

**ENVIRONMENT DIRECTORATE
ENVIRONMENT POLICY COMMITTEE
TASK FORCE FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL ACTION
PROGRAMME FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA****PROGRESS IN MODERNISING ENVIRONMENTAL REGULATION AND COMPLIANCE
ASSURANCE IN EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA****ХОД МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЯ В СТРАНАХ
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

**Пятое совместное совещание СРГ по реализации ПДООС и Комитета по подготовке проектов
15-16 марта, 2007, Брюссель**

Пункт 6 (v) Повестки дня

Данный предварительный отчет был подготовлен Секретариатом СРГ ПДООС в качестве документа II категории для Конференции Министров в Белграде. Цель данного документа заключается в определении достигнутых успехов и имеющихся сложностей при реализации Руководящих принципов реформирования государственных органов контроля в сфере охраны окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Данный обзор также предлагает приоритетные шаги для дальнейшего укрепления контрольно-надзорных органов и инструментов в регионе ВЕКЦА.

НЕОБХОДИМОЕ ДЕЙСТВИЕ: Делегатам предлагается одобрить обзор для представления на Белградскую конференцию, с учетом возможных письменных комментариев, которые предлагается представить Секретариату до 30 марта 2007 г.

За дальнейшей информацией просьба обращаться к г-же Анжеле Буларга, Отдел во вопросам окружающей среды и глобализации. Эл.почта: angela.bularga@oecd.org

JT03223241

ПРЕДИСЛОВИЕ

Низкий экологический правопорядок вызывает серьезную озабоченность природоохранных органов в странах с переходной и формирующейся экономикой, так как это явно свидетельствует о проблемах в реализации мер экологической политики и законодательства. Для улучшения ситуации требуются стратегии экологического контроля, которые были бы достигали результатов при оптимальном расходовании средств, а также соответствующая институциональная база. В общих чертах, эффективность систем контроля зависит от широкого спектра мер, принимаемых государственными органами, самостоятельно и в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами, для профилактики нарушений, контроля за соблюдением требований, а также исправления и прекращения противоправной деятельности. Продуманные и эффективно функционирующие системы экологического контроля приносят пользу обществу, обеспечивая охрану здоровья населения и окружающей среды. Кроме того, четкие правила, применяемые справедливо и последовательно, помогают государству повысить доверие к регулированию, создать предсказуемый инвестиционный климат и укрепить принцип господства права и надлежащее управление. Роль соблюдения требований в гарантировании равных условий для предприятий имеет все большее значение на глобальном рынке.

Необходимость улучшения правопослушности в сфере охраны окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) была признана на Киевской конференции министров, проходившей в мае 2003 г. в рамках процесса «Окружающая среда для Европы». Странам было предложено улучшить итоги и методы работы контрольно-надзорных природоохранных органов. Министры приветствовали «Руководящие принципы реформирования контрольно-надзорных природоохранных органов в странах с переходной экономикой ВЕКЦА» и «предложили контрольно-надзорным природоохранным органам этих стран выполнять [рекомендации «Руководящих принципов»], а странам-донорам помочь им в этом». Кроме того, странам было предложено содействовать выполнению многосторонних экологических соглашений (МЭС)¹.

Белградская конференция министров служит возможностью оценить ход модернизации систем экологического контроля на основе рекомендаций «Руководящих принципов». С этой целью ОЭСР/Секретариатом СРГ ПДООС, в тесном сотрудничестве с членами Сети по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN), проведен региональный обзор, имеющий своей целью определить достижения и проблемы выполнения «Руководящих принципов». Кроме того, в обзоре предлагаются первоочередные меры по дальнейшему укреплению контрольно-надзорных природоохранных органов и инструментов контроля за соблюдением требований в регионе ВЕКЦА. Основное внимание в исследовании уделяется вопросам предотвращения и контроля загрязнения, правоприменение в сфере охраны природы и природных ресурсов рассматривается в ограниченной степени.

СРГ является органом межгосударственного сотрудничества, который имеет целью помочь странам ВЕКЦА провести реформу систем экологического управления. Такое сотрудничество включает страны ВЕКЦА, страны Центральной Европы, доноров, международные организации и другие заинтересованные стороны. СРГ основано в 1993 г. на встрече министров в Люцерне (Швейцария). Отдел по вопросам глобализации и окружающей среды Экологического директората ОЭСР служит в качестве Секретариата СРГ.

¹ В этой связи министры одобрили «Руководство по улучшению соблюдения и выполнения МЭС в регионе ЕЭК ООН».

СОДЕРЖАНИЕ

1	ВВЕДЕНИЕ	12
1.1	Истоки проведения обзора	12
1.2	Цели обзора.....	13
1.3	Методология	13
2.	КАЧЕСТВО ПРИРОДООХРАННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	14
2.1	Общие направления развития правовых основ природоохранного управления.....	14
2.2	Сближение с экологическим законодательством ЕС.....	16
2.3	Процедуры законотворчества	18
2.4	Законотворческая деятельность на территориальном уровне.....	21
2.5	Постепенное введение нормативных требований.....	22
2.6	Реализм нормативных требований	22
2.7	Обеспеченность законов правовой санкцией	25
3.	ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА.....	27
3.1	Институциональный статус природоохранных контрольно-надзорных органов	27
3.2	Сферы деятельности	30
3.3	Обязанности.....	30
3.4	Вертикальная организация	33
3.5	Сотрудничество с другими исполнительными и судебными органами.....	35
3.6	Политика принятия решений и управление деятельностью	38
3.7	Кадровые ресурсы, инфраструктура и финансирование	44
4.	СТРАТЕГИИ И ИНСТРУМЕНТЫ.....	50
4.1	Стратегический упор и методы планирования.....	50
4.2	Определение и установление основных характеристик регулируемого сообщества.....	51
4.3	Инструменты информационного взаимодействия для стимулирования общественного неодобрения несоблюдения требований.....	52
4.4	Разъяснение нормативно-правовых требований	55
4.5	Контроль за соблюдением требований	57
4.5.1	Мониторинг состояния окружающей среды	58
4.5.2	Контроль за соблюдением требований самими предприятиями.....	60
4.5.3	Посещение объектов.....	62
4.5.4	Роль общественности в контроле за соблюдением требований.....	66
4.6	Административное правоприменение и требования о возмещении ущерба.....	67
4.7	Уголовное правоприменение	71
4.8	Гражданское правоприменение	73
5.	РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ДАЛЬНЕЙШЕЙ РЕФОРМЕ	76
	ГЛОССАРИЙ	78
	БИБЛИОГРАФИЯ	79

АББРЕВИАТУРЫ

АЭР	анализ эффекта регулирования
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВУ	возмещение ущерба
ЕС	Европейский Союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
КПКЗ	комплексное предотвращение и контроль загрязнения
МДС	максимально допустимые сбросы
НДТМ	наилучшие доступные технические методы
НПО	неправительственная организация
ОВОС	оценка воздействия на окружающую среду
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПДВ/ПДС	предельно допустимые выбросы (сбросы)
ПДК	предельно допустимая концентрация
ПРООН	Программа развития ООН
РДРИ	рейтинг деятельности и раскрытие информации
СКОС	стандарт качества окружающей среды
СПС	соглашения о партнерстве и сотрудничестве
СЭМ	система экологического менеджмента
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЭМП	экологический менеджмент на предприятиях
BREF	справочный документ по НДТМ
ЕСЕНА	Сеть по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению для вступления в ЕС
INECE	Международная сеть по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению
PRTR	Регистр выбрасываемых и переносимых загрязняющих веществ
REPIN	Сеть по реализации программ природоохранного регулирования

Используемые коды серии ISO стран и валют стран ВЕКЦА

Код страны	Название страны	Код валюты	Название валюты
АРМ	Армения	AMD	драм
АЗЕ	Азербайджан	AZM	азербайджанский манат
БЛР	Беларусь	BYR	белорусский рубель
ГРУ	Грузия	GEL	лари
КАЗ	Казахстан	KZT	тенге
КГЗ	Кыргызская Республика	KGS	сом
МДА	Молдова	MDL	молдавский лей
РОС	Российская Федерация	RUB	новый русский рубль
ТДЖ	Таджикистан	TJS	сомони
ТКМ	Туркменистан	TMM	туркменский манат
УКР	Украина	UAH	украинская гривна
УЗБ	Узбекистан	UZS	узбекский сум

РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

1. В 2003 г., одобрив «Руководящие принципы реформирования контрольно-надзорных природоохранных органов в странах с переходной экономикой», страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) приняли к действию базовую модель для модернизации контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды. В настоящем отчете проводится обзор хода реализации странами региона «Руководящих принципов». В основном, страны приняли меры по соблюдению «Руководящих принципов», например, повысили статус контрольно-надзорных органов, уточнили их обязанности, улучшили систему повышения квалификации и обновили материально-техническую базу. Тогда как подобные улучшения создают базис для дальнейших реформ, проволочки в модернизации стратегий и инструментов деятельности помешают дальнейшему институциональному совершенствованию и достижению природоохранных результатов. Хотя в отчете показано, что прогресс неодинаков в разных странах региона, было возможно выявить следующие общие черты развития:

Системы экологического регулирования приближаются к международным ориентирам

2. Качество нормативных правовых требований, от которого во многом зависит уровень правопослушности, начало повышаться. Очертив, по большей части, к 2003 г. правовое поле в области охраны окружающей среды, страны ВЕКЦА запустили второй цикл законотворческой деятельности. Кодификация законов была выбрана в качестве инструмента повышения согласованности нормативных требований (этот процесс завершен в Казахстане и продолжается в Беларуси, Кыргызстане и России). В соответствии с международными ориентирами в ряде стран введены законодательные требования о применении новых инструментов политики, например, стратегической оценки воздействия на окружающую среду и комплексных разрешений. Однако в результате расхождений между новыми законами и неререформированными подзаконными актами, остаются в силе нереалистичные нормативные требования, которые трудно реализовать как с технической, так и с юридической точки зрения. Анализ эффекта регулирования проводится только в ограниченной степени. Обязательные публичные консультации часто воспринимаются как процедурная нагрузка, а не инструмент, позволяющий сбалансировать интересы разных заинтересованных сторон. Несмотря на всё более широкое признание того, что для корректировки экологического законодательства необходима постоянная обратная связь с практиками, подобная обратная связь ограничена, и, когда тот или иной закон оказывается неэффективным, законодатели часто издадут корректирующие документы, не консультируясь с практиками и не устраняя причин проблемы.

Краткосрочные цели институционального развития достигнуты, однако долгосрочные задачи не решены

3. На раннем этапе переходного периода контрольно-надзорным природоохранным органам уделялось мало внимания и оказывалась несущественная поддержка в связи с упором на разработку экологической политики и законотворческую деятельность. Однако в ключевых недавних административных реформах и, в некоторых случаях, на базе международных рекомендаций, статус экологических инспекций был повышен в большинстве стран ВЕКЦА. В 2004-2005 гг. были созданы автономные контрольно-надзорные органы (КНО) в Казахстане и Грузии. В этих двух странах и Армении до осуществления институциональных реформ или одновременно с ними была проведена работа по законодательному оформлению обязанностей и полномочий КНО исходя из рекомендаций «Руководящих принципов». Кроме того, в некоторых странах ВЕКЦА были увеличены бюджеты и частично обновлена материально-техническая база КНО. Вместе с тем, эти органы по-прежнему страдают от высокой (до 30 процентов в год) текучести кадров, особенно от

потери наиболее квалифицированного персонала, в связи с неконкурентной оплатой труда, ограниченной социальной защитой и, иногда, неблагоприятной организационной культурой.

4. Институциональный потенциал по-прежнему особенно слаб на территориальном уровне, где рабочая нагрузка возросла без соразмерной корректировки кадровых, материальных и финансовых ресурсов. Ограниченные полномочия и потенциал, как правило, не позволяют территориальным подразделениям эффективно выполнять возложенные на них задачи. В Кыргызстане, Молдове, России и некоторых других странах ВЕКЦА на качестве регулирования на территориальном уровне негативно сказывается недостаточное институциональное разделение функции выдачи разрешений и инспекционной деятельности. Несовершенная вертикальная координация иногда ведет к дублированному посещению объектов, как показывают данные по Кыргызстану. В некоторых случаях органы общенационального уровня определяют приоритеты и предоставляют методологическую поддержку территориальным подразделениям и местным органам публичной власти. Однако отношения по вертикали часто носят конфликтный характер, что обусловлено системами оценки деятельности, в которых делается чрезмерный упор на наказание, а не институциональное развитие территориальных подразделений, результаты работы которых неудовлетворительны.

5. Отношения со смежниками, в частности координация и сотрудничество с другими государственными органами (например, санитарно-эпидемиологическими службами, налоговыми органами, таможней и т.д.), в целом улучшились. Например, в Казахстане в 2004-2006 гг. было подписано одиннадцать межведомственных соглашений, в которых четко определяются сферы и механизмы сотрудничества с другими органами. В Беларуси, России и Узбекистане продолжается проведение проверок совместно с представителями других государственных органов. В Беларуси и Грузии природоохранные КНО начали обмениваться информацией по административным правонарушениям с Министерством внутренних дел для ужесточения санкций в случае рецидивных нарушений. Парадоксально то, что обмен информацией и сотрудничество внутри природоохранных органов по-прежнему сопряжены с трудностями; в частности, потоки информации между инспекционными подразделениями и подразделениями по выдаче разрешений (там, где они разделены) и между инспекционными подразделениями и подразделениями по мониторингу окружающей среды носят нерегулярный характер.

6. Хотя судебное (гражданское или уголовное) реагирование на несоблюдение требований все еще малоэффективно, судебные органы некоторых стран повысили свою информированность в природоохранной сфере и укрепили потенциал рассмотрения экологических дел благодаря подготовке персонала, проводимой международными партнерами и НПО. В Беларуси и России начал проводиться регулярный анализ судебной практики в области охраны окружающей среды. К сожалению, отношения между инспекциями и судами по-прежнему страдают от отсутствия обратной связи как о результатах судебного преследования (как в Армении, Кыргызстане и Украине), так и – что более распространено – качестве доказательств, собираемых экологическими инспекторами.

7. Необходимость взаимодействия с НПО для стимулирования соблюдения требований в настоящее время по большей части признается, но конкретные меры принимаются весьма редко. Чаще всего взаимодействие ограничивается предоставлением доступа к информации по запросу НПО. К числу других форм взаимодействия относятся семинары и иногда совместные проверки.

Правоприменение по-прежнему страдает от несбалансированных стратегий, политического давления и непрозрачности

8. По своей сути, экологический контроль по-прежнему напоминает борьбу с пожаром, часто при помощи одних карательных инструментов. Несмотря на постепенное смещение акцента на экологические результаты, обеспечение сбора платежей за загрязнение и штрафов остается центральным элементом деятельности и создает искаженные стимулы для инспекторов. Среди мер реагирования на несоблюдение требований преобладают штрафы, тогда как более мягкие средства (такие как письменные предупреждения) в некоторых странах, например, Казахстане, были

запрещены, с тем чтобы предотвратить заключение сделок между предприятиями и инспекторами. По данным НПО, заявленная политика «полной нетерпимости» применяется выборочно. Отсутствие обоснованной и прозрачной правоприменительной политики, протекционизм со стороны высокопоставленных должностных лиц, давление, оказываемое со стороны отраслевых министерств, и непрозрачный процесс принятия решений часто искажают последовательность и соразмерность регулирования и правоприменения, подрывая таким образом принцип господства закона, доверие общественности и добросовестность персонала.

Аналитическая база для разработки более действенных стратегий и улучшения результатов работы весьма ограничена

9. Достаточный потенциал в сфере сбора, анализа и раскрытия информации о контрольно-надзорной деятельности и её результатах весьма важен не только для стратегического и оперативного планирования внутри инспекций, но и для обеспечения прозрачности, подотчетности и добросовестности этих органов и предоставления возможности третьим сторонам выступать в качестве косвенных регулирующих органов. В настоящее время в методах управления информацией, применяемых экологическими инспекциями, делается упор на объем данных, а не их качество и использование. Так, в странах ВЕКЦА на текущей основе собирается более тридцати (а иногда до ста) показателей контрольно-надзорной деятельности в разбивке по отдельным компонентам окружающей среды, географическим зонам, законам и даже их статьям.

10. Хотя в некоторых странах (например, России, Украине и Казахстане) начато проведение систематического анализа и раскрытия данных по крупнейшим предприятиям-источникам промышленного загрязнения, экономические последствия несоблюдения требований и движущие силы нарушений не подвергаются количественной оценке. Эффективность и действенность инструментов и стратегий экологического контроля не анализируются. Положительные результаты работы ассоциируются только с большим числом проверок, расследованных нарушений и денежных санкций. Недостаточная стандартизация терминологии и процедур делает возможным неверное толкование данных и манипуляции с ними. По тем же причинам межстрановая сопоставимость данных весьма ограничена.

Содействие соблюдению требований стало более регулярным, но по-прежнему ограничено

11. Субъекты контроля в странах ВЕКЦА в большой степени демонстрируют плохое знание природоохранных требований и слабый потенциал в сфере определения и внедрения возможностей, выигрывающих из соображений охраны окружающей среды и развития предпринимательства. Для решения этих проблем министерства охраны окружающей среды и экологические инспекции стран ВЕКЦА проделали серьезную работу по улучшению доступа к законам и отдельным регламентам посредством своих веб-сайтов и другими способами. Половина стран сообщает о том, что в них организуются специальные мероприятия по информированию субъектов контроля об изменениях в законодательстве и разъяснению новых нормативных требований. Однако, в отличие от стран ОЭСР, комплексные программы стимулирования соблюдения требований отсутствуют, а проведение мероприятий по стимулированию соблюдения требований самими КНО часто рассматривается, особенно НПО, как деятельность, выходящая за рамки их полномочий. В данной сфере деятельности по-прежнему отсутствуют механизмы, опирающиеся на местное финансирование, а не изменчивую внешнюю техническую помощь.

Вероятность обнаружения несоблюдения требований остается низкой

12. Несмотря на институциональные улучшения внутри КНО, вероятность обнаружения фактов несоблюдения нормативно-правовых требований остается низкой. Часто это обусловлено сохраняющимися юридическими ограничениями, которые установлены для предотвращения коррупции, согласно которым плановые проверки промышленных объектов не должны проводиться чаще раза в год или два года, а обо всех посещениях объектов следует сообщать заблаговременно. Хотя проблема коррупции действительно существует, ограничения по частоте

вряд ли помогут решить ее. Таким мерам как обеспечение полной прозрачности процедур проведения проверок и систематическое раскрытие результатов проверок, которые могли бы иметь большую действенность при борьбе с коррупцией, уделялось меньше внимания. Вместе с тем, в сфере инспектирования произошли позитивные изменения. Интегрированные методы инспекции нашли более широкое применение и порядок проведения проверок был обновлен и лучше документально оформлен в ряде стран, например, Грузии, Украине и Казахстане. В странах с более высоким уровнем дохода внедряются современные инструменты мониторинга, например, аэрокосмическая съемка. Все инспекции, как правило, определяют приоритетные направления своей деятельности, с тем чтобы эффективнее использовать дефицитные ресурсы, однако планирование на базе определения рисков ограничено из-за отрывочной информации по числу и структуре подконтрольных предприятий, равно как и отсутствием методологий и инструментов определения приоритетов.

13. Мониторинг соблюдения требований самими субъектами контроля все еще недостаточно развит. В Армении, Грузии, Казахстане и России усовершенствована правовая база для производственного контроля и представления отчетности предприятиями. Вместе с тем, природоохранные органы по-прежнему склонны требовать осуществления всеобъемлющего производственного контроля, который оказывается излишне обременительным с финансовой точки зрения и поэтому непривлекательным для предприятий. Представление данных внутреннего учета остается обременительным с административной точки зрения: предприятия обычно должны направлять в разные сроки 3-4 отчета разных форматов нескольким государственным органам. В отличие от системы выдачи разрешений этой проблеме почти не уделялось внимания в рамках регулирования по принципу «единого окна», активно поддерживаемого в регионе ВЕКЦА. Новый импульс реформе в этой сфере может придать «Руководство ЕЭК ООН по экологическому мониторингу и отчетности предприятий».

Административные, судебные и социальные санкции не являются достаточным фактором сдерживания правонарушений

14. Несколько стран ВЕКЦА утверждают, что они усилили сдерживающие эффект системы обеспечения экологического правопорядка благодаря более адекватному уровню штрафов. Действительно, в ряде стран (Армении, Грузии, России) административные штрафы были ужесточены, однако в некоторых других странах они даже не были скорректированы по уровню инфляции. Аналитические инструменты оценки незаконных финансовых выгод от несоблюдения требований и финансовой приемлемости штрафов отсутствуют. Собираемость штрафов за последние несколько лет повысилась. Самое значительное повышение зафиксировано в Грузии – с 6 % в 2000 г. до 72 % в 2006 г. – и Азербайджане – с 20 % в 2000 г. до 80 % в 2006 г. Спектр других административных санкций широк, однако немногие из них применяются на практике, и их жесткость не всегда пропорциональна содеянному. Уголовному правоприменению по-прежнему препятствует недостаточное информационное взаимодействие между экологическими инспекциями, прокуратурами и судами. Слабый потенциал в сфере сбора и учета доказательств противоправного поведения и непрозрачность системы санкционирования далее подрывают как административное, так и уголовное правоприменение.

15. Социальное давление на субъекты контроля, направленное на обеспечение более полного соблюдения требований, и контроль за соблюдением требований со стороны третьих лиц усилились. В Казахстане, России и Украине внедрены системы рейтинга для оценки и раскрытия результатов природоохранной деятельности предприятий, что стимулирует предприятия к соблюдению требований посредством давления общественности. В России, например, существует, по меньшей мере, три разных системы рейтинга: некоторые из них связаны с деятельностью по саморегулированию отраслевых ассоциаций промышленников, другие применяются НПО. Однако число гражданских судебных дел остается незначительным, несмотря на содействие, оказываемое группами поддержки, действующими в Армении, Беларуси, Молдове, Украине и ряде других стран. Коллективные иски пока не применяются.

В результате, системы экологического контроля производят умеренный эффект

16. Непоследовательная нормативная правовая база, слабые экономические стимулы и несовершенные стратегии контроля толкают предприятия на извлечении сиюминутной прибыли, игнорируя природоохранные требования: по итогам почти каждого посещения объекта обнаруживается одно или несколько нарушений. Распространяются экологические преступления (в том числе организованные). Например, в России за последнее десятилетие число зафиксированных уголовных дел, связанных с экологией, возросло в шесть раз. Незаконная вырубка лесов и контрабанда по-прежнему доминируют, так как преступления, связанные с загрязнением и обращением с отходами, сложнее обнаружить и доказать. Вместе с тем, распространяющиеся добровольные инициативы (такие как внедрение систем экологического менеджмента и представление отчетности предприятиями) сигнализируют об определенном изменении менталитета. Несмотря на тот факт, что ограниченное число предприятий сертифицировано в соответствии со стандартами серии ISO 14 000, размер и часто доминирующее положение этих предприятий на рынке указывают на прогресс в сравнении с 2003 г. Экологические требования западных рынков и давление со стороны местных сообществ являются важными движущими силами совершенствования природоохранной деятельности в некоторых странах ВЕКЦА.

Хотя реформа продвигается медленно, ее результаты служат основой для дальнейшей модернизации

17. В целом система обеспечения экологического правопорядка в странах в настоящее время носит более систематический характер, чем в 2003 г. Вместе с тем, по-прежнему необходимо внести серьезные изменения в нормативную основу и стратегии экологического контроля. Первым шагом будет принятие, в конечном итоге, требований закона и разрешений, которые будут не только обширными, но и справедливыми, целесообразными и четкими. Кроме того, будет важно отказаться от упора в работе на получение доходов и переориентировать цели и стратегии КНО на повышение уровня соблюдения требований и достижение экологических результатов. К числу других первоочередных действий относятся следующие: (1) определение структуры регулируемого сообщества и точного уровня соблюдения требований; (2) анализ системы стимулов к улучшению предприятиями природоохранной деятельности; (3) совершенствование стратегического планирования и оценки деятельности внутри экологических инспекций; (4) поощрение третьих сторон (профессиональных ассоциаций, финансовых учреждений и общественных ассоциаций) к тому, чтобы они осуществляли косвенное правоприменение; и (5) внедрение прозрачной политики правоприменения, на основе поэтапного ужесточения санкций и возможности участия общественности. Кроме того, необходимо дальнейшее укрепление институциональной базы, в том числе развитие более эффективных процедур и технических рекомендаций, широкая подготовка персонала и совершенствование инфраструктуры, а также укомплектование достаточных штатов и выделение достаточного бюджета.

