторное топливо;
- Рассмотреть возможность ввода налога на экологически небезопасные виды продукции (например, шины, использованные аккумуляторы, др.), что позволит обеспечить стабильные денежные поступления в Фонд. При этом учесть возможность отмены неэффективных сборов по неосновным загрязняющим веществам. Изменения в экологических сборах/налогах должны быть обоснованы и непосредственно увязаны с величинами загрязнения.

4.2 Использование средств Фонда

В данном подразделе рассмотрены несколько основных вопросов, включающих подготовку программ и планирование работы Фонда, его бенефициары, механизм распределения, проведение закупок и тенденции в использовании средств.

4.2.1 Подготовка программ / Планирование

Планирование расходов Фонда производится на каждый год. Этот процесс тесно связан с подготовкой государственного бюджета. В 2006 г. расходы Фонда производились по 8 бюджетным программам. Бюджетные программы готовятся с учётом требований, изложенных в приказе №189 "О планировании и финансировании мероприятий по охране окружающей природной среды из Государственного фонда", утверждённого Минприроды 21 мая 2002 г. и зарегистрированным Министерством юстиции 6 июня 2006 г. за №482/6770.

Согласно законодательству, каждый правительственный орган, ответственный за выполнение бюджетных программ, обязан разработать паспорт программы. За разработку паспортов программ в

Минприроды отвечают структурные подразделения. В 2006 г. из Государственного фонда финансируются следующие бюджетные программы:

- Мониторинг состояния окружающей природной среды и контроль за соблюдением требований природоохранного законодательства;
- Очистка сточных вод;
- Международное сотрудничество в сфере охраны окружающей природной среды, устойчивое развитие, экологическое образование и распространение экологической информации;
- Размещение отходов и обращение с опасными химическими веществами;
- Создание национальной экологической сети;
- Повышение качества атмосферного воздуха;
- Финансовая поддержка природоохранной деятельности (включая удешевление кредитов);
- Сохранение биоразнообразия в коридоре Азовского и Чёрного морей.

Выводы

В целом планирование расходования средств Фонда проводится неудовлетворительно. Не хватает более точных данных по затратам, необходимым для реализации программ. Самим программам не хватает ясно обозначенных качественных и количественных индикаторов выполняемых работ (хотя именно для этого и используются паспорта бюджетных программ). Финансовая оценка делается довольно формально и во многих случаях, фактические расходы на выполнении работ значительно превышают планируемые. Помимо прочего, это происходит вследствие трудностей с оценкой необходимых затрат персоналом Минприроды. Причиной является отсутствие требований по предоставлению детальной сопроводительной документации и точных оценок затрат по проектам. К тому же в Минприроды не предусмотрены по штату квалифицированные специалисты по работе с проектно-сметной документацией, в т.ч. оценкой затрат по проектам. В результате, при выборе работ для финансирования их стоимость оценивается в очень широких пределах.

Кроме того, лучшая практика требует, чтобы по программам были указаны:

- кто может быть заявителем, и какие работы могут получить финансирование;
- пределы стоимости отдельных работ (по элементам, значительно меньшей общей стоимости проекта);
- требований долевого участия;
- возможности участия Фонда в проектах различных типов;
- ясно сформулированные и обоснованные критерии оценки, выбора и финансирования проектов.

Такие процедурные ограничения могут предотвратить использование средств Фонда для работ, не связанных с охраной природы или формально природоохранных, на основании административных распоряжений. В настоящее время большинство из указанных важнейших элементов в паспортах программ отсутствует.

Другим существенным недостатком деятельности Фонда, также связанным с указанным выше, является его неспособность эффективно распределять средства. Это в основном последовательная процедура принятия административного решения, в какой-то мере увязанная с бюджетными требованиями. Действительно, Министерство не может выбрать работы в первые месяцы года: в результате, во многих случаях средства, перечисляемые на места, не осваиваются до конца декабря и должны быть возвращены в Государственный фонд. Другим недостатком, как отмечалось ранее,

является отсутствие конкретных приоритетов финансирования, направления работы Фонда остаются сформулированными чрезвычайно широко.

Согласно отчёту Счётной палаты, распределение имеющихся средств по различным бюджетным программам не всегда обоснованно. Например, из 30 работ, выполняемых в 2003-2004 гг. по программе "Предотвращение и сокращение загрязнения окружающей природной среды", 11 относились к "Управлению отходами и обращению с опасными химическими веществами", хотя имелась и специальная программа "Управление отходами и опасными химическими веществами", предназначенная для финансирования именно таких работ. Таким образом, то, что работы могут финансироваться по различным бюджетным программам вносит дополнительные сложности в бюджетный процесс.

4.2.2 Бенефициары

Потенциальными получателями финансовой поддержки, бенефициарами Государственного фонда являются юридические лица, как государственные, так и частные, которые подают заявки на реализацию природоохранных проектов. После 2002 г. частные лица не могут получать средства Фонда. В 2003 г. Фонд получил 674 заявки, из них были профинансированы 264.

Что касается распределения финансирования между Государственным фондом и региональными и местными, то Государственный фонд берёт на себя 100% финансирования проектов общегосударственного значения, но точное определение таких проектов отсутствует. К таким проектам относятся мероприятия, охватывающие несколько областей. Фонд может финансировать также местные и региональные проекты, при условии долевого участия заявителей: использовании собственных средств предприятий, местных бюджетов, местных экологических фондов. Например, в 2003 г., работы по водоочистным станциям, профинансированные Государственным фондом, в основном выполняли областные администрации.

Наблюдается несоответствие между поступлениями от различных регионов и расходами Государственного фонда в них, отражающее региональное перераспределение средств. К примеру, основным источником поступлений традиционно является сбор за выбросы в атмосферный воздух, но основные средства передаются на выполнение водных проектов.

Выводы

На практике распределение ответственности между Государственным фондом и местными и региональными неясно. Проекты государственного значения не вполне чётко определены, что позволяет заявителям обращаться с одним и тем же проектом в фонды различных уровней. Хотя для региональных и местных проектов необходимо софинансирование, требуемые доля и величина софинансирования в законодательстве по Фонду не конкретизированы.

4.2.3 Механизмы распределения средств

Теоретически и согласно законодательству Государственный фонд может использовать два механизма распределения средств: гранты и удешевление кредитов. До 2005 г. средства Государственного фонда расходовались лишь в виде грантов. Вследствие бюджетных правил и соответствующих нормативных ограничений на использование бюджетных средств, Фонд не мог использовать другие финансовые инструменты (таких как кредиты). В 2005 г. был введён новый инструмент - удешевление кредитов.

Однако, в случае Государственного фонда даже для инвестиционных проектов, предоставляемое финансирование напоминает прямые закупки от имени правительства. На деле

бенефициары не получают от Фонда никаких денег. Договоры подписываются непосредственно между подрядчиком, который выполняет работу или предоставляет услуги и местными органами Минприроды. Фонд через местные отделения Государственного казначейства напрямую перечисляет средства подрядчику. В результате, созданные или приобретённые активы становятся и остаются собственностью государства. Однако имеются механизмы передачи права собственности бенефициару (предприятию, местным властям).

В этой процедуре прямых закупок, видимо, имеются исключения: организации, ведущие научные разработки, могут получать средства гранта на свой счёт и использовать их затем в течение нескольких лет. Такой механизм используется, поскольку такого рода деятельность, связанная с научно-исследовательскими разработками, предполагает получение результата после нескольких лет работы.

В 2005 г. был введён новый инструмент расходования средств. Кабинет Министров утвердил порядок удешевления за счёт средств Фонда кредитов коммерческих банков для выполнения природоохранных проектов¹⁰. Такой механизм позволяет Фонду поддерживать такие работы, компенсируя выплаты по процентным ставкам кредита. Удешевление кредитов производится следующим образом:

- Для краткосрочных кредитов: 10% годовых в национальной валюте и 7% годовых в иностранной валюте;
- Для долгосрочных кредитов: 14% годовых в национальной валюте и 9% годовых в иностранной валюте.

Краткосрочные кредиты имеют срок возврата до одного года, а долгосрочные – до трёх лет. Компенсации проводятся при условии, что процентные ставки не превышают 20% годовых для краткосрочных кредитов и 21% для долгосрочных кредитов в национальной валюте.

Выводы

До настоящего времени Фонд предоставляет только гранты. Хотя, даже предоставляемые Фондом на финансирование инвестиционных проектов гранты сложно квалифицировать именно как "гранты", если учитывать международно-признанную терминологию. Фонд в действительности скорее осуществляет прямые закупки товаров и услуг от имени правительства, чем выбирает проекты для финансирования. Региональные органы Минприроды приобретают товары и услуги в соответствии с процедурой государственных закупок и передают их бенефициарам (национальным или местным органам власти, предприятиям).

Уровень сложности операций Фонда и выбор финансовых механизмов пропорциональны его организационным возможностям управлять сопутствующими рисками. В настоящее время гранты также соответствуют потребностям бенефициаров, чьи возможности инвестирования и обслуживания кредита ограничены.

Гранты являются наиболее простым и прозрачным инструментом предоставления субсидий. При разумном применении он позволяет сотрудникам Фонда приобретать необходимый опыт работы управления финансами, заключения договоров, оценки и сопровождения проектов. С другой стороны, гранты не способствуют привлечению дополнительного финансирования, в особенности, если софинансирование не является обязательным. Хотя поскольку Фонд использует

¹⁰ Постановление КМУ №773 от 18 августа 2005 г. "Об утверждении Порядка использования средств государственного бюджета на удешевление кредитов для осуществления природоохранных мероприятий".

только гранты, то в соответствии со спецификой этой схемы, руководители программ Фонда имеют весьма ограниченные возможности действительно приобретать навыки работы по оценке и мониторингу проектов. Следовательно, серьёзные организационные и управленческие изменения, а также расширение возможностей Фонда потребуются для того, чтобы работать с грантами (не говоря уже о кредитах) как предусматривает лучшая международная практика.

Новый инструмент, который законодательство предусматривает для работы Фонда – удешевление кредитов – только был введен, и пока нет опыта его применения. Тем не менее, это серьёзный шаг вперёд. По сути, удешевление кредитов является одним из видов прямого гранта. Оно используется для снижения величины кредитной ставки. Принципиальное различие между удешевлением кредита и грантом очевидно: грант может предоставляться независимо, даже при полном отсутствии софинансирования. Удешевление же кредитов возможно только, если проект уже удовлетворяет требованиям финансирования и получения кредита, подтверждающих готовность кредитора осуществлять инвестирование. Одним из интересных следствий субсидирования кредитов является то, что это может оказывать влияние на стоимость кредитов в целом. Зная, что есть возможность получить субсидию Фонда, банк для получения дополнительного дохода может предложить завышенный процент по кредиту. Следовательно, специалисты Минприроды должны очень внимательно следить за финансовым рынком и проводить выбор банков на конкурсной основе.

На этом этапе более сложных инструментов, таких как кредиты или кредитные гарантии (как предусмотрено в проекте Закона "О Национальном экологическом фонде") использовать не следует. Для этого необходимы специальные навыки в управлении рисками и проверке кредитоспособности потенциальных клиентов, что пока Минприроды обеспечить не может. Приобретение требуемого опыта внутри организации требует значительного времени. Приём квалифицированных специалистов со стороны или заключение для проверки кредитоспособности договора с банком связано со значительными дополнительными затратами.

Формально нет препятствий для того, чтобы планировать и осуществлять долгосрочное финансирование проектов. Однако жёсткость действующих правил финансирования бюджетного года на практике очень усложняет реализацию таких проектов. Незатраченные средства возвращаются в конце года Фонду, даже если проект не был завершён. Предполагается, что незавершённые проекты должны финансироваться в следующем году, но большое количество незавершённых проектов свидетельствует об обратном.

Действующий порядок использования средств Фонда ориентирован лишь на краткосрочное финансирование. Решение, которое было предложено для некоторых научных организаций, может использоваться и для других длительных проектов. Фонд действительно может перечислить средства бенефициару под обязательства их использования для конкретного проекта на протяжении нескольких лет. Тогда средства могут быть переведены на специальный счёт, контролируемый Фондом. В случае если бенефициар нарушает сроки выполнения работ или другие условия договора с Фондом, этот счёт блокируется.

4.2.4 Закупки

Основная процедура проведения закупок – открытые торги. Приглашение к участию в торгах делается на основании Закона "О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства" (принятого в нынешнем виде в 2000 г., с последними поправками от 14 декабря 2005 г.). Соответствующая информация публикуется в "Вестнике государственных закупок" и других украинских средствах массовой информации, а также аналогичных международных изданиях. Действие закона распространяется на предприятия и организации органов государственного

управления и местных администраций, государственные и частные предприятия с долей государственного участия более 50%, а также сектор управления отходами, но не регулирует выполнение проектов по водоснабжению, энергетическому обеспечению и очистке сточных вод, включая мероприятия, связанные с эксплуатацией оборудования этих секторов (Статья 3).

Объявления и приглашения к участию в торгах должны быть опубликованы за 45 дней до их проведения. Этот срок может быть сокращён до 15 дней, с соответствующим обоснованием в отчёте о результатах торгов. Предложения участников могут быть отклонены на любом этапе процедуры торгов, если предоставленная ими информация неверна или не соответствует установленным требованиям. Победитель торгов извещается в течение 5 дней после принятия решения, а договор на закупку должен быть подготовлен за 14 рабочих дней.

Для закупок товаров, работ и услуг в центральном аппарате Минприроды создан постоянный Тендерный комитет.

Выводы

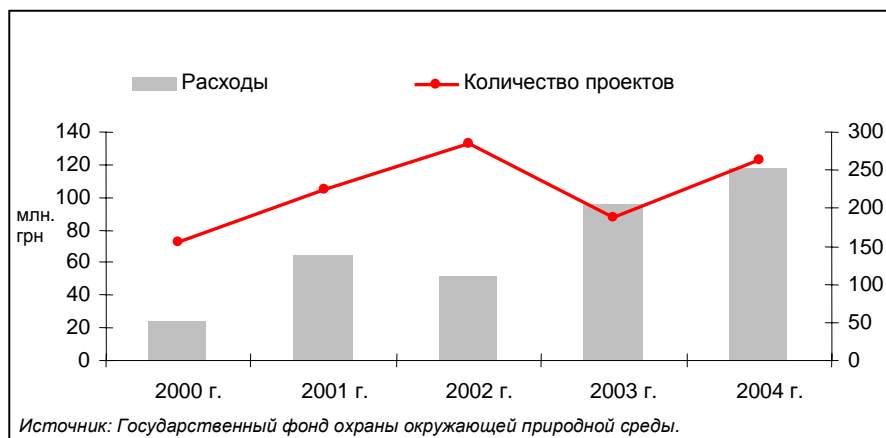
В отличие от лучшей международной практики Минприроды и местные органы Министерства организуют проведение тендеров и выбирают подрядчиков сами. Однако, как уже неоднократно отмечалось, государственные закупки не относятся к финансовым механизмам (частные или государственные банки, инвестиционные фонды не проводят тендеры для своих клиентов, они выбирают и финансируют проекты). Следовательно, Фонду целесообразно дать возможность сосредоточиться на процедурах проектного цикла и финансирования проектов, чем на проведении прямых закупок оборудования и строительных работ от имени правительства. Эти задачи на самом деле должны выполняться бенефициарами или соответствующими правительственными структурами.

Кроме того, в некоторых случаях, как подтверждает Счётная палата, неэффективное использование государственных средств связано с недостатками оформления договоров между Управлениями Минприроды в областях и предприятиями. На самом деле, в некоторых из них отсутствуют сметы работ, нет перечней закупаемых материалов и указания выполняемых этапов работ, а также цели проекта, для достижения которых потребовалось привлечение бюджетных средств.

4.2.5 Тенденции расходования средств

Количество проектов, реализованных при финансовой поддержке Фонда, быстро росло между 1999 и 2004 годами, отражая соответствующий рост поступлений в Фонд. Данные о проектах 2005 г. ещё отсутствовали.

Рисунок 5: Рост расходов и количества проектов Фонда

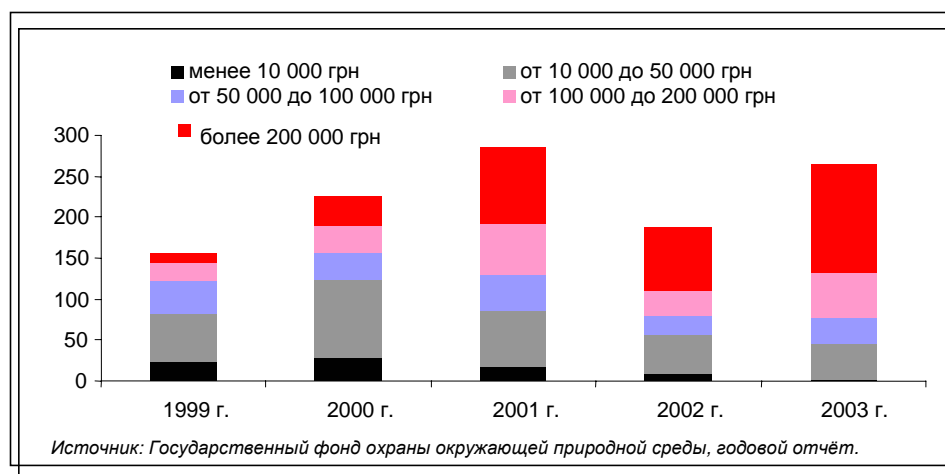


Наблюдаемый в 2002 г. спад не был объяснён, но он явно проявился как в величине расходов, так и в количестве выполненных проектов. Показатели работы Фонда последних лет свидетельствуют о двух основных тенденциях расходования средств, как показано далее на Рисунках 6 и 7:

а) Последовательный рост средней стоимости финансируемых проектов

В 1999 г. небольшие проекты, со стоимостью работ менее 50 тыс. грн, составляли более половины финансируемых проектов, и 78% приходилось на проекты до 100 тыс. грн. В то же время крупных проектов, более 200 тыс. грн, было мало, лишь 7% от общего количества. В последние годы ситуация последовательно менялась. В 2003 г. доля проектов со стоимостью до 50 тыс. грн упала до 17%, а 50% проектов Фонда имели бюджет свыше 200 тыс. грн (см. Рисунок 6).

Рисунок 6: Распределение проектов по стоимости



Рост стоимости выполняемых проектов может объясняться автоматическим влиянием инфляции, но он может быть связан и со структурой расходов.

б) Увеличение доли инвестиционных проектов Фонда

Рисунок 7: Соотношение инвестиционных и неинвестиционных проектов Фонда



Наблюдается такой же рост инвестиционных расходов за этот период. На инвестиционные расходы приходилось 84% общих расходов в 2004 г. и только 35% в 1999 г. Можно предположить, что инвестиционные расходы осуществлялись при строительстве объектов и приобретении дорогостоящего оборудования, что непосредственно отразилось на общей стоимости проектов.

Таблица 6: Соотношение инвестиционных и неинвестиционных расходов Фонда

Показатели (млн. грн)	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Инвестиционные расходы	4.0	17.4	53.7	46.5	75.9	98.8
Неинвестиционные расходы	7.3	6.3	10.7	4.6	19.5	19.2
Всего расходов	11.3	23.7	64.4	51.1	95.4	118.0

Источник информации: Государственный фонд охраны окружающей природной среды.

На водные проекты приходится основная часть финансирования Фонда. Однако, их доля значительно снизилась с 2002 г., когда на них приходилось 66% всех расходов, до 30% в 2004 г. Доля воздушных проектов, традиционно чрезвычайно низкая, напротив, после 2002 г. росла и составила 23 млн. грн в 2004 г., т.е. 20% всех расходов Фонда. Отчётные данные Государственного фонда за 2004 г. отражают значительно более сбалансированную картину, чем это наблюдалось в 2000 г.

Рисунок 8: Распределение расходов Фонда по природоохранным направлениям

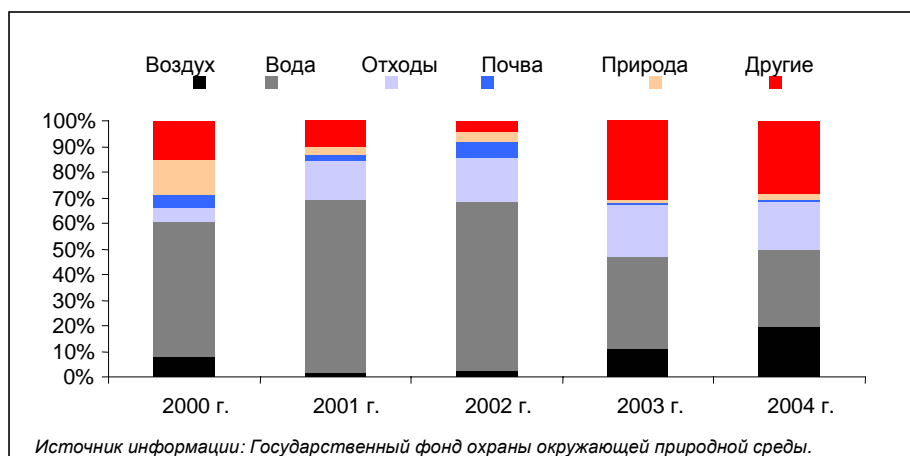


Таблица 7: Распределение расходов Фонда по природоохранным направлениям

Направления (млн. Грн)	2000 г.		2001 г.		2002 г.		2003 г.		2004 г.	
Воздух	1.8	8%	1	2%	1.3	3%	10.3	11%	23.2	20%
Вода	12.5	53%	43.3	67%	33.7	66%	34.4	36%	35.1	30%
Отходы	1.4	6%	9.9	15%	8.7	17%	19.5	20%	22.4	19%
Почва	1.1	5%	1.5	2%	3.1	6%	0.8	1%	0.5	0%
Природа	3.3	14%	1.8	3%	2.3	4%	1	1%	3.3	3%
Другое	3.6	15%	6.8	11%	2.1	4%	29.5	31%	33.5	28%
Всего	23.7	100%	64.3	100%	51.2	100%	95.5	100%	118	100%

Источник информации: Государственный фонд охраны окружающей природной среды.

Выводы

Исходя из лучшей международной практики, можно сделать вывод, что в деятельности Фонда после 2000 г. проявились позитивные тенденции в расходовании средств. Рост размера отдельных проектов и существенное увеличение доли инвестиционных расходов в общем объеме финансирования способствовали реализации более эффективных природоохранных мероприятий. Кроме того, Фонд теперь имеет более сбалансированное распределение расходов по природоохранным направлениям, что позволяет смягчить традиционную критику по поводу "отсутствия связи между поступлениями и расходами" в Фонде. Действительно, в прошлом Фонд часто упрекали в отсутствии проектов по тем секторам, откуда он получает основные средства, а именно сбор за выбросы в атмосферный воздух определяет основную часть бюджета Фонда, в то время как финансирование направлялось главным образом в водный сектор.

Однако, несмотря на эти позитивные изменения, Фонд по-прежнему имеет серьезные недостатки в практической реализации проектов. Основная проблема Фонда заключается в его неспособности обеспечить выполнение проектов со своим участием. Например, Счетная палата отмечает, что в 2003 г. Фонд предоставил средства для 7 инвестиционных проектов по реконструкции и приобретению очистного оборудования, но лишь один проект был завершён. Фонд, следовательно, накапливает незавершённые проекты, финансирование которых в следующем

году не гарантировано. Для получения финансирования эти проекты опять должны пройти через процедуру рассмотрения и выбора. Имеется множество примеров, когда необходимое для завершения работы финансирования в следующем году уже не было получено (как, например, с некоторыми станциями очистки сточных вод). Невозможность предусмотреть финансирование на несколько лет сразу создаёт неопределённость для исполнителей работы, так как финансирование Фонда необходимо запрашивать каждый год, на что тратятся и время, и деньги заявителей и исполнителей проекта. Кроме того, это ограничивает готовность заявителей проекта вкладывать деньги, снижает способность Фонда привлекать существенное доленое участие.

Заключения и рекомендации

В целом разработка программ и планирование расходов Фонда не соответствуют лучшей международной практике. Основные элементы разработки программ отсутствуют. С другой стороны механизмы распределения средств Фонда ясно обозначены законодательством и представляются соответствующими существующим ресурсам Фонда. Однако, предоставляемые Фондом гранты более напоминают прямые закупки от имени правительства. Эта практика не позволяет ответственным сотрудникам Фонда приобретать необходимый опыт работы по проектному циклу.

Средства Фонда стабильно увеличиваются в соответствии с ростом поступлений, всё больше и больше инвестиционных проектов получают поддержку. Однако, это не устраняет трудности, которые Фонд имеет с использованием своих средств.

Учитывая это, для Минприроды предлагается:

- Определять программы Фонда в соответствии с лучшей международной практикой (учитывая, какие проекты могут финансироваться и кто может быть бенефициаром, получателем финансирования (коммунальные предприятия, промышленные предприятия, общественные организации), возможная стоимость проектов, ясно указанные и обоснованные критерии оценки, выбора и финансирования проектов);
- Упростить процесс принятия решений по проектам: сократить количество участников процесса и предоставить право принятия окончательного решения Министру охраны окружающей природной среды;
- Дать точное определение проекта общегосударственного значения, который финансируется Государственным фондом;
- Установить необходимую величину софинансирования для проектов различных типов и установить максимальный/минимальный размер проектов Фонда;
- Перейти от прямых закупок к действительному предоставлению прямых грантов;
- Обеспечить бенефициарам проектов, на реализацию которых требуется несколько лет, возможность авансового получения средств на свои счета (как для организаций, выполняющих научно-исследовательские работы). Лучшим решением может быть предоставления финансирования приоритетных проектов на несколько лет;
- Повысить прозрачность и представительность данных по поступлениям и расходам. Создать базу данных по проектам, по направлениям природоохранной деятельности, категориям бенефициаров, типам проектов, и готовить отчёты об использовании средств.

4.3 Организация финансового управления

Организация управления финансами обязывает соблюдать требования законодательства по подготовке и исполнению бюджета, оценивается контроль поступлений (все бюджетные поступления имеют денежную форму и производятся на единый счёт Государственного казначейства), финансовая дисциплина, прозрачность и процедуры отчётности. В этом разделе рассматриваются вопросы, относящиеся к принципам и нормам финансового управления Государственного фонда, а также оборотные средства и управление просроченной задолженностью. Это важные элементы управления финансами, обеспечивающие необходимый контроль выполнения бюджетных программ Фонда.