Для прогресса в соблюдении принципа господства права и природоохранной деятельности требуется изменить структуру стимулов

18. «Строгость наших законов компенсируется необязательностью их соблюдения», – гласит пословица, хорошо отражающее культуру соблюдения требований не только в России, но и регионе в целом как в советский период, так и после него. Действительно, несколько десятилетий для стран ВЕКЦА было характерно повсеместное несоблюдение природоохранных требований. Сегодня страны ВЕКЦА находятся на таком этапе, когда интеграция в глобальную экономику, наследие загрязнения прошлых периодов (например, почти один миллион экологических мигрантов), давление со стороны общественности и международное сотрудничество могут изменить структуру стимулов и, таким образом, поддержать распространение принципа господства права и улучшение природоохранной результативности. Использовать эту возможность крайне важно для того, чтобы избежать социальных и экономических издержек загрязнения и разрушения окружающей среды и создать равные условия конкуренции для предприятий.

1 ВВЕДЕНИЕ

1.1 Истоки проведения обзора

19. Необходимость улучшения соблюдения природоохранных требований в странах ВЕКЦА была признана на Киевской конференции министров (май 2003 г.), проходившей в рамках процесса «Окружающая среда для Европы». Странам было рекомендовано улучшить результаты и эффективность затрат на всех этапах цикла регулирования, в том числе при разработке требований, стимулирования их соблюдения, контроля за их соблюдением, реагирования на несоблюдение требований, оценки и обратной связи. Министры приветствовали «Руководящие принципы реформирования контрольно-надзорных природоохранных органов в странах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии» и «предложили контрольно-надзорным природоохранным органам этих стран выполнять [рекомендации «Руководящих принципов»], а странам-донорам помочь им в этом». Кроме того, странам было предложено содействовать выполнению многосторонних экологических соглашений (МЭС).

20. В «Руководящих принципах» принимается системный подход к экологическому контролю. Их рекомендации имеют своей целью (1) создать базовую модель долгосрочной реформы институциональных основ проведения экологической политики; (2) содействовать сотрудничеству и обмену информацией между всеми задействованными сторонами, в том числе государственными ведомствами, промышленностью, НПО и общественностью, равно как и сообществом доноров; (3) служить ориентиром для проведения самооценок, региональных обследований и взаимных обзоров. В период после Киевской конференции Секретариат СРГ ПДООС оказывал поддержку странам ВЕКЦА в выполнении рекомендаций «Руководящих принципов». Эта работа велась в рамках Сети по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN).

Вставка 1. REPIN – региональное партнерство в сфере экологического контроля

Сеть по реализации программ природоохранного регулирования – REPIN (ранее известная как NISECEN, или Сеть Новых Независимых Государств по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению) – служит основным механизмом ведения диалога по вопросам экологического контроля в ВЕКЦА. В этом диалоге участвуют представители министерств охраны окружающей среды, занимающиеся разработкой и проведением экологической политики, и руководители/специалисты-практики природоохранных КНО региона ВЕКЦА, а также представители НПО. Участие в работе Сети REPIN открыто для должностных лиц и экспертов из стран ОЭСР и ЦВЕ, и REPIN содействует передаче ноу-хау и оказанию донорской помощи странам ВЕКЦА. Сеть проводит ежегодные совещания для обсуждения, согласования и мониторинга реализации программы работ и проектов в отдельных странах.

Работа Сети REPIN помогает пересматривать меры политики и законодательство, реформировать контрольно-надзорные природоохранные органы и совершенствовать знания и навыки должностных лиц и экспертов в природоохранной сфере в регионе ВЕКЦА. После Киевского совещания министров «Окружающая среда для Европы» Сеть расширила сферу своей работы и сосредоточила усилия на трех основных направлениях: (1) инструменты экологической политики; (2) стратегии и инструменты экологического контроля; (3) институциональная результативность природоохранных КНО стран ВЕКЦА. В методах работы REPIN делается упор на диалог, обмен опытом, тщательный анализ и рекомендации по образцам лучшей практики для содействия реформам. Разработан набор практических инструментов, призванных помочь правительствам стран ВЕКЦА в проведении реформ. Демонстрационные проекты в отдельных странах используются как для создания, так и применения подобных инструментов.

Сеть REPIN является членом Международной сети по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению (INECE). Кроме того, Сеть REPIN опирается в своей работе на деятельность других международных партнерств, в том числе Сети IMPEL ЕС и Сети по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению для вступления в ЕС (ECENA), и вносит вклад в их работу, когда это целесообразно. Деятельность Сети стала возможной благодаря работе экспертов из стран ВЕКЦА, ЦВЕ и ОЭСР и финансированию стран-членов ЕС, в частности Чешской Республики, Польши, Нидерландов, Швеции, Соединенного Королевства, а также Европейской комиссии и Норвегии.

1.2 Цели обзора

21. Шестая конференция министров в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» (Белград, 2007 г.) служит возможностью оценить прогресс, достигнутый странами ВЕКЦА в модернизации систем экологического контроля. Поэтому ОЭСР/Секретариатом СРГ ПДООС проведен обзор, преследующий следующие цели:

- оценить ход реализации «Руководящих принципов», основные тенденции соблюдения природоохранных требований и контроля за их соблюдением и движущие силы реформ;
- представить достижения и проблемы в сфере реформирования систем экологического контроля, в том числе эффективность взаимодействия заинтересованных сторон и международной помощи;
- предложить первоочередные меры по дальнейшему укреплению контрольно-надзорных природоохранных органов и инструментов правоприменения в природоохранной сфере в регионе ВЕКЦА.

22. Основной целевой аудиторией выводов и рекомендаций по мерам политики обзора являются высокопоставленные должностные лица, которые будут принимать участие в совещании министров в Белграде. Кроме того, обзор будет полезен контрольно-надзорным природоохранным органам в их работе по привлечению поддержки, внутри страны и за рубежом, для повышения их эффективности и действенности. Другие заинтересованные стороны, в частности НПО и субъекты контроля, лучше поймут цели и задачи контрольно-надзорных природоохранных органов в странах ВЕКЦА, что позволит им принимать конструктивное участие в реформировании этих органов.

1.3 Методология

23. Информация для проведения настоящего обследования собиралась на основе ответов стран на вопросник, распространенный в сентябре 2006 г. Эти результаты, а также дополнительная информация, полученная в ходе бесед, дискуссий, состоявшихся в рамках ряда семинаров, в которых приняло участие свыше 250 человек из этого региона, и имеющаяся в публикациях, была обобщена Секретариатом СРГ ПДООС при поддержке г-жи Натальи Зуграву, докторанта, ведущего исследование в сфере экономики соблюдения природоохранных требований в странах с переходной и формирующейся экономикой.

24. Ответы на вопросы отдельных стран были предоставлены экспертами их стран ВЕКЦА: г-жой Джульеттой Гликян и г-жой Розой Джулакян, Армения; г-ном Расимом Саттар-Зада, Азербайджан; г-жой Мариной Януш, Беларусь; г-жой Еленой Джакобидзе и г-ном Дмитрием Глonti, Грузия; г-ном Думитру Осиповым, Молдова; г-жой Казкен Оразалина, Казахстан; г-жой Таисией Нероновой, Кыргызстан; г-ном Юрием Платоновым, г-жой Викторией Сапожниковой и г-ном Андреем Печкуровым, Россия; г-ном Мунимджоном Абдусаматовым, Таджикистан, и г-жой Ларисой Фефилятьевой, Украина. Туркменистан и Узбекистан не ответили на вопросник. Дополнительная информация была собрана в рамках электронных дискуссий, организованных Европейским Эко-форумом. Финансовая поддержка на проведение обзора была предоставлена Нидерландами.

2. КАЧЕСТВО ПРИРОДООХРАННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

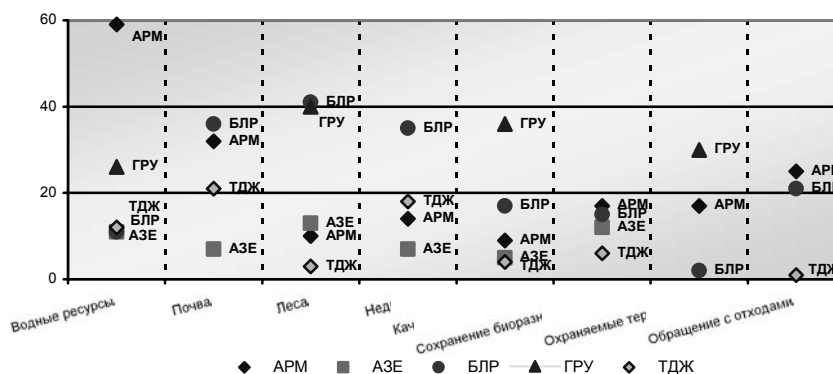
25. В «Руководящих принципах» подчеркивается, что природоохранные контрольно-надзорные органы (КНО) не могут функционировать эффективно, если правовой основой не устанавливаются реалистичные и простые в понимании требования, обеспеченные правовой санкцией. Кроме того, при определении строгости регулирования и выборе инструментов регулирования следует учитывать рыночные стимулы и социально-культурный контекст. Если эти предварительные условия не соблюдаются, власти столкнутся с массовым несоблюдением требований и часто будут вынуждены принимать дискреционные решения, которые, вероятно, приведут к коррупции и снижению доверия к регулированию в целом. Предприятия, в свою очередь, вместо того, чтобы соблюдать требования, будут тратить больше времени и денег на лоббирование изменения требований и предоставление специального режима властями.

2.1 Общие направления развития правовых основ природоохранного управления

26. Переходный период в странах ВЕКЦА характеризовался интенсивным развитием правовых основ управления природоохранной деятельностью. Например, в 2005 г. экологическая правовая основа России включала в себя более 30 федеральных законов по сравнению со всего шестью законами/кодексами, действовавшими в начале 1990-х гг. В других странах ВЕКЦА сфера охвата экологического законодательства аналогична. За первое десятилетие переходного периода было принято много новых законодательных актов, в том числе общих законов, устанавливающих основные принципы и институциональные механизмы управления природоохранной деятельностью, а также законов по отдельным компонентам окружающей среды. В середине и конце 1990-х годов во многих странах ВЕКЦА были разработаны и изменены сквозные законы для стимулирования более систематического использования базовых инструментов экологической политики.

27. Разработка исполнительных распоряжений по введению в действие нормативных актов² продвигается медленнее принятия рамочных актов, в связи с чем многие советские нормативные документы остаются в силе. Как следствие, не всегда ясно, какие нормы применяются в том или ином случае. Более того, некоторые регламенты не полностью соответствуют основному законодательству (о чем сообщает Беларусь), что увеличивает число противоречий. Кроме того, количество регламентов иногда довольно велико (рисунок 1), особенно по тем направлениям политики, которые являются высоким приоритетом в отдельных странах. Все это создает путаницу как для регулирующих органов, так и субъектов контроля.

Рисунок 1. Количество подзаконных актов в отдельных странах ВЕКЦА (по состоянию на 2006 г.)



² В система регулирования стран ВЕКЦА основывается на большом числе подзаконных актов.

28. Большинство принятых законов относительно стабильны, хотя имеется множество исключений из этого наблюдения (таблица 1). Страны ВЕКЦА сообщают о поправках, как правило, направленных на устранение пробелов, совпадений и противоречий в разных законах. Например, в Армении за четыре года внесена 31 поправка в Земельный кодекс. В целом, законодательство по отдельным компонентам окружающей среды является более стабильным, чем сквозные экологические законодательные акты. В этой связи важно упомянуть, что, хотя совершенствование правовой основы является важной функцией государственных органов, оно не может стать целью самой по себе. Частое внесение многочисленных поправок делает нормативные требования непредсказуемыми и сложными для соблюдения в рамках обычного процесса планирования деятельности, что повышает издержки по соблюдению требований.

Таблица 1. Некоторые примеры частоты внесения поправок в законы в отдельных странах ВЕКЦА

Сфера охвата законов	Армения			Беларусь			Таджикистан		
	Принят	Изменен последний раз	Число поправок	Принят	Изменен последний раз	Число поправок	Принят	Изменен последний раз	Число поправок
Вода	2002	2005	12	1998	2006	1	2000	2005	3
Почва	2001	2005	31	1999	2006	2	1996	2006	5
Качество воздуха	1994	2005	7	1997	2006	2	1996	2004	1
Экологический обзор	1995	1997	4	1993	2000	1	2003	2006	2
Экономические инструменты	1998	2005	13	1991	2005	12	2004	2004	0

Источник: контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА.

29. Грандиозная и часто нескоординированная законодательная деятельность в природоохранной сфере привела к высокой степени раздробленности и утрате в целом простоты и согласованности. Поэтому с 2002-2004 гг. во многих странах ВЕКЦА начался второй цикл законодательства, направленный на повышение качества законодательных актов. Несколько стран решили достигнуть этой цели путем кодификации. Первый документ такого рода был принят в декабре 2006 г. в Казахстане. Россия, Беларусь и Кыргызская Республика также активно разрабатывают экологические кодексы, и несколько других стран ВЕКЦА, вероятно, последуют их примеру. Эта тенденция согласуется со стремлением многих стран ОЭСР рационализировать и упростить регулирование (в частности экологическое). Однако имеется риск того, что дефицитные ресурсы будут отвлечены на создание простых «регистров законов» вместо полноценных кодексов, рационализирующих и разъясняющих сложные нормативные требования, бессистемно вводимые последние 15-16 лет.

Вставка 2. Краткие сведения об Экологическом кодексе Казахстана

Экологический кодекс Казахстана – акт, состоящий из 342 статей приблизительно на 400 страницах – призван включить в себя большинство действующих экологических законов и свести к минимуму потребность в исполнительных распоряжениях по введению в действие нормативных актов (отменено около 80 регламентов). Кодексом устраняются многочисленные противоречия, имевшиеся в законодательных актах, принятых ранее (хотя некоторые противоречия остаются в самом Кодексе), и вводятся важные новые понятия и инструменты. Так, начиная с января 2008 г. им вводится обязательная выдача комплексных разрешений крупным промышленным предприятиям, а компании, оказывающие малое воздействие на окружающую среду, будут только декларировать свою деятельность. Для предотвращения коррупции Кодексом предусматриваются детальные процедуры проведения проверок. В контроле за соблюдением требований акцент смещен с проведения государственных проверок на производственный экологический контроль промышленными операторами. Кроме того, устранены расхождения по регионам в ставках платежей за загрязнение путем введения общенациональных ставок. Кодексом предусматриваются многие другие важные реформы.

Экологический кодекс разрабатывался в рамках широких консультаций с заинтересованными сторонами. К сожалению, весьма жесткие временные рамки его разработки негативно сказались на качестве этих консультаций. Не проводился глубокий социально-экономический анализ для оценки эффекта регулирования, хотя консультации с заинтересованными сторонами в определенной степени компенсировали отсутствие подобного анализа: они позволили гарантировать, что новые требования не противоречат интересам различных заинтересованных сторон и могут соблюдаться и быть обеспечены правовой санкцией.

Источник: личное общение и Министерство охраны окружающей среды Казахстана (www.nature.kz).

30. В нескольких странах (например, Армении, Беларуси, Кыргызстане, России и Украине) начался пересмотр подзаконных актов. Этот процесс находится в самом начале, но представляется сложным в связи с масштабом реформы, которой часто охвачены сотни подзаконных актов и стандартов. Первые вынесенные уроки, например, в России (вставка 3), указывают на то, что этот процесс должен быть лучше проработан: ярко выраженный предписывающий характер подзаконных актов, унаследованный с советских времен, часто остается нетронутым.

Вставка 3. Проблемы процесса реформирования подзаконных актов в России

В России новым федеральным законом «О техническом регулировании», вступившим в силу в июле 2003 г., отменены стандарты, санитарные и строительные нормы и другие аналогичные подзаконные акты советской эпохи (60 000 подзаконных актов). По мнению экспертов, за семилетний переходный период, предусмотренный этим законом, необходимо будет разработать и принять до 8 000 отраслевых законов и такое же число регламентов. Следует надеяться, что эта реформа значительно снизит административную нагрузку на промышленные предприятия и позволит вывести из теневой экономической деятельности около 8-10 миллиардов долл. США в год.

Вместе с тем, новые подзаконные акты принимались крайне медленно, что создало огромный законодательный «вакуум», так как старые подзаконные акты более не действуют. В начале 2007 г. Российский союз промышленников и предпринимателей выразил неудовлетворенность задержками в выполнении закона и призвал повысить согласованность с международными стандартами, чего, по его мнению, не удалось достигнуть в России, тогда как другие страны ВЕКЦА быстро достигали прогресса в этом.

Резко критиковался ярко выраженный предписывающий характер подзаконных актов в России, которые призваны определять и контролировать экономическую деятельность до мельчайших деталей. Так как многие конкретные требования быстро устаревают с изменением технологий и практики предприятий, весьма скоро после их принятия такие подзаконные акты начинают подавлять инновации.

Источник: Веб-сайт Российского союза промышленников и предпринимателей, www.rspp.ru

2.2 Сближение с экологическим законодательством ЕС

31. Реформа по существу правовых основ в природоохранной сфере в ВЕКЦА в большой степени основывается на понятиях соответствующего европейского законодательства. Действительно, ряд экономических, политических и других факторов делает *acquis communautaire* ЕС привлекательным ориентиром. Расширение Европейского Союза до границ Беларуси, Молдовы, Украины и России послужило для этих стран, особенно Молдовы и Украины, мощным стимулом к тому, чтобы сосредоточить реформу экологического регулирования на сближении национального экологического законодательства с нормами ЕС. Кроме того, трансграничные экологические проблемы требуют выверки соответствующих элементов нормативных основ этих стран для надлежащего решения подобных проблем совместно с ЕС. Даже в тех странах ВЕКЦА, в которых европейская интеграция не является главной политической и экономической целью, признается, что для укрепления отношений в сфере торговли и инвестиций с государствами-членами ЕС потребуются определенное сближение экологического регулирования, то есть принятие, в целесообразной степени, основных принципов и характеристик законодательства ЕС без обязательного постатейного переноса экологических директив.

32. Хотя постепенное сближение с основными принципами и стандартами экологических директив ЕС по большей части провозглашено одним из направлений политики в большинстве стран ВЕКЦА, ни у правительств стран ВЕКЦА, ни у доноров нет четкого представления о сфере охвата, приоритетах и стратегии сближения. Первые шаги по разработке стратегии сближения с ЕС сделаны в Украине, Молдове и Грузии, но этот процесс осуществляется весьма медленно из-за ограниченного институционального потенциала министерств охраны окружающей среды и, иногда, отсутствия преемственности. Например, десятилетний процесс сближения в Молдове (начался в 1996 г., когда были составлены первые сравнительные таблицы по приблизительно 10 директивам) дал весьма скромные результаты. Кроме того, ограничен потенциал стран ВЕКЦА по отслеживанию развития экологического законодательства ЕС, при том что в настоящее время оно претерпевает серьезные изменения в рамках процесса «более совершенного регулирования» (см. вставку 4).

Вставка 4. Инициатива «Более совершенное регулирование» Европейского Союза

Инициатива «Более совершенное регулирование» является центральным элементом «Партнерства для экономического роста и создания рабочих мест» Европейской комиссии (также известного как обновленная Лиссабонская стратегия), реализация которого началась весной 2005 г. Ее основной целью является обеспечение простоты и высокого качества условий регулирования, так как нормативная основа, на которую опираются в своей деятельности предприятия, является ключевым фактором их конкурентоспособности, роста и показателей занятости. Для того, чтобы регулирование использовалось только тогда, когда это необходимо, а создаваемая им нагрузка была соразмерна преследуемой цели, Европейская комиссия внедрила ряд процессов и инструментов: (1) изъятие или изменение находящихся на рассмотрении законопроектов; (2) принятие мер по упрощению действующего законодательства; (3) повышение качества новых законопроектов путем систематического проведения оценки эффекта регулирования и общественных консультаций.

В 2006 г. комиссия придала новый импульс своей деятельности в этой области путем

- предложения начать реализацию стратегии снижения административной нагрузки осуществляемого регулирования. Комиссией предлагается, чтобы на весенней сессии Европейского совета было принято решение установить целевой показатель снижения нагрузки на 25 процентов, который должен быть выполнен государствами-членами ЕС к 2012 г., с целью получения ощутимых экономических выгод;
- добавления в свою обновляемую программу еще 43 новых инициатив, направленных на упрощение действующих подзаконных актов, что будет содействовать цели повышения конкурентоспособности европейской экономики;
- определения целевой даты – 2008 г. – окончательной доработки программы сокращения совокупности действующего законодательства ЕС путем его кодификации;
- изъятия в 2007 г. еще 10 законопроектов, находящихся на рассмотрении законодательного органа;
- усиления оценки эффекта регулирования путем создания независимого Совета по оценке эффекта;
- принятия дополнительных предупредительных мер по усилению транспозиции законодательства странами-членами и обеспечения выполнения законов ЕС.

Программа действий, представленная 24.01.2007, наглядно демонстрирует, как Комиссия намерена работать с государствами-членами для снижения к 2012 г. административной нагрузки на предприятия на четверть. Предусматриваемые меры снизят нагрузку на предприятия на 1,3 миллиарда евро в год. Программа сосредоточена на информационных обязательствах по тринадцати отобраным приоритетным направлениям, в том числе экологическому законодательству. В этой сфере были отобраны следующие директивы в качестве приоритетных для измерения административной нагрузки, создаваемой информационными обязательствами:

- Положение № 1013/2006 Европейского парламента и Совета от 14 июня 2006 г. о перевозке отходов;
- Директива Совета 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 г. по комплексному предотвращению и контролю загрязнения;
- Директива 2002/96/ЕС по отходам электрического и электронного оборудования;
- Директива 2000/53/ЕС Европейского парламента и Совета от 18 сентября 2000 г. по старым автомобилям;
- Директива 2003/105/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 декабря 2003 г. по внесению поправок в Директиву Совета 96/82/ЕС по контролю за угрозами возникновения крупных аварий, связанными с использованием опасных веществ.

Источник: веб-сайт http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/index_en.htm; Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Программа действий по снижению административной нагрузки в Европейском Союзе: информация Комиссии для Совета, Европейского парламента, Европейского экономического и социального комитета и Комитета регионов). COM(2007)23, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/com_2007_23_en.pdf

2.3 Процедуры законотворчества

33. Процедуры законотворчества играют важную роль в обеспечении качества законодательства. Непроведение или плохая организация анализа эффекта регулирования (АЭР) и консультаций с заинтересованными сторонами негативно сказываются на соблюдении требований, так как власти могут не узнать о серьезных факторах, препятствующих соблюдению требований, или не заручиться поддержкой целевой группы в отношении предлагаемого регулирования. АЭР помогает дать количественную оценку вероятных издержек по соблюдению требований для отдельных граждан и предприятий и определить затраты государства на контроль за выполнением законодательства. Консультации позволяют целевой аудиторией принимать участие в определении условий предлагаемого регулирования, с тем чтобы она понимала, почему оно необходимо и как решаются вопросы, вызывающие ее озабоченность. Это создает ощущение «причастности» и понимания, которое усилит приверженность целевой аудиторией целям регулирования и, таким образом, повысит уровень соблюдения требований.