4.3.1 Принципы и нормы финансового учёта

4.3.1.1 Бюджетный Кодекс

Бюджетный Кодекс (Статья 13) определяет Государственный экологический фонд как специальный государственный фонд. Следовательно, он входит в состав государственного бюджета, который состоит из центрального и местных бюджетов. Бюджетная структура очень проста. Практически это специальный счёт Государственного казначейства, куда поступают и где находятся все финансовые поступления от сборов за загрязнение, и откуда по платежному требованию Минприроды делаются необходимые платежи. Следовательно, финансовый учёт характеризуется следующим:

- Доходы Фонда формируются за счёт единственного источника – платежей за загрязнение окружающей природной среды.
- Распределение бюджетных средств производится по задачам. Годовой бюджет фонда делится по 8 бюджетным программам. Согласно Статье 2 Бюджетный Кодекс, бюджетная программа определена как "систематизированный перечень мер, направленных на достижение единой цели и задач, выполнение которых предлагает и осуществляет распорядитель бюджетных средств в соответствии с возложенными на него функциями".

По каждой из этих программ выделены средства, предназначенные для специального финансирования. Выделенные средства определяют возможности и пределы финансирования данного направления в течение года.

Согласно Статье 13.7 Бюджетного Кодекса, расходы специального фонда производятся исключительно за счёт ресурсов, полученных данным специальным фондом на соответствующие цели.

Фонд не готовит отчётность по различным типам расходов (заработная плата, товары и услуги). Однако в годовом отчёте приводится разбивка использования средств на текущие и капитальные затраты.

Бюджетный Кодекс определяет, что Кабинет Министров готовит проект Закона "О Государственном бюджете Украины", содержащий общий фонд и специальные фонды, такие как Государственный фонд охраны окружающей природной среды.

Ресурсы могут перераспределяться между различными бюджетными программами Государственного фонда. Однако, для таких исключительных случаев необходимо специальное решение Верховной Рады.

Концом финансового года считается 27 декабря года N. К этой дате Фонд прекращает перечислять деньги. 4 января года N+1 Министерство финансов проверяет исполнение бюджета по каждому министерству, включая использование Минприроды средств Фонда.

4.3.1.2 Бухгалтерский учёт

Фонд использует бухгалтерский учёт движения наличных средств. Однако он не готовит отчёт о прибылях и убытках и отчёт о движении денежных средств: как предусматривают международные правила, не готовит балансовый отчёт и не имеет активов. Он также не отчитывается о дебиторской и кредиторской задолженности. Предоставляемые Фондом финансовые сведения выглядят следующим образом (см. Таблицу 8).

Бюджет Государственного фонда не может быть дефицитным, так как его статус предусматривает, что его расходы осуществляются в пределах фактических поступлений (см. также Статью 23.4 Бюджетного Кодекса). Фонд может создавать бюджетный резерв до 10% своих годовых расходов для покрытия непредвиденных расходов.

Таблица 8: Финансовая отчётность Государственного фонда

млн. грн	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Баланс на начало года	0	4.2	0.2	13.9	6.1	21.2	34
Поступления	6.9	10.9	37.4	56.6	65.9	81	95.9
Расходы	2.7	11.3	23.7	64.4	51.1	95.4	118.1
Баланс на конец года	4.2	3.8	13.9	6.1	21.2	6.8	11.8

Выводы

Бюджетный Кодекс, определяющий работу Фонда, консервативен. Действительно, риск бюджетного дефицита не существует, так как Фонду не позволено расходовать больше, чем фактически получено. Угрозы неожиданной нехватки средств минимизированы возможностью создания бюджетного резерва, а также надлежащим контролем поступлений.

Фонд не готовит никаких среднесрочных финансовых прогнозов: он действует строго в рамках бюджетного года. Как отмечалось выше, это является существенным недостатком организации финансирования, так как затрудняет выполнение проектов в течение нескольких лет. Если Фонд утвердит природоохранные проекты со сроком выполнения в несколько лет и перечислит все средства в первый же год, все неизрасходованные деньги будут ему возвращены после окончания года и их придётся выделять в следующем году заново.

Возможности совершенствования финансовой отчётности Фонда препятствует его бюджетный статус и регламентация Бюджетным Кодексом. Однако в годовом отчёте Фонда следует предусмотреть предоставление дополнительной информации о финансовых показателях его деятельности.

4.3.2 Управление долгосрочной задолженностью и проектами

4.3.2.1 Управление долгосрочной задолженностью

Деятельность Фонда не может привести к образованию задолженности, гарантии со стороны государства не требуются.

Выводы

Неспособность Фонда привлекать дополнительное финансирование может считаться существенным недостатком, учитывая нехватку ресурсов для выполнения экологических проектов на Украине. Однако, не касаясь правовых аспектов, Фонд в настоящее время, видимо, не имеет возможности привлекать сторонние источники или осваивать дополнительные средства.

Более того, предоставление Фонду возможность самостоятельно заимствовать средства может быть нецелесообразно, поскольку весьма вероятно, что при этом ему придётся платить больше, чем при получении государственных средств. В результате выгоднее будет, если государство само даст необходимый кредит и перечислит Фонду дополнительные средства.

4.3.2.2 Управление оборотными средствами

Все средства Фонда размещены на счету Государственного казначейства Украины, которое принимает платежи по сборам за загрязнение в Государственный фонд на свой единый счёт согласно бюджетной классификации доходов государственного бюджета, утверждённой приказом Министерства финансов №604 от 27 декабря 2001 г. "О бюджетной классификации и её выполнении": код 50080100 – "Сборы за загрязнение окружающей природной среды от энергопредприятий в Государственный фонд охраны окружающей природной среды", код 50080200 – "Другие сборы за загрязнение окружающей природной среды в Государственный фонд охраны окружающей природной среды" и код 50080300 – "Поступления от уплаты сборов за загрязнение окружающей природной среды физическими лицами".

Выводы

Депозитная политика Государственного казначейства обеспечивает минимальный риск. Все средства, остающиеся в конце года, переходят на следующий год¹¹. Средства, которые не были использованы в местных проектах Государственного фонда в конце года возвращаются ему и не остаются на местном уровне.

В худшем случае Государственное казначейство может решить целевые средства для покрытия своих потребностей в оборотных средствах и задержать их перечисление Фонду. Видимо, такое случилось, но в настоящее время таких случаев не наблюдается.

¹¹ Это правило относится только к специальным фондам государственного бюджета.

4.3.2.3 Инвестиционные возможности

Согласно законодательству, Фонд не может делать инвестиции в третью сторону. Следовательно, он не может образовывать дочерние компании, совместные предприятия или приобретать активы частных/государственных компаний.

Заключения и рекомендации

Выполняя жёсткие нормы Бюджетного Кодекса и ежегодного Закона "О Государственном бюджете Украины", Фонд имеет необходимую финансовую дисциплину и в целом ведёт взвешенную и осмотрительную финансовую политику. Тем не менее, предлагается:

- Поскольку Фонд не может выделять средства на срок более одного года, особое внимание следует уделять совершенствованию бухгалтерского учёта, в частности, при долгосрочных обязательствах (дебет/кредит);
- Разрабатывать долгосрочные бюджетные прогнозы (например, на ближайшие три года).

4.4 Управление проектным циклом

Управление проектным циклом является основной функцией экологических фондов. Это процесс, при котором фонды принимают решения по использованию своих средств. Проектный цикл состоит из последовательных этапов идентификации, оценки, выбора, выполнения и мониторинга проектов, финансируемых Фондом. Ответственность за управление проектным циклом обычно возложена на администрацию и сотрудников Фонда, а Наблюдательный совет утверждает выбор проектов для финансирования.

4.4.1 Процедуры проектного цикла

Как часть государственного бюджета, весь проектный цикл Государственного фонда подчинён процедуре подготовки бюджета, определённой Бюджетным Кодексом и годовыми Законами "О Государственном бюджете Украины". В целом бюджет Украины делится на общий фонд и специальные фонды. К последним относятся целевые фонды, средства которые должны использоваться для указанных для них целей. В отдельных случаях при нехватке средств в специальном фонде, дополнительные средства могут перечисляться из общего фонда.¹²

Бюджетный процесс состоит из следующих этапов (Глава 4, Статья 1 Бюджетного Кодекса 2003 г.): 1) подготовка проекта бюджетов; 2) рассмотрение и утверждение Закона "О Государственном бюджете Украины" и решения по местным бюджетам; 3) исполнение бюджета, включая, при необходимости, принятие поправок в Законами "О Государственном бюджете Украины" и соответствующие решения по местным бюджетам; и 4) подготовка и рассмотрение отчётов об исполнении бюджета и принятие решений по этим отчётам.

В целом на этап подготовки проекта бюджета отводится два с половиной месяца от передачи подготовленного Министерством финансов проекта в Кабинет Министров и утверждение бюджета Верховной Радой. Более подробно процедура подготовки бюджета показана внизу на Рисунке 9.

¹² В Статье 13, параграф 6 Бюджетный Кодекса 2003 г. говорится: "Передача средств из общего фонда в специальный бюджетный фонд может производиться только путём бюджетных ассигнований с внесением поправок в Закон "О государственном бюджете Украины" или решения соответствующего Совета".

Процедуры проектного цикла Государственного фонда содержатся в ряде нормативных документов, основные из них:

- Постановления Кабинета Министров №1147 1996 г. "Об утверждении перечня видов деятельности, которые относятся к природоохранным мероприятиям" определяет, какие проекты могут финансироваться Государственным, областными и местными фондами. Также служит для оценки статей бюджет государственных расходов, относящихся к охране окружающей природной среды.
- Постановления Кабинета Министров №634 1998 г. "Об утверждении Положения о Государственном фонде охраны окружающей природной среды"¹³ – устанавливает основные принципы, правила и процедуры для финансирования из Фонда.
- Приказ Минприроды №189 от 21 мая 2002 г. о порядке планирования и финансирования природоохранных мероприятий из Государственного фонда охраны окружающей природной среды определяет условия получения финансирования, полномочия Минприроды по отношению к Государственному фонду, поясняет процедуру рассмотрения заявки и назначает региональные органы Минприроды ответственными за часть проектного цикла.
- Целевые государственные экологические программы (национальные, региональные или местные) – широкий спектр программ, обычно одобряемых Верховной Радой или Кабинетом Министров. Могут рассматриваться как устанавливающие для Фонда долгосрочные цели финансирования.
- Годовые бюджетные программы для финансирования Фондом – они служат в качестве плана ежегодных платежей Фонда. Одобряются Верховной Радой в составе закона о бюджете на год. Готовятся Минприроды.

4.4.2 Этапы проектного цикла

В этом разделе рассматривается проектный цикл, включая идентификацию, оценку, выбор, выполнение, мониторинг проектов и отчетность по ним. Кратко говорится о государственных целевых программах и паспортах бюджетных программ как важных источниках, предоставляющих индикаторы оценки эффективности работы Фонда. Завершается он рассмотрением объективности, непредвзятости и прозрачности процедур и критериев оценки и выбора проектов Государственного фонда и предлагаемыми рекомендациями.

4.4.2.1 Идентификация проектов

Государственный фонд играет пассивную роль в идентификации проектов. Эти обязанности возложены на местные органы Минприроды. Идентификация проводится при подготовке бюджетных программ Фонда сотрудниками Минприроды. В 2005 г. выполнялось 11 бюджетных программ, в 2006 г. их число сократилось до 8.

Сбор проектных предложений начинается в начале календарного года. Они должны соответствовать одному из видов деятельности, относящихся к природоохранным мероприятиям, указанным в соответствующем перечне, и быть включены в одну из государственных, региональных или местных целевых программ. Однако, данный перечень содержит 85 видов деятельности, которые похоже включают все возможные природоохранные мероприятия. Помимо этого, предложения должны соответствовать одной из бюджетных программ Фонда. В случае особых обстоятельств, связанных со сложной экологической обстановкой, заявки могут

¹³ Последние изменения согласно постановлению КМУ от 7 апреля 2006 года №462, уже после поездки по сбору данных.

направляться, минуя обычные процедуры проектного цикла. Потенциальные заявители должны хорошо знать все эти документы, чтобы получить финансирование Фонда. Сам Фонд не предпринимает усилий по привлечению на национальном или местном уровнях возможных бенефициаров и поиску эффективных проектов.

Полная процедура управления проектным циклом Фонда представлена ниже на рисунке 10.

4.4.2.2 Оценка и выбор проектов

Принятое в 1998 г. постановление Кабинета Министров №634 "Об утверждении Положения о Государственном фонде охраны окружающей природной среды" и приказ Минприроды 2002 г. №189 устанавливают основные принципы, правила и процедуры финансирования работ из Фонда. Однако в них отсутствуют чёткие критерии экологической или экономической оценки представленных проектов или указания по выбору таких критериев. Предпринималась попытка регламентировать процесс оценки и подготовить для этого соответствующее руководство. В 2003 г. Минприроды разработало "Методические указания по выбору и предварительной оценке природоохранных мероприятий, финансируемых из Государственного фонда охраны окружающей природной среды" (Методические указания), основной целью которых было дать необходимые инструкции по проведению оценки проектов.

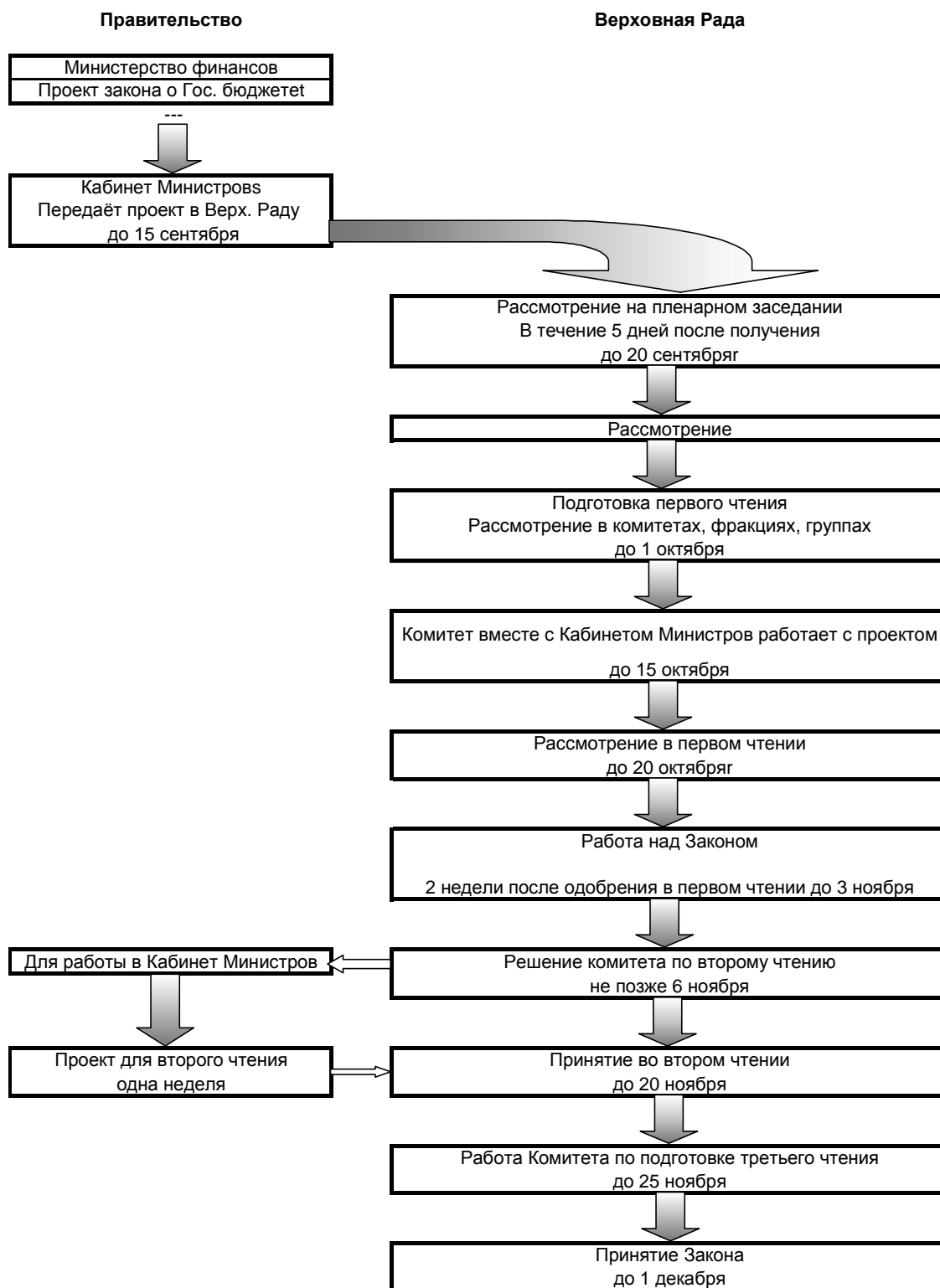
Оценка проектов проводится Фондом в два этапа: предварительное рассмотрение (контроль по формальным признакам) и рассмотрение по существу. Предварительное рассмотрение проводится региональными органами Минприроды. Оценка по существу делается специалистами Минприроды на национальном уровне (согласно Методическим указаниям). На обоих этапах оценки используется тот же формат заявки.

а/ Предварительное рассмотрение

Основной задачей предварительного рассмотрения является проверка соответствия проекта перечню природоохранных мероприятий Фонда (согласно постановлению Кабинета Министров №1147) на основании информации предоставленной заявителем в заполненной специальной форме. Каждый предложенный проект должен соответствовать данному перечню. Кроме того, заявка должна содержать полное наименование "государственной, региональной или местной программы, Закона Украины и дату его принятия, указа Верховной Рады Украины, постановления предписания или поручения Кабинета Министров, постановления местных органов исполнительной власти или местного самоуправления, который указан как основание для выполнения проекта." Также приводятся соответствующий раздел, пункт, и подпункт документа, в котором упоминается данное мероприятие.

Предварительное рассмотрение завершается подготовкой "экологического заключения", в котором излагается мнение экспертов о соответствии данного предложения перечню природоохранных мероприятий и конкретной программе. Заявки, успешно прошедшие предварительное рассмотрение, направляются в Минприроды для дальнейшей оценки. Согласно Методическим указаниям, каждая заявка, прошедшая предварительное рассмотрение, должна сопровождаться экологическим заключением, которое готовится региональными Управлениями Минприроды в течение 10 дней после получения заявки. Однако это требование видимо не всегда соблюдается (судя по заявкам проектов Фонда, которые были рассмотрены при сборе данных).

Рисунок 9: Процедура подготовки бюджета



б/ Форма заявки

Важным элементом проектного цикла является подготовка заявки заявителем работы. Заявитель должен направить заявку вместе с необходимыми приложениями в местный орган Минприроды с 1 января до 15 апреля. Если заявителем является правительственный орган или структурное подразделение Минприроды, то срок приёма - до 1 мая.

Заявитель прикладывает к заявке смету затрат по проекту, календарный план работ, а также выписку из государственной, региональной или местной целевой программы, к которой относится данный проект. Заявка, направляемая в Минприроды, также сопровождается экологическим заключением, подготовленным региональными Управлениями Минприроды. Неточная или неполная информация, содержащаяся в заявке, служит основанием для отрицательного экологического заключения (что по сути означает её отклонение). В Приложении III приводится пример формы заявки, используемой Фондом.

Помимо справочных сведений о заявителе, форме собственности, места реализации проекта, в заявке приводятся данные о соблюдении заявителем природоохранного законодательства (например, уплата сборов за загрязнение, штрафов и компенсации экологического ущерба, выполнения государственных программ). Кроме того, в форме даётся описание проекта, сроки его выполнения, значение (национальное, региональное или местное), используемая технология (зарубежная/украинская), запрашиваемая в Фонде сумма финансирования. Сведения по экологическому эффекту (в единицах годового сокращения загрязнения) требуются только в случае, если проект должен быть завершён в тот же год.

Хотя в заявке и содержится информация об уплате заявителем сборов за загрязнение, поддержка Фонда может быть предоставлена в любом случае. Такие прецеденты известны сотрудникам Фонда, кроме того, Методические указания не предусматривают каких-либо санкций в случае неплатежей по сборам за загрязнение. Форма заявки не требует указания эксплуатационных затрат, скупое освещается экологическая эффективность (в описательной форме) выполнения проекта с участием Фонда. Существующий формат заявки, по мнению экспертов данного обзора, должен быть расширен до соответствия минимальным требованиям к обоснованию выполнения проекта с привлечением государственного финансирования. Подготовленная заявка сейчас содержит до 3 страниц, обычно же это 1-2 страницы, что не предоставляет достаточной информации и данных, особенно для инвестиционных проектов.

в/ Оценка заявок

Предложенный проект оценивается на основании установленных критериев – технических экологических и финансовых. Эти критерии указаны в Методических указаниях и перечислены ниже. В их полный перечень входят:

- Соответствие основной цели, заданиям бюджетной программы и направлениям деятельности данной программы;
- Природоохранный эффект;
- Экономическая эффективность;
- Масштабность экологического воздействия (национальный, региональный, местный уровень);
- Наличие показателей ресурсо- и энергосбережения;
- Использование опробованных устройств, оборудования, технологий;
- Степень готовности мероприятия при подаче заявки;
- Собственное доленое участие в финансировании;
- Гарантии получения финансирования из других источников;

- Срок реализации мероприятия;
- Уплата сбора за загрязнение окружающей природной среды предприятиями (учреждениями, организациями), на объектах которых осуществляются природоохранные мероприятия.

Специалисты Минприроды рассматривают заявки, переданные региональными Управлениями Министерства. Представляется, что эта процедура не очень отличается от предварительной оценки на региональном уровне, опять проверяется соответствие заявки требованиям законодательства. Удельные затраты не рассматриваются. Величины приведены в обобщённом виде. Следовательно, нет возможности выполнить сравнение проектов и сопоставление с рыночными ценами. Сведения о природоохранном эффекте запрашиваются только в случаях, когда выполнение проекта намечено на тот же год, что и получение финансирования из Фонда. Экономический и финансовый анализ не проводится, ни на местном, ни на национальном уровне. Непонятно, каким же образом приведенные выше критерии используются в процедуре выбора проектов, Методические указания не уточняют, как критерии используются при оценке.

Рассмотрение и оценка заявок в Минприроды завершается составлением перечня проектов для представления в Рабочую группу. Проекты в этом перечне не имеют никаких баллов количественной оценки и не ранжированы по приоритетности выполнения.

После рассмотрения заявок на местном уровне и составления перечня проектов, Рабочая группа Минприроды собирается для выбора проектов. В отличие от специалистов Министерства, работающих с заявкой, члены Рабочую группу имеют лишь ограниченную информацию по проектам. Решения принимаются ими на основании следующих сведений:

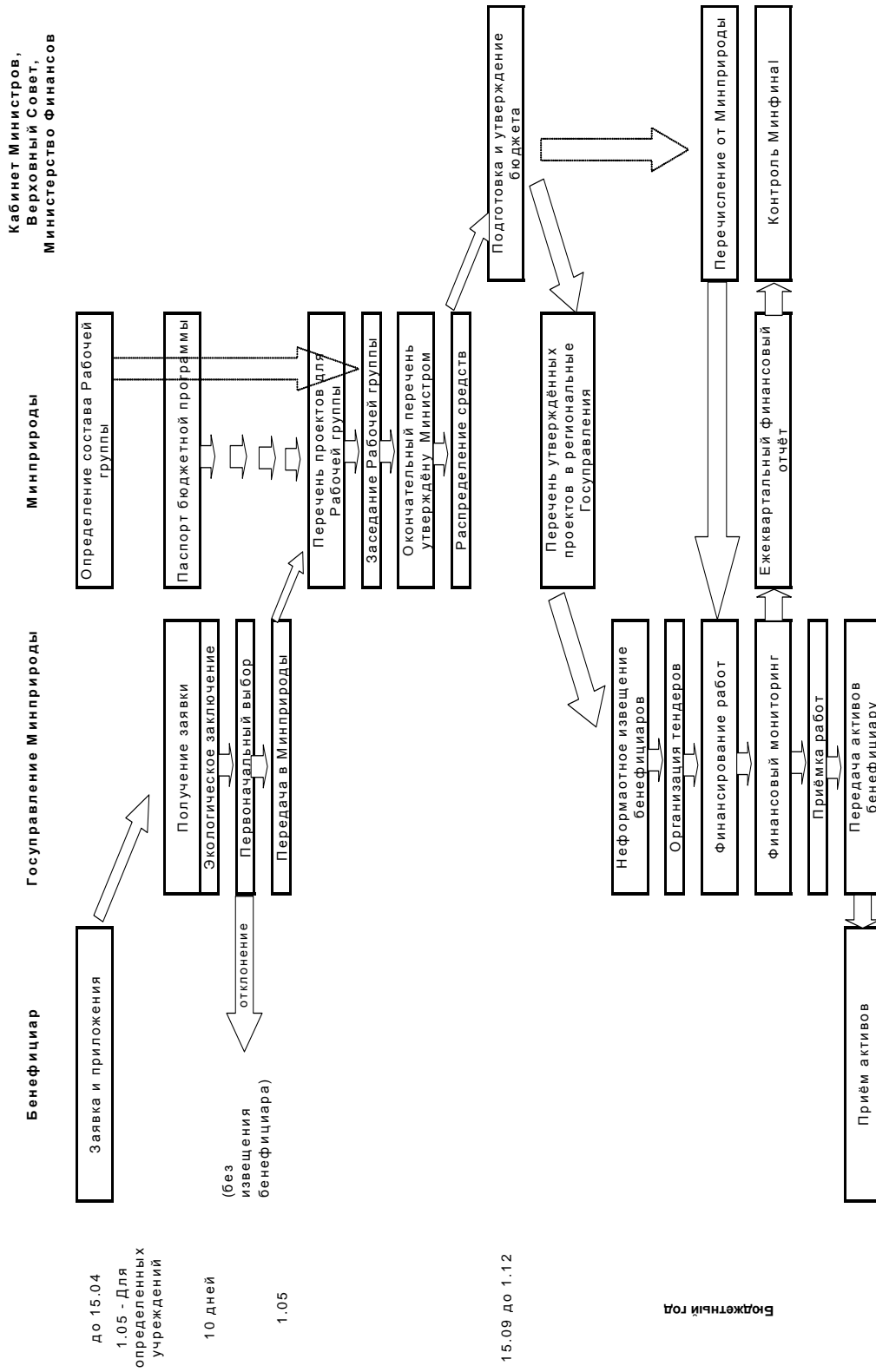
- Название проекта;
- Наименование и адрес заявителя;
- Стадия выполнения проекта (в %);
- Стоимость работы: общая, финансирование Фонда (в этом году, всего), код бюджетной классификации, обоснование финансирования Фондом (например, ссылка на целевую государственную программу).

В принципе, Рабочая группа руководствуется следующими критериями выбора проектов:

- Включён ли проект в какую-либо государственную целевую программу или по крайней мере соответствует ли он общим задачам государственной целевой программы (как вариант, проект, вошедший в региональную программу, также присутствует в государственной программе)?;
- Соответствует ли проект перечню мероприятий для финансирования Фондом?;
- Масштабность проекта (связан с выполнением национальных, региональных или местных программ?);
- Стадия выполнения проекта;
- Другие источники финансирования проекта.

Рабочая группа работает коллективно и не использует формализованной процедуры принятия решений. Обычно заседания Рабочей группы проходят раз в год, но в случае получения дополнительных незапланированных средств могут назначаться и дополнительные заседания. Конечный срок проведения заседаний Рабочей группы не установлен, но должны соблюдаться график подготовки предложений по бюджету.

Рисунок 10: Процедура управления проектным циклом Фонда



В протоколе заседаний Рабочей группы указывается перечень проектов, выбранных для финансирования Фондом. Опять же, эти проекты не ранжированы по своему значению. Перечень проектов передаётся Министру на утверждение. Министр может принять решение об изменении, корректировке данного перечня. Неясно, как и на каком основании, Министр делает выбор по окончательному перечню проектов. После утверждения Министра перечень передаётся в Кабинет Министров на окончательно согласование; при этом перечень может корректироваться, не вполне ясно, что может служить необходимым для этого обоснованием.

После этого специалисты Минприроды, отвечающие за финансирование, распределяют проекты по бюджетным программам согласно бюджетной классификации и информируют соответствующие региональные органы Минприроды о результатах выбора проектов.

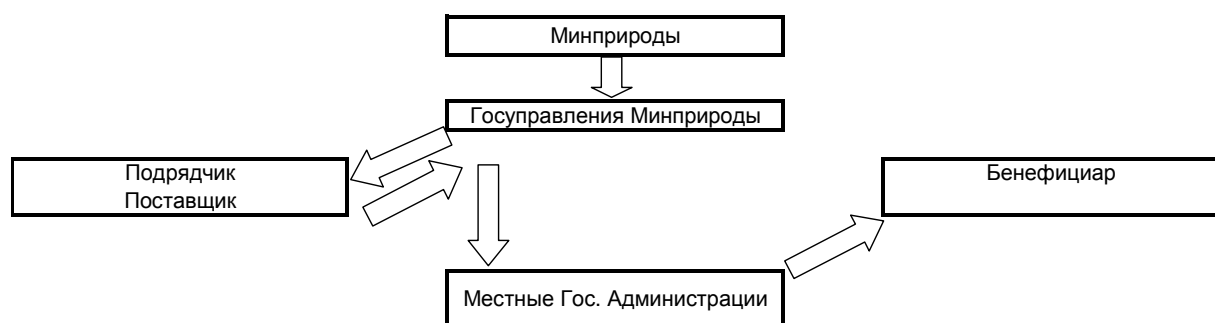
4.4.2.3 Выполнение проектов

После окончательного утверждения перечня проектов Фонда он рассылается региональным Управлениям, отвечающим за финансирование проектов. Заявители, чьи предложения не были приняты, информации о статусе заявок не получают. С заявителями, чьи предложения были приняты, соответствующие региональные органы Минприроды заключают договоры на выполнение.

Региональные органы Министерства уполномочены подготовить тендерную документацию и организовать тендер на выполнение работ для выбранных финансирования проектов. Таким образом, бенефициар на практике не получает никаких денег на свой банковский счёт и не выбирает подрядчиков для поставки товаров и услуг, необходимых для выполнения проекта. Эта работа проводится региональными Управлениями Минприроды. Однако, эти Управления не имеют специалистов по государственным закупкам, в особенности, если учесть большое разнообразие выполняемых работ. После проведения тендера и выбора подрядчика, региональный орган Минприроды организует работу, совместно с бенефициаром контролирует выполнение проекта и напрямую перечисляет деньги подрядчикам.

В этой связи, поскольку Минприроды само финансирует строительство объектов, формально оно остаётся собственником этих объектов. Поскольку большинство бенефициаров в настоящее время это предприятия государственной или коммунальной собственности, это не вызывает серьёзных проблем. Но Фонд также финансирует проекты для частично приватизированных предприятий (у которых часть акций не принадлежит государству) и для таких случаев очевидно, что процедура передачи активов не вполне разработана. Как правило, между региональным органом Минприроды и бенефициаром договор не оформляется (он заключается между органом Минприроды и подрядчиком). Получается, что в такой ситуации (когда Минприроды является владельцем активов), именно Минприроды, а не бенефициар, отвечает за достижение экологического эффекта при данной инвестиции.

Рисунок 11: Процесс выполнения проекта



На выполнении административных задач и надзор за строительством может расходоваться до 5% объёма финансирования (привлечения инженера, отвечающего за технический и административный надзор выполнения работ). С этой целью региональные органы Минприроды используют специалистов Управления капитального строительства, которые имеются в каждой областной администрации, что обеспечивает надлежащий контроль выполняемых работ.

Так как все средства должны быть освоены в течение данного бюджетного года, и перед этим необходимо подготовить выполнение проекта (перечислить средства в местный орган Минприроды, подготовить тендерную документацию, провести тендер), на практике, на выполнение самого проекта остаётся несколько месяцев. Очевидно, что это создаёт множество проблем. Дополнительно ситуация усложняется относительно коротким сезоном проведения некоторых видов строительных работ на Украине.

4.4.2.4 Мониторинг и отчётность

Как отмечалось выше, региональные органы Минприроды отвечают за мониторинг выполнения проекта согласно условиям договора с выбранным подрядчиком. Но региональные органы не предоставляют информацию о результатах мониторинга Минприроды. Обобщённые показатели и сведения на национальном уровне отсутствуют. Минприроды (ответственный за бюджетную программу) готовит квартальный и годовой отчёты об использовании средств Фонда, но это чисто финансовые показатели и отчётность, связанная с заполнением паспортов бюджетных программ. Эти отчёты в основном служат для контроля исполнения Государственного бюджета и не затрагивают существующую ситуацию, степень выполнения проекта и достижения экологического эффекта, как предполагалось при выделении финансирования Фонда. Процедуры мониторинга и отчётности проводятся согласно приказу Минприроды №418 от 28 октября 2002 г.

4.4.2.5 Паспорта бюджетных программ

Являясь частью Государственного бюджета, средства Государственного фонда распределены по бюджетным программам. Согласно законодательству, каждый правительственный орган, отвечающий за выполнение бюджетной программы, должен подготовить паспорт программы. Паспорт программы содержит структурированную информацию, ниже даётся пример по бюджетной программе "Очистка сточных вод". В паспорте приводятся следующие сведения:

- Бюджетные коды (министерств, управлений, бюджетной программы);
- Сумма бюджетных средств;
- Правовое основание выполнения программы;
- Цели бюджетной программы;
- Распределение бюджетных средств по видам деятельности (из общего или специального фонда государственного бюджета);
- Распределение бюджетных средств по кодам экономической классификации (капитальное строительство, капитальные ремонты, приобретение оборудования и др.);
- Перечень целевых государственных программ, выполнение которых поддерживает данная бюджетная программа;
- Показатели мониторинга выполнения программы (по оценке затрат и полученным результатам);
- Эффективность;
- Качество (в показателях экологической эффективности).

Подготовка паспортов программ, финансируемых Фондом, возложена на распорядителей бюджетных средств в соответствующих подразделениях Минприроды. Все выбранные для финансирования проекты Фонда включены в одну из 8 бюджетных программ, и каждая

бюджетная программа имеет соответствующую строку в Государственном бюджете (бюджетной классификации). Таким образом, паспорт исключительно важен для оценки проектного цикла Фонда, так как это единственный документ, содержащий показатели, которые проверяются контролирующими государственными органами (например, Счётной палатой).

Последние три компонента в приведенном выше перечне особенно важны, так как по ним оценивается выполнение бюджетной программы, а также работа Фонда. В паспорте программы "Очистка сточных вод", указаны следующие показатели для этих трёх компонентов:

- Стоимость (оценочная стоимость) и достигнутые результаты (например, количество спроектированных, построенных, реконструированных или расширенных водоочистных установок);
- Эффективность определяется по средней стоимости канализационной системы и средней стоимости проектирования, строительства, реконструкции или расширения водоочистных установок;
- Качество определяется как восстановление или строительство канализационных коллекторов, выраженное в километрах, и снижения сброса загрязняющих веществ после очистки (рассчитанное в тоннах/год).

Это измеряемые показатели, которые позволяют более объективно оценивать эффективность выполнения бюджетных программ и работы Фонда по данному направлению. Являются ли они наиболее представительными, это другой вопрос.

4.4.2.6 Целевые государственные программы

Целевые государственные программы – это обобщающие программы по отдельным направлениям, обычно утверждённые либо Верховной Радой, либо Кабинетом Министров. Большинство из них было разработано и принято в 1990-х годах. Вследствие нехватки средств, степень их практической реализации очень низка. С того времени программы не пересматривались и не корректировались. Однако, они играют важную роль в проектном цикле Фонда как один из обязательных критериев выбора проектов.

Ниже приводятся некоторые соображения о целевых государственных программах, основанные на "Государственной программе экологического оздоровления бассейна Днепра и улучшения качества питьевой воды". В программе в общем виде содержатся¹⁴:

- Указание проблемы, которую необходимо решить для улучшения состояния окружающей среды в бассейне реки Днепр;
- Основные цели программы и пути их достижения;
- Этапы выполнения программы, включая основные задачи каждого этапа;
- Приоритетные цели и задачи;
- Оценка затрат, необходимых для выполнения программы, и источники финансирования (в самом общем виде);
- Механизм выполнения и контроля хода выполнения;
- Экономические и организационные механизмы выполнения программы;
- Международное сотрудничество.

Очень важно, что программа содержит оценку затрат, необходимых для экологического оздоровления бассейна Днепра и улучшения качества питьевой воды на период до 2010 г. В целом на выполнении программы предусмотрено 4.2 млрд. грн с 1997 по 2010 гг., из которых 2.0 млрд. грн запланированы на 2001-2010 гг. Стоимость мероприятий указана в ценах 1996 г.,

¹⁴ Более подробные сведения по этой программе см. в Приложении II.

но вследствие ежегодной инфляции, удорожания материалов, энергоресурсов, заработной платы эту программу следует пересмотреть.

Примечательно наличие в программе перечня неотложных природоохранных мероприятий, направленных на экологическое оздоровление бассейна Днепра. В нём указаны все приоритетные проекты и их расположение (по областям и городам), а также потребности в инвестициях с указанием физических величин (например, суточная производительность в тысячах кубических метров в сутки, километры укрепления дамб и др.). Проект, имеющий такого рода показатели, имеет гораздо более высокие шансы получить финансирование Фонда. Формально ответственность за выполнение программ распределена между многочисленными ведомствами на национальном и местном уровнях без чёткого указания на выполнение работы и надёжных источников финансирования. Но мероприятия программы финансируются эпизодически и практически не контролируются. Более того, ход их выполнения не анализируется, поэтому трудно сказать, насколько они экологически эффективны.

Анализ проектного цикла

Проектный цикл Государственного фонда содержит большинство необходимых элементов. Однако он крайне децентрализован, имеет много различных уровней и участников, что не обеспечивает надёжную оценку достоверности информации и показателей, представляемой заявителями, и расчёт основных показателей, которые нужны для сравнения и выбора для финансирования наиболее экономически выгодных проектов. Наличие ряда нормативных документов (постановления Кабинета Министров, приказ Минприроды, Методические указания) не делает этот процесс более организованным и ясным. Однако важно отметить попытку Минприроды разработать необходимые для оценки процедуры в виде Методических указаний.

Недостатков в управлении проектным циклом Фонда множество. К наиболее существенным из них относится следующее:

- Особенно слабо проводится идентификация перспективных проектов, не ведётся поиск потенциальных бенефициаров (помимо государственных организаций), не распространяется информация о Фонде;
- Проектный цикл состоит из двух стадий рассмотрения. В принципе, это правильный подход, особенно для инвестиционных проектов, когда на первоначальной стадии достаточно основной информации, чтобы решить, может ли проект в принципе получить финансирование Фонда (например, соответствует ли национальным задачам и приоритетам бюджетной программы), таким образом сберегая время и ресурсы как заявителя, так и сотрудников Фонда. На второй стадии оценки от заявителей необходима детальная информация и расчёт основных показателей. Однако в Государственном фонде используется одна форма заявки, которая требует предоставления полной информации с самого начала. Учитывая существующую практику выполнения проектов в конце каждого бюджетного года, такая спешка вполне объяснима;
- С другой стороны, форма заявки предполагает предоставление весьма скудной информации о достигаемом экологическом эффекте (обычно в описательном виде) и только в случае завершения проекта в тот же год, когда подаётся заявка в Фонд. Учитывая годичный бюджетный цикл проектов, и сложности определения экологического эффекта, результаты оценки и выбора ни в коей мере не основываются на экологической эффективности;
- Используются только сведения о капитальных затратах, эксплуатационные затраты или тарифы не анализируются. Таким образом, по этой информации невозможно рассчитать основные показатели (такие как эффективность затрат). Принимая во внимание ограниченные возможности по оценке проектов сотрудников на местном уровне и сжатые сроки для центрального аппарата Минприроды при проверке и рассмотрении

представленной информации и показателей, сложно увидеть, что для финансирования отбираются наиболее эффективные проекты;

- Не проводится необходимая оценка (отсутствует финансовый анализ и анализ эффективности затрат), ранжирование проектов. Зачастую на национальном и региональном уровнях дублируются функции проверки заявок на соответствие формальным требованиям действующего законодательства;
- Рассмотренные заявки не ранжируются по значимости, не устанавливается первоочередность финансирования при дефиците средств;
- Вследствие дефицита ясных правил, процедур и критериев окончательный выбор проектов делается произвольно и зависит от политических предпочтений (по усмотрению Кабинета Министров), что лишает смысла использовавшиеся перед этим правила и процедуры;
- Указанное делает контроль выполнения и отчётность проектам очень формальными. Они ориентированы на проверку соблюдения бюджетных требований, а не достижения экологического результата.

В целом получается, что подготовка заявки не требует от заявителя особых усилий. Однако, учитывая, что Фонд работает по правилам бюджетного года и финансирует инвестиционные проекты только на текущий год, более сложная подготовка проектов и, соответственно, их детальный анализ сотрудниками Фонда были бы невозможны. С другой стороны, годичный цикл планирования, используемый Фондом, требует от потенциальных бенефициаров скорее ситуационного планирования, чем детальной проработки инвестиционных проектов. Таким образом, Фонд упускает возможность содействовать развитию способностей подготовки проектов в стране.

Тем не менее, проекты, связанные с развитием инфраструктуры, должны анализироваться с точки зрения их финансовой и экономической состоятельности. Но ни форма заявки, ни Методические указания не показывают, как оценить результаты выполнения проекта и получение природоохранного эффекта. Для этого как минимум необходим анализ самого проекта и денежных затрат бенефициара. Без такого анализа, предлагаемый в Методических указаниях индикатор в виде срока окупаемости смысла не имеет.

Инфраструктурные проекты также требуют рассмотрения экологической эффективности. Только констатировать необходимость отражения в заявке экологических индикаторов недостаточно, так как указания по их определению очень неопределённые. Более разумным было бы использование фактического эффекта (как, например, выраженное в тоннах снижение загрязнения), а также сопутствующих качественных критериев (расположен ли объект на загрязнённой территории, используется ли современная технология, др.). Методические указания должны подсказать, как подготовить и представить такие данные.

Хотя некоторые показатели бюджетных программ позволяют оценить государственные расходы на природоохранные проекты и выполнение самой бюджетной программы, целесообразно определить приоритетные загрязнители. Помимо средней стоимости (т.е. общей стоимости работ, делённых на количество объектов), паспорт также должен отслеживать удельные характеристики проектов (например, стоимость 1 км канализационного коллектора). Такие затраты и эффекты должны быть пересчитаны по текущей стоимости для возможности сравнения проектов с различными сроками выполнения и различными результатами. Однако, это возможно только для однотипных проектов (например, проектов по снижению выбросов в атмосферный воздух или проектов по станциям очистки сточных вод).

В целом, наличие целевых государственных программ является полезным инструментом, позволяющим определять долгосрочные цели в рассматриваемых регионах. С другой стороны, в этих программах уже содержится перечень проектов (с указанием названий), которые Фонд автоматически может принимать для финансирования. Однако финансовый и экономический

анализ этих проектов не проводится. Не рассматриваются также вопросы их соответствия изменившимся условиям, росту цен, появления на рынке новых технологий и возможности привлечения дополнительных источников финансирования. Отсутствует также ранжирование по целесообразности или срочности финансирования. Таким образом, эффективность затрат по сути не является предметом рассмотрения при государственном финансировании таких проектов.

Кроме того, цели программ (основываясь на примере программы по Днепру) определяются в очень общем виде (например, прекращение загрязнения водных объектов, полное прекращение сбросов неочищенных стоков в поверхностные воды на территории городов и сёл) без указания конкретных заданий и показателей выполнения программ. Такие цели не дают необходимых ориентиров для практической реализации программы.

Действительно, обилие природоохранных мер в перечне видов деятельности в программе по Днепру (подробнее см. Приложение II) подчеркивает общие недостатки системы финансирования природоохранной деятельности, частью которой является и Фонд. Это длинный перечень приоритетов, нехватка ясных указаний, что делать в первую очередь и как оценивать полученные результаты. Используемый метод является непосредственным реагированием на имеющиеся экологические проблемы. Это явно проявляется в том, что потенциальные бенефициары должны каждый год обращаться в Фонд для финансирования долгосрочных проектов, даже в случае самых приоритетных инвестиций. В целом, целевые государственные программы не оказывают существенной помощи при определении приоритетов природоохранного финансирования.

Заключения и рекомендации

Управление проектным циклом в Государственном фонде не соответствует лучшей международной практике для аналогичных финансовых организаций. Отсутствует и экологическая оценка, и оценка эффективности затрат по финансируемым проектам. В итоге трудно заключить, финансируются ли Фондом наиболее эффективные проекты. Действующие правила и критерии необходимо изменить и конкретизировать. В целом, принятие решений по финансированию отдельных проектов делается несистемно, зачастую без необходимого обоснования. Эффективный мониторинг и оценка проектов, реализованных при поддержке Фонда, отсутствуют. Информация о полученных результатах на национальном уровне отсутствует, что ещё более усложняет последующий процесс планирования. Ограниченная одним годом длительность проектов Фонда ещё более усугубляет эти проблемы.

Необходимо изменить организацию работы Фонда - использовать продуманный проектный цикл с ясными правилами, процедурами и критериями, привлечь специалистов, занятых исключительно оценкой проектов.

Учитывая бюджетный статус Фонда и то, что оценка и выбор является основной функцией финансовых организаций, ниже даются более подробные рекомендации. Итак, Минприроды/Фонду следует:

1. Улучшить взаимодействие с потенциальными заявителями. Чётко определить типы проектов, финансируемых Фондом.
2. Использовать различные процедуры для проектов/финансирования различных типов, используя реальные две стадии выбора инвестиционных проектов и одну стадию для неинвестиционных проектов.¹⁵

¹⁵ Двухстадийная процедура рассмотрения заявок на примере работы Краковского воеводского фонда охраны окружающей среды и водного хозяйства в Польше описана в Приложении IV.

3. Ввести более жёсткие требования к заявителям, критерии оценки и выбора проектов. Эффективность затрат (достижения наилучшего природоохранного результата при минимальных затратах) должна быть основным критерием отбора.

Должны использоваться более жёсткие процедуры и критерии оценки проектов. Фонд в настоящее время использует ряд действительно жёстких критериев, ограничивающих круг потенциальных заявителей, но они не указаны как таковые в документах по Фонду. Важно, чтобы эти ограничивающие критерии были ясно сформулированы и широко известны. К таким критериям следует отнести:

- Проект финансируемых проектов, исходя из приоритетов Фонда на текущий год;
- Кто может быть заявителем (юридический статус) – Фонд уже использует этот критерий;
- Подтверждение возможности заявителя финансировать проект, если предусматривается его доленое участие (Фонд использует и этот критерий, но Методические указания не поясняют, как это должно быть подтверждено);
- Стоимость проекта находится в пределах минимума/максимума финансирования, предоставляемого Фондом.

Заявители, чьи проекты удовлетворяют критериям предварительной оценки, готовят заявку по полной форме. В ней должны быть показаны все основные затраты (включая эксплуатационные), график платежей, показывая потребности в инвестировании от начала работ до их завершения. Фрагмент финансирования на один год не позволяет Фонду увидеть, способен ли заявитель завершить в будущем проект, имея поддержку Фонда или без неё. Такая информация по инвестициям также позволит Фонду оценить финансовую устойчивость (например, рассчитав чистую приведенную стоимость, рентабельность проекта), необходимую обоснования необходимости государственной поддержки проекта.

Для инвестиционных проектов, форма заявки должна предполагать предоставление более полной информации по ожидаемым результатам, проводя анализ экологической эффективности и эффективности затрат. Экологическая эффективность должна выражаться в величинах снижения загрязнения в результате выполнения проекта, а анализ затрат позволит проверить, достигнуты ли экологические результаты при минимальных затратах за полный цикл инвестирования с учётом эксплуатационных затрат, сопоставляя затраты с величиной снижения загрязнения по конкретному ингредиенту, достигнутому в результате выполнения данного проекта.

Фонд (Министерство) должен также разработать инструкции и указания с конкретными детальными пояснениями как для заявителей, как подготовить необходимую информацию, а также для сотрудников Фонда, как анализировать эту информацию. Или критерий экологической эффективности или критерий эффективности затрат должны использоваться для ранжирования проектов. Проекты должны ранжироваться в пределах своих категорий, (например, сточные воды, атмосферный воздух, твёрдые отходы). Активно работая над идентификацией проектов, Фонд должен получать заявок больше, чем возможности финансирования, в этом случае необходимо ранжирование.

4. Ввести и осуществлять регулярный мониторинг и оценку инвестиционных проектов, реализованных при поддержке Фонда;

Мониторинг является важнейшей составляющей успешного проектного цикла, особенно при выполнении инвестиционных проектов, так как на этапе реализации средства Фонда уже израсходованы, но результаты ещё не получены. Мониторинг должен продолжаться и на этапе эксплуатации, когда демонстрируются преимущества проекта. Для этого Фонд (Министерство) должны иметь свои необходимые ресурсы, контролируя использование

бенефициаром инвестиций по их назначению. Сведения о результатах мониторинга должны поступать и в центральный аппарат Министерства.

На этапе оценки результатов, Фонд анализирует достижение целей проекта. В это же время рассматривается выполнение процедур всего проектного цикла, выявляются причины успехов и неудач. Систематический анализ является важнейшим инструментом, необходимым условием приобретения опыта и повышения опыта, совершенствования управления проектным циклом.

5. Кроме того, управление проектным циклом может быть значительно улучшено путём следующих изменений:
 - Сделать руководителей ответственными и подотчётными за управление проектным циклом, включая идентификацию, оценку и выбор проектов;
 - Создать на национальном уровне подразделение, полностью отвечающее за весь проектный цикл. Особое внимание следует уделить наличию специалистов с инженерной, экономической/финансовой, юридической подготовкой.

5. ВОЗМОЖНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С КОММЕРЧЕСКИМИ БАНКАМИ

В этом разделе даётся краткий обзор основных источников зарубежного финансирования на Украине, которые могут быть привлечены к природоохранным и связанным с экологией инвестициям в стране. Рассматриваются также вопросы взаимодействия с коммерческим банковским сектором и возможности использования бюджетных средств для развития рынка финансовых услуг при осуществлении природоохранных инвестиций на Украине.

МФО и донорская помощь по двухсторонним договорам являются важными источниками финансирования как для инвестиционных так и неинвестиционных (оказание технической помощи) проектов. Около 30 международных доноров (двухсторонних и многосторонних), оказывают техническую помощь Украине. Общий размер международной технической помощи, полученной Украиной в 2005 г., составил около 400 млн. долл. США.

Крупнейшим донором Украины является **Европейский Союз (ЕС)**. Только ЕС предоставил начиная с 1991 г. более 2 млрд. евро. Сюда входит помощь по программе TACIS (включая национальные, региональные, трансграничные проекты, а также по ядерной безопасности), а также макрофинансовую поддержку и поддержку определённых бюджетных статей. ЕС имеет План действий для Украины (как часть Европейской политики добрососедства). Раздел по охране окружающей природной среды имеет национальный, региональные и межрегиональный уровни, включая вопросы организации природоохранной деятельности, работы в отдельных секторах по предотвращению экологического ущерба, а также расширения регионального и международного сотрудничества по экологическим вопросам. ЕС характеризует выполнение экологических заданий Плана действий в 2005 г. как относительно хорошее. Дальнейший рост финансовой поддержки Украины ожидается в связи с реализацией программы European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) (механизм оказания помощи в рамках политики европейского добрососедства и партнерства) в 2007 г. ЕС также принял решение увеличить финансирование по программе TACIS работы по сближению законодательства, включая техническую помощь по адаптации европейских нормативов и стандартов и помощи Украине в проведении реформ. Кроме того, Украина участвует в Рабочей группе по Дунаю - Чёрному морю по трансграничному решению водных проблем и в компоненте ВЕКЦА Водной Инициативы ЕС.