34. В странах ВЕКЦА законодательные акты первого поколения разрабатывались и принимались в рамках «технократических» процессов, которые едва ли включали в себя проведение общественных консультаций и анализа затрат и выгод для оценки целесообразности требований. Такой подход оказался контрпродуктивным в плане обеспечения соблюдения нормативных требований. Анализ ожидаемого эффекта регулирования для оценки потенциальных затрат и выгод новых правовых норм проводился и проводится от случая к случаю и, как правило, носит весьма узкий характер и сводится главным образом к количественной оценке затрат государства на обеспечение выполнения нового законодательства. В девяти странах из двенадцати оцениваются административные издержки по контролю за выполнением законодательства, и только шесть стран сообщают об оценке издержек по соблюдению требований (например, в России издержки по соблюдению требований оценивались в сравнении с выгодами регулирования, когда был введен стандарт Евро-2 в отношении транспортных средств). Подобный анализ проводится в форме «объяснительных записок», в которых обосновывается разработка законов и то, почему требуется регулирование.

35. По традиции законотворчество включает в себя проведение более или менее широких консультаций внутри государственных органов. Экологические инспекторы представляют комментарии об обеспеченности законодательства правовой санкцией, однако по-прежнему имеют место случаи, когда отзывы специалистов-практиков запрашиваются нерегулярно или не запрашиваются вообще. Как правило, основное законодательство согласовывается с другими министерствами, и до представления законопроекта в Правительство, а затем в Парламент должно быть получено юридическое заключение Министерства юстиции. Иногда отраслевые министерства налагают вето на новое экологическое законодательство, как это произошло в Молдове с законодательством о введении системы комплексных разрешений.

36. В силу национальной политики поощрения предпринимательства и привлечения иностранных инвестиций интересы субъектов контроля все более принимаются во внимание в процессе законотворчества, и нормативные требования более не «спускаются» на промышленность. Например, правовые основы Грузии и Кыргызстана весьма ясны в этом смысле. Однако процесс проведения консультаций, как представляется, сильно сосредоточен на проведении консультаций с промышленностью, а в некоторых странах (например, Азербайджане) власти имеют право решать, необходимы ли консультации вообще. Кроме того, процедуры проведения консультаций могут быть несовершенновыми, как в Армении, или отсутствовать, как в Таджикистане.

Вставка 5. Возможности для участия общественности в разработке экологических законов в некоторых странах ВЕКЦА

Армения. Законом Республики Армения «О законодательных актах» предусматривается право любого гражданина или общественной организации представлять предложения и комментарии к проектам законодательных актов. Согласно этому закону, комментарии принимаются в течение пяти дней после опубликования проекта на веб-сайте Парламента. Так как общественность не получает систематически информации (непосредственно от министерства или через средства массовой информации) о разработанных законах и законах, представленных в Парламент, эта норма закона на практике не действует. Общественные организации и граждане обычно узнают о принятии законодательного или подзаконного акта после его официального опубликования, то есть, когда все возможности для представления комментариев и предложений уже утрачены. Кроме того, пятидневный срок слишком короток и не позволяет проводить конструктивные консультации.

Азербайджан. Процедурами законодательства, принятыми в Азербайджане, разрешается участие общественности, но организация консультаций оставлена на усмотрение руководящего органа (Парламента или соответствующего государственного ведомства). Орган, ответственный за разработку законопроекта, как правило, создает комиссию, состоящую из его собственных работников и внешних экспертов. Представители различных заинтересованных сторон, в том числе НПО, местных властей, научного сообщества и других государственных ведомств, могут участвовать в работе на этом этапе. Кроме того, разработка законов может передаваться на сторону. Руководящий орган может опубликовать законопроект и (или) инициировать его общенациональное обсуждение, однако он не обязан делать это.

Грузия. Все законодательные акты должны издаваться в рамках Общественной административной процедуры, и общественность должна иметь возможность участвовать в этой процедуре. Процедура заключается в следующем:

- объявление о начале Административной процедуры и законопроект должны быть опубликованы;
- общественности должно быть предоставлено двадцать рабочих дней на рассмотрение законопроекта;
- проводится слушание, участникам которого следует предоставить возможность ознакомиться с предлагаемым законодательным актом и предложить возможные изменения;
- ответственный государственный орган должен учесть мнение общественности, принимая окончательное решение; и
- принятый законодательный акт должен быть опубликован.

Россия. Консультации в рамках законодательства проводятся по большей части отдельными государственными партнерами. По действующему законодательству, главный автор законодательного акта отвечает за создание рабочих групп для внесения вклада в процесс разработки законодательного акта и подготовки информационно-аналитических материалов. Автор решает, проводить ли консультации с научными организациями и другими неправительственными органами. Однако он обязан проводить консультации с региональными органами публичной власти, когда законопроект относится к совместной сфере действия федеральных и региональных властей. Возможно создание постоянных консультативных советов с участием представителей государственных ведомств и общественных ассоциаций и предприятий. Несколько таких советов уже создано, в том числе один в конце 2006 г. – Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Эти группы обсуждают проекты законодательных актов и программы реформ, дают свои заключения и вносят собственные проекты законодательных актов. Однако, по имеющимся данным, рост числа «консультативных комиссий» дает слабый реальный эффект.

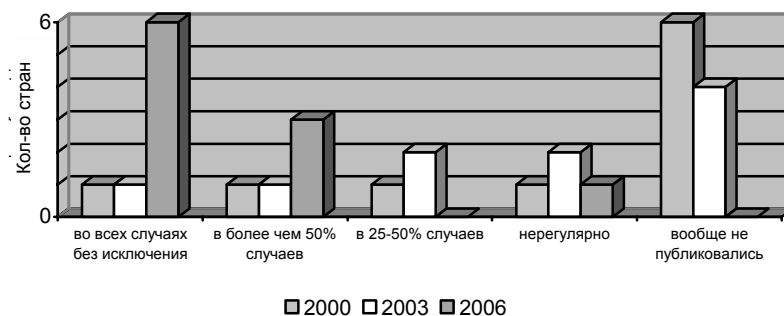
Таджикистан. Общественность, в том числе НПО, в настоящее время не играют какой-либо роли в законодательном процессе, за исключением тех крайне редких случаев, когда власти сами решают узнать мнение общественности о законопроекте.

Источник: ОЭСР (OECD, 2005) (Армения); ЕЭК ООН (UNECE, 2003) (Азербайджан); ЕЭК ООН (UNECE, 2004) (Таджикистан); ЮНЕП (UNEP, 2006) (Грузия).

37. Качество консультаций с заинтересованными сторонами повысится, если власти будут привлекать к участию большее число неправительственных партнеров, в том числе банки, страховые общества, общественные экологические ассоциации и ассоциации потребителей, профессиональные ассоциации и научно-исследовательские центры и т.д. В целом, правовые основы в странах ВЕКЦА поощряют такой плюрализм заинтересованных сторон: в большинстве стран ВЕКЦА ведомства, разрабатывающие законы, обязаны публиковать законопроекты на своих

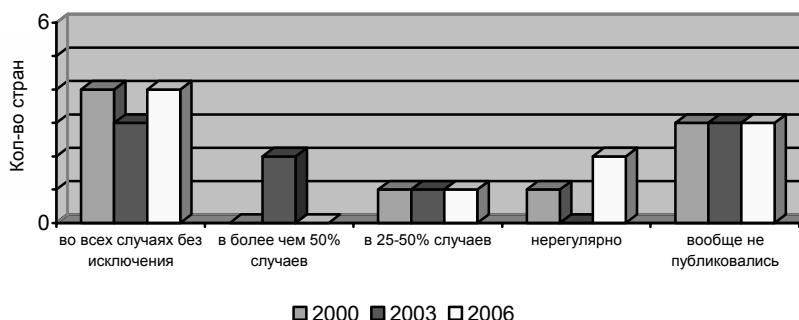
веб-сайтах и принимать комментарии и предложения (рисунок 2). Природоохранные органы Грузии, Кыргызстана и Украины сообщают о том, что они уже регулярно делают это; в Армении, Беларуси и Таджикистане это делается реже. Существуют другие способы предоставления доступа к законопроектам, например, посредством газет и на встречах (рисунки 3 и 4).

Рисунок 2. Количество стран, в которых экологические законопроекты публиковались на веб-сайте Министерства охраны окружающей среды (2000-2006 гг.)



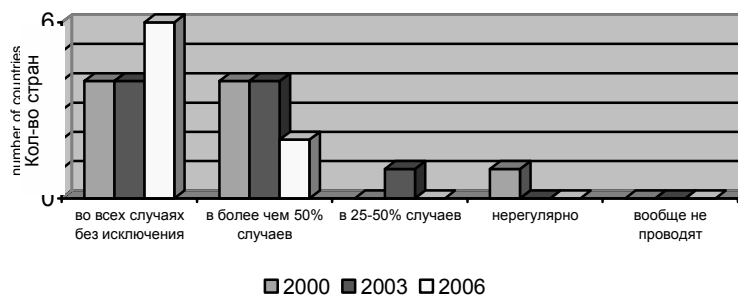
Источник: контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА. Данные по Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

Рисунок 3. Количество стран, в которых экологические законопроекты публиковались в газетах (2000-2006 гг.)



Источник: контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА. Данные по России, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

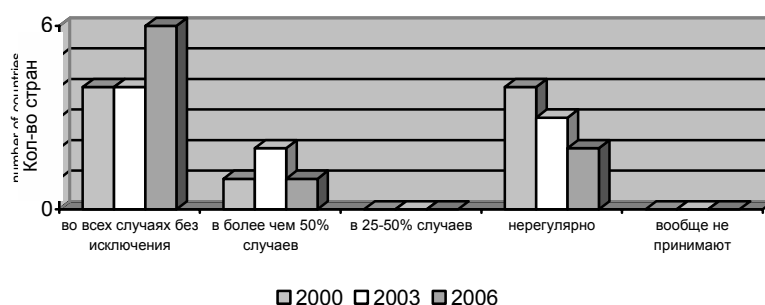
Рисунок 4. Количество стран, в которых природоохранные стороны проводят совещания с заинтересованными сторонами для получения комментариев к экологическим законопроектам (2000-2006 гг.)



Источник: контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА. Данные по России, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

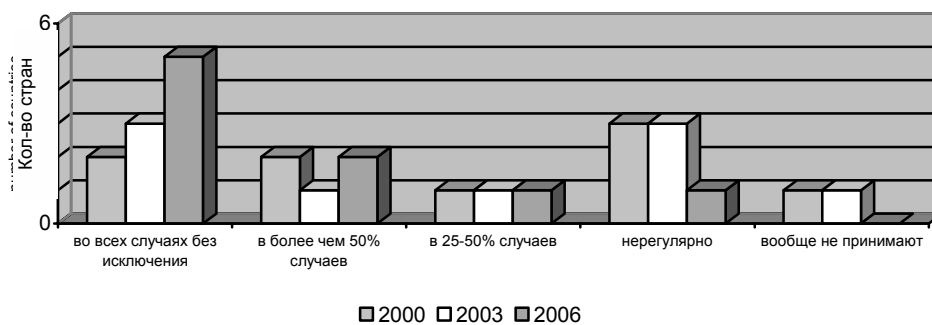
38. Хотя до сих пор принимались важные меры по совершенствованию процедурных аспектов законодательства, следующим шагом будет доказывание того, что консультации не являются бессмысленными, а мнение заинтересованных сторон меняет ситуацию к лучшему. Природоохранные органы Армении, Азербайджана, Кыргызстана и Украины сообщают о том, что они принимают письменные комментарии НПО и субъектов контроля к проектам законов/подзаконных актов и во всех случаях без исключения объясняют, какие комментарии [не] были приняты и почему. Также по сведениям, представленным природоохранными органами, это делается в более чем 50 процентов случаев в большинстве других стран ВЕКЦА. Сообщество НПО выражает менее оптимистичную точку зрения, особенно в том, что касается принятия комментариев и разъяснения того, почему они не были приняты.

Рисунок 5. Количество стран, природоохранные органы которых принимают письменные комментарии НПО к проектам законов/подзаконных актов



Источник: контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА. Данные по России, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

Рисунок 6. Количество стран, природоохранные органы которых принимают письменные комментарии субъектов контроля к проектам законов/подзаконных актов



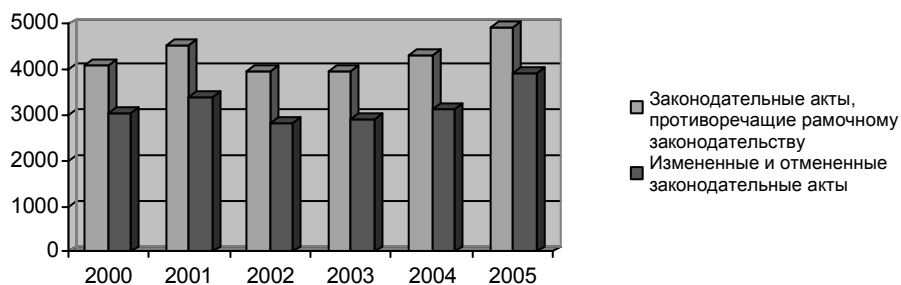
Источник: контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА. Данные по России, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

2.4 Законодворческая деятельность на территориальном уровне

39. Законодворческая деятельность на территориальном уровне весьма ограничена: из стран ВЕКЦА только в России – федеральном государстве – предусмотрено право принимать основные законодательные акты и подзаконные акты на территориальном уровне (вставка 6). Однако в некоторых странах с централизованной структурой управления, например, Казахстане, территориальные власти имеют право устанавливать более жесткие стандарты качества окружающей среды. Хотя преимущество законодворческой деятельности на территориальном уровне заключается в более высокой ответственности перед местными сторонами, особенно в странах с огромной территорией, должны быть предусмотрены гарантии качества принимаемых в результате актов и их согласованности с рамочным законодательством, в частности с минимальными экологическими требованиями.

Вставка 6. Качество законотворческой деятельности в России в 2000-2005 гг.

В России многие субъекты федерации активно пользуются правом законотворческой деятельности, однако качество принимаемых в результате законодательных актов и их соответствие правовой основе федерального уровня низки. В ряде публикаций Всемирного банка высказывается точка зрения о том, что территориальные органы государственного управления и хорошо осведомленные представители деловых кругов вели активную работу по подрыву федеральной политики, регулирования и надзора.



Вместе с тем, расхождения между старыми федеральными законами и новыми законами уровня субъектов федерации, вероятно, позволят обнаружить проблемы с качеством и согласованностью федерального законодательства, служащего ориентиром при проведении подобного анализа. Поэтому необходим тщательный анализ качества законов как федерального уровня, так и уровня субъектов федерации.

Источник: отчеты о состоянии окружающей среды Российской Федерации за 2002-2005 гг., www.mnr.gov.ru.

2.5 Постепенное введение нормативных требований

40. Важным изменением, произошедшим в странах ВЕКЦА, является постепенное введение правовых требований. До 2003 г. во многих странах региона правовые требования вступали в силу немедленно после принятия и официального опубликования закона (или нормативного акта). Эта практика изменилась. Например, в Кыргызстане в связи с изменением в 2004 г. закона «О законодательных и нормативных актах» после официального опубликования законодательного акта должно пройти, как минимум, три месяца для того, чтобы он вступил в силу, если он касается интересов экономических агентов. Если немедленное выполнение требований невозможно по техническим причинам, законом должны предусматриваться более длительные сроки его выполнения. Эти конструктивные изменения в процедурах законотворчества весьма содействуют преодолению некоторых из существующих неудач регулирования.

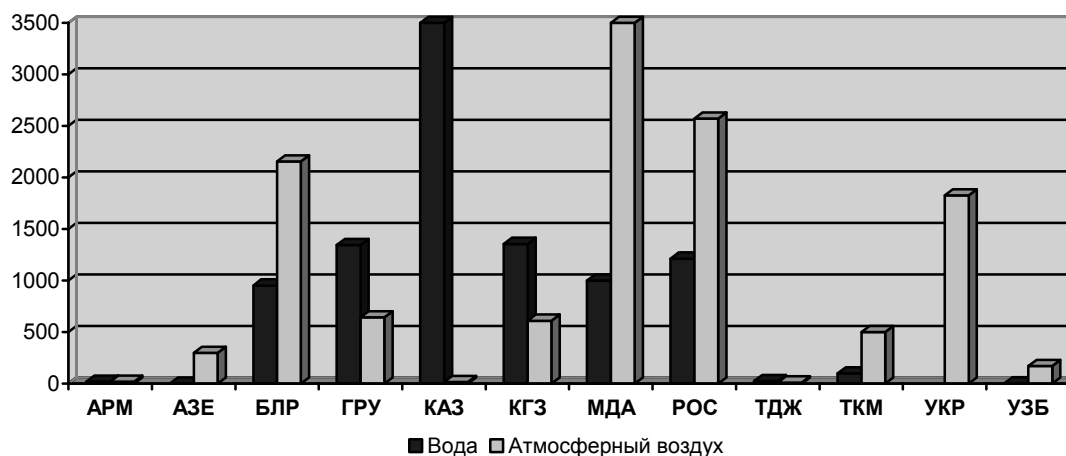
2.6 Реализм нормативных требований

41. Уровень соблюдения требований, вероятно, будет низким, когда государство использует инструменты политики и устанавливает нормативные требования, в которых не учитываются рыночные и социальные стимулы. В странах ВЕКЦА такая ситуация сохранялась много лет: основные инструменты регулирования обычно противоречили стимулам, влиявшим на субъекты контроля. Особое беспокойство вызывал недостаточный реализм требований.

42. Система стандартов качества окружающей среды является одним из последних наследий советского режима регулирования, оставшихся фактически неизменным. Этой системой охватываются сотни параметров и иногда предписываются весьма низкие концентрации загрязняющих веществ по сравнению с соответствующими ориентировочными значениями ВОЗ и другими международными ориентирами. Стандарты качества окружающей среды (предельно допустимые концентрации, ПДК), которые обычно устанавливаются Министерством здравоохранения, определяются исключительно исходя из нулевого воздействия на здоровье человека и экосистемы без учета факторов управления рисками, таких как экономическая целесообразность соблюдения требований.

43. В некоторых странах количество загрязняющих веществ, регулируемых в настоящее время, по-прежнему весьма велико (см. рисунок 7), и ограниченные технический потенциал и кадровые ресурсы (это касается как властей, так и промышленных предприятий: см. главы 3 и 4) не позволяют эффективно контролировать их. Вместе с тем, нормативное требование имеет смысл только тогда, когда возможно продемонстрировать его соблюдение (или несоблюдение). По сравнению с 2003 г. ни одна из стран не сократила сферу охвата регулирования. Кроме того, количество регулируемых веществ на территориальном уровне в нескольких странах, в которых первоочередные загрязняющие вещества довольно схожи, не согласуется.

Рисунок 7. Количество загрязнителей воздуха и воды, регулируемых в странах ВЕКЦА (2006 г.)



Источник: вопросник по странам ВЕКЦА; данные по России (2003 г.) основываются на работе Кротова Ю. (2003), «Предельно допустимые концентрации химических веществ в атмосферном воздухе, воде и рабочих зонах». Количество регулируемых веществ определяется суммой ПДК и так называемых ОБУВ (ориентировочных безопасных уровней воздействия).

44. Чрезмерная жесткость большого числа ПДК привела к пренебрежению стандартами, что наглядно демонстрируется величиной проблем загрязнения в прошлом и настоящем. Например, в Казахстане ПДК свинца в почве составляет 32 мг/кг – это намного более жесткий стандарт по сравнению с 400 мг/кг в Соединенных Штатах и Германии и даже 530 мг/кг в Нидерландах. Вместе с тем, в результате неконтролируемого производства свинца в городе Шимкент его концентрации почти в 800 раз превышают ПДК. Так как основным способом вдыхания Pb является вдыхание из частиц почвы, воздействие свинца на детей в трех школах и детском саду, расположенных около завода, было чрезвычайно высоким и 66 процентов детей страдают от свинцовой интоксикации разных уровней.

45. Хотя серьезный прогресс в изменении системы экологических стандартов не достигнут, процесс реформ начался в нескольких странах ВЕКЦА, например, Армении, Казахстане, Молдове и России. В Молдове Секретариатом СРГ ПДОС реализуется международный проект по сближению со стандартами качества поверхностных вод ЕС. В рамках этого проекта предложена новая система стандартов качества поверхностных вод, в которой перечень регулируемых параметров сокращается с 1 083 (в действующем положении о водах рыбохозяйственного назначения) всего до 77. Кроме того, в предлагаемой системе различается пять классов качества воды с числовыми стандартами по каждому параметру и в каждом классе определяются виды использования поверхностных вод исходя из их определенного качества. Эта система призвана служить активным инструментом управления водными ресурсами, в котором соответствующие нормативные требования будут определяться назначением целевого класса качества воды. Реформы не всегда последовательны. Например, в Казахстане Комитет по водным ресурсам при Министерстве сельского хозяйства недавно принял «предельно допустимые нормы вредного воздействия», определяющие качество поверхностных вод, представляющие собой половинчатую попытку сочетать европейскую классификацию качества воды со старыми ПДК без превращения целей и стандартов качества воды в инструменты экологического планирования на основе управления рисками.

46. Конкретные нормативные требования устанавливаются в рамках процесса экологических оценок. Общей целью реформы систем оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в странах ВЕКЦА является сокращение разрыва между системами государственных экологических экспертиз (ГЭЭ), унаследованных у СССР, и признанными международными стандартами ОВОС. Это намерение нашло отражение в более чем пятидесяти законах и подзаконных актах, касающихся ОВОС, принятых в регионе в 1990-е гг. В настоящее время во всех странах ВЕКЦА действуют законы, которыми требуется проведение ОВОС, хотя последовательность и комплексность этих законов разнятся. Практика проведения ОВОС разнится в разных странах региона больше, чем законодательство. В тех странах, где законы об ОВОС/ГЭЭ были приняты в начале и середине 1990-х гг. (например, России, Украине, Молдове), накоплен большой практический опыт, что позволяет этим странам рассматривать возможность принятия законодательства об ОВОС «второго поколения», которое приведет системы ГЭЭ в более полное соответствие с лучшими образцами международной практики, в том числе требованиями Директивы по ОВОС ЕС. Однако с 2003 г. не сообщается о каком-либо значительном прогрессе в нормативной базе ОВОС и ГЭЭ.

47. В большинстве стран ВЕКЦА по-прежнему выдаются дифференцированные разрешения по отдельным компонентам окружающей среды – атмосферному воздуху, водным ресурсам и отходам, при этом сфера охвата регулирования распространяется на большое число веществ и практически все источники загрязнения, независимо от их размера. Предприятия по-прежнему должны соблюдать широкий спектр экологических законов, каждым из которых требуется получение отдельного разрешения. Построив свои системы регулирования на соблюдении чрезмерно жестких стандартов качества воздуха и воды, страны ВЕКЦА не учитывают техническую и экономическую целесообразность получаемых в результате предельно допустимых выбросов/сбросов (ПДВ/ПДС).

48. Такой подход привел к тому, что разрешения ориентированы на негибкие решения «на конце трубы», а не предотвращение загрязнения, и сопряжены с чрезмерными издержками для промышленности. На практике, однако, временные (но продлеваемые в установленном порядке) лимиты часто устанавливаются на уровнях, близких к фактическим уровням загрязнения, что не создает стимулов к сокращению загрязнения, а ведет вместо этого к получению бюджетных доходов, создающих превратный стимул для властей оставить действующую систему неизменной. Альтернативный подход принят в Армении, где введены более долгосрочные согласуемые графики соблюдения требований для компенсации жесткости ПДВ/ПДС.

49. За последние четыре года министерства охраны окружающей среды стран ВЕКЦА осознали недостатки этой системы выдачи разрешений, являющейся наследием советской эпохи. В большинстве стран ВЕКЦА начался процесс реформирования системы разрешений при поддержке промышленности и делается попытка сместить упор регулирования на более реалистичные нормы, основанные на технических методах. Изменения в большой степени обусловлены подходом, принятым в Директиве по КПКЗ Европейского Союза (96/61/ЕС), однако они принимают разные формы в разных странах (см. вставку ниже). Процесс реформирования системы разрешений в странах ВЕКЦА в ближайшем будущем, вероятно, активизируется.