Уровень прямого внешнего инвестирования для природоохранных проектов неизвестен, поскольку данных по этому направлению нет. Однако для Украина он всё ещё остаётся низким (в сравнении с Центральной Европой) - порядка 1.7 млрд. долл. США в 2004 г. В 2005 г. эта величина составила 4.8 млрд. долл. США вследствие продажи крупного металлургического предприятия.

5.1 Обзор основных источников финансирования МФО на Украине

МФО в настоящее время являются основным источником долгосрочного кредитования Украины. Хотя ожидается, что возможности национальных банков будут расти, пока коммерческие кредиты по-прежнему остаются дорогими (в особенности, для экологических проектов, которые не обеспечивают быстрого получения прибыли). Сроки кредитования остаются относительно короткими (обычно 1-2 года), кредитные ставки относительно

высокими (8% и выше) при требовании гарантийного обеспечения 150% и выше. Такие условия приемлемы лишь для крупных, ориентированных на экспорт предприятий. Коммерческие банки рассматривают кредитование экологических проектов довольно рискованным, так как при этом скорее достигаются внешние экономические выгоды, чем образуется прибыль. Поэтому важное значение имеет государственное финансирование. В этой связи в разделе также говорится о потенциальной роли Государственного фонда, которую он может играть для иностранных источников финансирования (в особенности, для МФО) по привлечению дополнительных средств и максимальному росту экологических инвестиций в стране.

Возможности кредитования у МФО различны. Обычно Всемирный Банк предоставляет заём с условием возврата в течение 20 лет при отсрочке первого платежа на 5 лет. Ассигнования Всемирного Банка Украине в целом превысили 4.5 млрд. долл. США по 33 проектам. На 1 июля 2005 г. 19 из них были завершены, более 10 новых проектов готовилось, а выполнялись 12 проектов. К выполняемым сейчас проектам с экологическими компонентами относятся:

- Теплоснабжение г. Киева (200 млн. долл. США);
- Содействия гидроэнергетике (106 млн. долл. США);
- Водоснабжение и канализация Львова (24.25 млн. долл. США);
- Выдача государственных актов на землю и развития системы кадастра (195.13 млн. долл. США).

Всемирный Банк обычно выдает два основных вида займов - инвестиционные и институционального развития. Инвестиционные займы предоставляются странам для закупки товаров, работ и услуг в целях содействия экономическому и социальному развитию различных секторов. Займы институционального развития (ранее известные как займы урегулирования) обеспечивают оперативное финансирование для поддержки политических и институциональных реформ страны. Проценты по таким займам не начисляются.

ЕБРР предоставляет займы как государственному сектору, так и частным предпринимателям по рыночным ставкам, с возвратом в течение 5-10 лет с обсуждаемым сроком отсрочки платежей до 3 лет. Для проектов частного сектора долевое участие ЕБРР составляет до 35%, для государственного сектора - до 70%. На Украине ЕБРР в основном напрямую инвестирует в агробизнес, банковские активы, банковские кредиты, энергоэффективность, промышленность в целом, инвестиционные фонды и транспорт. Также финансируются инфраструктурные проекты, такие как "Программа инвестиций и развития системы водоснабжения и очистки воды г. Запорожья", решающая проблемы привлечения инвестиций в сектор городского водоснабжения и канализации. Заём составил 20.5 млн. долл. США при общей стоимости проекта 31.9 млн. долл. США. Завершённые и выполняемые в настоящее время проекты ЕБРР на Украине, имеющие экологическую составляющую, приведены ниже в Таблице 9.

Следует, однако, отметить, что проблемы возвращения займов городами являются серьёзным препятствием для выполнения проектов ЕБРР. Лишь в последние годы крупные города повысили свои возможности по обслуживанию заимствованных средств (кредитоспособность), что позволяет рассчитывать на помощь ЕБРР. Однако, это относится только к крупным городам. Методология объединения проектов по регионам, чтобы небольшие города посёлки также могли воспользоваться кредитованием, пока отсутствует. Ещё одним ограничением при работе с ЕБРР является необходимость применения таких тарифов, которые бы позволили обеспечить возвращение займа по проекту, что существующий уровень тарифов не позволяет.

Европейский Инвестиционный Банк (European Investment Bank, EIB) подписал Рамочное соглашение с Украиной в 2005 г., намереваясь финансировать проекты в области охраны

окружающей природной среды, транспорта, телекоммуникаций и энергетической инфраструктуре Украины, в том числе по приоритетному направлению Трансъевропейской Сети, соединяющей Украину и Европейский Союз.

Таблица 9: Примеры проектов ЕБРР на Украине с экологической составляющей

Название проекта	Сектор	Дата
Теплосеть (Донецк)	Энергетическая эффективность	17 февраля 2006 г.
Теплосеть (Днепропетровск)	Энергетическая эффективность	17 февраля 2006 г.
Очистка сточных вод (Харьков)	Коммунальная и экологическая инфраструктуры	17 февраля 2006 г.
Теплосеть (Харьков)	Энергетическая эффективность	16 февраля 2006 г.
Городское водоснабжение и канализация (Днепропетровск)	Коммунальная и экологическая инфраструктуры	15 сентября 2004 г.
Энергетический Альянс	Энергетическая эффективность	10 октября 2003 г.
УкрЭСКО II	Энергетическая эффективность	10 октября 2003 г.
Коммунальное энергопредприятие (Херсон)	Коммунальная и экологическая инфраструктуры	2 октября 2001
Коммунальное энергопредприятие (Мариуполь)	Коммунальная и экологическая инфраструктуры	28 сентября 2001 г.
Обращение с твердыми отходами (Харьков)	Коммунальная и экологическая инфраструктуры	14 апреля 2000 г.
Теплосеть (Киевэнерго)	Энергетическая эффективность	1 октября 1997 г.
Городское водоснабжение и канализация (Запорожье)	Коммунальная и экологическая инфраструктуры	23 июля 1997 г.
УкрЭСКО	Энергетическая эффективность	16 апреля 1997 г.
Модернизация электростанции (Кривой Рог)	Энергоснабжение	8 апреля 1997 г.
Модернизация электростанции (Старобешево)	Энергоснабжение	15 октября 1996 г.

5.2 Требования Всемирного Банка к финансовым посредникам

Предоставляя помощь в различных странах, доноры и МФО часто используют местные механизмы финансирования (государственные или частные), которые могут быть использованы в качестве посредников при заимствовании средств конечным бенефициаром или оказания других "оптовых" финансовых услуг. Для их выбора донорами и МФО разработаны специальные критерии.

В настоящее время Всемирный Банк обсуждает с правительством Украины возможность оказания помощи в пилотной продаже части квот на выбросы по Киотскому протоколу. Полученные финансовые средства обеспечат модернизацию промышленных предприятий с целью повышения эффективности использования энергии и улучшения экологических показателей их работы. Для передачи средств от торговли квотами конечным бенефициарам правительство Украины должно создать финансовый механизм, удовлетворяющий требованиям как иностранных покупателей, так и украинской общественности. Вставка 4 поясняет, какие требования выдвигают зарубежные партнёры к местным финансовым посредникам.

Вставка 4: Критерии Всемирного Банка по выбору местных финансовых посредников

Критерии Всемирного Банка по выбору местных финансовых посредников¹⁶ были разработаны для местных организаций, предоставляющих специальные финансовые услуги, а именно передающие большие кредиты Всемирного Банка многим конечным заёмщикам. Не все эти критерии применимы к государственным экологическим фондам, которые кредитов не предоставляют. Тем не менее, они показывают, что учитывается крупными международными финансовыми организациями при оценке надёжности их местных потенциальных партнёрских организаций. Для условий Украины к таким критериям относятся:

- Соответствующие рентабельность, активы и перечень текущих проектов, как отражено в финансовых отчётах, подготовленных и прошедших аудиторскую проверку согласно приемлемым для Всемирного Банка принципам финансового учёта и аудита;
- Соответствующий размер предоставляемых займов;
- Соответствующие возможности работы, включая наличие необходимого персонала для проведения оценки суб-проектных предложений (включая экологическую оценку) и надзора выполнения суб-проекта;
- Возможности использования местных ресурсов;
- Необходимую управленческую самостоятельность, ориентированную на работу в коммерческих условиях (особенно важно для государственных или контролируемых государством посредников); и
- Соответствующие регламенты работы, административную структуру и процедуры.

Используя эти критерии, Всемирный Банк оценивает потенциальных посредников. Новые и существующие организации, которые не полностью отвечают данным критериям, тем не менее, могут быть посредниками в передаче займа третьим лицам, если они разработают план институционального развития, включающий сроки достижения контролируемых показателей деятельности и будут предоставлять промежуточные отчёты об его выполнении.

Ознакомившись с этими критериями, можно сделать вывод, что Государственный фонд охраны окружающей природной среды Украины финансовым посредником для международных финансовых организаций пока быть не готов. Фонд также не может выполнять менее сложные функции, такие как доленое участие в финансировании или поиск и оценка проектов, без значительного улучшения кадрового состава, организационных возможностей, процедур работы и обеспечения независимости. Неспособность Фонда вести финансовую отчётность согласно международным принципам оформления и аудита также служит серьёзно препятствует сотрудничеству с авторитетными зарубежными партнёрами. Кроме того, качество проектов не оценивалось, поэтому о нём судить трудно. Лучшим показателем Фонда является его использование местных ресурсов.

Заключение и рекомендации – возможная роль Фонда

Хотя международная поддержка экологических проектов возрастает, представляется, что уровень экологических инвестиций на Украине всё ещё низок, особенно на фоне масштаба и остроты имеющихся экологических проблем. Это связано рядом факторов, среди которых слабый контроль выполнения требований природоохранного законодательства, отсутствия чёткой экологической стратегии, дефицит хорошо подготовленных устойчивых проектов, неразвитый финансовый рынок и ранок капитала. Кредиты коммерческих банков остаются дорогими, международная финансовая помощь вовсе не обязательно будет быстро

¹⁶ Всемирный Банк, Практические указания по определению финансовых посредников передачи займов - Operational Policy Statement on Financial Intermediary Lending, OP/BP 8.30 (1998), изменено в августе 2004 г.

предоставлена для выполнения долгосрочных экологических проектов. Поэтому бюджетные ресурсы будут продолжать играть важнейшую роль.

Опыт стран Центральной и Восточной Европы, имеющих успешные экологические фонды, показывает, что они могут по различному использоваться и донорами, и МФО, например, в качестве:

1. Финансового посредника;
2. Исполнителя проекта;
3. Источника софинансирования.

Учитывая существующую административную структуру Государственного фонда и опыт работы персонала только по простым грантам, Фонд не может претендовать на роль финансового посредника Всемирного Банка (или любой другой МФО). Фонд не может взять на себя выполнение всего проекта, так как его процедуры управления проектным циклом очень упрощены и его основной опыт заключается в проверке содержания заявок на соответствие требованиям бюджетных программ. Прежде чем думать о выполнении таких функций, Фонду нужно освоить ясные и чёткие процедуры по оценке проектов и контролю их выполнения.

Пока Фонд может лишь софинансировать инвестиционные проекты МФО или доноров, предоставлять компенсационные гранты. Новый механизм удешевления кредитов он может использовать и для заёмщиков МФО. Отмечая прогресс в работе Фонда, следует отметить рост финансирования инвестиционных проектов, что помогает получить необходимые навыки, соответствующие лучшей международной практике.

Приобретение необходимого опыта и совершенствование процедур проектного цикла будет способствовать росту доверия к Фонду. Как показывает опыт экологических фондов Центральной и Восточной Европе, рост доверия обеспечивает привлечение доноров/МФО и национальным экологическим фондом получение дополнительных средств. Если Минприроды заинтересовано в таком развитии, необходимо реформировать Государственный фонд в соответствии с лучшей международной практикой таких организаций.

5.3 Взаимодействие с банковским сектором

В настоящее время взаимодействие Фонда с банковским сектором очень ограничено. Бюджетная программа по удешевлению кредитов, принятая в 2006 г., должна изменить эту ситуацию и обеспечить Фонду возможности получения опыта в этой сфере. Следует, однако, подчеркнуть, что в 2006 г. вследствие отсутствия заявок, эта программа скорее всего останется без проектов. Так, возможно, Фонд окажет содействие развитию финансового рынка природоохранных инвестиций.

Требую от заявителей долевого участия в выполнении проектов, Фонд может стимулировать их обращение за кредитами в коммерческие банки (или использовать другие механизмы, такие как облигации), чтобы финансировать инфраструктурные проекты (особенно муниципальные). Таким образом, Фонд косвенно может помочь развитию муниципальной инфраструктуры, а также рынка капитала в стране. Пока Фонд скорее пытается адаптировать свои правила к уровню ресурсов, которые могут предоставить бенефициары (не используя кредитов), что ведёт к небольшим проектам или к проектам, выполнение которых затягивается на годы.

В ВЕКЦА природоохранные органы часто используют приёмы и финансовые инструменты, которые заставляют банки воздерживаться от финансирования экологических проектов. Иногда приходится использовать государственные средства для финансирования экономически выгодных проектов. Финансируя экологические проекты из бюджета или внебюджетных фондов, администрации на национальном или региональном уровнях обычно

предпочитает предлагать гранты, полностью покрывающие затраты по проекту, или прямые кредиты, чем использовать банки для софинансирования и посредничества. Ни один из государственных экологических фондов в регионе ВЕКЦА не предлагал или требовал софинансирования проектов коммерческими банками (например, балансируя гранты) или предоставляя через банк кредиты для привлечения дополнительного финансирования в дополнение к государственным средствам. Вместо этого, когда природоохранные органы или даже доноры предлагали новые схемы финансирования для государственных экологических фондов, те в целом предпочитали инструменты, которые не связаны с кредитованием банками природоохранного сектора, такие как прямые кредиты взамен грантов.

В этой перспективе Украина может стать исключением и указать дорогу к взаимодействию между Государственным фондом и финансовыми структурами (как национальными, так и международными), при использовании возможностей Фонда по привлечению дополнительного финансирования из коммерческих банков и/или международных финансовых организаций, передавая опыт (включая знание местной специфики) в управлении природоохранными проектами (по их оценке и мониторингу).

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ

Со времени создания система экологических фондов на Украине претерпела значительные преобразования. Они были тесно связаны с развитием системы государственного финансирования в целом. Большая часть этих изменений принесла положительные результаты и способствовала повышению финансовой дисциплины и прозрачности Фонда.

Фонд был консолидирован в Государственный бюджет, что привело к значительному усилению контроля его расходов со стороны государства. С передачей обязанности сбора платежей за загрязнение окружающей природной среды Государственной налоговой администрации поступления в Фонд возросли вдвое по сравнению с 2000 г., когда эта система начала действовать. Бартер и другие расчёты в неденежной форме были в основном прекращены. В результате, Фонд стал финансировать больше проектов, возросла и доля инвестиционных проектов.

В то же время, рост доходов Фонда ставит перед ним новые задачи. Возросшие ресурсы привлекают к нему внимание различных правительственных групп. Часть поступлений передана от Минприроды на выполнение программ других министерств и ведомств. В 2006 г. пять других министерств и ведомств стали получать средства от сборов за загрязнение, примерно 30% от целевых средств Фонда. Фонд не контролирует расходование средств другими министерствами.

Несмотря на рост доходной базы, подготовка программ и планирование расходов Фонда остаются слабыми. Важнейшие элементы в программах Фонда отсутствуют, им не хватает конкретных целей и достижимых показателей. Это приводит к спонтанному непредсказуемому распределению средств. Проблемы планирования, которое непосредственно связано с подготовкой Государственного бюджета, усугубляются ограничениями бюджетного года при финансировании Фонда. Годичный цикл вносит неопределенность в планирование, вступая в противоречие с реализацией долгосрочных инвестиционных проектов. В результате многие из этих проектов остаются незавершёнными. Одним из следствий этого усложнённого, громоздкого и необъективного процесса принятия решений по выбору проектов для финансирования Фондом является большой остаток неизрасходованных средств при окончании бюджетного года, что говорит о низкой эффективности.

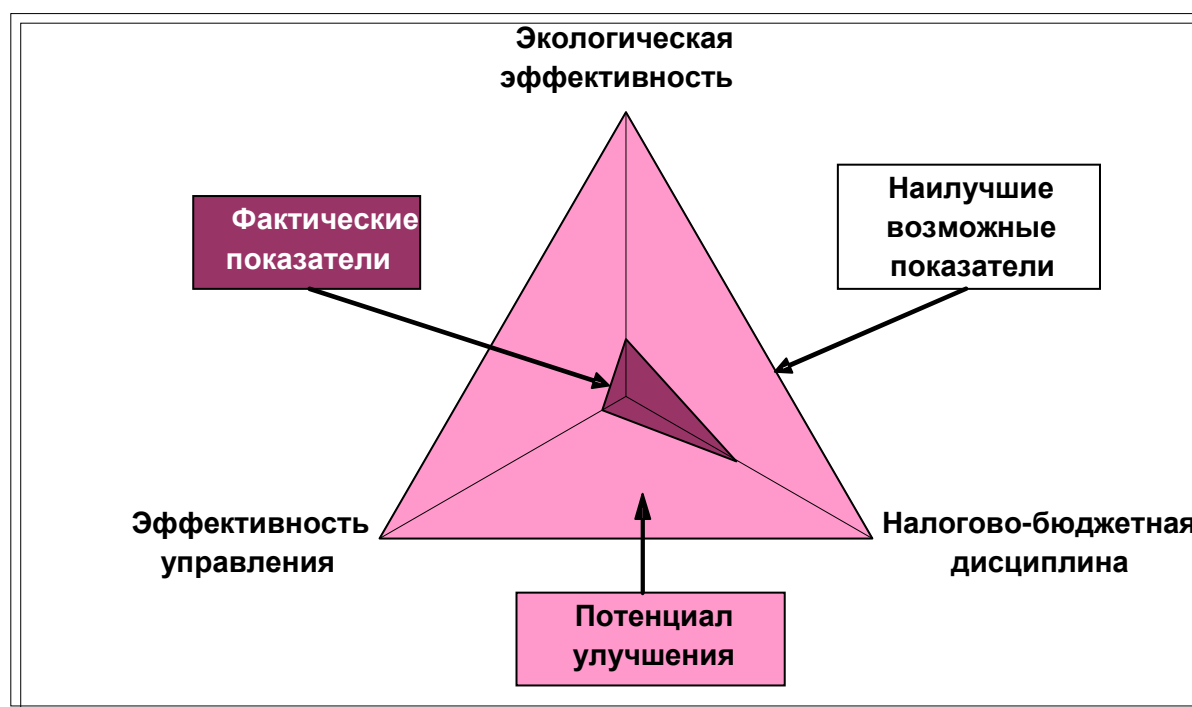
Кроме того, используемый Фондом проектный цикл не обеспечивает выбор наиболее экономически выгодных проектов. Ответственность при этом распределена между многими людьми на национальном и региональном уровнях. Оценка проектных предложений проводится по формальным признакам и сводится к проверке бюджетных кодов, соответствия требованиям законодательства и обоснования в виде государственной, региональной, местной экологической программы. Ясные и однозначные критерии оценки отсутствуют и экологический эффект практически не учитывается. Мониторинг и оценка выполненных проектов фактически не проводятся. На национальном уровне нет сведений о полученных результатах, что ещё более затрудняет возможности проведения мониторинга выполнения проектов. Соответственно, Минприроды и ответственные по программам Фонда не имеют возможности приобрести необходимый опыт управления проектным циклом и финансирования. Вместо этого они выполняют государственные закупки. Квалификация и опыт в проведении государственных закупок необходимы для государственных администраций, но к основным функциям финансовых организаций их проведение не

относится. Эти недостатки и неэффективность управления проектным циклом приводят к неэффективному использованию средств Фонда.

При существующей административной структуре Государственного фонда и ограниченном опыте его персонала по успешному управлению проектным циклом Фонд не в состоянии играть важную роль в привлечении иностранных источников финансирования. В лучшем случае Фонд может предложить компенсационные гранты по инвестиционным проектам МФО или доноров. Однако, даже в этом случае, Фонду нужны ясные и обоснованные критерии и процедуры оценки проектов и контроля их выполнения, прежде чем он будет претендовать на такую роль.

В целом, деятельность Государственного фонда, только в слабой степени соответствует лучшей международной практике, особенно в отношении её экологической эффективности и организации управления. Вследствие реформирования системы государственного финансирования практика Фонда по управлению финансами улучшилась. Визуальное отображение деятельности Фонда в сравнении с лучшей международной практикой показано ниже на Рисунке 12¹⁷. Реальные показатели Фонда, как можно видеть на рисунке, заметно ниже наилучших возможных показателей. Это говорит о необходимости проведения серьёзных изменений в организации его работы и укрепления Фонда, как показано в области "Потенциала возможного улучшения" внутри треугольника.

Рисунок 12: Оценка деятельности Государственного фонда Украины: 2006 г.



Существующее правовое поле в целом позволяет создать на национальном уровне эффективный действенный механизм управления ресурсами, полученными от сборов за загрязнение. Подготовка проекта закона о Национальном Фонде даёт хорошую возможность создать профессиональную и пользующуюся доверием организацию, способную эффективно идентифицировать и выбирать проекты. Необходима тщательная и гласная работа над новой редакцией закона с участием всех заинтересованных сторон, что позволит обеспечить широкую поддержку при реформировании Фонда. Однако, для того, чтобы средства распределялись на

¹⁷ Объяснение принципа построения треугольника даётся в Приложении V.

национальном уровне разумно, необходимо добиться значительного улучшения организации его работы, особенно при распределении ответственности, определению нескольких (реальных) приоритетных целей, навыков управления проектным циклом. Эти изменения также могут быть необходимым условием того, чтобы Фонд стал международно-признанной организацией, потенциальным партнёром зарубежного финансирования экологических проектов на Украине.

Реформирование Государственного фонда должно стать составной частью всей системы экологических фондов Украины. Распыление ресурсов по различным уровням и агентствам угрожает стабильности Фонда и его будущему в качестве инструмента достижения приоритетных экологических целей. Реформировать Фонд согласно лучшей международной практике нелегко. Для этого необходима серьёзная политическая поддержка и решимость. Без сильного и убеждённого в необходимости изменений руководства процесс реформирования рискует остановиться, как это было до сих пор.

Ниже приводится перечень рекомендаций по реформированию Фонда, предложенных на основании выполненного обзора его работы. Они разделены на группу краткосрочных и группу среднесрочных мер, предложенных для рассмотрения специалистам Минприроды и украинского правительства. В качестве плана реформирования Фонда они обсуждались на встрече в Киеве 30 июня 2006 г.

План реформирования Государственного фонда охраны окружающей природной среды Украины

I. Краткосрочные меры (реализуемые при внутренней реорганизации)

1. Провести консультации со всеми основными заинтересованными сторонами для выработки стратегии использования средств Фонда. На основе целевых государственных программ и перечня видов деятельности, которые относятся к природоохранным мероприятиям установить узкую специализацию Фонда и несколько типов проектов для финансирования.
2. Определить взаимоотношения Фонда с Минприроды. Определить и чётко обозначить ответственность за разработку программ и руководство проектным циклом. Улучшить взаимодействие с местным уровнем.
3. Предложить надлежащую организационную и управленческую структуру (директор, Наблюдательный совет с представителями различных сторон, собственное структурное подразделение и процедуры). Конкретизировать порядок назначения членов Наблюдательного совета и дирекции, установить критерии оценки их работы.
4. Создать рабочее подразделение в структуре Минприроды из 4-8 человек, отвечающих только за реализацию полного цикла экологических проектов, финансируемых Фондом. Способствовать совершенствованию навыков работы подразделения по управлению проектным циклом.
5. Организационно разделить проведение государственных закупок и подразделение по управлению расходами (финансированию проектов). Чётко определить ответственность подразделения за оценку предложений и выбор проектов для финансирования, поэтапно перейти от практики прямых закупок к действительным прямым грантам.
6. Ввести и осуществлять регулярный мониторинг и контроль выполнения инвестиционных проектов, получивших поддержку Фонда. Собирать на национальном уровне необходимую информацию, создать базу данных по проектам, финансируемым Фондом, содержащую основные финансовые, технические и экологические показатели.
7. Обеспечить широкое распространение информации (веб-сайт, процедуры информирования о работе Фонда).

II. Среднесрочные меры реформирования законодательства по Фонду и его организационной структуре

Законодательная база и цели

- Резко сократить количество местных фондов, сконцентрировать ресурсы на национальном и областном уровне, приближая их к исполнителям проектов.
- Вернуть в распоряжение Минприроды часть поступлений от сборов за загрязнение окружающей природной среды, которая передана другим министерствам и ведомствам, с целью накопления критической массы ресурсов для крупных природоохранных инвестиций и обеспечения лучшего контроля достижения экологических показателей.
- Ввести среднесрочное бюджетное планирование, обеспечивающее организацию выполнения проектов в течение нескольких лет.
- Разработать указания (процедуры, правила, оценка и выбор критериев), обеспечивающие функциональную независимость и строгую подотчётность персонала Фонда, отразить их в положении о Фонде.

Администрация Фонда – организационная и управленческая структура

- Устранять элементы произвольного принятия решений при выборе проектов для финансирования, сократить длительность этого процесса, сократить количество участников процесса; ранжировать проекты по приоритетности выполнения; подтвердить ведущую роль Минприроды; просить Кабинет Министров обосновывать причины изменений в представленных Минприроды перечнях проектов.
- Разработать специальные программы обучения персонала в соответствии с направлениями работы Фонда.
- Рассмотреть возможность создания независимого правительственного органа, имеющего собственный банковский счёт и активы под юрисдикцией Минприроды. Для этого потребуется принятие постановления КМУ.

Поступления

- Ограничить число загрязняющих веществ, по которым начисляются платежи, не более чем десятью, проведя детальный анализ существующей практики сборов за загрязнение. Вместо сбора за выбросы в атмосферный воздух передвижными источниками ввести продуктовый налог на моторное топливо.
- Рассмотреть возможность введения налогов на экологически опасные продукты (например, автомобильные покрышки, использованные аккумуляторы и т.п.), которые могут обеспечить Фонду стабильные поступления.
- Препятствовать нарушению требований и уклонению от сборов за загрязнение, усилив контроль величин загрязнения, определяемых загрязнителями.
- Поддерживать стабильность поступлений, максимально избегать перераспределения поступлений по сборам за загрязнение между фондами различных уровней.
- Улучшить составление прогнозов по поступлениям в Фонд, свести до минимума неизрасходованные при окончании бюджетного года средства.
- Обеспечить строгое соблюдение целевого использования средств, в том числе для сверхплановых поступлений.

Расходование средств

- Определять программы Фонда в соответствии с лучшей международной практикой - какие проекты могут получить поддержку Фонда, кто может быть бенефициаром (муниципалитеты, промышленные предприятия, общественные организации), пределы финансирования проектов, ясно указанные и обоснованные критерии оценки, выбора и финансирования проектов.
- Определить необходимое доленое участие для проектов различных типов и установить пределы минимума/максимума финансирования, предоставляемого Фондом.
- Перейти на среднесрочное бюджетное планирование (например, на 3 года).

Управление проектным циклом

- Установить ответственность и подотчетность за управление проектным циклом, включая идентификацию проектов, их оценку, выбор и мониторинг.
- Обеспечить необходимую подготовку специалистов, выполняющих оценку заявок. Потребуются инженерные, экономические/финансовые и юридические знания.
- Ввести жёсткие обязательные критерии для возможности получения финансирования, оценки и отбора проектов. Использовать эффективность затрат (достижение необходимых экологических результатов при минимальных затратах) в качестве ведущего критерия выбора проекта.
- Улучшить взаимодействие с потенциальными заявителями. Ясно обозначить типы проектов, финансируемых Фондом.
- Вести и регулярно осуществлять мониторинг и оценку выполнения инвестиционных проектов, получивших поддержку Фонд (технические, финансовые и экологические показатели).
- Через 2-3 года провести следующий обзор деятельности Фонда с проверкой хода реализации предложенных рекомендаций и их корректировки в случае необходимости.

7. ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

Всеукраїнська конференція екологічної громадськості (2003), *"Громадська оцінка екологічної політики в Україні"*, Київ.

Датское агентство по охране окружающей среды/Датский фонд содействия охране окружающей среды в Восточной Европе (2003), *Природоохранная финансовая стратегия для секторов водоснабжения и водоотведения для Украины*, DEPA/DANCEE, Copenhagen.

Закон України "Про внесення змін до Закону України *"Про охорону навколишнього природного середовища"* № 186/98-ВР від 5 березня 1998 року.

Закон України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" N 3235-IV від 20 грудня 2005 року.

Міністерство екології і природних ресурсів України і DANCEE, Міністерство охорони навколишнього середовища і енергетики, Данія (2001), *Вивчення можливостей регіональних фондів охорони навколишнього середовища в Україні*, DANCEE, Міністерство охорони навколишнього середовища і енергетики Данії, Копенгаген.

Міністерство економіки України (2005), *"Цілі розвитку тисячоліття"*, Міністерство економіки України, Київ.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (2003), *Національна стратегія України для Спільного впровадження та торгівлі емісіями*, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Київ.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (2004). *Річний звіт Державного фонду захисту навколишнього природного середовища*, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Київ.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, *"Методичні вказівки щодо вибору та попередньої оцінки природоохоронних заходів для фінансування з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища"*, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Київ.

Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України *"Про порядок планування та фінансування природоохоронних заходів з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища"* № 189 від 21 травня 2002 року.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (2003), *Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами в странах с переходной экономикой*, ОЭСР, Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС), Париж.

ОЭСР (2006а), *Мониторинг природоохранных расходов в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии - Внедрение стандартов ОЭСР/Евростата в Кыргызской Республике и Украине*, ОЭСР, Париж.

Постанова Верховної Ради України "Про Національну програму екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води" № 123/97-ВР від 27 лютого 1997 р.

Постанова Верховної Ради України "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" № 188/98-ВР від 5 березня 1998 року.

Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища" від 7 травня 1998 року №634 в редакції від 15 лютого 2002 р. №181 .

Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету на здешевлення кредитів для здійснення природоохоронних заходів" №773 від 18 серпня 2005 р.

Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього середовища і стягнення цього збору" №303 від 1 березня 1999 р.

Рахункова палата України (2005), "Про результати перевірки використання коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища в 2003-2005 роках", Рахункова палата України, Київ.

CASE (Centre for Social and Economic Research) (2005), *The Economics of the "European Neighbourhood Policy", An Initial Assessment*, CASE, Warsaw.

EBRD (2006), *Transition Report Update May 2006*, EBRD, London.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (2005), *Strategy for Ukraine 2005-2007*, EBRD, London.

Fitch Ratings (2004), *International Public Finance: Ratings of Public Sector Entities*, Fitch Ratings, Barcelona.

IMF (2005), *IMF Country Report No 05/415, Ukraine: 2005 Article IV Consultation and Ex-Post Assessment of Longer-Term Program Engagement – Staff Reports, Staff Supplement and Public Information Notice on the Executive Board Discussion*, IMF, Washington D.C.

IMF (International Monetary Fund) (2004), *IMF Country Report No 04/98, Ukraine: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, IMF, Washington D.C.

OECD (2005), *Fighting Corruption in Transition Economies, Ukraine*, OECD, Paris.

OECD (2006), *Local Capital Markets for Environmental Infrastructure, Prospects in China, Kazakhstan, the Russian Federation and Ukraine*, OECD, Paris.

OECD (Organisation of Economic Co-operation and Development) (2002), *OECD Investment Policy Reviews: Ukraine: Progress in Investment Reform*, OECD, Paris.

UNDP (United Nations Development Programme) (2005), *The Blue Ribbon Commission: The New Wave of Reform: On Track to Succeed, Analysis of Policy Developments in January – June 2005 and Further Recommendations*, UNDP, Kiyv.

World Bank (2003), *Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and of the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for 2004-2007*, World Bank, Washington D.C.

World Bank (2003a), *Ukraine - Financing the Environment: Ukraine's Road to Effective Environmental Management*, World Bank, Washington D.C.

World Bank (2004), *Operational Policy Statement on Financial Intermediary Lending*, OP/BP 8.30 (1998), revised in August 2004, World Bank, Washington.

World Bank (2004a), *Ukraine, Building Foundations for Sustainable Growth, A Country Economic Memorandum*, World Bank, Kiyv.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ I: УКРАИНА – ОСНОВНЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВВП при рыночных ценах, млн. долл. США	37 023	44 597	50 149	41 892	31 569	31 262	38 009	42 393	50 133	65 039	81 664
Реальный пророст ВВП (%)	-12.2	-10.0	-3.0	-1.9	-0.2	5.9	9.2	5.2	9.4	12.1	2.6
Формирование основного капитала (% ВВП)	23.3	20.7	19.8	19.6	19.3	19.7	19.7	19.2	20.6	20.2	..
Безработица (конец года; % от трудовых ресурсов)	5.6	7.6	8.9	11.3	11.6	11.6	10.9	9.6	9.1	8.6	..
Инфляция розничных цен: (средняя; %)	376.4	80.2	15.9	10.6	22.7	28.2	12.0	0.8	5.2	9.0	13.5
(конец периода; %)	181.7	39.7	10.1	20	19.2	25.8	6.1	-0.6	8.2	12.3	10.3
Население (млн.)	52	51	51	50	50	49	49	48	48	47	46
Текущий платёжный баланс (млн. долл. США)	- 1 152	- 1 184	- 1 335	- 1 296	1 658	1 481	1 402	3 173	2 891	6 804	2 183
Торговый баланс (млн. долл. США)	-2702	-4296	-4205	-2584	244	779	198	710	-269	3 741	- 1 576
Текущий счёт/ВВП (%)	-3.1	-2.7	-2.7	-3.1	5.3	4.7	3.7	7.5	5.8	10.5	2.7
Внешний долг - резерв (млн. долл. США)	6 974	7 043	7 676	11 603	12 486	10 466	9 143	8 530	7 847	10 855	3 885
Внешний долг/ВВП (%)	21.4	19.8	19.2	28.6	42.8	37.8	31.8	30.1	29.1	31.0	29.6
Внешний долг/Экспорт товаров и услуг (%)	48.6	46.6	54.3	73.7	81.3	60.5	57.4	54.7	50.4	50.7	54.5

Источник информации: EBRD Transition Report Update, май 2006 г.; IMF World Economic Outlook Database, 2006 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ II: ПРИМЕР РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ ПО ТИПАМ РАСХОДОВ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ ПО БАСЕЙНУ ДНЕПРА

В данном приложении предлагается чуть более детализированная презентация и окказиональные обзоры относительно структуры государственной "Программы экологического оздоровления бассейна Днепра и улучшения качества питьевой воды".

Таким образом, данная программа в общих чертах включает:

- изложение проблем, требующих обращения, с целью улучшения состояния окружающей среды в бассейне Днепра;
- изложение основной цели Программы ("предоставляет возможность создания необходимых предусловий для эффективного решения [...] основных проблем путем улучшения состояния окружающей среды бассейна Днепра и водоснабжения") и способов достижения данной цели (то есть предотвращение поверхностных и подземных вод от загрязнения, экологически безопасное использование водных ресурсов, возобновление и поддержка гидрологического баланса рек и шагаи, направленные против вредного влияния на водные ресурсы и на улучшение системы управления охраной и использованием водных ресурсов);
- деление задач программы на две стадии, в том числе общее описание данных двух стадий и перечень основных задач каждой стадии;
- перечень приоритетных задач и подзадач. Большинство из приоритетных задач содержит краткое описание стратегической цели, тогда как подзадачи обычно содержат перечень долгосрочных и промежуточных целей. Некоторые описания задач и подзадач детализированы и содержат перекрестные ссылки на другие государственные программы (фактически демонстрируя частичное совпадение между этими программами);
- описание оценки затрат выполнения Программы и источников финансирования (документ является очень слабым относительно второго пункта);
- описание механизмов внедрения и финансирования Программы и осуществление контроля над ее исполнением;
- экономические и организационные механизмы, а также контроль над выполнением программы;
- вопросы международного сотрудничества в отношении выполнения программы.

Программа также содержит перечень приблизительного объема инвестиций, необходимых для улучшения экологического состояния бассейна Днепра и улучшения питьевой воды. Перечень охватывает часовые рамки до 2010 года. Вся Программа предусматривает расход 4,2 миллиарда гривен за период 1997 – 2010 г.г., из которых 2,0 миллиарда гривен запланировано израсходовать на протяжении 2001-2010 г.г. (в ценах за 1996 год).

Предусматривается, что средства для исполнения данной Программы будут выделены для институций как национального, так и областного уровней, а именно для:

1. **областных государственных учреждений** (построение, реконструкция установок и сетей водоснабжения и сбора сточных вод, средств регулирования сбора сточных вод городских территорий и средств предупреждения загрязнений воды сточными водами животноводческих хозяйств);
2. **министерств и учреждений** – Министерства промышленности, Государственного комитета нефти и газа, Министерства нефтяной промышленности, Министерства машиностроения, других

секторных министерств и учреждений (Министерство энергетики, Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности, Государственный комитет пищевой промышленности), Государственного комитета водного хозяйства, Государственного комитета водных ресурсов, Министерства лесного хозяйства, Министерства охраны окружающей природной среды Украины, Государственного комитета по вопросам геологии и использования недр и Министерства рыбного хозяйства. Средства также выделяются на научно-техническую поддержку внедрения Программы для Министерства охраны окружающей природной среды Украины, Государственного комитета жилищно-коммунального хозяйства, Национальной академии наук, Министерства здравоохранения и для других министерств и учреждений (Государственный комитет гидрометеорологии, Государственный комитет строительства, Государственный комитет по земельным ресурсам, Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности).

Были произведены или запланированы инвестиции для следующих секторов проекта:

1. Качество и охрана поверхностных и подземных вод, а именно:

- улучшение существующего сбора сточных вод для объектов жилищно-коммунальных услуг;
- улучшение существующего сбора сточных вод на предприятиях:
 - **5,1** % общего объема средств, запланированных на 2001-2010 года, направлено на "построение (реконструкцию) водоочистных сооружений промышленных предприятий", находящихся в управлении Министерства промышленности, Министерства машиностроения, Министерства угольной промышленности, Министерства энергетики, Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности, Государственного комитета пищевой промышленности и Государственного комитета нефти и газа;
 - **6,6** % общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "предупреждение загрязнения воды путем просачивания со складских резервуаров и городских свалок промышленных (особенно токсичных) отходов, нефтепродуктов, токсичных химикатов и т.д." – в управлении Министерства промышленности;
- улучшение существующих услуг сбора сточных вод с сельскохозяйственных земель:
 - **30,8** % общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "построение противозерозионных гидротехнических сооружений", находящихся в управлении Государственного комитета по земельным ресурсам;
 - **остальная сумма (0,5 %)** общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлена на "предупреждение загрязнения водных объектов сточными водами, сбрасываемыми предприятиями интенсивного животноводства", находящихся в управлении областных государственных организаций;
- улучшение существующих услуг сбора сточных вод урбанизированных территорий:
 - **9,0** % общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "улучшение существующих услуг сбора сточных вод урбанизированных территорий", находящихся в управлении областных и киевских городских государственных учреждений;
 - **7,8** % общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "реорганизацию системы услуг сбора сточных вод", находящейся в управлении областных и киевских городских государственных учреждений;
 - **1,2** % общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "оснащение канализационной сети для дождевых сточных вод установками изъятия загрязняющих веществ из дождевых вод", находящейся в управлении областных и киевских городских государственных учреждений;
- обеспечение экологически безопасного функционирования водохранилищ Днепровского каскада:
 - **2,3** % общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "меры по увеличению рыбных ресурсов водохранилищ", находящихся в управлении Министерства рыбного хозяйства;
- Предупреждение загрязнения подземных вод:

- **остальная сумма (0,7 %)** общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлена на "меры охраны подземных вод (организация мониторинга и исследований), находящихся в управлении Государственного комитета геологии;

2. Экологически безопасное использование водных ресурсов, а именно:

- улучшение и повышение технического и технологического уровня специального использования водных ресурсов;
- внедрение безводных или с малым использованием воды технологий, повторное использование сточных вод, закрытых (без выбросов) систем промышленного водоснабжения;
 - **6,6 %** общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "построение и реконструкцию установок оборотного промышленного водоснабжения на предприятиях", находящихся в управлении Министерства промышленности, Министерства машиностроения, Министерства угольной промышленности, Министерства энергетики, Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности, Государственного комитета пищевой промышленности и Государственного комитета нефти и газа;

3. Возобновление и поддержка благоприятного гидрологического состояния рек и меры контроля неблагоприятного влияния на водные ресурсы, а именно:

- создание и улучшение водоохраных зон и прибрежных полос;
- работа на реках и водных объектах:
 - **6,2 %** общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "регулирование русел, возобновление и поддержку благоприятного гидрологического режима и санитарного состояния, укрепление речных берегов", находящихся в управлении Государственного комитета водного хозяйства;
 - **5,1 %** общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "укрепление берегов", находящихся в управлении Государственного комитета водного хозяйства;
- внедрение агротехнических, агро-лесохозяйственных мелиоративных и гидротехнических противоэрозийных мероприятий:
 - **остальная сумма (0,4 %)** общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлена на "построение противоэрозийных гидротехнических сооружений вместе с водо- и почвоохранными мероприятиями", находящихся в управлении Государственного комитета водного хозяйства;
 - **2,4 %** общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "создание защитных лесных насаждений на землях, находящихся под угрозой эрозии, в том числе охрана водных ресурсов ", - управление Министерства лесного хозяйства;
- предупреждение неблагоприятного влияния на водные ресурсы:
 - **7,7 %** общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "построение гидротехнических сооружений," в программе не указано государственное учреждение, ответственное за данный сектор;
 - **3,4 %** общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "построение защитных противопаводковых дамб" в программе не указано государственное учреждение, ответственное за данный сектор;
- работы, направленные на улучшение сети природно-заповедного фонда на территории бассейна;

4. Внедрение принципа управления речным бассейном касательно использования, охраны и возобновления водных ресурсов;

5. Улучшение качества питьевой воды;

6. Уменьшение последствий радиоактивного загрязнения:

- 3,7 % общего объема средств, запланированных на 2001-2010 годы, направлено на "обеспечение научно-технической поддержки и резервного фонда Программы".

Приложение 2 (меры по улучшению экологии бассейна Днепра и качества питьевой воды) к программе содержит таблицы с описанием необходимых инвестиций. К ним относятся:

- Таблица 1 – построение (реконструкция) систем водоснабжения и канализации в городах и населенных пунктах до 2000 года (выражено в единицах и затратах на область);
- Таблица 2 – инвестиции в построение противоэрозийных гидротехнических сооружений (поделены на периоды: 1997-2000 и 2001-2010, представлено по областям);
- Таблица 3 – средняя годовая площадь (территория) агротехнических противоэрозийных работ (гектаров на область);
- Таблица 4 – площадь поврежденных земель, подлежащих рекультивации (гектаров на область);
- Таблица 5 – площадь эродированных и технологически загрязненных пахотных земель, подлежащих сохранению (гектаров на область);
- Таблица 6 – площадь создания водозащитных лесных насаждений (гектаров на область);
- Таблица 7 – работы и инвестиции для предотвращения загрязнения водных систем сточными водами, что является результатом интенсивного животноводства на протяжении 1997-2010 годов (обрабатывающая способность на область с приблизительными затратами);
- Таблица 8 – работы и инвестиции в существующие услуги по канализации на урбанизированных территориях на протяжении 1997-2010 годов (способность на область с приблизительными затратами);
- Таблица 9 – работы и инвестиции по возобновлению и поддержке благоприятного гидрологического режима и санитарного состояния рек (длина рек на область с приблизительными затратами на периоды 1997-2000 и 2001-2010 годы);
- Таблица 10 – работа и инвестиции по укреплению речных берегов и водных систем (длина рек по областям с приблизительными затратами на периоды 1997-2000 и 2001-2010 годы);
- Таблица 11 – работа и инвестиции в охрану водных ресурсов и сохранение почв (площадь земли по областям с приблизительными затратами на периоды 1997-2000 и 2001-2010 лет);
- Таблица 12 – объем работ и инвестиций в построение сооружений для предотвращения неблагоприятного влияния на водные ресурсы (количество единиц и длина дамб по областям с приблизительными затратами на периоды 1997-2000 и 2001-2010 годы);
- Таблица 13 – создание защитных лесных насаждений на землях, находящихся под угрозой эрозии (площадь по областям с приблизительными затратами на периоды 1997-2000 и 2001-2010 годы);
- Таблица 14 – развитие территорий природно-заповедного фонда (конкретное размещение, площадь, затраты);
- Таблица 15 – объем инвестиций в мероприятия по охране водных ресурсов в зоне Чернобыльской атомной станции (перечень конкретных проектов, затраты, период финансирования на 1997-2000 и 2001-2010 годы).

Некоторые из таблиц (14 и 15) содержат ссылки на конкретные проекты или размещения. Такие проекты обычно имеют больше шансов получить финансирование от Фонда.

**ПРИЛОЖЕНИЕ III: ЗАПРОС НА ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННЫХ
МЕРОПРИЯТИЙ ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФОНДА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ
ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ**

1. Название проекта _____

2. Информация о подателе запроса

2.1. Полное название _____

2.2. Адрес _____

2.3. Телефон, факс _____

2.4. Форма собственности _____

3. Информация о предприятии (учреждении, организации), на объектах которого совершаются природоохранные мероприятия (заполняется, если они не являются подателями запроса)

3.1. Полное название _____

3.2. Адрес _____

3.3. Телефон, факс _____

3.4. Форма собственности _____

4. Информация о соблюдении природоохранного законодательства получателем средств Государственного фонда

4.1. Насчитанная и уплаченная сумма сбора за загрязнение окружающей природной среды получателем средств Государственного фонда за два предыдущих года:

насчитанная в ____ году _____, фактически уплачено _____

насчитанная в ____ году _____, фактически уплачено _____

4.2. Сумма штрафов и компенсации за ущерб, причиненный нарушением природоохранного законодательства получателем средств Государственного фонда за два предыдущих года:

насчитанная в ____ году _____, фактически уплачено _____

насчитанная в ____ году _____, фактически уплачено _____

5. Место (адрес) реализации мероприятия _____

6. Характеристика мероприятия:

6.1. Степень масштабности экологического воздействия (в границах нескольких областей - общегосударственный; нескольких районов или всей области - региональный; одного или нескольких населенных _____ пунктов _____ района - _____ местный)

6.2. Основание для выполнения (указать нормативно-правовые акты, которыми предусмотрено финансирование мероприятия из Государственного фонда, или другие основания) _____

6.3. Цель и основные задачи (перечень экологических проблем, которые будут решены, и краткое содержание мероприятия) _____

6.4. Природоохранный эффект (указать все виды природоохранного эффекта и привести качественные или количественные характеристики) _____

6.5. Комплексность решения экологических проблем (указать качественные и (или) количественные характеристики энерго- и ресурсосбережения) _____

7. Проектная документация (указать разработчика и когда утверждена) _____

8. Внедренные технологии (указать: отечественная или зарубежная технология; находится на стадии разработки, пилотного проекта или апробирована)

9. Финансирование мероприятия (в ценах на момент подачи запроса)

9.1. Общая стоимость (тыс. грн.) _____

9.2. Готовность мероприятия на момент подачи запроса (в % от общей стоимости)

9.3. Расходы из Государственного фонда (по кодам экономической классификации расходов бюджета (КЭКР), тыс. грн.)

всего _____ ,

в том числе

в _____ году (год, на который подается запрос) _____ по КЭКР _____

фактические расходы за предыдущий период _____ по КЭКР _____

9.4. Финансирование за счет собственных средств (тыс. грн.)

всего _____

в т.ч. в _____ году (год, на который подается запрос) _____

9.5. Другие источники финансирования (тыс. грн.)

всего

источник _____ объем финансирования _____

в т.ч. в _____ году (год, на который подается запрос):

источник _____ объем финансирования _____

10. Сроки реализации мероприятия (указать даты начала, окончания и продолжительность в соответствии с проектом) _____

11. Срок окупаемости мероприятия _____

М.п.

Руководитель

Главный бухгалтер

Если в запрос предусматриваются капитальные расходы, то вместе с запросом подаются:

- калькуляция расходов, которые будут совершаться за счет средств Государственного фонда охраны окружающей природной среды в _____ году;
- график реализации мероприятия в _____ году;
- копии документов (выписки из этих документов), которые указаны как основание выполнения.

**Расчет финансов, которые запрашиваются для реализации проекта из
Государственного фонда охраны окружающей природной среды**

" _____ "

(название проекта)

в ____ году

Деятельность по выполнению проекта	Деньги (тыс. грн)	КЭКР
...		
...		
Общая сумма		

Руководитель

Главный бухгалтер

Стоимость работ для выполнения проекта подготовлена в соответствии с государственными нормами

График выполнения проекта

" _____ "

(название проекта)

Поддержка Государственным фондом охраны окружающей природной среды

в ____ году

Деятельность по выполнению проекта	Период выполнения начиная с момента финансирования (месяцы или недели)												
											0	1	2
...													

Руководитель

Главный бухгалтер

ПРИЛОЖЕНИЕ IV: ПРИМЕР ЗАЯВОК В ДВЕ СТАДИИ РАССМОТРЕНИЯ

В данном приложении представлена двухстадийная процедура рассмотрения заявок на примере работы Краковского воеводского фонда охраны окружающей среды и водного хозяйства в Польше (далее - Краковский Фонд). Общеизвестно, что Краковский Фонд является одним из наиболее успешных экологических фондов в Центральной и Восточной Европе.

Краковский Фонд содействует реализации национальной, региональной и местной природоохранной политики, принимая участие в финансировании проектов, дающих значительный экологический эффект при минимально возможных затратах. С этой целью Краковский Фонд использует детальные и действенные процедуры и критерии для оценки заявок на выполнение природоохранных проектов. Использование таких процедур и критериев обеспечивает системность и открытость в принятии решений Фонда. В общих чертах, процесс выбора проектов Фонда состоит из двух основных стадий. Сначала проводится предварительное рассмотрение проектов. Затем проводится ранжирование и выбор проектов, по которым на стадии предварительного рассмотрения было установлено, что они отвечают основным требованиям Фонда и могут получить его финансовую поддержку.

На первой стадии Краковский Фонд получает так называемые “Формы описания проекта”, в которых заявители представляют основные сведения по предлагаемому проекту. Целью при этом является выявление в самом начале предложений, которые не могут получить финансирование Фонда, а также тех, что могут быть поддержаны при условии дополнительной подготовки и доработки. На предварительной стадии Краковский Фонд использует критерии “отсеивания” в виде вопросов, требующих однозначных ответов “да” или “нет”. Если предложение не соответствует хотя бы одному из таких критериев, оно дальше не рассматривается. Это позволяет заявителям избежать расходов на детальную подготовку проектных предложений, а сотрудникам Краковского Фонда не тратить время на рассмотрение предложений, которые явно не соответствуют требованиям.

На второй стадии готовится заявка по полной форме, включающей три части: общие сведения о заявителе и проекте (часть “А”), техническая и экологическая информация (часть “В”), включая наименование используемой технологии, местоположение проекта и ожидаемый экологический эффект, а также экономическая/финансовая информация (часть “С”) о заявителе и проекте. Четвёртая часть содержит приложения к заявке. Вместе с формой заявитель получает руководство по заполнению. В данном приложении к отчёту приводится пример полной формы заявки по проекту очистки сточных вод.