Вставка 7. Разные модели реформы систем природоохранных разрешений в странах ВЕКЦА

В **Украине** благодаря политической приверженности сближению с законодательством ЕС реформы проводятся в более полном соответствии с европейскими нормами. Министерство охраны окружающей природной среды Украины надеется разработать в 2007 г. при содействии Всемирного банка проект закона о выдаче природоохранных разрешений, которым будет предусматриваться поэтапный переход к системе комплексных разрешений на основе наилучших доступных технических методов (НДТМ) крупных промышленных предприятий и упрощенным требованиям о получении разрешений МСП.

В **Грузии** диверсифицированные нормативные требования исходя из экологической значимости установок и понятие НДТМ были введены еще в 1996 г. Недавно принятым законом «О лицензиях и разрешениях» закладывается основа для процедурной интеграции процесса выдачи разрешений, в котором один назначенный орган по выдаче разрешений консультируется с другими заинтересованными ведомствами. Однако практической реализации этих принципов препятствует узость того ряда установок, которые обязаны получать природоохранные разрешения, слабый авторитет Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов и многочисленные недостатки в самих положениях о выдаче разрешений.

В **Казахстане** природоохранные разрешения по отдельным компонентам окружающей среды объединены в один документ, и новым Экологическим кодексом требуется введение комплексных разрешений для крупной промышленности уже в 2008 г. Однако для столь радикальных краткосрочных преобразований потенциал страны серьезно ограничен.

В **России и нескольких других странах ВЕКЦА** (например, Армении, Беларуси, Кыргызстане) разрабатываются нормативные акты, которые, вероятно, заменят требования разрешений, основанные на качестве окружающей среды, едиными предельно допустимыми выбросами/сбросами (ПДВ/ПДС), основанными на технологиях, что позволит ограничить свободу действий органов, выдающих разрешения. Эта реформа рассматривается как способ оказания содействия инвестициям и уменьшения нормативной нагрузки на промышленность. Результаты, достигнутые до настоящего времени, неоднозначны, так как в промышленности должны шире применяться стандарты, основанные на показателях деятельности.

2.7 Обеспеченность законов правовой санкцией

50. Для профилактики противоправного поведения и устранения нарушений, имеющих место, законом должны определяться соответствующие средства судебной защиты и санкции. Кроме того, в правовой системе должно указываться, кто несет убытки при причинении случайного вреда. Эти характеристики правовой системы отражают ее «обеспеченность правовой санкцией».

51. В странах ВЕКЦА существует широкий спектр инструментов правоприменения, в т.ч.:

- «мягкое» реагирование, например, предупреждение по телефону и письменное предупреждение с рекомендациями по соблюдению требований;
- официальное уведомление о нарушении;
- денежные санкции (штрафы), административные и судебные;
- приостановка действия или аннулирование разрешения(-й), закрытие объекта, принудительные исправительные меры и наложение ареста на имущество – все это может требоваться административным или судебным приказом;
- уголовное наказание, в том числе тюремное заключение.

52. В некоторых странах ВЕКЦА (например, Армении, Грузии и России) административные штрафы были повышены, однако в нескольких других странах они даже не были скорректированы по инфляции. По сравнению со странами ОЭСР уровень штрафов по-прежнему весьма низок и значительно разнится, в том числе в пределах более мелких географических единиц. Например, на Кавказе разница между максимальными уровнями административных штрафов, которые могут быть наложены на компании в Грузии (приблизительно 40 000 долл. США) и двух других странах – Армении и Азербайджане (приблизительно 400 долл. США) – составляет целых 100 раз.

Таблица 2. Жесткость административных денежных санкций и уголовных мер реагирования на несоблюдение требований в странах ВЕКЦА

Показатель	Год	Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Молдова	Россия	Таджикистан	Туркменистан	Украина	Узбекистан
Инструменты административного правоприменения													
Максимальный штраф для юридического лица (тысяч долл. США)	2000	2			35,4								
	2003	0,4	0,4		35,4								
	2006	0,4	0,4	14,5	40,0								
Максимальный штраф для физического лица (тысяч долл. США)	2000	*			35,3								
	2003	0,2	0,05	0,4	35,3								
	2006	0,2	0,05	0,7	40,0								
Инструменты уголовного правоприменения													
Максимальный штраф для юридического лица (тысяч долл. США)	2000	108			-								
	2003	65	6,3		-							0,3	
	2006	147	6,3		-							0,3	
Максимальный штраф для физического лица (тысяч долл. США)	2000	н.д.			-								
	2003	н.д.	6,3	8,0	-							0,1	
	2006	н.д.	6,3	14,5	-							0,1	
Максимальное тюремное заключение для физического лица (месяцев)	2000	н.д.		60	96								
	2003	н.д.	180	180	96								
	2006	н.д.	180	180	96								

Примечание:

Информация собирается для заполнения таблицы.

(*) В 2000 г. максимальный административный штраф в Армении составлял 0,5 долл. США.

53. Как правило, власти ужесточают санкции, когда мягкие восстановительные меры не дают результаты, и, в принципе, действующие санкции в верхней части так называемой «пирамиды правоприменения» достаточно серьезны. В целом «обеспеченность законодательства правовой санкцией» в странах ВЕКЦА улучшилась, но улучшения по-прежнему незначительны для того, чтобы служить реальным средством профилактики нарушений. В главе 4 обсуждается, как используются эти инструменты и действенны ли они.

54. Вместе с тем, недостатки действующей системы экологической ответственности в странах ВЕКЦА не устраняются. Применяемые методологии оценки экологического ущерба носят умозрительный характер, не точны и часто слишком сложны для представления в арбитражных судах, которые должны выносить решения по этим вопросам (см. примеры весьма низкой собираемости компенсаций по требованиям о возмещении ущерба). Впервые в ВЕКЦА новым Экологическим кодексом Казахстана предусматривается экспертная оценка ущерба исходя из фактических издержек по выбранному средству судебной защиты, однако еще предстоит разработать методические указания по проведению подобной оценки. Обязательное экологическое страхование опасных промышленных установок, введенное в России (в конце 1990-х гг.) и нескольких других странах ВЕКЦА, будет оставаться нефункционирующим инструментом до тех пор, пока экологическая ответственность не станет реальностью для промышленных предприятий.

3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА

55. В понимании многих стран, включая страны ВЕКЦА, понятие "институциональная основа" долгое время ассоциировалась с организационными структурами. В результате, любая "институциональная реформа" сводилась к многочисленным реорганизациям. Современное толкование понятия "институциональной основы" в большей степени связано со стратегиями и методами работы, а не со структурами. Отсюда следует необходимость переориентации реформы на методы работы, взаимодействия и, соответственно, на методы разрешения проблем.

56. *Руководящие принципы* рекомендуют, чтобы природоохранные контрольно-надзорные органы (КНО) создавались в качестве автономных организаций, с четкими, законодательно определенными обязанностями и целесообразными полномочиями для контроля соблюдения и осуществления административного правоприменения, а также для оказания помощи в соблюдении, в обеспечении открытой коммуникации с широкой общественностью и в обеспечении ее участия. В рамках вертикальной структуры, мандат на принятие решений, связанных с окружающей средой, следует делегировать наиболее низкому уровню - решения должны приниматься на наиболее низком уровне, обеспечивающем эффективное управление. Органы национального уровня должны поддерживать субнациональные подразделения в обеспечении их институциональной целостности, укреплять их потенциал, обеспечивать их методологическими указаниями, обеспечивать подготовку персонала и создавать целесообразные механизмы финансирования и оценки их деятельности. Внутренняя организация должна способствовать работе в команде, следует установить и поддерживать эффективные рабочие взаимоотношения с другими агентствами и департаментами, деятельность которых влияет на применение и контроль соблюдения природоохранного законодательства.

3.1 Институциональный статус природоохранных контрольно-надзорных органов

57. Во всех странах ВЕКЦА, за исключением Туркменистана, существуют специализированные подразделения, отвечающие за контроль соблюдения требований законодательства и за осуществление административного правоприменения, хотя они обладают различным институциональным статусом и различной организацией. Природоохранные КНО, которые часто называют "инспекциями", обычно глубоко интегрированы в структуры министерств охраны окружающей среды. На национальном уровне они имеют статус отдела министерства (как в Азербайджане) или более автономного специализированного подразделения министерства (как в Армении, Грузии, Казахстане, Молдове, России и Украине). Автономные подразделения обычно имеют статус юридического лица, а иногда и отдельный бюджет. В Беларуси, Таджикистане и Узбекистане существуют несколько различных инспекций, которые занимаются проблемами воды, воздуха и т.д. в качестве подразделений министерств (или госкомитетов) охраны окружающей среды. Только в Туркменистане инспекционную деятельность выполняют различные отделы Министерства охраны окружающей среды.

58. На раннем этапе переходного периода, контрольно-надзорным подразделениям министерств охраны окружающей среды уделялось минимальное внимание и они получали минимальную поддержку, поскольку основное внимание уделялось политическому планированию и разработке законодательства. После 2003 г., значение и авторитет инспекций повысились и они получили более высокий институциональный статус почти во всех странах ВЕКЦА. Например, в Казахстане, Молдове, России и Украине, главы инспекций назначаются премьер-министрами. Независимые инспекции были созданы в Грузии (в сентябре 2005 г.) и в Казахстане (в октябре 2004 г.). В Армении, Грузии и Казахстане перед институциональными реформатами или параллельно с ними предпринимали усилия по правовому определению обязанностей и полномочий инспекций на основе рекомендаций *Руководящих принципов*.

59. Институциональные изменения часто проводились в рамках административных реформ, охватывающих правительство в целом. Так, например, было в России, где в 2004 г. проводили упрощение структуры исполнительных органов, основываясь на принципе четкого разделения функций принятия политических решений, регулирования и предоставления услуг (см. Вставку 8). Аналогичные изменения можно наблюдать в Кыргызстане и Молдове, где ПРООН проводился "функциональный" анализ государственных органов (в 2004 и 2006 гг., соответственно).

Вставка 8. Административная реформа 2004 г. в России и ее влияние на природоохранные органы

При проведении административной реформы в России в 2004 г. преследовали цель четкого разделения функций правительственных структур (разработка политики, регулирование и контроль соблюдения, предоставление услуг.) Такое разделение функций позволяет повысить эффективность правительственных структур с одновременным сокращением возможных конфликтов интересов, которые возникают при объединении этих функций. Были созданы исполнительные органы трех видов:

- **Федеральные министерства**, являющиеся органами принятия политических решений. Они проводят анализ проблем, разработку и оценку стратегий в своих сферах ответственности, а также разрабатывают законопроекты. Кроме того, они координируют и контролируют деятельность федеральных служб и агентств в пределах своей юрисдикции. Они не имеют права выполнять функции правоприменения, управлять государственным имуществом или предоставлять услуги.
- **Федеральные службы**, которые являются федеральными исполнительными органами, уполномоченными выдавать разрешения, проводить инспекции и выполнять функции административного правоприменения, но не имеют права разрабатывать законопроекты;
- **Федеральные агентства**, которые могут предоставлять государственные услуги и управлять государственным имуществом, поддерживать различные реестры, они не имеют права участвовать в разработке законодательства или выполнять какие-либо функции обеспечения соблюдения.

В настоящее время, ключевыми государственными учреждениями, отвечающими за разработку и реализацию природоохранной политики и законодательства в России являются Министерство природных ресурсов (МПР) и Федеральная служба экологического, промышленного и ядерного надзора (*Ростехнадзор* или РТН). Основные функции обеспечения соблюдения делегированы двум федеральным учреждениям: РТН, который подотчетен премьер-министру, и Федеральной службе по надзору за использованием природных ресурсов (*Росприроднадзор*), которая подчиняется МПР. Они осуществляют надзор за промышленным воздействием и за использованием природных ресурсов, соответственно. Имеется довольно мало оснований утверждать, что эта реорганизация достигла своих целей, поскольку функции до сих пор полностью не разделены, а органы регулирования продолжают подвергаться политическому давлению.

Источник: OECD, 2006. Environmental Policy and Regulation in Russia: the Implementation Challenge.

60. Международное сотрудничество также поддержало процесс институционального развития за счет постоянного политического диалога между странами и создания давления со стороны экспертов в поддержку реформ. Так, в 2004 г., в рамках СРГ ПДОС/ОЭСР была создана пилотная схема Экспертных обзоров, чтобы помочь странам региона в реализации *Руководящих принципов*. В этой программе приняли участие эксперты, представляющие страны-члены ОЭСР, другие страны с переходной экономикой, международные организации, НПО и частный сектор. Основные цели программы включают: (i) определить основные потребности в области разработки политики и институционального развития; (ii) повысить прозрачность, подотчетность и авторитет, на национальном и международном уровнях; и (iii) расширить возможности для межправительственного диалога и поддержать укрепление потенциала.

61. К настоящему времени, эту программу применяли в двух странах ВЕКЦА – в Армении (в 2005 г.) и в Кыргызстане (в 2004 г.) и она оказалась эффективным механизмом для выявления достижений и препятствий в области применения и контроля соблюдения природоохранного законодательства. Кроме того, она помогла привлечь больше ресурсов и создать в этих странах партнерства для повышения эффективности обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. В Армении, например, обзор позволил усилить поддержку со стороны правительства, включая увеличение финансирования Государственной инспекции по охране окружающей среды (обновление оборудования, оплата труда сотрудников и подготовка персонала).

Составной частью подготовки было использование современных стратегий обеспечения соблюдения. Для закупки офисного оборудования и подготовки персонала была предоставлена донорская помощь. В результате Инспекция укрепила свой потенциал в области выявления и предотвращения нарушений природоохранного законодательства.

62. В отличие от общей тенденции, экологические инспекции в Кыргызстане (см. Вставку 9) и Таджикистане были ослаблены. В Кыргызстане она существует как одно из подразделений Государственного агентства лесного хозяйства и охраны окружающей среды (ГАЛХООС). В Таджикистане, Государственный комитет по охране окружающей среды (и его подразделения, включая несколько специализированных инспекций) полностью интегрировали в структуру Министерства сельского хозяйства на уровне отдела. В начале 2007 г., власти Кыргызстана наконец решили повысить статус природоохранных контрольно-надзорных органов и создать автономное подразделение ГАЛХООС (со статусом юридического лица), которое будет отвечать и за работу с разрешениями, и за инспекционную деятельность.

Вставка 9. Нестабильность природоохранных КНО в Кыргызстане

В последние несколько лет организационная структура КНО в Кыргызской Республике отличалась крайней нестабильностью. До 2001 г., основным КНО в Кыргызстане было Главное управление экологической инспекции (ГУЭИ) Министерства охраны окружающей среды (МООС). После слияния МООС и Министерства чрезвычайных ситуаций в марте 2001 г., ГУЭИ преобразовали в Департамент государственного экологического контроля (ДГЭК). В 2003 г. ДГЭК объединили с бывшим Департаментом экологии и экологического мониторинга и создали ДЭПР – Департамент экологии и природопользования. До 2001 г. региональные департаменты охраны окружающей среды были непосредственно подчинены национальной инспекции. В рамках такой модели сотрудники национального уровня осуществляли надзор за деятельностью на субнациональном уровне. В 2003 г. национальная инспекция утратила непосредственный контроль за деятельностью региональных департаментов и эта ситуация не изменилась после создания в 2005 г. Государственного агентства лесного хозяйства и охраны окружающей среды.

63. В то же время, даже в странах, где инспекции обладают определенной автономией, ограниченность их автономии становится очевидной, когда предпринимаются меры правоприменения против крупных компаний. В России, например, министр природных ресурсов принимал самое непосредственное участие в принятии оперативных решений по противоречивому делу "Сахалин II"³, что противоречит намерениям правительства по обеспечению четкого разграничения политических функций и функций правоприменения.

64. Тот факт, что большинство экологических инспекций являются подразделениями министерств охраны окружающей среды, сам по себе проблемой не является. Наоборот, это может оказать благоприятное влияние на различные элементы цикла регулирования, особенно для обеспечения эффективного взаимодействия с их коллегами, отвечающими за разработку законодательства и за работу с разрешениями. Как показывает опыт стран ОЭСР, существуют различные организационные модели, которые могут эффективно работать, если четко определены взаимоотношения и если институциональные схемы позволяют инспекциям работать в условиях относительной независимости от политического давления и принимать независимые решения.

65. Одной из особых проблем стран ВЕКЦА, связанной с подчинением экологических инспекций министерствам охраны окружающей среды, вплоть до оперативного уровня, является структурная нестабильность этих министерств и частая смена их руководителей. В результате, в течение весьма длительных периодов времени, чиновники природоохранных органов занимаются

³ Министр природных ресурсов сделал несколько публичных заявлений в связи с соблюдением природоохранного законодательства исполнителями проекта "Сахалин II", обвиняя группу исполнителей, возглавляемую корпорацией Shell, в нарушении природоохранного законодательства. В то же время, по мнению ВВС, "некоторые аналитики утверждают, что сахалинский инцидент преследовал цель укрепить позицию правительства на новых переговорах по разработке месторождения. По их мнению, цель состояла в том, чтобы включить в проект (представляющих собой самую крупную в мире схему добычи нефти и газа) в качестве партнера российский энергетический гигант - корпорацию "Газпром".

главным образом созданием новых структур, распределением и уточнением своих ролей. За последние 6-7 лет эта ситуация не улучшилась, что часто приводит систему управления охраной окружающей среды на грань институционального паралича.

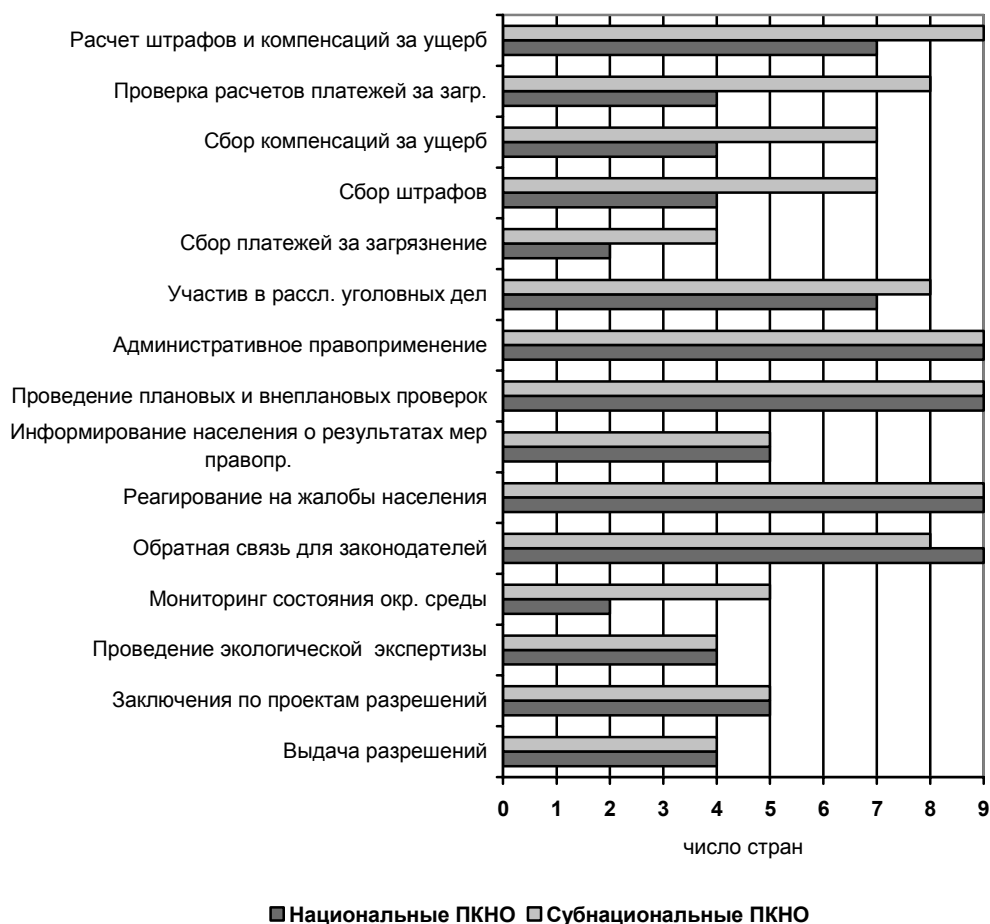
3.2 Сферы деятельности

66. В отличие от стран ОЭСР, в регионе ВЕКЦА, функции инспекционной деятельности и административного правоприменения в "зеленой" и "коричневой" областях были в значительной степени объединены под контролем министерств (госкомитетов) охраны окружающей среды и, как уже отмечалось ранее, делегировались одной или нескольким "инспекциям". Уровень интеграции в различных странах отличается и часто происходят изменения, связанные со сферами деятельности. В 2004 г., например, правительство России решило разделить "зеленый" и "коричневый" компоненты окружающей среды и передать функции контроля в последней сфере агентству, отвечающему за промышленную и ядерную безопасность. Это решение было принято менее чем через два года после другой масштабной реорганизации, в ходе которой произвели интеграцию надзора за природопользованием с надзором за регулируемым промышленными объектами. В Кыргызстане и Украине также несколько раз то передавали экологическим инспекциям функции контроля за лесными ресурсами, то исключали лесные ресурсы из их юрисдикции.

67. Результаты расширения сферы деятельности для какой-либо страны оценить сложно. С одной стороны, это позволяет государственным органам использовать более интегрированные подходы к управлению охраной окружающей среды, а также может помочь в устранении элементов дублирования в работе различных государственных органов. Например, недавние административные реформы привели к высокому уровню институциональной интеграции: на федеральном уровне по меньшей мере семь агентств выполняют значимые функции в управлении охраной окружающей среды, в то время как на субнациональном уровне их число почти вдвое выше. В то же время, эффективность "интегрированных" экологических инспекций часто сдерживается недостатком ресурсов, отсутствием четких приоритетов и измеримых целевых показателей соблюдения.

3.3 Обязанности

68. Экологические инспекции стран ВЕКЦА отмечают, что их обязанности стали более четкими и определены законодательно. Эти обязанности всегда включают инспекционную деятельность и административное правоприменение и (для трети стран) работу с разрешениями. Содействие соблюдению редко относится к обязанностям инспекций стран ВЕКЦА. Как уже отмечалось в предыдущей главе, инспекции обеспечивают обратную связь для разработчиков законодательных актов, хотя их информацию иногда совершенно не принимают во внимание, что лишает инспекции всякой мотивации для продолжения обратной связи (как, например, произошло с замечаниями инспекторов по поводу Водного кодекса Украины). Некоторые важные функции, такие как анализ экономических тенденций и законопроектов или возникающих новых проблем, а также стратегическое планирование в странах ВЕКЦА представлены слабо.

Рисунок 8. Обязанности КНО национального и субнационального уровней в странах ВЕКЦА (2006 г.)

Источник: Данные, представленные КНО стран ВЕКЦА.

69. Роль экологических инспекций обычно определена в законодательстве: соответствующие положения включены в рамочные законы об охране окружающей среды или в другие рамочные законы. В последнее время, такие рамочные законы, которые регулируют функционирование систем обеспечения соблюдения, были разработаны в Армении (2004 г.) и в Грузии (2005 г.), а в Казахстане в Экологический кодекс была включена отдельная глава (2006 г.).

70. Что касается распределения обязанностей, то здесь важно решить, предоставлять ли экологическим инспекциям полномочия в области работы с разрешениями. Институциональные взаимоотношения между функциями работы с разрешениями и инспекционной деятельности играют важную роль, поскольку они могут повлиять на то, каким образом информация из процесса установления требований регулирования для конкретных объектов будет поступать в процесс выполнения этих требований и наоборот. Существуют самые разнообразные мнения по этому поводу и, соответственно, самые разнообразные институциональные схемы. В Голландии, например, эти две функции жестко разделены, а в Дании, Ирландии и Великобритании эти функции может выполнять один и тот же чиновник. В зависимости от национального контекста, обе модели могут эффективно применяться. В то же время, чтобы избежать конфликта интересов, в странах с переходной экономикой было бы целесообразно не объединять функции работы с разрешениями и инспекционной деятельности в одном подразделении экологической инспекции.

71. Во Вставке 10 представлена информация об институциональных взаимоотношениях между работой с разрешениями и инспекционной деятельностью в отдельных странах ВЕКЦА. Наблюдаются существенные отличия, но в большинстве случаев эти две функции разделены. Такое разделение функций достигается либо за счет использования различных подразделений КНО, или

же за счет распределения функций между различными сотрудниками. В некоторых случаях, например, в Кыргызстане и Узбекистане, обе функции могут выполняться одними и теми же сотрудниками.

Вставка 10. Институциональные модели, используемые в странах ВЕКЦА для выполнения функций работы с разрешениями и инспекционной деятельности

Полное институциональное разделение как на национальном, так и на субнациональном уровне:

Такая модель в настоящее время продвигается в Украине. Ранее, на субнациональном уровне обе функции выполнялись территориальными подразделениями Министерства охраны окружающей среды. Государственная экологическая инспекция в этом процессе не участвовала. В 2007 г. Министерство охраны окружающей среды решило окончательно отделить работу с разрешениями от инспекционной деятельности на субнациональном уровне. Хотя такая организационная реструктуризация может дать положительный эффект, позволив инспекторам сконцентрироваться на контроле соблюдения, она увеличивает риск недостаточного учета результатов инспекций в процессе работы с разрешениями.

Разделение функций работы с разрешениями и инспекционной деятельности в рамках экологической инспекции:

Эта модель используется в Государственной экологической инспекции Молдовы. Инспекция традиционно выполняла обе функции, но за работу с разрешениями и за инспекционную деятельность отвечали различные подразделения. Когда сотрудникам подразделения, отвечающим за работу с разрешениями требовалось уточнить какие-либо вопросы, они могли принимать участие в инспекциях. Благодаря своей более высокой экономической эффективности, эта модель относительно хорошо соответствовала потребностям страны. В то же время, непрозрачность процедур работы с разрешениями и инспекций делает эту систему уязвимой для ряда проблем - от скрытых недостатков разрешений до коррупции. Следовательно, Молдове потребуется сделать процессы работы с разрешениями и инспекционной деятельности более прозрачными, продолжая использовать модель, требующую минимального финансирования. В то же время, абсолютно необходимо избегать делегирования полномочий работы с разрешениями и инспекционной деятельности одному и тому же должностному лицу.

Частичное институциональное разделение:

В Казахстане, функции работы с разрешениями и инспекционной деятельности на национальном уровне отнесены к юрисдикции различных подразделений Министерства охраны окружающей среды. На субнациональном уровне, работу с разрешениями и инспекционную деятельность выполняют различные подразделения территориальных управлений охраны окружающей среды.

Одни и те же сотрудники выполняют функции работы с разрешениями и инспекционной деятельности:

В Кыргызстане, на национальном уровне работу с разрешениями и инспекции выполняют одни и те же сотрудники. Указывается, что результаты инспекций активно используются при рассмотрении разрешений. В то же время, такая модель часто приводит к тому, что работа с разрешениями начинает превалировать над инспекционной деятельностью в связи с жесткими сроками рассмотрения разрешений, а иногда и к низкому качеству разрешений из-за высокой рабочей нагрузки.

Источник: Данные, представленные КНО стран ВЕКЦА.

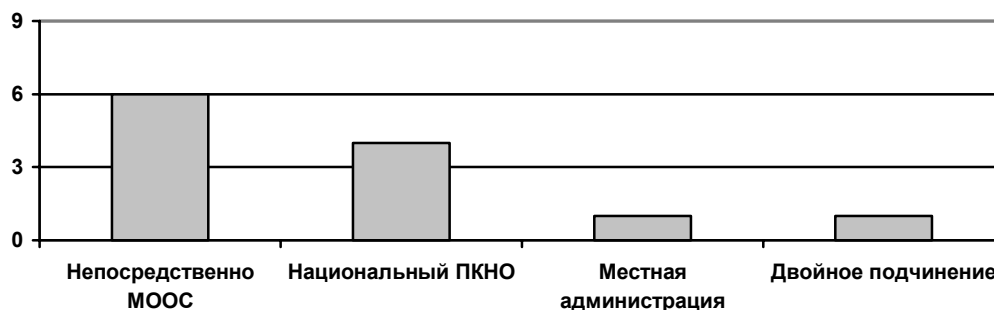
72. Институциональное разделение функций работы с разрешениями и инспекционной деятельности требует адекватного информационного обмена, который в странах ВЕКЦА часто оказывается ограниченным. Некоторые страны осознали наличие этой проблемы и даже начали ее решать: в Грузии, например, создали базу данных разрешений и лицензий, чтобы помочь их разработчикам и инспекторам регулярно обмениваться информацией. Что касается обратной связи от процесса инспекционной деятельности для процесса работы с разрешениями, то текущая практика в различных странах региона ВЕКЦА отличается. В Азербайджане, например, требуется, чтобы инспектора посещали предприятие в ходе рассмотрения вопроса о разрешении и готовили отчет о проверке, который принимается во внимание при принятии решения о выдаче разрешения. Если требования разрешений не выполняются или же если выявляются другие экологические нарушения, то разрешение могут приостановить или отозвать. И наоборот - в Украине, результаты инспекций при рассмотрении разрешений не учитываются.

3.4 Вертикальная организация

73. Фундаментальным институциональным вопросом обеспечения соблюдения является степень централизации обязанностей по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства на национальном уровне или их децентрализации на более низких уровнях. И централизация, и децентрализация обладают определенными преимуществами и недостатками. Участие национального уровня в обеспечении соблюдения позволяет, как минимум, обеспечить выполнение минимальных экологических стандартов и требований; последовательность и непредвзятость системы на всей территории страны и доступность национальных ресурсов для поддержки усилий по обеспечению соблюдения. Важную роль играет вовлечение субнациональных органов власти, поскольку они ближе к реальным экологическим проблемам, могут эффективно выявлять и разрешать их. Широкое географическое распределение регулируемых объектов дает еще один весомый аргумент в пользу децентрализации.

74. В целом, системы контроля соблюдения природоохранного законодательства в странах ВЕКЦА децентрализованы. В то же время, организация и конкретные взаимоотношения между субнациональными и национальными КНО отличаются. В большинстве стран, субнациональные подразделения входят в структуру природоохранной администрации и либо непосредственно подотчетны министерствам охраны окружающей среды (как в Казахстане) или же КНО национального уровня (как в Армении и в Молдове). В России, местные администрации (включая муниципальный уровень) получили право регулировать и инспектировать определенные сегменты регулируемого сообщества. В Таджикистане, экологические инспекции местного уровня подотчетны как природоохранной администрации, так и местным администрациям. В Украине, кандидатуры на должность главного инспектора должны утверждаться местной администрацией, что фактически приводит к своеобразному двойному подчинению и создает неопределенность сфер ответственности. Такие схемы нуждаются в тщательном пересмотре.

Рисунок 9. Подчиненность субнациональных КНО в странах ВЕКЦА



Источник: Данные представлены КНО стран ВЕКЦА. Отсутствуют данные для Туркменистана и Узбекистана.

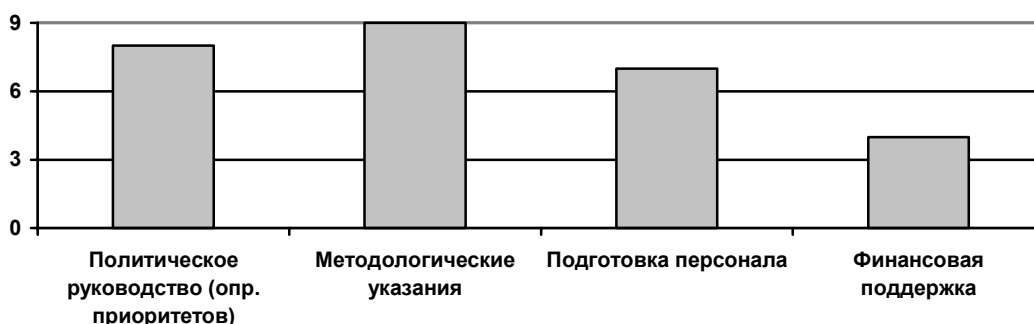
75. Учитывая различия в социальной, культурной, политической и экономической ситуации, было бы крайне сложно определить стандартную вертикальную структуру экологических инспекций и оптимальный уровень делегирования функций субнациональным подразделениям. Это скорее будет отвечать национальным административным традициям. Другим фактором является институциональный потенциал, который остается особенно слабым на субнациональном уровне, несмотря на общую тенденцию к делегированию большей степени ответственности на субнациональный уровень. Этот переход необходимо проводить постепенно, чтобы обеспечить, что КНО более низкого уровня приобретут достаточную квалификацию и накопят практический опыт, для чего часто требуется немало времени.

76. В Армении, например, Государственная инспекция по охране окружающей среды (ГИООС) имеет подразделения во всех основных административных единицах (марзах) страны. Каждое такое подразделение полностью подотчетно национальной ГИООС. В то же время, больше всего инспекторов насчитывается именно на национальном уровне и ГИООС предполагает добиться более сбалансированного географического распределения персонала. Было, однако,

установлено, что местные подразделения ГИООС обладают недостаточным институциональным потенциалом и еще не готовы расширить сферу своих обязанностей. Поэтому центральной инспекции нужно будет расширять мандат своих территориальных подразделений только при условии интенсивных параллельных работ по укреплению их потенциала. Кроме того, центральной инспекции необходимо будет создать механизмы для предоставления подразделениям субнационального уровня методологической и иной поддержки.

77. Для эффективного делегирования обязанностей субнациональным подразделениям необходимо следовать ряду критериев. К ним относятся: четкое определение юрисдикций, стандартизация инспекционного инструментария, четкая политика правоприменения, укрепление потенциала и контроль качества, создание координационных механизмов и финансовая поддержка субнациональных подразделений.

Рисунок 10. Типы поддержки, которая предоставляется национальными КНО подразделениям субнационального уровня (2006 г.)



Источник: Данные представлены КНО стран ВЕКЦА. Отсутствуют данные для трех стран (Россия, Узбекистан и Туркменистан).

78. Необходимость четкого определения юрисдикций является особенно актуальной проблемой для стран ВЕКЦА. При этом обычно основываются на таких критериях как размеры регулируемых предприятий, сложность деятельности, сектор и географический масштаб воздействия предприятий. В России, например, критерии для отнесения предприятия к федеральной юрисдикции были утверждены в постановлении правительства Российской Федерации № 777 от 29 октября 2002 г. (пересмотрено в 2005 г.) “О перечне предприятий, подлежащих государственному федеральному экологическому контролю”. К федеральной юрисдикции отнесены следующие объекты регулирования:

- Атомные электростанции, воинские части и предприятия, расположенные на землях, находящихся в федеральной собственности,
- Предприятия, которые оказывают негативное воздействие на объекты, внесенные в Список мирового культурного наследия и Список мирового природного наследия, а также предприятия, которые вносят свой вклад в трансграничное загрязнение окружающей среды;
- Предприятия, которые ежегодно: хранят или сбрасывают более 10 000 тонн отходов первого и второго классов опасности; сбрасывают более 15 млн. м³ сточных вод и более 500 тонн выбросов в атмосферу.

79. В относительно небольших странах, таких как Армения и Кыргызстан, субнациональные подразделения сталкиваются с трудностями при контроле крупных и влиятельных предприятий на местном уровне. Следовательно, в этом случае можно было бы использовать совместную юрисдикцию и вовлекать инспекторов национального уровня при проверке таких предприятий. В целом, как представляется, по сравнению с 2003 г. наблюдается более четкое разграничение юрисдикций национальных и субнациональных КНО. При этом обычно используются механизмы координации действий, включая периодические совещания менеджеров.

80. Все КНО национального уровня получают отчетность подразделений субнационального уровня и проводят оценку их деятельности. Для этого некоторые инспекции стран ВЕКЦА, например, Госкомитет Казахстана по экологическому контролю, ввели схемы оценки деятельности субнациональных подразделений. К сожалению, процедуры контроля качества часто уделяют повышенное внимание санкциям по отношению к отстающим, вместо того, чтобы укреплять их потенциал, чтобы добиться последовательного методов и инструментов контроля по всей территории страны. В тоже время, механизмы укрепления потенциала в странах ВЕКЦА улучшились. Это же можно сказать и о других видах поддержки, включая политическую и методологическую поддержку.

81. Лишь немногие страны ВЕКЦА указывают на проблемы в связи с ролью местных администраций. Особенно часто появляются элементы неопределенности, когда сферы ответственности инспекций и местных администраций перекрываются. Например, в соответствии с принятым в 2002 г. законом, местные администрации Армении получили некоторые обязанности в области контроля соблюдения природоохранного законодательства и экологической инспекции непонятно, как эти обязанности соотносятся с ее ролью. Таджикистан также указывает на проблему двойной подотчетности региональных инспекций (инспекции национального уровня и местные органы власти). Это связано с недостаточно проработанным законодательством, в котором не устанавливается четкого разграничения функций между различными институтами. В то же время, определенное вовлечение местных властей может оказаться полезным. В Кыргызстане, например, местные власти не исполняют функций правоприменения, но они могут запросить информацию у КНО и принимать участие в инспекциях. Это позволяет избежать проблем дублирования полномочий, но помогает в привлечении заинтересованных местных сообществ к разрешению проблем правоприменения.

82. Учитывая административные традиции стран ВЕКЦА и часто встречающиеся случаи давления местных администраций на органы регулирования с целью обеспечить экономическое развитие любой ценой или поддержать определенную компанию, может оказаться эффективным оставить функции регулирования и правоприменения под жестким контролем центрального правительства. Естественно, в случае России, такая модель должна адаптироваться к федеральной организации страны. В то же время, в России необходим эффективный надзор за деятельностью в области регулирования и правоприменения со стороны местных государственных администраций.

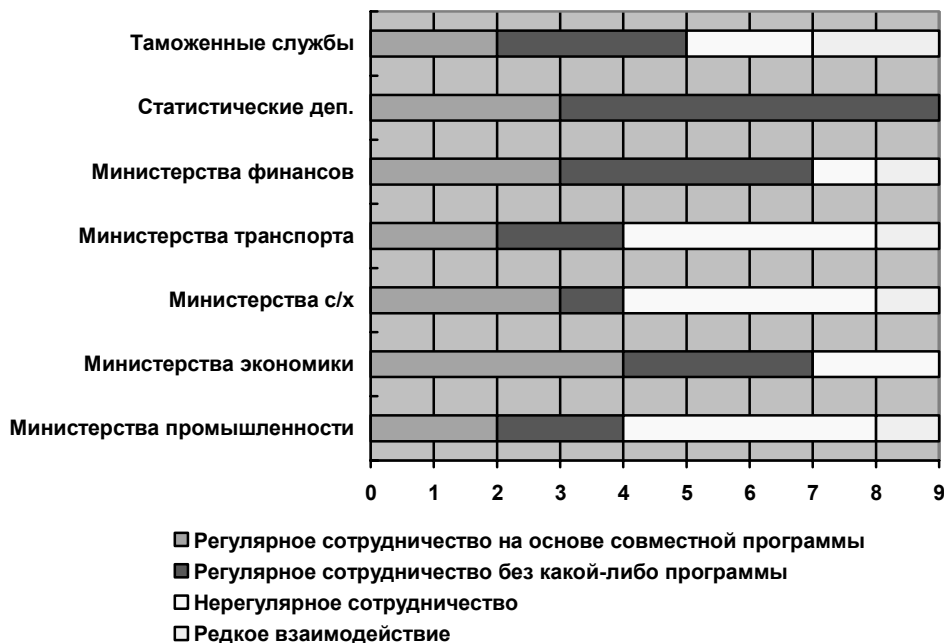
3.5 Сотрудничество с другими исполнительными и судебными органами

83. В каждой стране ВЕКЦА в процесс обеспечения соблюдения вовлечен широкий круг различных государственных органов. В настоящее время, экологические инспекции работают с растущим числом правительственных ведомств, включая различные министерства, такие как министерства промышленности, экономики, сельского хозяйства и транспорта (см. Рис. 11). Они также более регулярно контактируют с судебной системой, но из-за ряда причин их взаимоотношения по-прежнему остаются сложными.

84. Большинство стран ВЕКЦА отмечают улучшение сотрудничества с другими правительственными министерствами и указывают на различные формы взаимодействия, например, формальные соглашения о сотрудничестве или совместные рабочие программы. В ряде случаев, например, в Молдове, Казахстане и Украине, такие соглашения с другими правительственными ведомствами подписывает не инспекция, а министерство. В то же время, во многих случаях совместная деятельность проводится более или менее регулярно без специальных

соглашений или рабочих программ. Тем не менее, такое сотрудничество часто предусматривается в законодательстве, очень часто с целью снижения административной нагрузки на промышленность за счет совместных инспекционных проверок. Такие законы, например, существуют в Армении, Казахстане и России, но их реализация по-прежнему проводится вяло.

Figure 1. Механизмы и регулярность сотрудничества между КНО и другими правительственными органами стран ВЕКЦА (2006 г.)



Источник: Данные представлены КНО стран ВЕКЦА. Отсутствуют данные для трех стран (Россия, Узбекистан и Туркменистан).

85. По сравнению с 2003 г., страны указывают на улучшение взаимодействия с налоговыми органами (которые привлекаются к сбору платежей за загрязнение). Кроме того, более регулярным стало сотрудничество с таможенными службами, особенно по вопросам, связанным с Конвенцией о международной торговле видами, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), трансграничным перемещением отходов и выбросами в атмосферу транзитных транспортных средств. Кроме того, партнерства вышли за рамки традиционного взаимодействия с министерствами здравоохранения и статистическими управлениями и стали более разнообразными (см. Вставку 12). В то же время, сотрудничество с отраслевыми министерствами, такими как министерства сельского хозяйства и транспорта по-прежнему остается нерегулярным, что противоречит природоохранным приоритетам нескольких стран ВЕКЦА.

Вставка 11. Сотрудничество между Государственной инспекцией по охране окружающей среды (ГИООП) и другими правительственными ведомствами Армении

В Армении, Государственная инспекция взаимодействует с различными органами власти на основе межведомственных соглашений, которые не изменялись с 1999 г. и на основе Закона РА "Об организации и проведении инспекций", который предусматривает проведение совместных инспекций. ГИООП и Государственная налоговая служба (ГНС) совместно выполняют функции проверки и правоприменения, связанные с уплатой платежей за загрязнение и за продукцию. Сотрудничество с Таможенным комитетом (ТК) охватывает перевозку опасных товаров, биологических ресурсов и отходов, а также контроль выхлопных газов транзитных транспортных средств. В настоящее время разрабатывается методология совместных действий по контролю за импортом/экспортом редких видов флоры и фауны. Инспекция также сотрудничает с Министерством здравоохранения, Департаментом по чрезвычайным ситуациям, министерствами сельского хозяйства, промышленности, планирования землепользования, национальной безопасности, внутренних дел и транспорта. Взаимодействие с Министерством юстиции осуществляется при согласовании проектов законов и подзаконных актов.

Источник: Государственная инспекция по охране окружающей среды Армении, 2005 г.

86. Во многих странах сохранялись напряженные взаимоотношения с органами прокуратуры. Инспектора постоянно отмечают, что органы прокуратуры ограничивают их роль при проверке деятельности КНО и не оказывают должной поддержки при расследовании уголовных дел, которые направляются экологическими инспекциями в суды. Хотя страны ВЕКЦА действительно нуждаются в укреплении подотчетности и неподкупности, и органы прокуратуры могут сыграть в этом процессе важную роль, они могли бы также рассмотреть вопрос об определенной переориентации своих усилий на подготовку дел об экологических правонарушениях. Этот вопрос может стать темой для дискуссий между министерствами охраны окружающей среды и министерствами юстиции стран ВЕКЦА.

87. Судебные органы некоторых стран повысили уровень экологической информированности и укрепили свой потенциал в области рассмотрения природоохранных дел благодаря подготовке персонала, которую осуществляли международные организации или НПО. В Беларуси и в России начали проводить регулярный анализ судебной практики в области охраны окружающей среды.

88. В то же время, в ряде стран ВЕКЦА судебное правоприменение остается неэффективным. Рассматривается лишь очень небольшая часть дел, переданных для судебного преследования, а количество обвинительных приговоров по этим делам и того ниже. Предложенные инспекциями штрафы и другие финансовые санкции довольно часто пересматриваются в сторону сокращения до такого уровня, когда они уже перестают оказывать сдерживающее влияние на нарушителей. Если суды принимают решения о взыскании штрафов и компенсаций за нанесенный ущерб, то, похоже, что сбор этих платежей неэффективен. В целом, отсутствует обратная связь от судов - это касается результатов судебного преследования (как в Армении, Кыргызстане и Украине) или (что встречается более часто) сведений о качестве доказательств, собранных экологическими инспекторами.

89. Как представляется, причины этих проблем связаны с тремя сферами потенциала судебной системы:

- Высокая нагрузка и, соответственно, ограниченные возможности для работы с большим количеством дел, независимо от того, связаны ли эти дела с охраной окружающей среды.
- Общее недостаточное представление юристов, судей и т.д. об экологических проблемах.
- В некоторых случаях складывается представление, что представители судебной системы не рассматривают сферу охраны окружающей среды столь же серьезно, как другие сферы правоохранительной деятельности.

90. Экологические инспекции не могут решить проблему перегрузки судов своими средствами. В то же время, они могут повысить эффективность мер профилактики нарушений и административного правоприменения, сократив, таким образом, количество направляемых в суды дел (направляя в суды лишь дела о наиболее серьезных нарушениях). Кроме того, существует очевидная необходимость повышения уровня информированности представителей судебной системы о природоохранных требованиях и об ущербе от нарушений природоохранного законодательства. Экологические инспекции могут решить эту проблему при помощи проведения коротких курсов для отдельных юристов. Кроме того, экологическим инспекциям следовало бы также рассмотреть вопрос об изменении содержания университетских учебных программ в области права, чтобы последующие поколения юристов лучше понимали природоохранные аспекты права и осознавали важность охраны окружающей среды.

91. Некоторые судебные неудачи могут быть связаны с неадекватной подготовкой дел экологическими инспекциями. В России, например, многие юристы полагают, что в случае предоставления прямых и неопровержимых доказательств нарушения и соблюдения всех предусмотренных законодательством процедур, суды относятся к таким делам позитивно. И сами

инспекции обычно заявляют, что они нуждаются в большем количестве юристов в числе своих сотрудников, чтобы собирать более убедительные доказательства и готовить дела к рассмотрению. В то же время, как свидетельствует полученная информация, в тех странах ВЕКЦА, где имеются проблемы с судебной системой, даже в случае предоставления инспекциями безупречно подготовленных дел, все равно нельзя исключить вероятности неадекватных судебных решений.

3.6 Политика принятия решений и управление деятельностью

92. Чтобы обеспечить доверие к экологическим инспекциям и не исказить равных условий для бизнеса из-за различий в мерах контроля и правоприменения, природоохранным КНО следует обеспечить стандартизацию своих рабочих методов, используемых для обеспечения соблюдения. Это должно включать разработку политики принятия решений, подзаконных актов, методологий, инструментов инспекционной деятельности, таких как контрольные перечни вопросов, а также стандартных требований к отчетности. Следует ввести в действие механизмы надзора, включая как формальный надзор со стороны органов прокуратуры, так и неформальный надзор НПО, чтобы избежать злоупотреблений полномочиями в области правоприменения. Эти механизмы необходимо также подкрепить эффективными процедурами отчетности, которые не только обеспечивают выполнение руководящих указаний, но также позволяют выявлять возникающие проблемы и позволяют экологической инспекции добиваться изменений, например, в будущем законодательстве.

93. Большинство стран ВЕКЦА отмечают, что существует ряд инструктивных документов для индивидуальных инструкторов и для субнациональных подразделений экологических инспекций. Такие инструктивные документы обычно включают инспекционные процедуры (новые инструкции такого рода были введены в действие в Грузии в 2006 г.), применение мер реагирования в случае нарушений, порядок отчетности, процедуры отбора проб и т.д. Кроме того, экологические инспекции отмечают, что инструктивные документы постоянно обновляются. При обсуждении этих вопросов со специалистами-практиками проявляется менее оптимистическая картина, поскольку по многих странах внутренние инструктивные документы не обновлялись в течение десяти или более лет. Применение инспекционных инструментов, таких как контрольные перечни вопросов, встречается довольно редко, хотя в некоторых странах они существуют (например, в Казахстане).