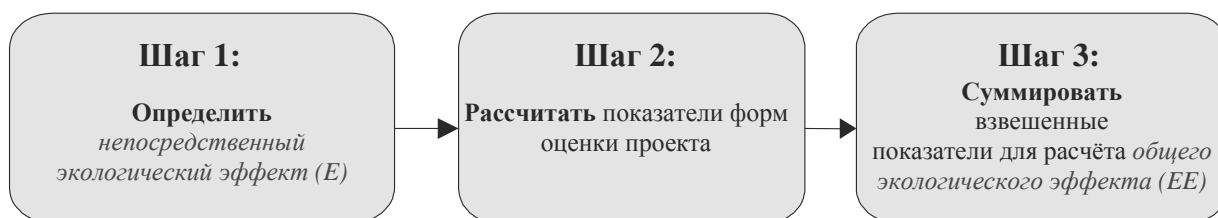
Часть А содержит общую информацию о заявителе (категория заявителя, контактная информация и т.д.) и проекте (тип инвестиции и т.д.). Часть В, как в случае примера по проекту очистки сточных вод, содержит информацию о системе канализации (длина, технические характеристики) и экологические показатели (качество очищенных вод до и после реализации проекта). Часть С содержит информацию об инвестиционных расходах, виду необходимой помощи (кредит или грант), предлагаемым срокам получения и возвращения средств, прогноз доходов и текущих затрат, других финансовых обязательствах, амортизационных отчислений и т.д. Требуемые приложения включают: финансовую документацию (сметы, финансовые отчёты, сведения о кредитоспособности), подтверждение землеотвода, требуемые разрешительные документы, оценку экологического воздействия, текущий статус проекта, сведения об его подготовке, технико-экономическое обоснование и т.д. Заполненную форму заявку с приложениями заявитель направляет в Фонд. Приём заявок осуществляется непрерывно, но решения по ним принимаются раз в квартал.

Техническая оценка

Технический персонал Краковского Фонда анализирует экологические и технические компоненты заявок инвестиционных проектов (часть “В”) согласно таблице оценки. Итоговым

результатом такой технической оценки является суммарный показатель экологического эффекта проекта, выраженный в виде абсолютного значения эффекта “взвешенного” по уровню соответствия “мягким” критериям, используемым Краковским Фондом при рассмотрении проектных заявок. По сути это количественная оценка проектов, соответствующих экологическим целям Краковского Фонда (категориям, учитывающим типы технологий, комплексность предлагаемых решений, как учёт и очистки вод, и утилизации образующихся шламов), место реализации проекта (заповедные территории, крупные агломерации), круг бенефициариев (инвестиции помогут большому количеству жителей или только отдельным частям города/посёлка?) и т.д. Чем выше степень соответствия целям Краковского Фонда, тем выше балл. Кроме того, Краковский Фонд учитывает относительный вес различных категорий оценок (например, применяемая технология более важна, чем сроки подготовки проекта или наоборот). Выставленная оценка затем умножается на непосредственный экологический эффект (например, количество дополнительно очищаемых стоков в результате выполнения проекта). Итогом этой оценки является общий экологический эффект (ЕЕ).

Расчёт величины ЕЕ зависит от типа экологического проекта и выполняется в три последовательных шага, как показано ниже:



Непосредственный экологический эффект зависит от типа проекта. Для проекта очистки сточных вод непосредственный экологический эффект обычно определяется как объём очищенных стоков.

1) Для очистки коммунальных стоков:

Если $БПК_5 < 350 \text{ г/м}^3$

или $N-NH_4 < 70 \text{ г/м}^3$

=> то $E = \text{объём очищенных стоков}$ (например, 6 200 м³/сутки)

2) Для очистки промышленных и смешанных стоков:

Если $БПК_5 > 350 \text{ г/м}^3$,

или $N-NH_4 \geq 70 \text{ г/м}^3$,

=> то $E = k \times \text{объём очищенных стоков}$

где:

$$k = \sqrt{\frac{БПК_5}{300}}$$

или

$$k = \sqrt{\frac{N - NH_4}{60}}$$

Примечание: Выбирайте более высокое значение 'k' при использовании и $БПК_5$, и $N-NH_4$. Это позволяет более гибко оценивать экологический эффект.

Шаг 2 предусматривает выполнение расчёта по предоставленным проектным данным. Пример для установки очистки сточных вод приводится ниже. Используя указанную форму, специалист, рассматривающий проект, может рассчитать общий экологический эффект (ЕЕ) (Шаг 3). Полученная величина вместе с результатом экономической оценки позволяет определить Экологическую Эффективность Проекта (ЕРЕ), которая служит основанием для его ранжирования.

Пример таблицы технической оценки для проекта очистки сточных вод

(используется для Шага 2, (баллы и весовые коэффициенты приведены условно))

<i>P</i>	<i>Критерии</i>	<i>Макс. балл</i>	<i>Сумма баллов</i>
P₁ Степень готовности; предложенное решение		Весовой коэффициент 0.15	
P _{1.1}	Технические и организационные решения проекта согласованы (см. Технико-экономическое обоснование)	1	
P _{1.2}	Результаты проекта соответствуют требованиям действующего законодательства	1	
P _{1.3}	Место размещения отходов и иловых остатков определено и согласовано	1	
P _{1.4}	Выполнена оценка воздействия на окружающую среду	1	
P _{1.5}	Проведен открытый тендер на реализацию проекта	1	
P _{1.6}	Принято решение по условиям строительства и землеотводу	1	
P _{1.7}	Разработана проектная документация на строительство	1.5	
P _{1.8}	Получены разрешения на строительство и сбросы	1.5	
Итого P ₁ (сумма баллов, умноженная на весовой коэффициент)			
P₂ Эффективность проекта, уровень предложенных решений		Весовой коэффициент: 0.35	
P _{2.1}	Охрана водозабора, размещённого ниже 10 км по течению от выпуска водоочистной установки	1	
P _{2.2}	Охрана водных объектов зон отдыха и водных видов спорта	1	
P _{2.3}	Охрана водных объектов заповедных территорий	1	
P _{2.4}	Охрана водных объектов качества воды 3 или 4 класса	1	
P _{2.5}	Технический уровень	3	
Итого P ₂ (сумма баллов, умноженная на весовой коэффициент)			
P₃ Эффективность проекта – охрана окружающей среды и здоровья населения		Весовой коэффициент 0.50	
P _{3.1}	Охрана водозабора, размещённого ниже по течению от выпуска на расстоянии до 10 км (1 балл) или до 5 км (2 балла) или до 3 км (3 балла)	3	
P _{3.2}	Выпуск в водный объект качества воды 1 класса (2 балла) или 2 класса (1 балл)	2	
P _{3.3}	Строительство канализационной сети в новом районе	1	
P _{3.4}	Вопрос размещения иловых остатков решён	1	
Итого P ₃ (сумма баллов, умноженная на весовой коэффициент)			
P	Общая сумма баллов ΣP		
E Непосредственный экологический эффект			
E _к	Для коммунальных стоков – (оценка по объёму очищенных стоков)		
E _р	Для промышленных и смешанных стоков – (оценка по эквиваленту потребления (PE) ¹⁸)		
EE	Общий экологический эффект = Непосредственный экологический эффект (E), умноженный на взвешенную сумму баллов ($\Sigma P \times E$)		

¹⁸ Эквивалент потребления (PE) рассчитывается делением общей суточной нагрузки по БПК₅ имеющихся стоков на количество БПК₅, в стоках от одного жителя в сутки (0.06 кг). PE позволяет “конвертировать” индустриальные и другие некоммунальные сбросы в эквиваленты коммунальных сточных вод, используя БПК₅.

Финансовая/экономическая оценка

Помимо расчёта экологической оценки сотрудники Краковского Фонда выполняют экономический и финансовый анализ, используя данные Части С заявки. В результате определяется показатель чистой приведенной стоимости (NPV/ЧПС) для затрат и выгод как по кредиту/гранту (NPV/ЧПС Фонда), так и по инвестиции в целом. Проекты, которые Фонд классифицирует как “очень прибыльные”, т.е. имеющие положительный NPV/ЧПС при высокой учётной ставке (коммерческой норме прибыли), или как “очень убыточные”, т.е. имеющие отрицательный NPV/ЧПС при низкой учётной ставке (социальной норме прибыли), исключаются из перечня рассматриваемых проектов.

Используя данные этой части заявки, Фонд оценивает эффективность проекта, а также эффективность финансовой поддержки, предоставленной Фондом проекту. Фонд не учитывает получение во времени затрат и выгод, чтобы рассчитать обобщённый показатель, позволяющий сравнение отдельных проектов между собой. Основываясь на данных, предоставленных заявителем, Фонд определяет:

- **Показатель чистой приведенной стоимости NPV/ЧПС для вложенных средств Фонда**

Этот показатель определяется для годовой учётной ставки, равной процентной ставке рефинансирования Центрального Банка. Кредит или грант (платежи по ним в течение определённых сроков) являются расходами Фонда, а возвращение кредита является поступлениями. Всегда оставаясь отрицательным, этот показатель будет иметь величину, зависящую от долевого участия Фонда в проектах и форме такого участия (отсутствие поступлений в Фонд в случае гранта), а также сроках возвращения кредитов и отсрочки платежей по ним (чем короче срок возврата кредита, тем выше этот показатель).

- **Показатель чистой приведенной стоимости NPV/ЧПС для инвестиционных расходов**

Данный показатель определяется, используя стандартную методику оценки эффективности инвестиций. Поступления (доходы) и отчисления (инвестиционные расходы; текущие и административные расходы с учётом амортизационных отчислений; проценты на капитал; налог на прибыль и т.п.) принимаются во внимание. Фонд рассчитывает NPV/ЧПС по двум различным учётным ставкам, например, 7 и 15% (10% и 20% до уплаты налогов). Выбор учётной ставки зависит от общей экономической ситуации в стране. Если проект имеет отрицательный NPV/ЧПС при более низкой учётной ставке, инвестиции могут быть расценены недостаточно рентабельными. Более низкую ставку иногда называют “социальной учётной ставкой”, как правило, она используется для государственных инвестиций. Она является минимальной учётной ставкой для проектов в государственном секторе, имеющих значительный социальный эффект. Это означает, что проект, финансируемый Фондом, должен в принципе иметь положительный NPV/ЧПС при социальной учётной ставке. Если проект имеет положительный NPV/ЧПС при более высокой учётной ставке, в финансировании также должно быть отказано, так как проект несложно реализовать, используя коммерческие источники. Это учётная ставка для коммерческих инвестиций, минимальная учётная ставка, приемлемая для коммерческих инвесторов.

Эти два показателя умножаются на соответствующий весовой коэффициент (в зависимости от текущих приоритетов и принципов работы Фонда), в результате получается обобщённый показатель NPV/ЧПС.

$\text{Обобщённый NPV/ЧПС} = k * \text{NPV/ЧПС средств Фонда в проекте} + n * \text{NPV/ЧПС инвестиции в целом, где } n+k=1$
--

Примечание: Весовые коэффициенты n и k зависят от политики Фонда.

Расчётный экологический эффект

После определения обобщённого показателя NPV/ЧПС и обобщённого экологического эффекта специалисты Фонд проводят заключительную оценку инвестиционного проекта. Итоговая оценка рассчитывается согласно специальной таблице оценки, прилагаемой к заявке в Фонд и в соответствующем компьютерном программном обеспечении. Результатом итоговой оценки является показатель “Экологической Эффективности Проекта” (ЕРЕ). Показатель ЕРЕ отражает эффективность использования инвестиций, что позволяет ранжировать проекты определённого направления (то есть, к примеру проект по очистке сточных вод сравнивается с другими аналогичными проектами). После того, как заявка включается в ранжированный перечень, информация об этом передаётся в банк, работающий с Фондом. Банк рассматривает текущую платёжеспособность заявителя и направляет соответствующее заключение в Фонд в течение трёх недель, как при выдаче кредита, так и гранта. В целом ранжированные проекты финансируются Фондом по порядку приоритетности, исходя из текущих бюджетных возможностей для проектов данного направления. Формула оценки Экологической Эффективности Проекта (ЕРЕ) выглядит следующим образом:

$$\text{ЕРЕ} = \text{ЕЕ}/(\text{обобщённый показатель NPV/ЧПС})$$

где ЕЕ - обобщённый взвешенный экологический эффект, определённый в Части В заявки.

Проекты с наиболее высокими значениями ЕРЕ получают приоритетное финансовое содействие Фонда.

Ранжирование проектов

На основании показателя ЕРЕ составляется ранжированный перечень проектов. Выбор проектов с наиболее высокими величинами ЕРЕ позволяет Фонду финансировать в первую очередь проекты, имеющие высокий экологический эффект при невысоких затратах (при этом оба показателя учитывают и дополнительные условия, такие как местоположение, уровень текущих затрат и т.д.). Проекты с более низкими величинами ЕРЕ могут получить финансирование позже, в зависимости от наличия в Фонде финансовых средств.

В последнюю неделю каждого квартала Фонд составляет ранжированный перечень инвестиционных проектов, основанный на проведенном рассмотрении заявок и рекомендациях Банка, и представляет его на утверждение в Правление Фонда. На первом заседании последующего квартала, Наблюдательный Совет Фонда рассматривает поступивший из Правления перечень и принимает окончательное решение о предоставлении финансовой поддержки (для проектов тех категорий, которые требуют утверждения). Если Наблюдательный Совет не следует рекомендациям Правления, он должен обосновать свою позицию, предоставляя по запросу соответствующие объяснения в письменном виде, за исключением тех случаев, когда это приведёт к нарушению действующего законодательства о сохранении государственной или коммерческой тайны.

Ниже приводятся примеры формы описания проекта, применяемой при предварительной оценке, и формы полной заявки инвестиционного проекта очистки сточных вод при оценке и выборе проектов для финансирования Краковским Фондом.

А: Форма описания проекта

**ФОРМА ОПИСАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА
ОЧИСТКА СТОЧНЫХ ВОД**

КОД (заполняется Фондом)

А. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

А-1. Название проекта (одно предложение, точно отражающее содержание проекта)

Строительство канализационных коллекторов и подводящих сетей (самотечных и напорных) в посёлках X и Y

А-2. Организатор проекта

Название:	Муниципалитет города X
Юридический статус:	Орган местного самоуправления
Адрес:	00-000 город X; улица X
Контактное лицо для работы с Фондом:	Джордж Смит, начальник отдела инвестиций, коммунального управления и охраны природы
Телефон:	+48-48-123-4567
Факс:	+48-48-123-4567

А-3. Место реализации проекта

Воеводство: Краковское; муниципалитет: X, посёлки X и Y

А-4. Основные цели проекта

Охрана водозабора и обеспечение качества воды в принимающем водном объекте (река Рубы). Ликвидация индивидуальных выгребных ям и ассенизационных ёмкостей. Охрана окружающей природной среды.

А-5. Основные ожидаемые экологические результаты

Обеспечение качества воды реки Рубы перед водозабором города Большой (ближайший крупный населённый пункт). Подключение к канализационной сети 117 домашних хозяйств и общеобразовательной школы в посёлке X, а также 7 жилых домов посёлка Y к установке очистки сточных вод в посёлке X.

А-6. Соблюдает ли организатор проекта требования законодательства по сборам за загрязнение окружающей среды и компенсацию экологического ущерба (которые в Польше являются источниками поступлений в экологические фонды)?

Да / Нет

В. ТЕХНИЧЕСКИЙ ИНЖЕНЕРНЫЙ ПЛАН – ОЧИСТКА СТОЧНЫХ ВОД

В-1. Коллектора канализации и системы очистки стоков

Уже существует	да/нет
Будут построены одновременно с установкой очистки сточных вод	да/нет
Другое (пожалуйста, поясните)	да/нет

В-2. Баланс сточных вод

0 – существующее положение, 1- после выполнения проекта

Экологические показатели	Единицы измерения	0	1
Объём сточных вод	м ³ /год	0	40.981
Нагрузка на установку очистки сточных вод	эквивалент потребления	0	564
ХПК	г/м ³	634	60
БПК ₅	г/м ³	317	15
Азот (общий)	г/м ³	58.7	30
Фосфор (общий)	г/м ³	11.7	1.5
Общее содержание взвешенных веществ	г/м ³	317	25

В-3. Обращение с отходами

Количество шлама после стабилизации и обезвоживания	м ³ /год	0.25
Количество песка	м ³ /год	0.25
Обращение с отходами – описание	Шлам будет передаваться ферме-рам или специализированным организациям для инсинерации.	

В-4. Воздействие на принимающий водный объект

0 – существующее положение, 1- после выполнения проекта

Экологические показатели	Единицы измерения	1
ХПК	г/м ³	8.22
БПК ₅	г/м ³	4.12
Азот (общий)	г/м ³	5.45
Фосфор (общий)	г/м ³	0.14
Общее содержание взвешенных веществ	г/м ³	20.04

В-5. Принимающий водный объект (название): река Рубы

В-6. Информация о расширении канализационной сети

1. Для посёлков и небольших городов	Количество домашних хозяйств, которые будут подсоединены к системе (в приложении приведите полный перечень с указанием их адресов)
2. Для крупных населённых пунктов	Предоставьте детальный водный баланс согласно технической документации (в приложении)

В-7. Юридический статус земельного участка, где находится установка очистки сточных вод (пожалуйста, укажите):

Коммунальная собственность _____

В-8. Получал ли ранее организатор проекта финансирование Фонда? Нет

Названия и коды проектов	Количество и вид финансирования	Дата решения Фонда

С. ФИНАНСОВЫЙ ПЛАН ПРОЕКТА**С-1. Финансовый план**

Источники финансирования	Итого (валюта)	Общие инвестиционные расходы по проекту (начиная с 200__ г.)		
		в том числе		
		Расходы предыдущих периодов	Выделенные средства	Планируемые расходы
Собственные средства	187 500 долл. США		187 500 долл. США	
Кредиты и заимствования (источники)	.....	.....	.....	.....
1.				
2.				
Гранты (источники)				
1.				
2.				
Вид финансирования (укажите соответствующий)				
- прямой грант	.....	.....	.....	.....
- удешевление кредита	312 500 долл. США	.....	.....	312 500 долл. США
- льготный кредит (срок погашения: 8 лет)		.....	.....
- акционерные инвестиции		.....	.....
Всего	500 000 долл. США		187 500 долл. США	312 500 долл. США

С-2. Оценка эксплуатационных затрат, в долл. США/год (в ценах 2005 г.)	30 000 долл. США
---	------------------

С-3. Плановые источники возврата кредита

Источники поступлений	Доля, %
Текущие доходы (тарифные платежи)	100%

С-4. Плановые источники финансирования эксплуатационных затрат

Источники поступлений	Доля, %
Текущие доходы (тарифные платежи)	100%

КОММЕНТАРИЙ ФОНДА

Декларация

Настоящим подтверждаю, что по всем имеющимся у меня сведениям, вся информация, содержащаяся в данной форме описания проекта, правдива и полна. В случае, если представленная информация окажется ложной или неполной, я готов возместить по требованию Фонда его затраты в полном объеме полученных средств, а также уплатить предусмотренный договором штраф и возместить все административные расходы, связанные с рассмотрением данной заявки и погасить задолженность организации, которую я представляю.

ФИО:

Дата:

Подпись:

ТАБЛИЦА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ ОЧИСТКИ СТОЧНЫХ ВОД (заполняется Фондом)					
Критерии	Вопросы в Форме описания проекта	Основание для оценки	Информация достаточна? (Да/Нет)	Оценка (Да/Нет)	Комментарии
1	Соответствуют ли основные цели проекта и ожидаемый экологический эффект политике Фонда и критериям отбора проектов?	A-1; A-4; A-5	Закон об охране окружающей среды, Устав Фонда, Правила предоставления грантов и кредитов		
2	Может ли организатор проекта получать финансирование Фонда?	A-2	Закон об охране окружающей среды, Устав Фонда, Правила предоставления грантов и кредитов		
3	Соответствует ли проект приоритетам и принципам региональной и местной экологической политики?	A-1; A-3; A-4; A-5	Официальные заявления воеводского управления экологии и местных властей		
4	Выполняет ли организатор проекта свои обязанности по сборам за загрязнение и возмещение экологического ущерба?	A-6	Официальное заявление воеводского финансового управления		
5	Существуют ли коллектора и канализационная сеть (или имеется ли реалистичный план их строительства?)	B-1	Заключение технических экспертов Фонда		
6	Нет ли превышения допустимых уровней загрязнения окружающей среды от данных стоков?	B-2	Местный план землеустройства		
7	Известно ли количество образующихся отходов и иловых остатков? Какие методы их утилизации используются?	B-3; B-4; B-5	Заключение городских властей и технических экспертов Фонда		
8	Решены ли вопросы собственности для реализации и проекта и дальнейшей работы?	B-7	Заключение специалистов Фонда		
10	Предусматривает ли финансовый план обеспечение инвестиционных расходов?	C-1, C-3	Заключение финансовых специалистов Фонда		
11	Вкладывает ли организатор проекта существенные собственные средства?	C-1	Правила предоставления грантов и кредитов		
12	Предусматривает ли проект необходимое обслуживание кредита и обеспечение эксплуатационных затрат?	C-2, C-4	Заключение финансовых специалистов Фонда		
13	Соответствует ли предлагаемый организатором проекта вид финансирования положениям Устава Фонда?	C-1	Закон об охране окружающей среды, Устав Фонда, Правила предоставления грантов и кредитов		
14	Соответствуют ли удельные величины экологического эффекта средним достигнутым экологическим показателям на единицу затрат у аналогичных проектов?	B1 / C1, C2	Заключение специалистов Фонда		

Примечание: Если по данным таблицы Фонд приходит к выводу, что предоставленная заявителем информация неполна, заявителю предлагается предоставить недостающие сведения. Если информации достаточно, учитываются ответы на соответствующие требованиям (необходимы ответы "да"). Если все требования удовлетворяются и получены все ответы "да", заявителю предлагается подготовить полную заявку. Если хотя бы один из указанных выше ответов "нет", заявка отклоняется.

В: Форма полной заявки

**ФОРМА ЗАЯВКИ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА
ОЧИСТКИ СТОЧНЫХ ВОД**

(Заполняется заявителем)

КОД ПРОЕКТА (заполняется Фондом)

Заявка состоит из трёх частей:

Часть 'А' – общие сведения

Часть 'В' – технические и экологические показатели

Часть 'С' – экономические и финансовые показатели

**ФОРМА ЗАЯВКИ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА
ОЧИСТКИ СТОЧНЫХ ВОД**

ЧАСТЬ 'А'

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

КОД ПРОЕКТА (заполняется Фондом)

А-1 Информация о заявителе

А-1.1 Полное название			Муниципалитет города X		
А-1.2 Адрес			00-000 Город X, улица X		
А-1.3 Телефон			+48-48-123-4567		
А-1.4 Факс			+48-48-123-4567		
А-1.5 Контактное лицо для работы с Фондом			Джордж Смит, начальник отдела инвестиций, коммунального управления и охраны природы		
А-1.6 Полные имена должности ответственных за проект			Эллен Кертис, мэр города X Джордж Смит, начальник отдела инвестиций, коммунального управления и охраны природы		
А-1.7 Юридический статус заявителя			Орган местного самоуправления		
А-1.8 Планируется ли изменение юридического статуса заявителя или его прав на собственность:			До окончания проекта?		До возвращения кредита?
			НЕТ		НЕТ
А-1.9 Если да, каков будет новый юридический статус?			-		
А-1.10 Размер активов заявителя (для муниципалитетов – размер годового бюджета)			13.2 млн. долл. США		
А-1.11 Учредители, основные учредители:			Муниципалитет; местный государственный бюджет		
А-1.12 Организации / компании, участвующие в проекте			АО "Woodrow", 00-000, г. Соседний; ул. Соседская		
А-1.13 Каково распределение обязанностей?			Подрядная организация выполняет работу согласно договору №XXX от 10 февраля 2005 г.		

А-2 Информация о проекте

А-2.1 Краткое описание проекта и его статус

Строительство канализационных коллекторов и подводящих сетей (самотёчных и напорных) в посёлках X и Y, включая:

- а) поливинилхлоридные канализационные трубы диаметром 250 мм, длина = 535 м
- б) поливинилхлоридные канализационные трубы диаметром 200 мм, длина = 4276 м
- в) поливинилхлоридные канализационные трубы диаметром 160 мм, длина = 3080.5 м
- г) напорные полиэтиленовые трубы диаметром 63 мм, длина = 618.5 м
- е) канализационная насосная станция (3)

Строительство канализационной сети позволит подключить 117 домашних хозяйств и общеобразовательную школу посёлка X, а также 7 жилых домов посёлка Y.

Стоки будут отводиться на установку очистки сточных вод в посёлке X (производительность $Q = 800 \text{ м}^3/\text{сутки}$).

Обоснование и экологический эффект проекта, цели проекта

<p>А-2.2 Причины, требующие выполнения проекта</p>	<p>Охрана водозабора и обеспечение качества воды в принимающем объекте (река Рубы). Ликвидация индивидуальных выгребных ям и ассенизационных ёмкостей. Охрана окружающей природной среды.</p>
<p>А-2.3 Основные цели проекта</p>	<p>Очистка загрязнённых сточных вод посёлков X и Y.</p>
<p>А-2.4 Ожидаемый экологический эффект</p>	<p>Обеспечение качества воды в реке Рубы выше питьевого водозабора города Большой (ближайший крупный населённый пункт). Подключение к канализационной сети 117 домашних хозяйств и общеобразовательной школы в посёлке X, а также 7 жилых домов посёлка Y к установке очистки сточных вод в посёлке X.</p>
<p>А-2.5 Влияние экологического эффекта на здоровье населения (уровень смертности)</p>	<p>Улучшение санитарных и эпидемиологических условий местных жителей. Охрана воды в реке Рубы и бассейне реки Алмазной (который является крупнейшим в стране).</p>
<p>А-2.6 Население, у которого будут улучшены условия</p>	<p>3466 жителей</p>

А-2.7 Календарный план (этап)	Начало	Окончание
Подготовка и проектирование	2000 г.	26 февраля 2004 г.
Закупка оборудования / заключение договоров	--	--
Строительство	10 февраля 2005 г.	30 июня 2005 г.
Пуск и обучение персонала	1 июля 2005 г.	30 сентября 2005 г.
Опытная эксплуатация	1 октября 2005 г.	30 июня 2006 г.
Критические факторы, связанные с реализацией проекта: <ul style="list-style-type: none"> • Местный государственный бюджет служит единственным источником финансирования 		
А-2.8 Статус проекта (уже выполненные этапы и задания):	Дата	
Разработана проектная документация на строительство, получены необходимые разрешения	30 февраля 2004 г.	
Выполнено в 2004 г.: <ul style="list-style-type: none"> - Канализационный коллектор из поливинилхлоридных труб, диаметр 200-315, длина = 3705 м - Напорный коллектор из поливинилхлоридных труб, диаметр 160-200, длина = 981 м - Канализационная насосная станция (2 станции) - Установка очистки сточных вод в посёлке X, производительность 800 м³/сутки (1) – пуск установки очистки сточных вод состоится до 30 сентября 2005 г. 	30 сентября 2004 г.	
Открытые торги на заключение контракта на выполнение работ (поставку канализационных труб) в соответствии с Законом о государственных закупках	30 ноября 2004 г.	
Выбор подрядной организации и подписание договора	10 февраля 2005 г.	
А-2.9 Этапы и задания, которые необходимо выполнить для реализации проекта	Срок	
Строительство канализационной системы согласно заявке	До 30 июня 2005 г.	
Подключение к канализационной сети 117 домашних хозяйств и общеобразовательной школы в посёлке X, а также 7 жилых домов посёлка Y	До 30 июня 2005 г.	