94. Проблема политики реагирования на нарушения по большей части остается неразрешенной. Секретариату известен только один случай - краткий политический документ, разработанный в Украине. Этот документ указывает, какие последующие действия инспекторам следует предпринимать по результатам инспекционной проверки объекта. Беседы со специалистами-практиками этой страны дают основания полагать, что эта политика остается чисто теоретическим документом.

Вставка 12. Политика Государственной экологической инспекции по последующим мерам правоприменения

В 1999 г., в Украине разработали "Справочник экологического инспектора", чтобы представить сотрудникам Государственной экологической инспекции детализированные инструктивные указания по выполнению функций обеспечения соблюдения. В частности, этот справочник включает инструкции для последующих мер по результатам инспекционных проверок. По результатам завершения экологической инспекции, инспектор может предпринять следующие меры:

Не обнаружено нарушений нормативов/условий разрешений:

- Рассмотреть потребность в улучшении экологических показателей. Если это желательно, порекомендовать предприятию меры улучшения;
- Рассмотреть вопрос, не являются ли условия разрешения недостаточно жесткими. В случае целесообразности, порекомендовать соответствующим органам внести коррективы в условия разрешения;
- Пересмотреть частоту последующих инспекций. В случае целесообразности, порекомендовать сократить частоту последующих инспекций.

Нарушений ранее не регистрировалось и нарушения не связаны с серьезными экологическими последствиями

- Подготовить и направить предприятию формальное предписание по осуществлению конкретных мер улучшения в установленные сроки. Сроки выполнения установленных мер следует устанавливать с учетом срочности требуемых мер улучшения и на основе консультаций с соответствующими экспертами, чтобы определить реалистичный срок их выполнения. В предписании также следует указать, что по истечении установленного срока будет произведена новая инспекция предприятия.

Повторное нарушение (нарушения), не создающие серьезной угрозы для окружающей среды

- Наложение взыскания на руководителей предприятия, отвечающих за исправление ранее выявленного нарушения (нарушений);
- Повторное официальное предписание для предприятия по исправлению нарушений в установленные сроки.

Выявленные нарушения не устраняются в течение длительного времени или же представляют серьезную угрозу для окружающей среды и/или для здоровья человека

- Рассмотреть вопрос о применении санкций на уровне главного областного (регионального) инспектора. Рекомендовать главному инспектору применить санкции или временно приостановить отдельный производственный процесс до устранения выявленных нарушений;
- Рассмотреть вопрос о необходимости выплаты компенсаций за ущерб, причиненный выявленными нарушениями. Предложить предприятию добровольно компенсировать установленный ущерб, если последний можно доказать;
- Рассмотреть вопрос о возможной квалификации нарушения в качестве уголовного преступления. Передать в региональную прокуратуру рекомендации по уголовному преследованию и собранные доказательства.

Анализ осуществимости конкретных нормативов/условий разрешения

- Рассмотреть вопрос о том, являются ли практически выполнимыми экологические нормативы, распространяющиеся на данное предприятие и условия выданных такому предприятию разрешений. В целесообразных случаях проинформировать главного инспектора области о необходимости пересмотра таких требований регулирования.

Источник: Справочник экологического инспектора, Государственная экологическая инспекция Украины (1999 г.).

95. В каждой стране ВЕКЦА производится регулярный сбор более 30 основных индикаторов соблюдения и правоприменения (СП) и этот сбор производится на относительно структурированной основе. В качестве ключевых индикаторов можно упомянуть количество инспекционных проверок, количество нарушений, количество наложенных штрафов и взысканные суммы штрафов, число возбужденных уголовных дел. Степень охвата собираемых данных довольно велика: индикаторы СП полностью охватывают природоохранное законодательство с разбивкой по программным направлениям для конкретных компонентов окружающей среды, по секторам промышленности и по географическим территориям. Для анализа нарушений часто используются

конкретные статьи административных/уголовных кодексов. Регулярное внутреннее и внешнее предоставление отчетности обеспечивает определенный уровень прозрачности и подотчетности.

96. В то же время, индикаторы связаны главным образом с количественными показателями деятельности и гораздо меньше внимания уделяется их использованию для принятия стратегических и оперативных решений. Экологические инспекции оценивают интенсивность инспекционной деятельности и степень применения инструментов правоприменения, не демонстрируя связи между этой деятельностью и желательным поведением (соблюдение) и изменениями в состоянии окружающей среды. К другим серьезным проблемам относятся следующие:

- Широко распространенное использование индикаторов результатов в качестве "целевых показателей", когда высокие результаты ассоциируются с большим количеством инспекционных проверок, расследованных нарушений или с высоким объемом наложенных денежных штрафов безотносительно их воздействия на поведение регулируемого сообщества и экологического эффекта;
- Отсутствие индикаторов, которые демонстрировали бы причинно-следственные связи между деятельностью, поведением регулируемого сообщества (соблюдением) и экологическим эффектом, а также отсутствие индикаторов эффективности затрат;
- Недостаточная стандартизация терминологии и процессов оценки деятельности, что открывает возможности для неправильной интерпретации данных и для манипулирования ими;
- Отсутствие индикаторов, которые охватывали бы применение инновационных инструментов обеспечения соблюдения.

97. Потребность в индикаторах контрольно-надзорной деятельности растет, поскольку все больше признается необходимость постоянной обратной связи практического уровня для коррекции природоохранных стратегий и законодательства. В настоящее время такая обратная связь ограничена и когда закон или стратегия оказываются неэффективными, правительственные чиновники часто склонны издавать корректирующие документы без анализа причин предшествующих неудач. Такой сценарий, продлевающий "символическое" регулирование и принятие политических решений, становится серьезной угрозой для доверия к правительству.

98. Отчетность по деятельности отличается относительно широким охватом и предоставляется регулярно. Индивидуальные инспектора и подразделения готовят внутренние отчеты (за неделю или за месяц), а экологические инспекции готовят квартальные, полугодовые и годовые отчеты. Но вот качество этих отчетов весьма низкое, поскольку основное внимание в них уделяется "подсчету очков": представляются результаты и дается описательная информация с минимальным анализом. Кроме того, внутренняя отчетность для служебного пользования обычно слабо стандартизирована и автоматизирована, а в большинстве стран ВЕКЦА ее требуется предоставлять слишком часто. В Украине недавно разработали специализированное программное обеспечение, чтобы облегчить подготовку отчетности. В целом, вопросы корпоративной отчетности нуждаются в дополнительной проработке, включая вопрос об оптимальной частоте предоставления отчетности, чтобы оптимизировать использование рабочего времени инспекторов.

99. При разработке системы управления и оценки деятельности особое внимание уделяли созданию механизмов для обеспечения внутренней подотчетности. Помимо регулярной отчетности эти механизмы надзора включают ежемесячные и ежегодные заседания субнациональных экологических инспекций (как в Армении, Молдове, Казахстане и России) и выезды сотрудников национального уровня в регионы (в Грузии, например, было создано специальное подразделение для осуществления такого надзора). Кроме того, для выявления недостатков и злоупотреблений используется внутренний аудит. Внешняя подотчетность имеет лишь минимальное значение; отчетность для других заинтересованных сторон не адаптирована к их потребностям.

Вставка 13. Процедуры отчетности в Армении и России

Армения: В Государственной инспекции по охране окружающей среды Армении используется иерархическая система отчетности: каждый инспектор ежеквартально предоставляет отчетность руководителю своего подразделения, в которой указываются ключевые индикаторы деятельности (названия проинспектированных предприятий; выявленные нарушения по областям, количество подготовленных актов; принятые решения; объем начисленных штрафов и компенсаций, в соответствии с действующим законодательством). Руководитель субнационального подразделения обобщает результаты инспекций и предоставляет отчетность руководителю инспекции. Аналитическое подразделение ГИООС анализирует представленные отчеты, обобщает их и готовит доклад с выводами и предложениями для инспекции в целом, который предоставляется министру охраны природы Армении.

Россия: В России действуют два федеральных природоохранных КНО, которые создали надежные механизмы для обеспечения внутренней подотчетности, включающие полугодовые и годовые отчеты субфедеральных подразделений, отчеты менеджеров по мониторингу деятельности, межрегиональный анализ результатов, ежегодные заседания на уровне ведомства в целом с участием представителей всех субфедеральных подразделений и выезды сотрудников федерального уровня в регионы. Отчеты о ходе реализации программы предоставляются политическим руководителям более высокого уровня. В то же время, *Росприроднадзор* не готовит годового (корпоративного) отчета о своей деятельности, как это делает *Ростехнадзор*. Последний отчет отличается высоким качеством и сопоставим с международными стандартами. Последний годовой отчет (за 2005 г.) можно загрузить с веб-сайта www.gosnadzor.ru Кроме того, на субнациональном уровне выполнялось несколько пилотных проектов, чтобы помочь соответствующим подразделениям в разработке индикаторов деятельности. В частности, один проект проводили в Саратовском областном комитете государственного экологического контроля и природопользования в контексте внедрения подходов к бюджетному планированию, ориентированных на результаты деятельности.

Источник: OECD, 2005 (Армения); OECD, 2006 (Россия).

100. В то время как в целом природоохранные органы стали более прозрачными, ни одна из участвовавших в обзоре экологических инспекций стран ВЕКЦА не размещает на своем веб-сайте текущие планы работы/графики инспекций, отчеты о проверке объектов, данные по соблюдению конкретных предприятий или свои долгосрочные стратегии. Только в России годовой отчет доступен в электронной форме. Другие страны утверждали, что они раскрывают свою отчетность для широкого круга заинтересованных сторон, включая НПО, но в беседах с представителями заинтересованных сторон этого не подтвердилось. Таким образом, в отличие от отчетности по состоянию окружающей среды, корпоративная отчетность (включая финансовую) остается непрозрачной.

101. В некоторых случаях недостаточная прозрачность приводит к коррупции, т.е. к злоупотреблениям государственных служащих властью и служебным положением для личной выгоды. Хотя о коррупции говорят очень часто, за исключением некоторых частных сообщений, надежных данных о масштабах этого явления в природоохранных контрольно-надзорных органах стран ВЕКЦА не существует. Отсутствуют также и исследования, которые давали бы надежные данные об экономическом ущербе коррупции. В то же время, было бы полезно осветить этот вопрос, даже в общих чертах.

102. Какая связь существует между коррупцией и управлением охраной окружающей среды? В этой сфере коррупция может привести к (умышленной) разработке и реализации экологически опасных проектов с целью обогащения отдельных лиц. Коррупция в природоохранной сфере означает также незаконную торговлю исчезающими видами, опасными отходами и природными ресурсами, часто при помощи подкупа сотрудников системы разрешений и контроля. Помимо таких причин как недостаточная прозрачность и подотчетность, коррупция часто расцветает из-за слабых институтов, высокого уровня бюрократизма и низкого профессионализма. Коррупция может затрагивать все уровни управления - от чиновников высокого ранга до простых инспекторов (см. Табл. 3).

103. Хотя высокий уровень коррупции характерен для всех стран ВЕКЦА, большинство данных по коррупции в природоохранной сфере доступны на примере России, где данное явление освещается более прозрачно и информация присутствует в открытых литературных источниках. Например, внутренний аудит ежегодно выявляет случаи нецелевого использования средств. Так, в 2003 г. федеральные аудиторы провели 255 ревизий Министерства природных ресурсов и его территориальных подразделений. В результате этих аудиторских проверок удалось возместить 4 млн. рублей из общей суммы нецелевых расходов в 7,2 млн. рублей. Помимо привлечения к материальной и дисциплинарной ответственности, применялись и меры уголовного преследования (например, шесть случаев уголовного преследования в 2003 г.). Информация о злоупотреблениях раскрывалась для широкой общественности на веб-сайте министерства. Еще одним источником такой информации являются орган прокуратуры; по их данным, особое распространение получила коррупция среди инспекторов, отвечающих за сохранение биоразнообразия, которые сами часто вовлечены в нелегальную вырубку леса, браконьерство или контрабанду.

Таблица 3. Области природоохранной деятельности, уязвимые для коррупции высокого, среднего и низкого уровней

Уровень коррупции	Уязвимые области
Высокий уровень	<ul style="list-style-type: none"> Относится главным образом к государственным чиновникам высокого уровня, включает масштабные незаконные сделки или умышленные изъятия в политических или регулятивных документах.
Средний уровень	<ul style="list-style-type: none"> Разработка политики и подзаконных актов о области охраны окружающей среды и природных ресурсов; Распределение и предоставление экологических/природных ресурсов и территорий для конкретных видов использования (включая процессы государственных закупок); Разрешения и сертификаты – выдача разрешений и сертификатов для различных видов использования территорий и природных ресурсов, для эксплуатации промышленных объектов, включая разрешения на выбросы, сбросы и твердые отходы; Экологическая оценка (включая ОВОС).
Низкий уровень	<ul style="list-style-type: none"> Инспекционные проверки природоохранных и других ведомств для оценки соблюдения установленных экологических стандартов, и Меры правоприменения для борьбы с такими нарушениями как браконьерство, незаконная вырубка леса, незаконная торговля ресурсами, выбросы и т.д.

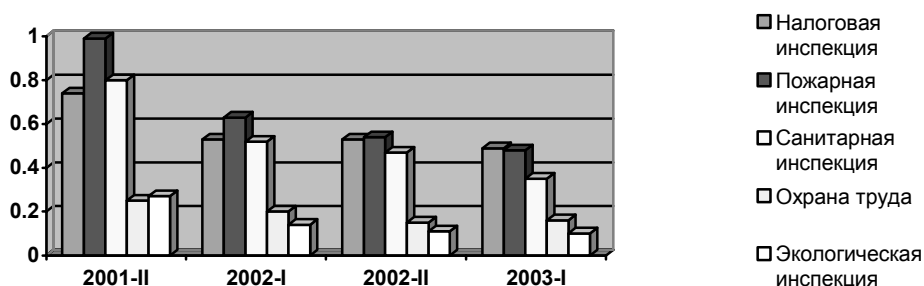
Источник: USAID (2002) Corruption and the Environment: Sectoral Perspectives. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACT876.pdf

104. В некоторых странах ВЕКЦА были приняты так называемые "пакеты дебиюрократизации" для разрешения проблем, связанных с высокой административной нагрузкой и коррупцией в регионе. В частности, такие пакеты включали законы, конкретизирующие полномочия должностных лиц при инспектировании предприятий (такие законы были, например, приняты в Казахстане и России). Они упростили процедуры инспекций и установили частоту инспекций (ежегодно или раз в два года), а также установили требование, чтобы органы регулирования информировали регулируемое сообщество о каких-либо изменениях в структуре регулирования, создавая при этом необходимые предварительные условия для более активного содействия соблюдению. Помимо жестких критериев и процедур инспекций, эти законы предусматривают конкретные процедуры обжалования и компенсации за нанесенный ущерб в случае нарушений со стороны государственных органов. Хотя цели таких законов заслуживают всяческой похвалы, их реализация приводит к неустойчивым результатам, как в России (см. Вставку 14), а иногда и вызывает обратный эффект (см. следующую главу).

Вставка 14. Результаты четырех раундов мониторинга регулятивной нагрузки на малые и средние предприятия в Российской Федерации

Московский Центр экономических и финансовых исследований (ЦЭФИ) в сотрудничестве со Всемирным банком проводит мониторинг уровня регулятивной нагрузки на малые предприятия со стороны правительственных ведомств с целью определить прогресс в процессе дерегулирования, который начало проводить федеральное правительство России. Пакет реформ включает упрощение процедур лицензирования, сертификации и регистрации, а также снижение частоты инспекционных проверок. Новый закон об инспекции был введен в августе 2001 г. После этого количество инспекционных проверок всех правительственных органов на объектах значительно сократилось. Для большинства ведомств частота инспекций соответствует требованиям законодательства (не более одной проверки в два года или 25% фирм в полгода). Как видно на приведенном ниже графике, количество проверок со стороны экологической инспекции относится к наиболее низким показателям.

Среднее количество проверок малых и средних предприятий в 2001-2003 гг. (на 1 компанию в течение 6 месяцев)



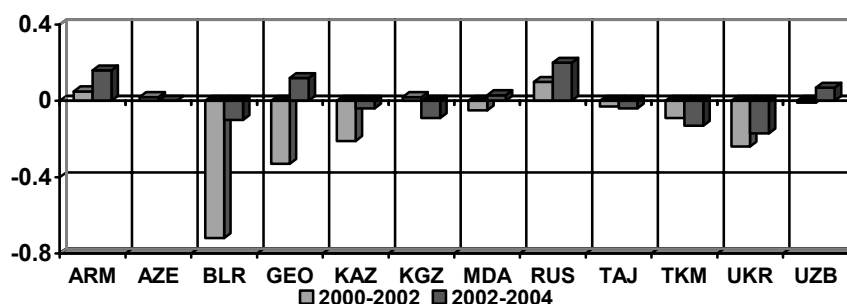
В 2002-2004 гг., сократилось количество времени, которое менеджеры малых предприятий расходовали в связи с проверками, а также соответствующие расходы. В ходе первого раунда обзоров ЦЭФИ, респонденты утверждали, что менеджеры их предприятий расходовали в среднем 11,4% своего времени на разного рода проверки. В ходе второго раунда этот показатель сократился до 9,2%, а в ходе третьего раунда - до 8,2%. В то же время, результаты второго и третьего раундов указывают, что в 2002 и 2003 г. продолжались серьезные злоупотребления со стороны контролирующих ведомств. Например, половина незапланированных проверок проводилась без ордеров и доля таких случаев оставалась практически неизменной. Точно так же не произошло существенных изменений и в количестве взяток. Респонденты по большей части не видят изменений в прозрачности процедур инспекционных проверок и в предсказуемости политики правоприменения. Наблюдается незначительный сдвиг в сторону ухудшения ситуации, хотя малые фирмы придерживаются различных мнений о прозрачности процедуры: около 30% считают ее прозрачной, хотя примерно столько же придерживаются противоположного мнения.

Источник: Центр экономических и финансовых исследований, www.cefir.ru

105. И наконец, на окружающую среду может влиять коррупция в других областях, например, в сельском хозяйстве, приватизации, государственных закупках, в таможенных органах, в судебной системе и т.д. Так, коррупция в процессе приватизации может позволить новым владельцам использовать приватизированную землю или предприятия экологически опасным образом; или же подзаконные акты и процедуры таможенных органов могут открывать возможности для незаконной торговли представителями дикой природы.

106. В целом, коррупция будет оставаться проблемой, если общий контекст страны остается неблагоприятным и если у государственных чиновников не будет адекватных стимулов сохранять неподкупность. Проведенные Всемирным банком исследования показывают, что эффективность борьбы с коррупцией в большинстве стран ВЕКЦА в период 2002 - 2004 гг. сократилась. Таким образом, несмотря на повышение заработной платы в КНО и на более жесткий отбор государственных служащих, одних лишь этих мер для борьбы с коррупцией недостаточно. В будущем важно будет поставить цель повышения предсказуемости применения и контроля соблюдения законодательства, прозрачности инспекционных проверок и правоприменения.

Рисунок 12. Изменения в эффективности борьбы с коррупцией в странах ВЕКЦА в 2000-2002 гг. и в 2002-2004 гг.



Источник: На основе данных работы Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005, by D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2006

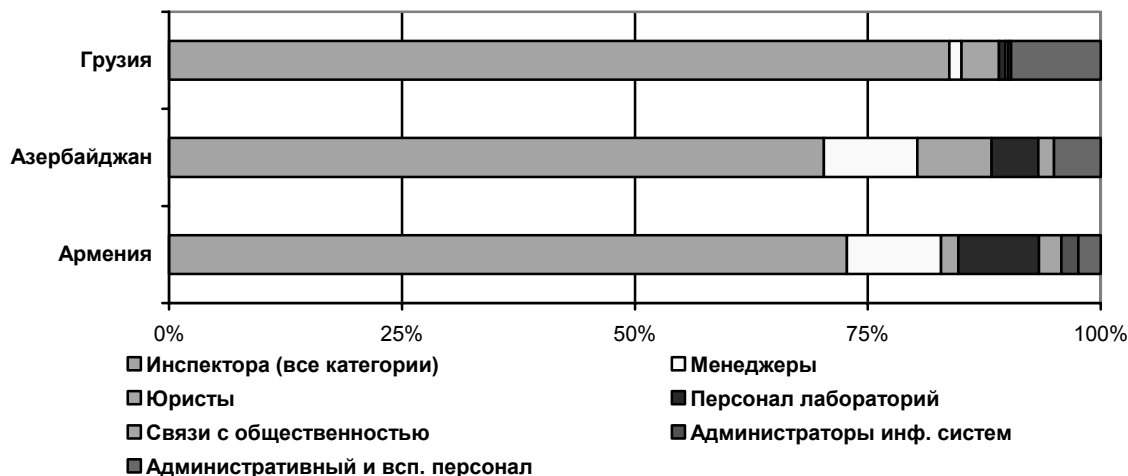
3.7 Кадровые ресурсы, инфраструктура и финансирование

107. Необходим ряд мер, чтобы укрепить экологические инспекции и обеспечить постоянное и последовательное применение стратегий и инструментов правоприменения. Укрепление потенциала - это серьезная проблема. Потенциал можно определить как комбинацию имеющихся кадровых ресурсов, их квалификации, материально-технической базы (включая измерительные приборы, лаборатории и транспортные средства), а также необходимого финансирования для выполнения ими своих функций. Поддержание адекватной кадровой базы инспекции играет жизненно важную роль, поскольку качество ее работы определяется качеством ее сотрудников.

108. Поскольку основная роль природоохранных КНО заключается в контроле соблюдения требований природоохранного регулирования, то большинство их сотрудников составляют инспекторы, возможно, со специализацией по различным отраслям промышленности. В то же время, требуются и другие специалисты, особенно когда инспекция сталкивается с вопросами управления природными ресурсами или защиты морской среды обитания. Кроме того, требуются также специализированные сотрудники аналитических лабораторий, исследователи, специалисты в области информационных технологий и юристы. На Рис. 13 представлена информация о профессиональном составе сотрудников инспекций в странах Кавказа, которая отражает ситуацию и в других странах ВЕКЦА.

109. Прослеживается стремление иметь большое количество инспекторов. Даже несмотря на то, что общий профессиональный состав обычно сбалансирован, ряд экологических инспекций все же указывает на потребность в дополнительных специалистах в некоторых областях. Чаще всего указывают на потребность в специалистах в области права. Учитывая отмеченные выше проблемы во взаимоотношениях с судами, эта потребность представляется очевидной. Отмечаются также и другие области дефицита кадров, особенно это касается отдельных научных специализаций, сфер экономики и взаимоотношений с общественностью.

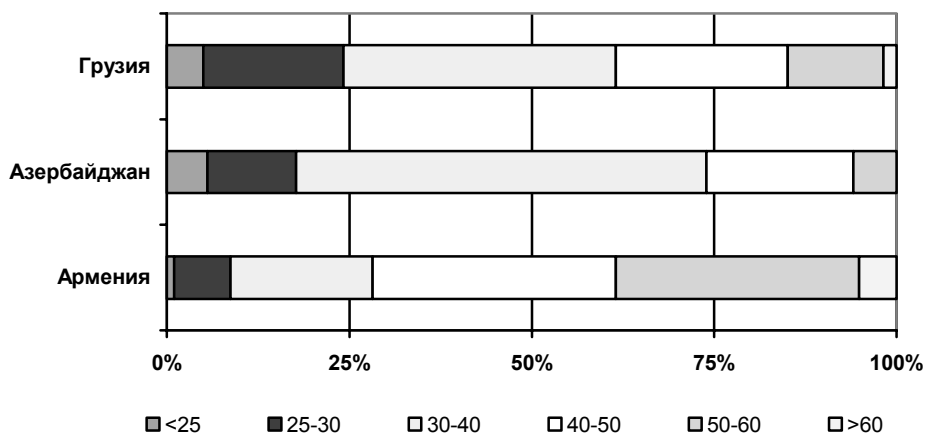
Рисунок 13. Сравнительный профессиональный состав природоохранных КНО на примере стран Кавказа



Источник: Данные, представленные природоохранными КНО стран ВЕКЦА.