ЧАСТЬ 'В'
ТЕХНИЧЕСКИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ
ОЧИСТКИ СТОЧНЫХ ВОД

КОД ПРОЕКТА (заполняется Фондом)

Часть 'В' заявки по очистке сточных вод состоит из четырёх частей (заполняются заявителем):

Часть 1. Территория проекта

Часть 2 Описание канализационных сетей

Часть 3 Предложенная технология

Часть 4 Ожидаемый экологический эффект

Часть 1 – Территория проекта

0 – существующее положение, 1- после выполнения проекта

U	Данные заявителя	Единицы измерения	0	1	
U ₁	Количество жителей (на территории проекта)	чел.	1915	1930	
U ₂	Количество жителей, подключённых к водопроводной сети	чел.	1816	1840	
U ₃	Количество жителей, подключённых к канализационной сети	чел.	0	858	
U ₄	Тариф за водоснабжение – для промышленности	Долл. США/м ³	0.59 долл. США	0.59 долл. США	
U ₅	Тариф за канализацию – для промышленности	Долл. США/м ³	0.59 долл. США	0.59 долл. США	
U ₆	Доля очищенных сточных вод	%	0	46.6	
U ₇	Численность населения данной территории согласно плану застройки	Жителей	2500		
U ₈	Форма собственности канализационной системы (до и после)				
	Государственная собственность				
	Коммунальное предприятие		Да	Да	
	Другое (укажите)				
U ₉	Форма собственности станции очистки сточных вод (до и после)				
	Государственная собственность				
	Коммунальное предприятие		Да	Да	
	Другое (укажите)				
U ₁₀	Продукция производства или предприятия (укажите вид продукции и единицы её измерения)				
	Тип	X	X/сутки		
	„	Y	Y/сутки		
	„	Z	Z/сутки		
U ₁₁	Удельные показатели образования сточных вод				
	U _{11.1}	Коммунальные нужды, $1000 \cdot (k_5 \text{ или } k_6) / (U_3 \cdot 365)$	л/чел.	150	150
	U _{11.2}	Промышленность, $1000 \cdot k_{6,2} / U_{10}$	л/ед.		

Часть 2 – Описание канализационных сетей

0 – существующее положение, 1- после выполнения проекта

К		Техническая характеристика канализационных сетей	Единицы измерения	0	1
К ₁		Общая длина системы	погонные м	3705	11597
К _{1.1}	Часть смешанных стоков		%	--	--
К _{1.2}	Несмешанные стоки – коммунальные или промышленные		%	100	100
К ₂		Канализационная насосная станция (КНС)	количество	2	5
К ₃		Общая производительность КНС	м ³ /с	0.045	0.055
К ₄		Длина напорных сетей	погонные м	981	1599
К ₅		Количество смешанных стоков	тыс. м ³ /год	--	--
К _{5.1}	- в том числе, дождевые и снеговые воды		%		
К _{5.2}	- в том числе, коммунальные стоки		%		
К _{5.3}	- в том числе, промышленные стоки		%		
К _{5.4}	- другое (укажите)		%		
К ₆		Количество несмешанных стоков	тыс. м ³ /год	0	40981
К _{6.1}	- в том числе, коммунальные стоки		%	0	100
К _{6.2}	- в том числе, промышленные стоки		%	--	--
К _{6.3}	- другое (укажите)		%	--	--

Часть 3 – Предложенная технология

0 – неочищенные стоки, 1 – после очистки / ил после стабилизации

Т	Технические показатели	Единицы измерения	0	1
Часть с несмешанными стоками:				
T ₁	Количество очищаемых сточных вод	тыс. м ³ /год	0	40.981
	T _{1.1} в том числе, хоз.-бытовые стоки	%	0	100
	T _{1.2} в том числе, промышленные стоки	%	--	--
	T _{1.3} в том числе, другие стоки	%	--	--
T ₂	Производительность установки очистки сточных вод	м ³ /сутки	0	800
Часть со смешанными стоками:				
T ₃	Производительность установки очистки сточных вод	м ³ /сутки	--	--
	T _{3.1} Производительность механического фильтра (первичная очистка) при ливневой нагрузке	м ³ /сутки		
	T _{3.2} Производительность биологического фильтра (тонкая очистка) при ливневой нагрузке	м ³ /сутки		
T ₄	Количество шлама после стабилизации и обезвоживания	тыс. м ³ /год	0	0.25
T ₅	Количество переносимого кислорода	кг O ₂ /ч	0	7.23
T ₆	Потребление электроэнергии	кВт*ч/сутки	0	101
T ₇	Удельное потребление электроэнергии T ₆ / T ₃	кВт*ч/м ³	0	0.9
T ₈	<i>Тип и наименование технологии</i>	<i>Описание</i>		
T _{8.1}	Механическая (первичная) система очистки	Автоматический барабанный фильтр. Анаэробный улавливатель-осадитель		
T _{8.2}	Биологическая (тонкая) система очистки	Камера с низким содержанием кислорода (трёхстадийная денитрификация) активного ила		
T _{8.3}	Дополнительная очистка (третичная)	Осаждение фосфорсодержащих соединений сульфатом железа. Нейтрализация с использованием железосодержащего коагулянта РІХ флокулянта PEL		
T _{8.4}	Система аэрации	Контактный вентиляторный аэратор (нитрификация)		
T _{8.5}	Предварительное обезвоживание ила	Вертикальный осадитель (осветлитель)		
T _{8.6}	Стабилизация ила	Кислородная камера для стабилизации ила		
T _{8.7}	Обезвоживание ила после стабилизации	Фильтр-пресс или сгуститель. Участок размещения ила		
T _{8.8}	Утилизация ила	Передаётся фермерам или специализированным организациям на инсинерацию		
T _{8.9}	Автоматизация	Процесс полностью автоматизирован		
T ₉	Сточных вод на чел. T ₃ / U ₃ или T ₃ / U ₁₀	м ³ /чел. (или ед.изм. U ₁₀)	0	0.93

Часть 4 – Ожидаемый экологический эффект

0 – существующее положение, 1- после выполнения проекта

Е	Экологические показатели	Единицы измерения	0	1
<i>Характеристика стоков</i>				
E ₁	Нагрузка на установку очистки сточных вод	Эквивалент потребления	0	564
E ₂	ХПК	г/м ³	634	60
E ₃	БПК ₅	г/м ³	317	15
E ₄	Азот (общий)	г/м ³	58.7	30
E ₅	N – NH ₄	г/м ³	29.4	5
E ₆	Фосфор (общий)	г/м ³	11.7	1.5
E ₇	Общее содержание взвешенных веществ	г/м ³	317	25
<i>Характеристика ила</i>				
E ₈	Органические соединения	%	--	--
E ₉	Сухая масса	%	--	--
E ₁₀	Общее содержание тяжёлых металлов	г/т	--	--
E ₁₁	Токсичные органические соединения	г/т	--	--
<i>Принимающий водный объект (название):</i>		Ручей Яблочный – впадает в реку Рубы, Qср. (средний объёмный расход) = 0.025 м ³ /с		
E ₁₂	Требуемый класс качества воды (класс 1 наиболее жёсткий)		1	1
E ₁₃	Средний минимальный расход	м ³ /с	0.0075	0.0088
E ₁₄	Коэффициент разбавления Q/ALF (отношение количества стоков к среднему объёмному расходу при маловодье)		3.33	2.84
<i>Выпуск в принимающий водный объект (увеличение концентрации после смешения)</i>				
E ₁₅	ХПК	г/м ³	8.0	8.22
E ₁₆	БПК ₅	г/м ³	4.0	4.12
E ₁₇	Азот (общий)	г/м ³	5.0	5.45
E ₁₈	N – NH ₄	г/м ³	1.0	1.31
E ₁₉	P Общая	г/м ³	0.1	0.14
E ₂₀	Общее содержание взвешенных веществ	г/м ³	20.0	20.04

ЧАСТЬ 'С'

ФИНАНСОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ
(Заполняется заявителем)

КОД ПРОЕКТА (заполняется Фондом)

С.1 Инвестиционные расходы (см. Таблицу С.7В)		
Общие инвестиционные расходы:	507,688.50 долл. США	
Капиталовложения в основные средства:	507,688.50 долл. США	
С.2 Кредит или грант, запрашиваемый в Фонде (см. Таблицы С.6А и С.6В)		
Сумма гранта	0	
Сумма кредита	312,500 долл. США	
Льготный период отсрочки возврата кредита	6 месяцев	
Срок возврата кредита	9 лет	
Ссудный процент по кредиту	4 %	
С.3а) Предлагаемый график перечислений Фонда по кредиту/гранту (зачеркните ненужное)		
Сумма перечисления (долл. США)	Дата перечисления (день, месяц, год)	Назначение перечисления
109,375 долл. США	До 30 апреля 2005 г.	Строительство канализационных коллекторов и насосной станции
156,250 долл. США	До 30 мая 2005 г.	Строительство канализационных коллекторов и насосной станции
46,875 долл. США	До 30 июня 2005 г.	Строительство канализационных коллекторов и насосной станции
С.3 б) Предлагаемый график погашения кредита (без учёта ссудных процентов)		
#	Основная сумма кредита (долл. США)	Дата возвращения Фонду основной суммы кредита (день, месяц, год)
1	31,250 долл. США	31 декабря 2005 г.
2	31,250 долл. США	31 декабря 2006 г.
3	31,250 долл. США	31 декабря 2007 г.
4	31,250 долл. США	31 декабря 2008 г.
5	31,250 долл. США	31 декабря 2009 г.
6	31,250 долл. США	31 декабря 2010 г.
7	31,250 долл. США	31 декабря 2011 г.
8	31,250 долл. США	31 декабря 2012 г.
9	62,500 долл. США	31 декабря 2013 г.

С.4 Прогноз эксплуатационных затрат нового инвестиционного проекта (см. Таблицы С.9А и С.9В) - основные статьи эксплуатационных затрат (используйте прогнозные цены за энергию, предоставленные Фондом)

Статьи затрат	Ед. изм.	Цена за ед. изм.	Годовое потребление	Стоимость за год
Топливо/энергоносители: Электроэнергия, используемая на насосной станции и установке очистки сточных вод	кВт*ч	0.15 долл. США	36865	5529.75 долл. США
Сырьё и материалы:				
а) приобретение хим. веществ				
- PIX (коагулянт)	т	225.00 долл. США	2.4	550.00 долл. США
- PEL (флокулянт полиэлектролит)	кг	7.81.00 долл. США	28.9	226.00 долл. США
б) приобретение извести	т	93.75 долл. США	1.4	133.13 долл. США
с) приобретение хлорированной извести	т	109.38 долл. США	1.1	120.31 долл. США
Заработная плата (включая социальные отчисления)	Занятых полный рабочий день – 1 чел.	781.25 долл. США	12 месяцев	9375.00 долл. США
Ремонт насосной станции				625.00 долл. США
Вывоз ила				2907.81 долл. США
Накладные расходы, налоги, страховка, другое				3750.00 долл. США

С.5 Прогноз доходов, получаемых при реализации нового инвестиционного проекта (см. Таблицы С-9А и С.9В) - основные статьи доходов и полученная экономия (используйте прогнозные цены за энергию, предоставленные Фондом)

Виды поступлений или экономии средств	Ед. изм.	Цена за ед. изм.	Годовой объём, ед. изм.	Поступления за год
Платежи населения за канализационные услуги – домашние хозяйства	м ³	0.9375 долл. США	40495 м ³	37964.06 долл. США
Экономия средств при отводе и транспортировке сточных вод общеобразовательной школы	м ³	3.125 долл. США	486 м ³	1518.75 долл. США
				ИТОГО: 39482.81 долл. США

Дополнительные финансовые источники в случае нехватки оборотных средств (см. Таблицы С.10А и С.10В):

Нет необходимости

Финансовое обеспечение

Долговое обязательство или залог недвижимости (“закладная”)

С.6А График предоставления Фондом гранта/кредита и возвращения кредита, поквартально (долл. США)

Наименование	I	II	III	IV	ИТОГО за 1 год	I	II	III	IV	ИТОГО за 2 год
I Размер кредита/гранта	109375	203125	0	0	312500					
II Сумма долга на начало периода	0	109375	312500	312500	XXXXXXX	281250	281250	281250	281250	XXXXXXX
III Возврат кредита	1093.75	3125	3125	34375	41718.75	2812.5	2812.5	2812.5	34062.5	42500
1 Проценты	1093.75	3125	3125	3125	10468.75	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	11250
2 Основная сумма	0	0	0	31250	31250	0	0	0	31250	31250
IV Сумма долга на конец периода	109375	312500	312500	281250	XXXXXXX	281250	281250	281250	250000	XXXXXXX

С.6В График предоставления Фондом гранта/кредита и возвращения кредита, по годам (долл. США)

Наименование	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	ИТОГО
I Кредит/грант	312500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	312500
II Сумма долга на начало периода	0	281250	250000	218750	187500	125000	93750	62500	62500	0	XXXXXXX
III Возврат кредита	41718.75	42500	41250	40000	38750	37500	36250	35000	65000	0	377968.80
1 Проценты	10468.75	11250	10000	8750	7500	6250	5000	3750	2500	0	65468.75
2 Основная сумма	31250	31250	31250	31250	31250	31250	31250	31250	62500	0	312500
IV Сумма долга на конец периода	281250	250000	218750	187500	156250	125000	93750	62500	0	0	XXXXXXX
V NPV/ЧПС средств Фонда при 7% учётной ставке (рассчитывается Фондом)											

N.B! При определении NPV/ЧПС для средств Фонда, вложенных в проект, используются стандартные методы расчёта. Предоставление кредита или гранта рассматриваются как расходы, а возврат кредита – как доход.

С.7А График инвестиционных расходов, поквартально (долл. США)

Из средств Фонда										
Всего инвестиций:										
Наименование	I	II	III	IV	ИТОГО за 1 год	I	II	III	IV	ИТОГО за 2 год
I Подготовка и проектирование	0.00	0.00	0	0	0.00					
	0.00	0.00	0	0	0.00					
II Затраты (1+2+3+4)	109375	203125	0	0	312500					
	158322.96	349345.51	0	0	507668.47					
1 Приобретение и подготовка земельного участка	0.00	0.00	0	0	0.00					
	0.00	0.00	0	0	0.00					
2 Строительство и монтажные работы	109375	203125	0	0	312500					
	158322.96	349345.51	0	0	507668.47					
3 Приобретение машин и оборудования	0.00	0.00	0	0	0.00					
	0.00	0.00	0	0	0.00					
4 Нематериальные активы	0.00	0.00	0	0	0.00					
	0.00	0.00	0	0	0.00					
III Пусковые работы	0.00	0.00	0	0	0.00					
	0.00	0.00	0	0	0.00					
IV Непредвиденные расходы	0.00	0.00	0	0	0.00					
	0.00	0.00	0	0	0.00					
V Увеличение оборотного капитала (5+6-7)	0.00	0.00	0	0	0.00					
	0.00	0.00	0	0	0.00					
5 Изменение дебиторской задолженности (увеличение +, уменьшение -)	0.00	0.00	0	0	0.00					
	0.00	0.00	0	0	0.00					
6 Изменение материально-производственных запасов (увеличение +, уменьшение -)	0.00	0.00	0	0	0.00					
	0.00	0.00	0	0	0.00					
7 Изменение долговых обязательств (увеличение +, уменьшение -)	0.00	0.00	0	0	0.00					
	0.00	0.00	0	0	0.00					
VI Итого инвестиционных расходов (I+II+III+IV+V)	109375	203125	0	0	312500					
	158322.96	349345.51	0	0	507668.47					
VII Инвестирование в основные средства (II+IV)	109375	203125	0	0	312500					
	158322.96	349345.51	0	0	507668.47					

С.7В График инвестиционных расходов, по годам (долл. США)

		Из средств Фонда:										
		Всего инвестиций:										
	Наименование	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	ИТОГО
I	Подготовка и проектирование	0.00	0									0.00
		0.00	0									0.00
II	Затраты (1+2+3+4)	312500	0									312500
		507558.47	0									507558.47
1	Приобретение и подготовка земельного участка	0.00	0									0.00
		0.00	0									0.00
2	Строительство и монтажные работы	312500	0									312500
		507558.47	0									507558.47
3	Приобретение машин и оборудования	0.00	0									0.00
		0.00	0									0.00
4	Нематериальные активы	0.00	0									0.00
		0.00	0									0.00
III	Пусковые работы	0.00	0									0.00
		0.00	0									0.00
IV	Резервирование	0.00	0									0.00
		0.00	0									0.00
V	Увеличение оборотного капитала (5+6-7)	0.00	0									0.00
		0.00	0									0.00
5	Изменение дебиторской задолженности (увеличение +, уменьшение -)	0.00	0									0.00
		0.00	0									0.00
6	Изменение материально-производственных запасов (увеличение +, уменьшение -)	0.00	0									0.00
		0.00	0									0.00

С.8В Источники финансирования, по годам (долл. США)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	ИТОГО	%
I												
Собственные средства заявителя	195168.47	0									195168.47	38.44
II												
Средства Фонда	312500.00	0									312500.00	61.56
III												
Другие кредиты/гранты	0.00	0									0.00	0.00
-												
-												
-												
-												

С.9А Прогноз поступлений/экономию средств и затрат, поквартально (долл. США)

	Наименование	I	II	III	IV	ИТОГО за 1 год	I	II	III	IV	ИТОГО за 2 год
I	Текущие ПОСТУПЛЕНИЯ (1+2)	0.0	0.0	0.0	9 870.6	9 870.6	10 383.3	10 383.3	10 383.3	10 383.3	41 533.1
1	Поступления от продажи товаров и услуг	0.0	0.0	0.0	9 490.9	9 490.9	9 965.6	9 965.6	9 965.6	9 965.6	39 862.5
2	Другие доходы и экономия средств (например, сокращение платежей за загрязнение, снижение текущих затрат)	0.0	0.0	0.0	379.7	379.7	417.7	417.7	417.7	417.7	1 670.6
II	ЗАТРАТЫ (3+4+5)	1 093.8	3 125.0	3 125.0	8 773.1	16 166.9	8 783.4	8 783.4	8 783.4	8 783.4	35 133.8
3	Текущие затраты по новому проекту (без учёта амортизации и выплаты процентов по кредиту)	0.0	0.0	0.0	5 648.1	5 648.1	5 970.9	5 970.9	5 970.9	5 970.9	23 883.8
4	Амортизация новых основных фондов	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5	Проценты (по кредитам, привлечённым для финансирования проекта)	1 093.8	3 125.0	3 125.0	3 125.0	10 468.8	2 812.5	2 812.5	2 812.5	2 812.5	11 250.0
III	Доход по инвестиции до налогообложения (I-II)	-1 093.8	-3 125.0	-3 125.0	1 097.5	-6 246.3	1 599.8	1 599.8	1 599.8	1 599.8	6 399.4
6	Увеличение подоходного налога и других начислений на доходы	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IV	Доход после налогообложения – чистая прибыль (III-6)	-1 093.8	-3 125.0	-3 125.0	1 097.5	-6 246.3	1 599.8	1 599.8	1 599.8	1 599.8	6 399.4

Принятые допущения, прогнозные цены и т.п., использованные при расчёте отдельных статей поступлений и затрат (если не указаны в С.5):

- **Доходы:** В 2005 г. за отвод сточных вод = 40495 м³ x 0.9375 долл. США/м³ = 37964.06 долл. США/год или после деления на 4 квартала = 9490.9 долл. США/квартал (эксплуатация в первый отчётный год).
- Снижение платежей за сбросы общеразработательной школы = (486 м³ x 3.125 долл. США/м³) = 1518.75 долл. США или после деления на 4 квартала = 379.7 долл. США/квартал.
- **Затраты:** В 2005 г. из С.5. электроэнергия = 36865 кВт*ч x 0.15 долл. США/кВт*ч = 5529.7 долл. США / 4 квартала = 1382.5 долл. США/квартал (эксплуатация начинается с IV квартала первого отчётного года).
- Приобретение сырья и материалов, текущие ремонты, оплата услуг, налоги, страхование = (17062.81 долл. США / 4 квартала) = 4265.7 долл. США/квартал.
- **Доходы:** В 2006 г. за отвод сточных вод = 40495 м³ x 0.9843 долл. США/м³ = 39862.19 долл. США/год или после деления на 4 квартала = 9965.55 долл. США/квартал.
- Снижение платежей за сбросы общеразработательной школы = (486 м³ x 3.125 долл. США/м³ x 1.1) = 1670.63 долл. США или после деления на 4 квартала = 417.66 долл. США/квартал.
- **Затраты:** В 2006 г. из С.5. электроэнергия = 36865 кВт*ч x 0.1619 долл. США/кВт*ч = 5967.5 долл. США / 4 квартала = 1491.88 долл. США/квартал.
- Приобретение сырья и материалов, текущие ремонты, оплата услуг, налоги, страхование = (17062.81 долл. США x 1.05 / 4 квартала) = 4479.06 долл. США/квартал.

Примечание: Пуск установки очистки сточных вод в посёлке X намечен на IV квартал 2005 г.

С.9В Прогноз поступлений/экономики средств и затрат, по годам (долл. США)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	ИТОГО
I	9870.6	41533.1	43597.8	46312.7	48413.3	50533.8	52676.6	54843.9	56405.3	0.0	404187.0
1	9490.9	39862.5	41760.5	44291.4	46189.7	48087.8	49985.9	51884.2	53149.7	0.0	384702.7
2	379.7	1670.6	1837.5	2021.3	2223.6	2445.9	2690.6	2959.7	3255.6	0.0	19484.5
II	16116.9	35133.8	35205.6	35345.5	35486.3	35710.9	36010.6	36284.1	36573.6	0.0	301867.2
3	5648.1	23883.8	25205.6	26595.5	27986.3	29460.9	31010.6	32534.1	34073.6	0.0	236398.4
4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
5	10468.8	10937.5	10000.0	8750.0	7500.0	6250.0	5000.0	3750.0	2500.0	0.0	65156.3
III	-6246.3	6399.4	8392.3	10967.2	12927.0	14822.8	16665.9	18559.8	19831.7	0.0	102320.0
6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
IV	-6246.3	6399.4	8392.3	10967.2	12927.0	14822.8	16665.9	18559.8	19831.7	0.0	102320.0

С.10А Прогноз движения денежной наличности, поквартально (долл. США)

	Наименование	Источник данных	I				II				III				IV				ИТОГО за 2 год		
			I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	ИТОГО за 1 год	ИТОГО за 2 год	
I	ПОСТУПЛЕНИЯ		109375	203125	0	9870.6	322370.6	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	41533.1	41533.1	
1	Доход от основной деятельности	С.9А.1	0.0	0.0	0.0	9870.6	9870.6	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	10383.3	41533.1	41533.1	
2	Увеличение основных средств организатора проекта																				
3	Кредиты и гранты																				
	- Краковского Фонда	С.8А.П	109375	203125	0.00	0.00	312500	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	-	С.8А.П																			
4	Другие доходы проекта																				
II	ОТЧИСЛЕНИЯ		160510.5	355595.5	6250	43148.1	565504.1	11595.9	11595.9	11595.9	11595.9	11595.9	11595.9	11595.9	11595.9	11595.9	11595.9	42845.9	77633.8	77633.8	
5	Инвестиции в основные средства	С.7А.П	158322.96	349345.51	0	0	507668.47														
6	Изменения оборотного капи-тала (рост +, уменьшение -)	С.7А.В																			
7	Текущих затрат нового инвестиционного проекта (без амортизации и уплаты процентов)	С.9А.3	0.0	0.0	0.0	5648.1	5648.1	5970.9	5970.9	5970.9	5970.9	5970.9	5970.9	5970.9	5970.9	5970.9	5970.9	5970.9	23883.8	23883.8	
8	Возврат основной суммы кредита																				
	- Краковскому Фонду	С.6А.2	0	0	0	31250	31250	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
9	Выплата процентов по кредитам	С.9А.5	1093.8	3125.0	3125.0	3125.0	10468.8	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	11250.0	11250.0	
	- Краковскому Фонду	С.6А.1	1093.75	3125	3125	3125	10468.75	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	2812.5	11250	11250	
10	Увеличение подоходного налога и других начислений на доходы	С.9А.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
11	Другое отчисления по проекту (вкл. выплату дивидендов)																				
III	ЧИСТЫЙ ДЕНЕЖНЫЙ ПОТОК (I-II)		-51135.51	-152470.5	-6250	-33277.5	-243133.5	-1212.6	-1212.6	-1212.6	-1212.6	-1212.6	-1212.6	-1212.6	-1212.6	-1212.6	-1212.6	-32462.6	-36101	-36101	
IV	АККУМУЛИРОВАННЫЙ ЧИСТЫЙ ДЕНЕЖНЫЙ ПОТОК		-51135.51	-203606	-209856	-243133.5	XXXX	-244346.1	-245558.7	-246771.3	-2479233.9	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX

С.10В. Прогноз движения денежной наличности, по годам (долл. США)