110. Привлечение квалифицированных специалистов оставалось проблемой, поскольку другие правительственные ведомства и особенно частный сектор предлагают более привлекательную оплату труда, а условия работы инспекторов могут отпугивать новых сотрудников. Это также создает все более серьезные проблемы с удержанием имеющихся сотрудников. Например, в Кыргызстане и Украине средний стаж работы инспектора составляет всего три года. Большинство экологических инспекций ориентируются на привлечение молодых специалистов - выпускников университетов (обычно с определенной экологической подготовкой). В результате, возрастное распределение сотрудников некоторых инспекций становится более сбалансированным. В других экологических инспекциях проблемы с привлечением новых сотрудников привели к увеличению среднего возраста, например, в Армении. Некоторые природоохранные КНО, например, в Узбекистане, также предпринимают усилия для привлечения специалистов с соответствующей отраслевой технической подготовкой или специалистов из промышленности. Это может оказаться полезным для природоохранных КНО, поскольку сотрудники будут иметь представление об отраслевых проблемах и о возможностях для улучшения соблюдения. Подобно другим государственным служащим, сотрудники экологических инспекций обычно принимаются на работу при помощи стандартных и открытых конкурсных процедур.

Рисунок 14. Сравнительное распределение сотрудников природоохранных КНО по возрастным группам на примере стран Южного Кавказа



Источник: Данные, представленные природоохранными КНО стран ВЕКЦА.

111. Количество сотрудников природоохранных КНО в различных странах ВЕКЦА значительно отличается (см. Табл. 4). Их численность, естественно, зависит от размеров страны и количества объектов регулирования с которыми инспекции работают. В тех случаях, когда имеется соответствующая информация, большая часть сотрудников занята непосредственно в области правоприменения и лишь небольшая часть сотрудников выполняет административные или вспомогательные функции. Кроме того, важно отметить, что некоторые природоохранные КНО выполняют функции работы с разрешениями (иногда этим занимаются отдельные подразделения). Большая часть сотрудников занята на субнациональном уровне. Это еще раз подтверждает высказанные ранее утверждения о важности обеспечения полной координации действий, коммуникаций, подготовки и т.д. этих сотрудников, а также о том, что финансирование (включая международную помощь) должно учитывать важность деятельности на этом уровне.

Таблица 4. Численность персонала КНО на национальном и субнациональном уровнях (2006 г.)

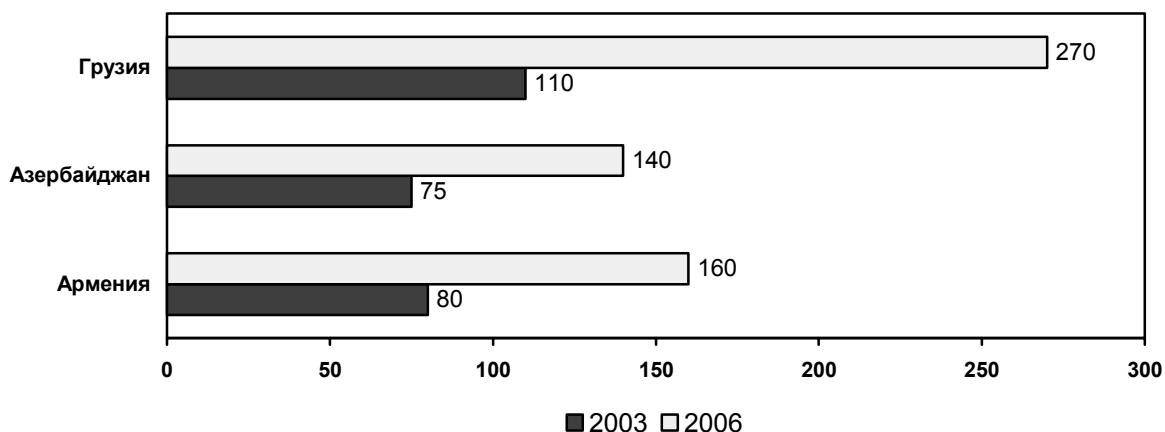
Страна	Национальный уровень		Субнациональный уровень	
	2003	2006	2003	2006
Армения	70	83	122	112
Азербайджан	81	81	408	152
Грузия				
Казахстан	12	58	153	242
Кыргызстан				
Молдова				
Таджикистан				
Туркменистан				
Россия				
Украина				

Примечание: информация собирается в настоящее время.

112. С 2003 г. в странах ВЕКЦА не произошло серьезных изменений в численности персонала, за исключением одной страны. В Грузии экологическая инспекция увеличилась от нескольких человек, работающих на национальном уровне, до 300 сотрудников, которые работают и на национальном, и на субнациональном уровнях. В целом, численность сотрудников колеблется, отражая небольшое увеличение или сокращение персонала на национальном и субнациональном уровнях. В целом, общая численность персонала может представляться сопоставимой с показателями стран ОЭСР или ЦВЕ. В то же время, необходимо учитывать широкие сферы ответственности природоохранных КНО, которые включают лесное хозяйство, охоту, охрану природы. Кроме того, ряд КНО отмечает значительный дефицит кадров в конкретных областях, например, очень низкую численность сотрудников субнациональных подразделений или специализированных подразделений национального уровня. Поэтому многие полагают, что имеется высокая рабочая нагрузка на действующих сотрудников.

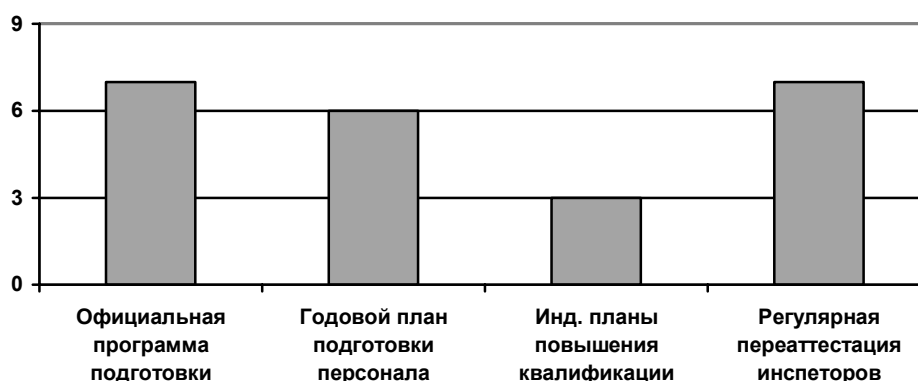
113. В тех случаях, когда была представлена соответствующая информация, все КНО отмечают, что их инспектора обладают статусом государственных служащих. Это означает, что их труд оплачивается по стандартам государственной службы. Сравнить уровни заработной платы в различных странах сложно. На Рис. 15 представлены основные данные по уровню оплаты труда в странах относительно однородного субрегиона. Эти данные представлены не для того, чтобы сравнить показатели стран Кавказа, а лишь для того, чтобы дать общее представление об уровне оплаты труда и о его значительном повышении после 2003 г.

Рисунок 15. Среднемесячная заработная плата (в долларах США) сотрудников природоохранных КНО в странах Южного Кавказа (2003 и 2006 гг.)



114. Как уже отмечалось ранее, большинство природоохранных КНО стремятся привлекать выпускников университетов, обладающих квалификацией, необходимой для удовлетворения требований экологических инспекций в отдельных областях. В то же время, после приема на работу сотрудники нуждаются в подготовке для выполнения конкретных задач. На Рис. 19 представлены данные о количестве стран, использующих определенные элементы программ подготовки.

Рисунок 16. Основные элементы программ подготовки персонала, используемые в странах ВЕКЦА (2006 г.)



Источник: КНО стран ВЕКЦА. Отсутствуют данные для России, Туркменистана и Узбекистана.

115. По сравнению с 2003 г., наблюдается значительный прогресс в подготовке персонала экологических инспекций. Официальные программы подготовки были разработаны в Армении, Азербайджане и Кыргызстане. В Армении, Азербайджане и Беларуси используются годовые планы подготовки персонала. Начиная с 2006 г., в Беларуси используются индивидуальные планы повышения квалификации. И наконец, в Армении с 2006 г. инспектора проходят обязательную перееаттестацию. В Беларуси, Грузии и Молдове используются практические пособия для инспекторов. В последнем случае, инспекция использует третье издание пособия.

116. К сожалению, большинство экологических инспекций не имеют достаточных ресурсов для обеспечения адекватной подготовки персонала, что является необходимым предварительным условием для повышения их квалификации, для обеспечения обмена опытом и последовательности в использовании инспекционных процедур на всей территории страны. Хотя финансовые ограничения многих природоохранных КНО стран ВЕКЦА понятны, требуется определенный анализ, чтобы определить, помогут ли вложения в подготовку повысить эффективность выполнения сотрудниками своих обязанностей, в результате чего эти вложения в долгосрочной

перспективе окупятся. Важно также будет определить, как ротация сотрудников повлияет на эффективность этих затрат. Кроме того, международная помощь будет продолжать играть важную роль в этой области, особенно в связи с реализацией многосторонних природоохранных соглашений (МПС). ЮНЕП продолжает проводить сессии подготовки для этих целей с вовлечением других сторон (помимо системы министерств охраны окружающей среды), как, например, в Грузии (см. Вставку 18) и в других странах ВЕКЦА.

Вставка 18. Укрепление потенциала для реализации отдельных МПС в Грузии

МПС по озону. Грузия присоединилась к Венской конвенции и Монреальскому протоколу в 1996 г. Помимо развития законодательства и системы регулирования, Грузия предприняла серьезные усилия для укрепления потенциала в области реализации МПС. Для разработки эффективной системы мониторинга и контроля импорта веществ, разрушающих озоновый слой (ОРВ). Министерство охраны окружающей среды Грузии организовало национальный семинар подготовки инструкторов для таможенников в области мониторинга и контроля этих веществ. Этот семинар проводился в Тбилиси в 2003 г. Остальные сотрудники таможенных и правоохранительных органов обучались инструкторами, которые участвовали в первой фазе подготовки. Предполагается, что в ходе второй фазы подготовку получат около 200 экспертов. В 2003 и 2004 гг., было организовано два семинара, на которых подготовленные ранее сотрудники выступали в роли инструкторов. Предполагается, что Таможенная академия Грузии включит в программу модуль подготовки по Монреальскому протоколу, контролю и мониторингу ОРВ. Помимо укрепления кадрового потенциала, Грузия также стремилась улучшить техническое оснащение таможенников. Для этих целей Грузия получила от ЮНЕП оборудование для выявления ОРВ для размещения на основных таможенных постах. Меры укрепления потенциала ориентировались также на частный сектор и на широкую общественность.

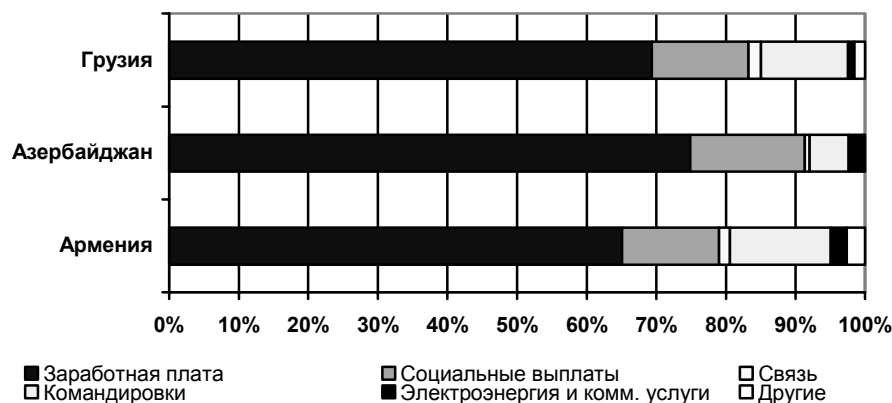
Конвенция о международной торговле видами, находящимися под угрозой исчезновения (CITES). Чтобы укрепить потенциал таможенников Грузии в области выявления и пресечения незаконной торговли видами, внесенными в перечень CITES, правительство страны подготовило специальный справочник по конвенции CITES на грузинском языке. Этот справочник включает информацию по всем диким видам флоры и фауны, которые встречаются на территории Грузии и включены в приложения к конвенции. Для каждого вида приводятся фотографии и краткое описание. Правительство также провело семинар для таможенников, чтобы повысить уровень информированности по вопросам, связанным с конвенцией, а также пояснить важность защиты дикой флоры и фауны.

Источник: UNEP (2006).

117. В качестве альтернативы, вместо использования сотрудников природоохранных КНО, выполнение отдельных задач можно поручать сторонним консультантам. Такая практика часто используется многими природоохранными КНО в странах ОЭСР. К этому обычно прибегают, когда требуются специализированные услуги, которые не оправдывают привлечения постоянных сотрудников. Некоторые экологические инспекции стран ВЕКЦА используют такие внешние услуги, например, в Беларуси и Казахстане. В то же время, многие инспекции, которые хотели бы привлечь внешние стороны для выполнения конкретных задач, либо не могут этого сделать, или же могут это делать крайне редко из-за жестких финансовых ограничений, в рамках которых они работают.

118. Действительно, важно, чтобы природоохранные КНО имели достаточные средства для выполнения своей работы и чтобы их бюджеты можно было использовать для финансирования приоритетных направлений деятельности. В целом, природоохранные КНО финансируются из государственного бюджета, который обычно подвержен жестким ограничениям. Для бюджетов наблюдались самые разные изменения - от значительного увеличения (например, в Казахстане) до сокращения. Во всех случаях, явно представляется, что природоохранные КНО не получают средств для покрытия всех необходимых расходов и их бюджеты расходуются главным образом на оплату труда и социальные выплаты (см. Рис. 17). В некоторых странах имеется финансирование для капитальных инвестиций. Например, в Беларуси, Казахстане и Украине производится восстановление лабораторной инфраструктуры. В целом, инфраструктура экологических инспекций начала улучшаться, даже в наиболее бедных странах.

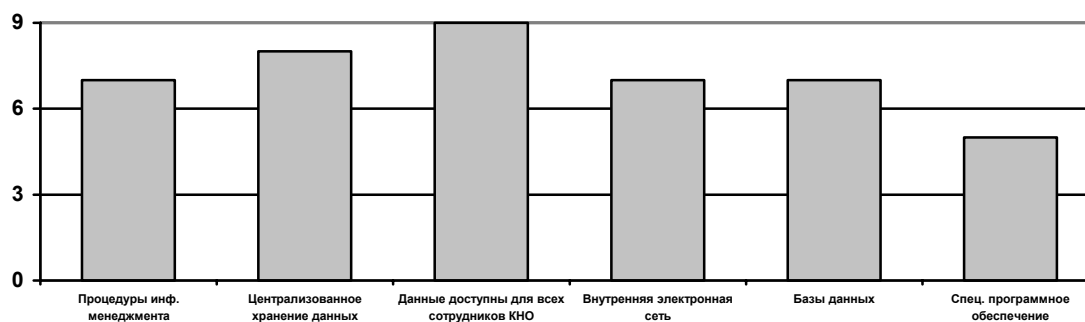
Рисунок 17. Распределение средств по бюджетным категориям: на примере природоохранных КНО стран Южного Кавказа (2006 г.)



Источник: Природоохранные КНО стран ВЕКЦА.

119. Кроме того, многие страны ВЕКЦА отмечают инвестиции в модернизацию информационных систем. Например, все страны, за исключением Армении и Украины, указывают на использование локальных сетей, централизованное хранение информации об инспекционных проверках (в большинстве стран), а также базы данных с информацией о регулируемом сообществе и результатах инспекций (кроме Кыргызстана и Молдовы). Специализированное программное обеспечение для обработки данных используется только в Азербайджане, Беларуси, Грузии, Таджикистане и Украине. Что касается прогресса, то значительные изменения были отмечены в Грузии и Кыргызстане и (в меньшей степени) в Казахстане и Таджикистане. Внутренние электронные сети существуют в КНО Грузии, Казахстана и Таджикистана с 2006 г., Азербайджана и Кыргызстана с 2003 г., а в остальных странах - еще раньше.

Рисунок 18. Общая характеристика информационных систем в природоохранных КНО (2006 г.)



Источник: КНО стран ВЕКЦА. Отсутствуют данные для России, Туркменистана и Узбекистана.

120. В то же время, эффективность затрат на капитальные инвестиции остается неясной, поскольку бюджетное планирование по-прежнему основывается главным образом на показателях за предыдущий период, а не на оценке потребностей, преимуществ и недостатков различных возможных сценариев. Эта практика, видимо, изменится в связи с принятием ориентированного на результативность бюджетного планирования и среднесрочных схем расходов (например, в Азербайджане, Молдове, Казахстане, России и Украине). Хотя это является позитивным изменением, это может создать проблемы для природоохранных КНО, которые не обладают необходимой квалификацией и инструментами для установления целевых показателей и по-прежнему полагаются на системы индикаторов, учитывающих лишь ресурсы и результаты.

4. СТРАТЕГИИ И ИНСТРУМЕНТЫ

121. В «Руководящих принципах» природоохранным КНО рекомендуется внедрять методы, основанные на показателях деятельности, в которых экологический контроль является не целью, а средством обеспечения соблюдения требований и улучшения состояния окружающей среды. В обеспечении соблюдения требований лучше предотвращать, чем исправлять; поэтому следует создавать атмосферу профилактики нарушений, побуждающую к добровольному соблюдению требований. В такой системе правоприменительные действия должны основываться на прочном обосновании, а с субъектами контроля следует обращаться справедливо, последовательно, прозрачно и с соблюдением принципа соразмерности.

122. В «Руководящих принципах» предлагается, чтобы КНО имели доступ ко всему спектру неформальных, административных, гражданских и уголовных средств судебной защиты, с тем чтобы за несоблюдение требований своевременно налагались соразмерные санкции. Независимо от того, какие средства судебной защиты доступны, инструктивными указаниями должны определяться критерии выбора того или иного способа отправления правосудия. В случае серьезных уголовных и гражданских дел необходимо обращаться в суд. В случае небольших и простых дел (о наложении финансовых взысканий и других ограниченных средств судебной защиты) оптимальным должно быть административное правоприменение с соответствующими процедурами обжалования. В целом, целью правоприменения является прежде всего обеспечение соблюдения требований и создание такой атмосферы, в которой субъекты контроля стимулируются к соблюдению требований, так как государство продемонстрировало готовность действовать при обнаружении их несоблюдения.

4.1 Стратегический упор и методы планирования

123. Стратегическое планирование позволяет легче, оперативней и эффективнее достигать цели регулирования. Так как ресурсов КНО для этого редко достаточно, стратегическое планирование означает, вначале, выбор тех секторов, географических зон или законов, по которым имеются самые серьезные проблемы, а затем выбор инструментов правоприменения для их оптимального решения. Кроме того, КНО необходимо определить отдельные субъекты контроля, представляющие наибольший риск для окружающей среды и в плане соблюдения требований, с тем чтобы нацелиться вначале на них, так как изменение их поведения будет более всего содействовать достижению поставленной цели. Стратегические планы следует уточнять по мере того, как выносятся уроки из практической работы и новых решаемых проблем.

124. Инспекции в странах ВЕКЦА руководствуются в своей деятельности рядом документов, но только в Грузии в настоящее время дорабатывается стратегический план, отвечающий большинству критериев, охарактеризованных выше. В странах ВЕКЦА более распространены – хотя их использование все равно ограничено – годовые планы работ общенационального и территориального уровней, основанные на проводимых мероприятиях. Годовые планы обычно включают в себя график плановых посещений объектов. В Молдове, например, подобные графики имеют форму таблицы и содержат информацию об инспектируемом объекте, его идентификационный номер (как правило, фискальный код), дату (месяц) и продолжительность проверки, а также контактную информацию об инспектируемой компании. К сожалению, анализ того, насколько эффективны подобные планы и выполняются ли они полностью, проводится от случая к случаю и не во всех странах ВЕКЦА.

125. В некоторых странах ВЕКЦА в основе деятельности КНО лежат четко определенные приоритеты. Например, в Армении эти приоритеты (к числу которых в настоящее время относится борьба с незаконной вырубкой лесов, обращение с отходами, сокращение загрязнения воздуха и

сокращение чрезмерного водопользования) одобряются министром охраны природы и ежегодно пересматриваются. В процессе пересмотра Государственная инспекция по охране окружающей среды может выразить свою позицию по окончательным приоритетам. Исходя из одобренных приоритетов Инспекция составляет годовой план работ, в котором описываются мероприятия, которые должны быть проведены инспекторами на центральном и региональном уровнях. В этом плане находят отражение приоритеты инспекционной деятельности. Кроме того, им устанавливается конкретный целевой показатель инспектирования 80-90 процентов субъектов контроля ежегодно.

126. Для определения установок, подлежащих проверке, используется несколько критериев. К их числу относятся, например, экологические риски, соблюдение требований в прошлые периоды, сезонные колебания объемов производства. Определяются первоочередные секторы. Проверка объектов, представляющих эти секторы, носит комплексный характер с тщательной оценкой всех компонентов окружающей среды. В отношении крупных объектов проводятся совместные проверки с участием специалистов центрального и регионального уровней.

127. Вместе с тем, не все элементы стратегического правоприменения полностью внедрены. КНО имеют тенденцию сосредотачивать внимание на карательных инструментах (например, в Армении, Казахстане и Украине), поэтому их стратегии неуравновешенны и не устраняют некоторых основных причин несоблюдения требований, таких как ограниченное знание законодательства и низкий потенциал некоторых отраслей промышленности для решения экологических проблем. Кроме того, из-за отсутствия механизмов и навыков проверяется не природоохранная деятельность промышленных предприятий, а преимущественно соблюдение административных требований, таких как требования о наличии разрешений и своевременной уплате платежей за загрязнение. Планирование деятельности и планирование бюджета не увязаны должным образом, поэтому лица, занимающиеся разработкой и проведением экологической политики, не получают четкого сигнала о разрыве между ресурсами, необходимыми для реализации мер политики, и фактически предоставляемыми ресурсами.

128. Странам ВЕКЦА было бы полезно разработать стратегии экологического контроля с четко установленными итогами природоохранной деятельности, целевыми показателями соблюдения требований, более сбалансированными инструментами реализации стратегии и графиком реализации стратегии. Подобные стратегии должны разрабатываться при надлежащей осведомленности о причинах несоблюдения требований с учетом общих экологических, экономических и социальных приоритетов. В них следует изложить видение и цели, и они должны информировать отдельных инспекторов, а также заинтересованные стороны о том, что высшее руководство КНО стремится идти вперед.

129. Вместе со стратегическим планированием КНО необходимо будет внедрить практику разработки планов поэтапного выполнения вновь принятых законов и подзаконных актов, в которых будут учитываться как проблемы субъектов контроля с соблюдением требований, так и задачи правоприменения, такие как подготовка персонала и распределение ресурсов. Кроме того, возможно, стратегические документы необходимо будет подкрепить разработкой и принятием отдельных законов и подзаконных актов о контрольно-надзорных органах, служащих прочной основой для их деятельности и увязывающих их с общим циклом реализации политики.

4.2 Определение и установление основных характеристик регулируемого сообщества

130. В качестве исходной информации для стратегического правоприменения необходимо усовершенствовать определение и установление основных характеристик регулируемого сообщества. В настоящее время данные по субъектам контроля рассеяны и по-прежнему ведутся преимущественно на бумаге. Эту информацию необходимо интегрировать в одну базу данных и преобразовать в электронный формат, с тем чтобы разные подразделения могли обмениваться данными по регулируемому сообществу. В 2002 г. большинство КНО региона сообщило о том, что они четко определяют и выявляют субъекты контроля и это не является проблемой. Однако практическая работа и взаимодействие с инспекторами, работающими на местах, в рамках ряда

демонстрационных проектов показали, что ситуация с определением и установлением основных характеристик регулируемого сообщества далеко не идеальна.