	Наименование	Источник данных	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	ИТОГО
I	ПОСТУПЛЕНИЯ		322370.6	41533.1	43597.8	46312.7	48413.3	50533.8	52676.6	54843.9	56405.3	0	716687
1	Доход от основной деятельности	С.9В.1	9870.6	41533.1	43597.8	46312.7	48413.3	50533.8	52676.6	54843.9	56405.3	0.0	404187.0
2	Увеличение основных средств организатора проекта и пр.												0
3	Кредиты и гранты	С.8В.Ш	312500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	312500
4	- Краковского Фонда	С.8В.П	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	-												
5	Другие доходы проекта												
II	ОТЧИСЛЕНИЯ		554925.37	66071.3	66455.6	66595.5	66736.3	66960.9	67260.6	67534.1	99073.6	0	1121613
6	Инвестиции в основные средства	С.7В.УП	507558.47	0	0	0	0	0	0	0	0	0	507558.47
7	Изменения оборотного капитала (рост +, уменьшение -)	С.7В.У	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	Текущих затрат нового инвестиционного проекта (без амортизации и уплаты процентов)	С.9В.3	5648.1	23883.8	25205.6	26595.5	27986.3	29460.9	31010.6	32534.1	34073.6	0.0	236398.4
9	Возврат основной суммы кредита												
	- Краковскому Фонду	С.6В.2	31250	31250	31250	31250	31250	31250	31250	31250	62500	0	312500
10	Выплата процентов по кредитам	С.9В.5	10468.8	10937.5	10000.0	8750.0	7500.0	6250.0	5000.0	3750.0	2500.0	0.0	65156.3
	- Краковскому Фонду	С.6В.1	10468.75	11250	10000	8750	7500	6250	5000	3750	2500	0	65468.75
11	Увеличение подоходного налога и других начислений на доходы	С.9В.6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	Другие отчисления по проекту (включая выплату дивидендов)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III	ЧИСТЫЙ ДЕНЕЖНЫЙ ПОТОК (I-II)		-232554.8	-24538	-22858	-20283	-18323	-16427	-14584	-12690	-42668	0	-404926
IV	АККУМУЛИРОВАННЫЙ ЧИСТЫЙ ДЕНЕЖНЫЙ ПОТОК		-232554.77	-257093	-279951	-300234	-318557	-334984	-349568	-362258	-404926		-404926
V	NPV/ЧПС инвестиции при 7% учётной ставке:	-336 593.78 долл. США											
VI	NPV/ЧПС инвестиции при 15% учётной ставке:	-285373.84 долл. США											
VII	Внутренняя норма прибыли после налогообложения	--											
VIII	Внутренняя норма прибыли до налогообложения	--											

**Контрольный перечень вопросов для проверки правильности заполнения
Части "С" заявки**

№	Вопросы	Основание для вывода	Да/Нет
1	Приемлема ли запрашиваемая сумма гранта/кредита для Фонда?	Решение Наблюдательного Совета, Положение о выделении грантов/кредитов Фонда	
2	Соответствуют ли практике Фонда льготный период и срок возвращения кредита?	Положение о выделении грантов/кредитов Фонда	
3	Достаточно ли велико доленое участие организатора проекта?	Положение о выделении грантов/кредитов Фонда	
4	Надёжен ли источник дополнительного финансирования в случае дефицита оборотных средств?	Заключение финансовых специалистов Фонда или Банка	
5	Разработаны ли обоснованный бизнес план и технико-экономическое обоснование выполнения проекта?	Заключение финансовых специалистов Фонда	
6	Обоснованы ли принятые допущения в финансовом анализе, используются ли современные методы расчёта?	Заключение финансовых специалистов Фонда	
7	Верно ли заполнены таблицы по использованию гранта/кредита, возврата кредита?	Заключение финансовых специалистов Фонда	
8	Содержат ли таблицы С6-С10 данные только по проекту (а не о заявителе/организаторе проекта)?	Собеседование с организатором проекта	
9	Соответствуют ли в целом данные в форме заявки и в предыдущей форме описания проекта?	Заключение финансовых специалистов Фонда	

**Итоговые финансовые показатели проекта
(обобщение данных Части 'С' заявки)**

№	Социальная величина NPV/ЧПС	Источник данных	Сумма в злотых	Весовой коэффициент	Значение × Весовой коэффициент
1	NPV/ЧПС средств Фонда в проекте (*)	С.6.В			
2	NPV/ЧПС инвестиций проекта в целом (**)	С.10.В			
3	Обобщённый показатель NPV/ЧПС				

(*) - укажите абсолютные значения этого показателя

(**) - Если $NPV/ЧПС_{20\%} \leq 0$ то $NPV/ЧПС_{инвест.} = - NPV/ЧПС_{20\%}$

Если $NPV/ЧПС_{20\%} > 0$ то $NPV/ЧПС_{инвест.} = NPV/ЧПС_{10\%}$

Примечание: NPV/ЧПС в обоих случаях рассчитывается до налогообложения.

ПРИЛОЖЕНИЕ V: КОНТРОЛЬНЫЕ ТАБЛИЦЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ СООТВЕТСТВИЯ ОБРАЗЦАМ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ РАСХОДАМИ

Эти контрольные таблицы являются составной частью документа ОЭСР "Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами в странах с переходной экономикой", подготовленного СРГ ПДООС ОЭСР. Они были представлены на 5-й Конференции Министров охраны окружающей среды - "Окружающая среда для Европы", состоявшейся в мае 2003 г. в Киеве, Украина (Kiev.Conf/2003/Inf/13).

Приведенные ниже контрольные таблицы можно использовать для определения эффективности программ государственных природоохранных расходов, сравнивая их с образцами лучшей практики УГРП. В каждой из трех контрольных таблиц содержатся пять основных принципов, которые описываются в правой колонке таблицы. Проверяющие могут присвоить каждому принципу одну из трех оценок: "нуль", если не применяется ни один из образцов лучшей практики, "единица", если применяются некоторые, но не все образцы лучшей практики, и "два", если применяются все образцы. Сфера и масштабы применения рациональных методов оцениваются присвоением оценки "да", "нет" или "применяются частично". Таким образом, любая конкретная программа или ее учреждение-исполнитель может набрать максимум 10 баллов по каждому аспекту контрольных показателей. Для наглядного представления результатов оценки эффективности строится треугольник показателей эффективности, для чего по каждому аспекту наносятся баллы оценки по трем осям графика, приведенного на рисунке 12 в конце главы 6.

Контрольная таблица 1. Показатели природоохранной эффективности

Принцип	Образцы лучшей практики
1. Дополняющий характер и согласованность с другими инструментами природоохранной политики	<ul style="list-style-type: none"> • Государственные средства не являются постоянной заменой слабой природоохранной политике; они не расходуются на достижение таких природоохранных целей, которые могли бы быть достигнуты с помощью административных или экономических инструментов или путем отмены экологически вредных субсидий. • Государственные средства не расходуются на природоохранные проекты, которые были бы осуществлены в любом случае (например, проекты, которые имеют высокий коэффициент окупаемости с поправкой на риск и могли бы быть финансированы частным образом). • Государственные природоохранные расходы усиливают другие инструменты осуществления политики и согласуются с их заявленными целями. • Регулярные текущие расходы учреждений администрации и правоприменения в сфере охраны окружающей среды финансируются в рамках регулярного бюджетного процесса. Внебюджетные или специальные программы расходования обычно бывают сосредоточены на финансировании инвестиций в основные фонды или четко определенных неинвестиционных проектов, которые не являются регулярной функцией администрации. Финансовая помощь по оплате текущих расходов

негосударственных субъектов предоставляется только в исключительных обстоятельствах и только в строго ограниченный период, в течение которого размер помощи уменьшается.

- Внешние аудиторы периодически проверяют природоохранную добавленную стоимость государственных расходов; предусматривается поэтапное прекращение использования государственных средств после того, как они выполняют свою роль.

2. Хорошо продуманные и четко очерченные рамки программной деятельности

- Государственные средства расходуются в рамках изложенной в письменном виде и открытой для широкой публики программы расходов, утвержденной соответствующими органами власти.
- В программе расходов имеются конкретные, поддающиеся количественному измерению и ограниченные определенными сроками цели, указываются субъекты, получающие выгоду от этих расходов и имеющие на это право, конкретные потребности в финансовых средствах, приемлемые типы проектов и набор письменных правил, регламентирующих принятие решений о финансировании, которые позволяют достичь целей при наименьших затратах.
- Программа расходов принимается в рамках более широкой программы или политики охраны окружающей среды, представляющей собой заявленный приоритет и разработанной в ходе политического процесса с широким участием заинтересованных партнеров.
- Программа природоохранных расходов содействует устойчивому развитию; в программу государственных природо-охранных расходов интегрируются более широкие экономические, социальные цели и задачи уменьшения бедности, не подрывая при этом ее природоохранной эффективности.

3. Надлежащий учет природоохранных эффектов

- Для запроса количественной и качественной информации о природоохранных эффектах проекта используются стандартные формы заявок. По получении этой информации проверяется ее точность и достоверность.
- Индикаторы природоохранных эффектов недвусмысленны и используются в качестве основных критериев при оценке и отборе проектов.
- Природоохранные эффекты отслеживаются на протяжении всего цикла проекта и после выполнения проекта; природоохранные данные на уровне проекта хранятся в открытой для широкой публики базе данных, которая позволяет проводить их однозначную проверку и анализ после выполнения работ.
- Если проект не достиг предполагаемых эффектов, указанных в заявке или в контракте на финансирование, на бенефициаров налагаются действенные договорные санкции, пропорциональные нарушению.
- Существенным образом обобщенная информация о достигнутых природоохранных эффектах периодически подается в руководящие органы и представляется общественности, проверяется внешними аудиторами и используется в качестве индикатора эффективности проекта.

4. Получение максимальных природоохранных эффектов от имеющихся средств

- От заявителей в стандартной форме заявки запрашивается количественная информация о затратах на весь цикл проекта (инвестиции, эксплуатационные расходы и текущий ремонт), которая затем проверяется; данные о затратах на уровне проекта отслеживаются и хранятся в базе данных в таком формате, который дает возможность проводить однозначную проверку и анализ после завершения проекта.
 - Критерии отбора проектов служат гарантией того, что на ограниченные государственные средства будет достигнут максимальный
-

природоохранный эффект. Однозначный индикатор эффективности затрат (удельные издержки в течение всего срока проекта по достижению природоохранных эффектов) и доля помощи из государственных средств образуют ядро количественной основы для оценки, назначения баллов, ранжирования и отбора проектов.

- Количественная информация об эффективности затрат периодически представляется в руководящие органы и общественности и подлежит периодическим проверкам внешних независимых экспертов. Ключевым индикатором эффективности является показатель эффективности затрат.

5. Привлечение дополнительных финансовых средств из частных и зарубежных источников

- Государственные средства покрывают меньше 100 % затрат на осуществление проекта; принципиально требуется совместное финансирование другими источниками или бенефициаров за счёт их нераспределённой прибыли.
 - Привлечение частных и зарубежных финансовых средств является формальным требованием и индикатором эффективности проекта.
 - Государственные средства не ведут к искажению конкуренции на финансовых рынках и не препятствуют развитию частных финансовых учреждений. Финансовые продукты, используемые в программах природоохранных расходов, не конкурируют с финансовыми продуктами, предлагаемыми частными финансовыми учреждениями.
 - Требуется полный финансовый план проекта; подвергаются проверке обязательства предоставить финансирование из других источников. Никакие выплаты не производятся до тех пор, пока не будут получены достаточные гарантии полного финансирования проекта.
-

Контрольная таблица 2. Показатели налогово-бюджетной дисциплины

Принцип	Образцы лучшей практики
1. Налогово-бюджетная дисциплина в поступлениях	<ul style="list-style-type: none"> • Все источники поступлений четко определены в законодательстве. • Если поступления, которыми распоряжается программа, прямо или косвенно образуются за счет обязательных перечислений (налогов, платежей, сборов), они рассматриваются как государственные средства по смыслу законов о государственных финансах, государственных закупках и государственной помощи. Как таковые, эти деньги подпадают под правила налогово-бюджетной дисциплины, действующие во всем секторе государственных финансов, даже если распоряжение ими происходит за рамками бюджета. • Перед выделением на программу природоохранных расходов поступления учитываются на казначейских счетах. • Принимаются только денежные поступления.
2. Отрицательные последствия целевого выделения средств для эффективности сведены к минимуму	<ul style="list-style-type: none"> • Поступления, имеющие целевое назначение, ограничены заданными периодами времени. Имеются действенные положения, не допускающие создания групп особых интересов и продолжения программ государственных расходов дольше, чем они необходимы. • Избегается целевое назначение в рамках программ целевых средств (например, субфонды в рамках целевых экологических фондов), так как оно еще больше подрывает эффективность. Если же это неизбежно (например, по политическим причинам), осуществляются меры защиты, которые предупреждают неэффективное распределение ресурсов и сохраняют материальные стимулы.
3. Высокие требования к налоговой дисциплине и прозрачности	<ul style="list-style-type: none"> • Осуществление программ природоохранных расходов не вызывает незапланированных дефицитов налоговых поступлений. В частности, не возникает условных и подразумеваемых обязательств (таких как гарантии ссуд) без явно выраженного предварительного одобрения налогово-бюджетных органов. Регулярно готовятся и приводятся в финансовых отчетах среднесрочные финансовые прогнозы, включая условные и подразумеваемые обязательства всех учреждений-исполнителей. • Для всех внебюджетных фондов и учреждений, контролируемых государством, в государственном (или территориальном) бюджете дается оценка поступлений и соответствующих расходов, по крайней мере в виде приложения. В министерство финансов вместе с бюджетом министерства окружающей среды представляются расчеты долгов и условных обязательств, особенно всех внебюджетных природоохранных учреждений. • Регулярно проводятся обязательные внутренние и внешние независимые финансовые аудиты. • Регулярно проводится и доводится до сведения общественности отчетность после осуществления программы в соответствии с прозрачной системой классификации расходов.
4. Ответственность и прозрачность	<ul style="list-style-type: none"> • Все лица, участвующие в управлении программами расходов, несут ответственность за решения перед правительством, парламентом и общественностью в пределах своих четко обозначенных служебных обязанностей на основании юридических положений, обеспечивающих

прозрачность и существенное раскрытие информации.

- Государственные средства защищены от коррупции и мошенничества, например, посредством действенной системы взаимозависимости и взаимоограничений различных групп интересов и государственных органов. Устранены любые потенциальные конфликты интересов.
- Периодически проводятся проверки эффективности программы после ее завершения и достигнутых результатов (по заданным критериям эффективности), и итоги проверки доводятся до сведения общественности.

5. Сбор поступлений и государственные закупки отделены от управления расходами

- Специальные ведомства, осуществляющие программы природоохранных расходов, занимаются только управлением циклом программ и проектов и финансированием проектов, а не сбором поступлений или осуществлением прямых закупок оборудования и строительных услуг от имени государства. Эти другие задачи выполняются штатными государственными ведомствами.
 - Сбор поступлений от фискальных и квази-фискальных инструментов обычно осуществляется соответствующими фискальными органами, подведомственными казначейским службам.
 - Для всех закупок, которые в порядке совместного финансирования финансируются из государственных средств, применяются национальные или международные правила закупок, даже если совершающий закупки субъект является частной организацией.
-

Контрольная таблица 3. Показатели эффективности управления

Принцип	Образцы лучшей практики
1. Рациональное государственное управление	<ul style="list-style-type: none">• Программа расходов регламентируется четкими, изложенными письменно и согласованными правилами, а не по чьему-либо произвольному усмотрению.• Условия финансирования, процедуры принятия решений и выполнения административных функций, внутренние порядки и принципы оценки и отбора проектов изложены в письменном виде и открыты для общественности. Они носят логичный и последовательный характер, не подвергаются частым и произвольным изменениям, хотя и пересматриваются периодически для выявления возможностей улучшения.• Руководящие органы программ природоохранных расходов представляют ключевых заинтересованных партнеров и обеспечивают надлежащие взаимозависимость и взаимоограничения между различными группами интересов; обеспечено должное представительство неэкологических органов, парламента и неправительственных организаций.• Руководящие органы несут ответственность за разработку программ, определение приоритетов, установление правил, оценку показателей работы, надзор и контроль. Политический процесс ограничен сферой разработки программ и надзорными функциями. Политическое вмешательство в отбор конкретных проектов для финансирования и бенефициаров ограничено и регламентируется строгими процедурами.
2. Профессиональное руководство на исполнительном уровне	<ul style="list-style-type: none">• Обязанности по повседневному руководству и осуществлению программы природоохранных расходов четко отделены от обязанностей органов высшего руководства и определены в уставных документах и должностных инструкциях.• Учреждение-исполнитель имеет письменный мандат на основе контракта или закона. Учреждение-исполнитель – это профессиональный орган исполнительного руководства, обладающий немалой степенью оперативной самостоятельности, но строго подотчетный по показателям своей деятельности. Его обязанности сосредоточены на руководстве циклом проекта и, в частности, на беспристрастной оценке и отборе проектов.• Исполнительные директора несут ответственность за показатели своей работы и оцениваются не по своим политическим пристрастиям. Показатели работы, устанавливаемые руководящими органами, четко изложены в письменном виде и используются в процессе регулярного контроля за работой. Эталонами для оценки качества работы исполнительного руководства являются международные системы управления качеством (такие как серия ISO 9000).• Учреждения-исполнители крупных специализированных программ природоохранных расходов имеют персонал, приданный исключительно руководству и отбираемый исполнительными директорами.• Квалификация персонала адекватна техническим требованиям данной программы расходов. Прием на работу и вознаграждение руководителей и персонала основываются исключительно на их профессионализме. Вознаграждение достаточно для того, чтобы привлекать и сохранять высококвалифицированных работников и вознаграждать добросовестный и честный труд.

3. Грамотное руководство проектным циклом

- Проектный цикл регламентируется внятно изложенными в письменном виде и прозрачными процедурами, имеющими логически последовательный характер и открытыми для общественности, в частности, для всех потенциальных бенефициаров; руководство по циклу проектов имеет обязательную силу для персонала и применяется в практической работе.
- Выявление возможных проектов носит опережающий характер и вытекает из программы природоохранных расходов, принятой руководящими органами, и из реального анализа рыночных тенденций и спроса на финансирование в природоохранном секторе.
- Заявки на финансирование принимаются только по стандартным формам, учитывающим особенности разных видов проектов и имеющим четкие, понятные для пользователя инструкции по заполнению. Формы заявки легко могут получить все потенциальные заявители, предпочтительно в электронном формате.
- Критерии и процедуры оценки и отбора проектов объективны, прозрачны и недвусмысленны. Элементы субъективного усмотрения при оценке и отборе проектов регламентируются специально для этого написанными процедурами. Отчеты об их применении хранятся в открытых для общественности архивах.
- Системы и процедуры оценки учитывают размеры и сложность разных видов проектов. Для крупных инвестиционных проектов применяется процесс оценки из двух этапов (первый этап – отбор по критериям потенциальной приемлемости; второй этап – ранжирование потенциально приемлемых проектов).
- Система оценки относительно проста, основана на объективных правилах сообразно с обстоятельствами и позволяет полноценно сравнивать сопоставимые проекты друг с другом или с некоторым эталоном. Система оценки также позволяет проверять процесс отбора после его окончания, включая отслеживание личной ответственности за наиболее важные суждения и решения. Отчеты об оценке написаны четко, недвусмысленно и открыты для широкой публики.

4. Справедливые и непредвзятые отношения с заинтересованными партнерами

- Отношения с внешними заинтересованными партнерами (бенефициарами, посредниками, консультантами) осуществляются в прозрачной, полностью непредвзятой и строго официальной манере. Стратегия внешних контактов гарантирует такое положение, при котором все заявители имеют равный доступ к информации о возможностях финансирования и равные возможности беспристрастного рассмотрения и оценки их проектов по достоинству.
- Практикуется поручение некоторых задач в управлении циклом проектов сторонним исполнителям на конкурсной основе, без создания искаженных стимулов; предупреждаются конфликты интересов (например, одни и те же консультанты не могут готовить проекты и оценивать их).

5. Эффективное управление финансовыми продуктами и принятие мер по уменьшению и устранению связанных с ними рисков

- Учреждение-исполнитель пользуется только финансовыми продуктами, разрешенными уставом и утвержденными руководящим органом.
 - Сложность операций и выбор финансовых продуктов пропорциональны способности организации принимать меры по уменьшению и устранению связанных с ними рисков. Обычно наиболее предпочтительным вариантом являются гранты как наиболее прозрачная и рыночно-ориентированная форма субсидии.
-

-
- Гранты планируются и выдаются таким образом, чтобы максимально повысить стимулы к своевременному и эффективному с точки зрения затрат осуществлению отдельных проектов и всего портфеля проектов учреждения-исполнителя. Гранты планируются таким образом, чтобы свести к минимуму возможности использования заявителями государственных денег не по назначению.
 - По мере возрастания способности учреждения уменьшать и устранять финансовые риски рассматривается возможность использования других финансовых продуктов в порядке возрастания риска, например, субсидии в виде процентных выплат, предоставление ссуд через посредников, прямые ссуды, лизинг, инвестиции в акции предприятия и гарантии ссуд. Прежде, чем будет использован новый финансовый продукт, проверяется его целесообразность путем оценки рисков и потребностей рынка, и в его обоснование составляется финансовый план.
-

Оценка в каждом аспекте образует треугольник показателей эффективности, для построения которого в приведенных выше контрольных таблицах проставляются баллы. Высокое число баллов во всех аспектах указывает на то, что программа или учреждение-исполнитель имеет высокие показатели эффективности работы с точки зрения управления расходами. Более низкое число баллов в любом аспекте свидетельствует о необходимости проведения целевого реформирования организации и усиления, а то даже и закрытия программы расходов. Следует отметить, что эти образцы лучшей практики не включают полной оценки показателей эффективности по доходам программы финансирования охраны окружающей среды. Это связано с тем, что примеры лучшей практики основываются только на управлении расходами. При проведении более широкого аудита показателей эффективности определенной финансовой организации или программы, треугольник показателей эффективности должен включить аспект, в котором отражена оценка по доходам программы.

Результаты оценки деятельности Государственного фонда охраны окружающей природной среды Украины относительно документа ОЭСР "Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами в странах с переходной экономикой"

Экологическая эффективность

Принцип	Первый критерий	Второй критерий	Третий критерий	Четвёртый критерий	Пятый критерий	Шестой критерий	Итого по принципу
Дополняющий характер и согласованность с другими инструментами природоохранной политики	0	0	1	0	1		0
Хорошо продуманные и чётко очерченные рамки программной деятельности	2	0	1	1			1
Надлежащий учёт природоохранных эффектов	0	0	0	0	0		0
Получение максимальных природоохранных эффектов имеющимися средствами	0	0	0				0
Привлечение дополнительных финансовых средств из частных и зарубежных источников	2	1	2	0			1
Всего:							2

Налогово-бюджетная дисциплина

Принцип	Первый критерий	Второй критерий	Третий критерий	Четвёртый критерий	Пятый критерий	Шестой критерий	Итого по принципу
Налогово-бюджетная дисциплина в поступлениях	2	2	2	2			2
Отрицательные последствия целевого выделения средств сведены к минимуму	0	0					0
Высокие требования к налоговой дисциплине и прозрачности	1	2	2	1			1.5
Ответственность и прозрачность	0	0	0				0
Сбор поступлений и государственные закупки отделены от управления расходами	1	2	1				1
Всего:							4.5

Эффективность управления

Принцип	Первый критерий	Второй критерий	Третий критерий	Четвёртый критерий	Пятый критерий	Шестой критерий	Итого по принципу
Рациональное государственное управление	1	0	0	0			0
Профессиональное руководство на исполнительном уровне	0	0	0	0	1		0
Грамотное руководство проектным циклом	0	0	1	0	0	0	0
Справедливые и непредвзятые отношения со заинтересованными партнерами	0	0					0
Эффективное управление финансовыми продуктами и принятие мер по уменьшению и устранению связанных с ними рисков	2	1	0	0			1
Всего:							1

ПРИЛОЖЕНИЕ VI: СПИСОК ОФИЦИАЛЬНЫХ ЛИЦ, С КОТОРЫМИ ПРОВОДИЛИСЬ ИНТЕРВЬЮ

Алексей Слензак, Координатор проектов, Сектор охраны окружающей природной среды, Мировой Банк

Дезмонд О'Майник, Руководитель проекта "Корпоративное управление в банковском секторе Украины"

Елена Волошина, Руководитель операций МФК в Украине

Александр Клитко, Руководитель проекта, представитель Европейской Комиссии на Украине

Галина Престинская, Юрист-советник, общественная организация Эко-Право, Киев

Лариса Хромова, Ведущий специалист отдела устойчивого развития, Министерство экономики Украины

Людмила Лукаш, Заместитель Директора Департамента финансирования АПК и природоохранной деятельности, Начальник Отдела финансов водного, лесного хозяйства и природоохранной деятельности, Министерство финансов Украины

Николай Мовчан, Начальник Государственного управления экологии и природных ресурсов в г. Киеве, Министерство охраны окружающей природной среды Украины

Николай Пилипчук, Заместитель директора департамента стратегического планирования, экономики природопользования и экологического менеджмента, Министерство охраны окружающей природной среды Украины

Николай Сасюк, Директор Департамента стратегического планирования, экономики природопользования и экологического менеджмента, Министерство охраны окружающей природной среды Украины

Наталья Мовчан, Ведущий консультант, Комитет экологической политики, природопользования и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы, Верховная Рада Украины

Олег Чекарамит, Директор Трипольской теплоэлектростанции

Олег Кулик, Заместитель директора департамента стратегического планирования, экономики природопользования и экологического менеджмента – начальник отдела, Министерство охраны окружающей природной среды Украины

Александр Грибан, Председатель правления, ОАО "Гринко-Центр"

Елена Шлумукова, Главный специалист, Департамент водных ресурсов и экосистем Министерство охраны окружающей природной среды Украины

Татьяна Тимочко, Директор Орхуского информационно-учебного центра, Государственный экологический институт, Министерство охраны окружающей природной среды Украины

Владимир Коротченко, Заместитель начальника Государственного управления экологии и природных ресурсов в Киевской области, Министерство охраны окружающей природной среды Украины

Евгений Хлобыстов, ведущий научный сотрудник отдела методологии устойчивого развития и экологической безопасности, Совет по изучению производительных сил НАН Украины