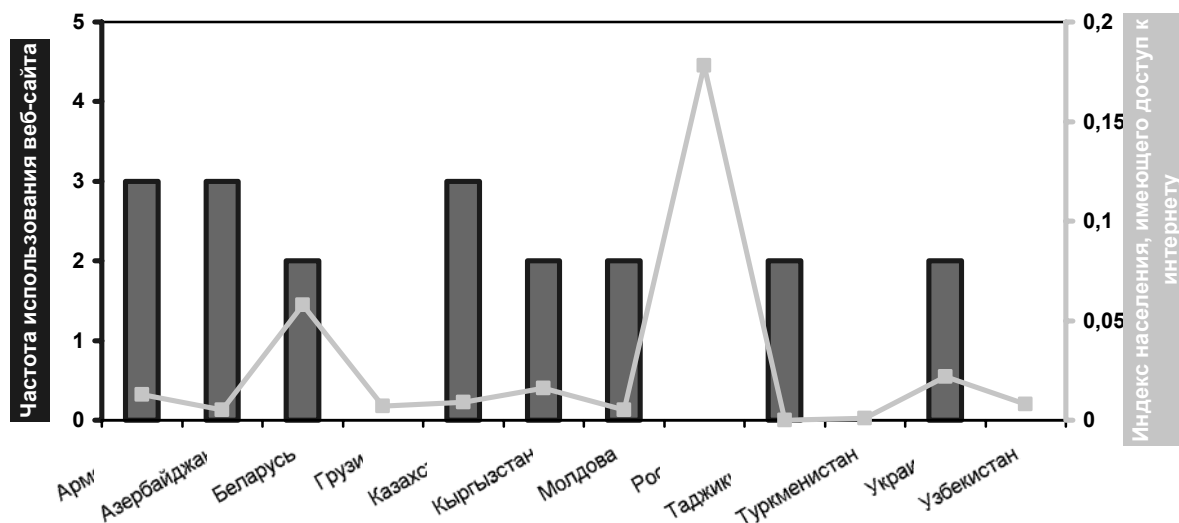
131. За последнее десятилетие структура регулируемого сообщества существенно изменилась. Вследствие этого, а также в результате намеренной стратегии (например, частого изменения названий) компаний, имеющей своей целью избежать налоговых и других регулятивных обязанностей, природоохранные органы добились ограниченного успеха в сборе и систематизации данных по конкретным объектам. Как показал опыт Грузии, Кыргызстана и Молдовы, даже самая простая информация о крупной промышленности – количество предприятий – может быть противоречивой и получить ее бывает сложно. Малые и средние предприятия (МСП) редко регистрируются в природоохранных органах (и каких-либо органах, на самом деле). Учитывая, что, по оценкам, около 50 процентов экономической деятельности в странах ВЕКЦА относится к теневой экономике, о половине доли регулируемого сообщества, представленной МСП, неизвестно. Налоговые и статистические органы, как правило, неохотно раскрывают информацию по предприятиям. Прогресс в определении регулируемого сообщества достигнут там, где сотрудничество между государственными органами было удовлетворительно или улучшилось (в Армении, Грузии, Казахстане и Узбекистане).

4.3 Инструменты информационного взаимодействия для стимулирования общественного неодобрения несоблюдения требований

132. Соблюдение природоохранных требований не может обеспечиваться только государственными органами. Важным фактором является общественное неодобрение нарушителей и неэффективных правоприменительных действий. Общественность может бойкотировать определенные продукты, если, по ее мнению, производитель причиняет вред окружающей среде. Подобное неодобрение может быть результатом информированности общественности о природоохранной деятельности субъектов контроля и реагировании контрольно-надзорных органов на те или иные нарушения. Так, государственные органы могут обеспечить более широкую поддержку правоприменительных действий в сфере охраны окружающей среды, публикуя соответствующую информацию, в частности о нарушителях и успешных правоприменительных действиях. Кроме того, они могут сократить государственные расходы на инспектирование и правоприменение, привлекая граждан к деятельности по стимулированию соблюдения требований и обнаружению нарушений, а также предоставляя доступ к правосудию (эти вопросы обсуждаются в разделах 4.5.1 и 4.8).

133. Роль общественности и ее право влиять на проведение экологической политики расширились в странах ВЕКЦА, и с 2003 г. ее отношения с КНО улучшились. В ряде стран общественность имеет право получать информацию о выбросах, а также сведения о результатах правоприменения. КНО сообщают о том, что ими используются различные механизмы представления информации общественности, в том числе собственные каналы распространения информации и повышения информированности, а также работа со средствами массовой информации. Например, КНО Азербайджана, Грузии и Молдовы используют для представления информации социальную рекламу на телевидении/радио, как минимум, раз в неделю. КНО Армении, Азербайджана и Казахстана представляют информацию через Интернет, как минимум, раз в месяц. КНО Армении, Азербайджана, Беларуси, Казахстана, Молдовы и Таджикистана сообщают о представлении информации в рамках семинаров, выставок и посредством информационных стендов, как минимум, раз в год. Самая плохая ситуация с представлением информации сложилась, по имеющимся данным, в Грузии, где, за исключением печатных средств массовой информации и рекламы на телевидении/радио, другие прямые и косвенные механизмы представления информации не используются.

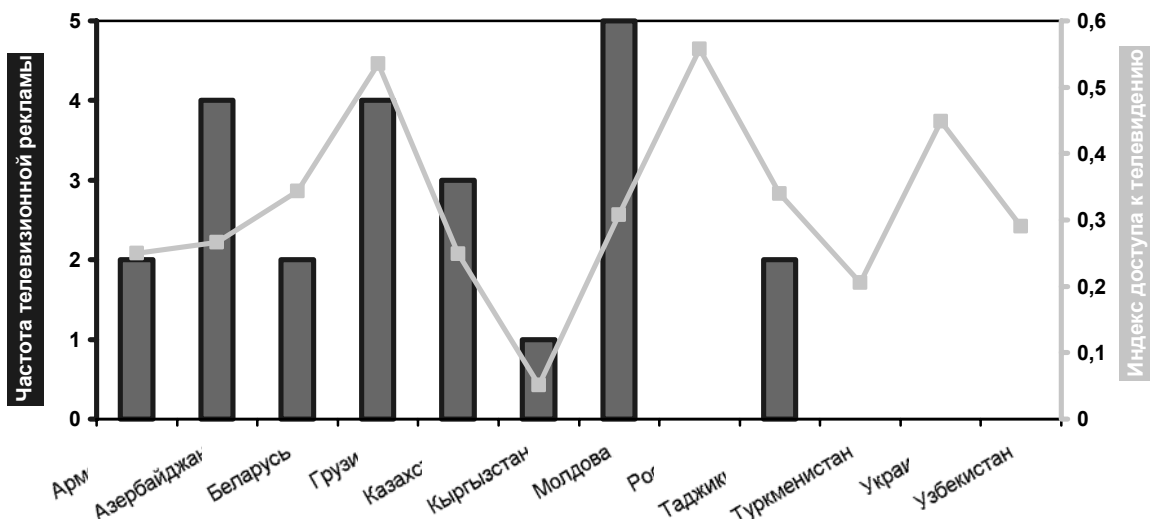
Рисунок 19. Потенциальный эффект представления информации через интернет в странах ВЕКЦА и эффективность стратегий информационного взаимодействия



Частота использования сети для представления информации: 5 – несколько раз в неделю, 4 – раз в неделю, 3 – раз в месяц, 2- раз в год, 1- раз в несколько лет; 0 – никогда

Источники: контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА; Международный телекоммуникационный союз, 2005 г.

Рисунок 20. Потенциальный эффект представления информации посредством телевизионной и радиорекламы в странах ВЕКЦА и действующих стратегий информационного взаимодействия (2006 г.)



Частота использования телевидения для представления информации: 5 – несколько раз в неделю, 4 – раз в неделю, 3 – раз в месяц, 2- раз в год, 1- раз в несколько лет; 0 – никогда

Источники: контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА; Международный телекоммуникационный союз, 2005 г.

134. Такая деятельность по повышению информированности оказалась эффективным способом улучшения соблюдения требований. В ряде стран считается, что распространение информации о предприятиях-загрязнителях и случаях несоблюдения требований или эффективном правоприменении и реагировании на несоблюдение требований оказывает большее влияние, чем распространение информации о случаях улучшения поведения промышленных предприятий. Вместе с тем, как показывают цифры выше, определенная склонность КНО к информационному

взаимодействию посредством интернета и телевизионных каналов иногда не согласуется с весьма низким доступом к интернету и даже телевидению в странах ВЕКЦА.

135. Кроме того, сохраняются пробелы в правовых нормах, которыми регулируется «конфиденциальная» информация, что создает проблемы с получением КНО информации от предприятий. В случаях, когда общественность не имеет права на получение информации, как показано в таблице выше, КНО должны работать с соответствующими государственными министерствами над разработкой и принятием законов, дающих такие права. Несомненно, для надлежащего доступа к информации о правоприменении КНО должны установить основные стандарты, уравнивающие общую прозрачность с конфиденциальностью, связанной с коммерческими и торговыми аспектами деятельности промышленных предприятий. Конфиденциальность представляет собой вопрос, обусловленный историей региона ВЕКЦА, так как основную часть советского периода информация о состоянии окружающей среды, загрязнении окружающей среды и его воздействии на здоровье ограничивалась. Уровень информации, считающейся «конфиденциальной» или «секретной» в этой связи, разнится в разных странах. В целом, многие страны ВЕКЦА достигли значительного прогресса по сравнению с первоначальной ситуацией, когда доступ к информации жестко контролировался. В настоящее время больше этапов цикла регулирования открыты для общественной оценки.

136. Несмотря на обеспокоенность в связи с конфиденциальностью, программы ранжирования деятельности и раскрытия информации приобретают все большую популярность в странах ВЕКЦА благодаря своему потенциалу сокращения выбросов с меньшими затратами, так как они не требуют принятия формальных правоприменительных мер. Получило развитие общественное давление на субъекты контроля и правоприменение третьими сторонами. В нескольких странах (России, Казахстане и Украине) внедрены системы ранжирования в различных формах для оценки и раскрытия природоохранной деятельности промышленности и стимулирования, таким образом, соблюдения требований путем оказания общественного давления. В России существует, по меньшей мере, три разных системы: некоторые из них связаны с деятельностью по саморегулированию промышленных предприятий, тогда как другие системы применяются НПО.

Вставка 16. Применение системы ранжирования деятельности в ВЕКЦА: пилотный проект в Украине

В системе ранжирования деятельности и раскрытия информации PRIDE (англ. *Performance Rating and Information Disclosure*), представляющей собой адаптированный вариант индонезийской программы PROPER, природоохранная деятельность фирм ранжируется от лучшей до худшей и обозначается пятью цветами – зеленым, синим, желтым, красным и черным – в соответствии со специально разработанными критериями. Эта система помогает правительствам (1) оценивать природоохранную деятельность промышленных предприятий; (2) делать общедоступной информацию; (3) использовать давление общественности и СМИ для лучшего соблюдения природоохранных требований; (4) устанавливать диалог между предприятиями, контрольно-надзорными органами, НПО и общественностью. Так как этой системой предусматривается три уровня деятельности для фирм, выполняющих основные требования о выбросах, она стимулирует к постоянному совершенствованию. Этой системой поощряется деятельность даже тех фирм, которые не соблюдают требования, так как в ней признается два уровня деятельности.

В системе ранжирования деятельности используется четырех основных источника информации: отчеты о загрязняющих выбросах промышленных предприятий; отчеты о проверках управления ими природоохранной деятельности; протоколы жалоб общественности, нормативных действий и наложения взысканий и обследования, отражающие характеристики фирм, природоохранная деятельность которых ранжируется. После сверки с предприятиями рейтинги распространяются общественности через средства массовой информации (телевидение, радио, ежедневные новости). Рейтинг периодически пересматривается (каждые 6, 12, 18 или 24 месяца) и обновляется, что позволяет отнести предприятия к другим категориям.

Эта программа имеет ряд позитивных характеристик. Во-первых, система ранжирования деятельности проста, для того чтобы фирмы и общественность легко поняли ее значение и приняли ее. Во-вторых, в ней определяется как лучшая, так и худшая деятельность и дается возможность для достижения и признания прогресса. Наконец, рейтинг сопровождается цветовыми кодами для простоты его отражения посредством теле- и радиовещания и в печатных средствах массовой информации.

В регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии имеется значительный потенциал применения подобного инструмента, учитывая необходимость совершенствования соблюдения природоохранных требований, равно как и необходимость реформирования инструментов, применяемых в настоящее время для определения и оценки воздействия на окружающую среду и деятельность предприятий. Важным фактором является усиливающаяся роль сообществ в соблюдении природоохранных требований и контроле за их соблюдением. Концепция была представлена и обсуждалась на двух предыдущих встречах Сети REPIN в 2002 и 2003 гг.

После обсуждения на встрече Сети REPIN в 2003 г. в Киеве Секретариат начал проведение оценки целесообразности внедрения системы PRIDE в Украине. Ее результаты показывают, что этот новый инструмент политики управления природоохранной деятельностью может применяться в условиях действующей правовой, политической и институциональной основы в Украине, так как украинским законодательством предусматривается множество перечней (инвентарных перечней, регистров) предприятий-загрязнителей и осуществление экологического мониторинга. Однако критериями их создания служат только показатели выбросов и опасности без учета вопросов управления природоохранной деятельностью. Несмотря на существование подобных перечней, граждане недостаточно информированы о предприятиях-загрязнителях в регионах их проживания.

Пилотный проект ранжирования природоохранной деятельности и раскрытия информации реализуется в Львовской области Региональной администрацией по охране окружающей среды и природным ресурсам в сотрудничестве с районным отделом Государственной санитарно-эпидемиологической службы при поддержке государственной администрации Львовской области. Территориальные органы Министерства охраны окружающей среды располагают необходимой исходной информацией для определения предприятий-загрязнителей. Задействовано около 150 предприятий Львовской области, включенных в Инвентарный перечень объектов, опасных для окружающей среды. Многие предприятия готовы добровольно представлять информацию для программы ранжирования природоохранной деятельности и заботятся о своей репутации у населения. Некоторые предприятия указали на возможные сложности в процессе реализации проекта, такие как нехватка времени у персонала, коммерческая тайна, точность данных и проблемы мониторинга и финансовые проблемы устранения воздействия на окружающую среду.

Система PRIDE будет использоваться в Львовской области для повышения эффективности действующих инструментов и создания сильных стимулов к повышению эффективности производственных объектов для сокращения загрязнения, повышения качества окружающей среды и снижения издержек, связанных с загрязнением, для затрагиваемого населения. Кроме того, она может удовлетворить заинтересованность общественности в контроле за природоохранной деятельностью предприятий. Она позволит лучше использовать потенциал более полного соблюдения природоохранных требований путем улучшения доступа к экологической информации по отдельным субъектам контроля и посредством давления общественности и СМИ.

137. Важно будет продолжить в странах ВЕКЦА деятельность по обеспечению широкой поддержки общественностью мер по стимулированию добровольного соблюдения требований. Для этого требуется весьма интенсивное представление информации; хотя в результате расширения представления информации работа КНО будет подвергаться более тщательной общественной оценке, в долгосрочной перспективе этот процесс принесет пользу. Очевидно, наличие прав и способность их использовать – две разные вещи. Если общественность имеет право на получение информации в КНО, это подразумевает, что КНО в состоянии представить эту информацию. Представление информации общественности может требовать времени, и КНО должны обеспечить наличие соответствующих механизмов для удовлетворения этой потребности.

4.4. Разъяснение нормативно-правовых требований

138. Принятие КНО упреждающих мер по отношению к промышленным предприятиям важно для достижения целей экологического регулирования и улучшения природоохранной деятельности в более общем плане. КНО следует оказывать содействие регулируемому сообществу в понимании требований и последствий их несоблюдения. Кроме того, они должны быть хорошо оснащены для того, чтобы приводить промышленным предприятиям примеры более эффективного управления природоохранной деятельностью и оказывать техническую помощь, особенно малым и средним предприятиям, в принятии малозатратных мер по сокращению загрязнения.

139. Стимулирование соблюдения требований в целом носит ограниченный характер в ВЕКЦА. В некоторых странах, например, России, даже сомневаются в том, следует ли КНО участвовать в подобной деятельности. В Грузии аналогичные сомнения высказывали НПО.

Считается, что промышленные предприятия должны обращаться за разъяснением нормативно-правовых требований в консалтинговые компании на коммерческой основе. В целом, ни в одной из стран ВЕКЦА не существует полностью функционирующей программы разъяснения нормативно-правовых требований, хотя разные элементы таких программ существуют. Вместе с тем, ряд КНО действительно информирует регулируемое сообщество в различной форме, например,

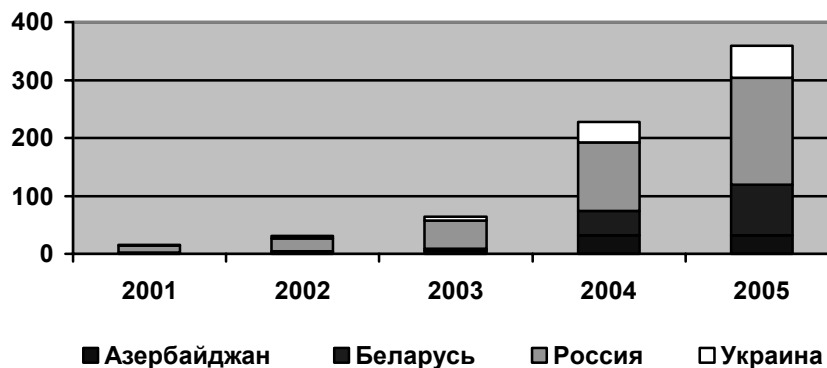
- в Армении информация предоставляется промышленным предприятиям по запросу;
- в Казахстане персонал КНО регулярно встречается с представителями крупных промышленных предприятий для обсуждения проблем соблюдения требований и проводится обучение представителей промышленных предприятий учебным центром министерства охраны окружающей среды;
- в Молдове КНО не информирует промышленные предприятия, так как считает, что промышленные предприятия обязаны быть осведомлены о природоохранных требованиях;
- в Таджикистане КНО не представляет материалы промышленности, но отдельные инспекторы участвуют в образовательной работе с предприятиями;
- в Украине КНО организует семинары для информирования предприятий о значении новых нормативных актов.

140. Доступность законодательных актов в интернете и регулярная публикация новостей стали довольно характерной чертой стран ВЕКЦА. Качество веб-сайтов улучшилось в Грузии, Молдове, Казахстане и России. В других странах также велась работа по упреждающему информированию. Создаются форумы в режиме «онлайн» и проводятся консультации в других формах для поддержания обратной связи с промышленными предприятиями.

141. Центры более чистого производства стран ВЕКЦА, созданные в конце 1990-х гг. почти во всех странах ВЕКЦА, сохранились, но их деятельность по информированию и образованию не очень расширилась, и они по-прежнему зависят от внешнего финансирования. Центры более чистого производства в Грузии, Молдове и Казахстане укреплены при содействии доноров.

142. Применение других инструментов политики, содействующих и стимулирующих добровольное соблюдение требований, например, систем экологического менеджмента и корпоративной экологической отчетности, носит более ограниченный характер. Только в России и Украине большое число предприятий сертифицировано в соответствии с признанными международными стандартами серии ISO 14001. В других странах подобный опыт все еще ограничен. Вместе с тем, сертификация в соответствии со стандартами серии ISO 14 000 получает распространение, в частности в отраслях, ориентированных на экспорт. Хотя в соответствии со стандартами серии ISO 14 000 сертифицировано ограниченное число предприятий (например, по состоянию на декабрь 2005 г. сертификаты ISO 14 001 получило около 200 предприятий в России и такое же число предприятий во всех других странах ВЕКЦА вместе взятых), это является шестикратным увеличением по сравнению с 2003 г., что указывает на изменение позиции. Новой движущей силой этого процесса является участие отраслевых министерств. Например, поддержка СЭМ недавно появилась в повестке дня Министерства промышленности Казахстана, работники которого прошли специализированную подготовку.

Рисунок 21. Тенденции числа предприятий, сертифицированных в соответствии со стандартами серии ISO 14001, в странах ВЕКЦА



Источник: Обследование сертификации ИСО 2005 г., www.iso.org, доступ от 3 января 2007 г.

143. Вместе с тем, КНО могут требовать от установок разработки программ улучшения состояния окружающей среды для достижения целей, поставленных условиями разрешений. Например, в Казахстане каждое предприятие должно разработать программу сокращения выбросов и образования отходов. Необходимость таких программ была также признана в Армении, хотя и в связи со снижением налогового давления на предприятия, когда требования разрешений не выполняются немедленно.

144. Стимулирование соблюдения требований стало весьма важной частью работы КНО в странах ОЭСР. Оно также становится все более важным во многих странах ЦВЕ. Причины этого одинаковы в обоих случаях и состоят из двух основных компонентов. Первым является то, что КНО (не важно, какой страны) никогда не располагают достаточными ресурсами для осуществления контроля за всеми предприятиями. Сертифицированные предприятия и предприятия, на которых применяются программы более чистого производства, демонстрируют лучшие экологические результаты и их не надо проверять часто. Разрешение промышленным предприятиям брать на себя ответственность (по меньшей мере, частичную) позволяет КНО концентрировать ресурсы на вопросах, представляющих большие риски для окружающей среды. Во-вторых, стимулирование соблюдения требований повышает информированность руководителей предприятий о вопросах охраны окружающей среды в целом, так что они учитывают не только практический результат условий, установленных для них в разрешениях, но и другие аспекты природоохранной деятельности. Оба эти вопроса важны в ВЕКЦА.

145. Резюмируя вышесказанное, будет справедливо сказать, что во многих странах ВЕКЦА существуют приемлемые механизмы информирования промышленности. Однако по-прежнему имеется большой потенциал развития этих механизмов. Это направление должно быть той сферой, улучшения в которой возможны без значительных дополнительных затрат. В тех странах ВЕКЦА, в которых начато принятие мер по стимулированию соблюдения требований, КНО должны проанализировать их успешность и тщательно определить оптимальные способы их использования. Применение систем экологического менеджмента следует расширять, где это возможно.

4.5 Контроль за соблюдением требований

146. Систематический контроль за соблюдением требований, подразумевающий сбор и анализ информации о соблюдении требований субъектами контроля, весьма важен для обнаружения и исправления нарушений, сбора доказательств для принятия правоприменительных мер и оценки хода реализации экологической политики и выполнения экологических законов. Помимо проверок государством (инспекций), соблюдение требований проверяется путем мониторинга состояния окружающей среды возле объекта, по итогам программ самоконтроля операторов и общественного

контроля за соблюдением требований (главным образом жалоб). Преимущества и недостатки различных источников информации резюмируются в таблице 5.

Таблица 5. Сопоставление источников информации о соблюдении требований

Источник информации	Преимущества	Недостатки
Мониторинг состояния окружающей среды	Целесообразен для обнаружения нарушений без проникновения на объект. Указывает в определенной степени на то, правильно ли установлены требования разрешения для выполнения целей по качеству окружающей среды. Успешно применяется программное обеспечение для отслеживания конкретных источников загрязнения окружающей среды, что дает возможность проводить целевые проверки на местах.	Связь между загрязнением и определенным объектом бывает сложно установить и доказать. В целом, ресурсоемкий.
Самоконтроль	Дает значительно более обширную информацию о соблюдении требований. Переносит финансовое бремя контроля за соблюдением требований на регулируемое сообщество.	Требует добросовестности и способности предприятий-загрязнителей представлять точные данные. Возлагает бремя на субъекты контроля и увеличивает объем бумажной работы.
Жалобы	Дополнительный способ обнаружения нарушений.	Спорадический. Качество данных и причины сообщения о нарушениях могут быть сомнительными.
Проверки	Потенциально служат источником самой актуальной и достоверной информации.	Могут быть весьма ресурсоемкими; поэтому должны быть высокоадресными и тщательно спланированными.

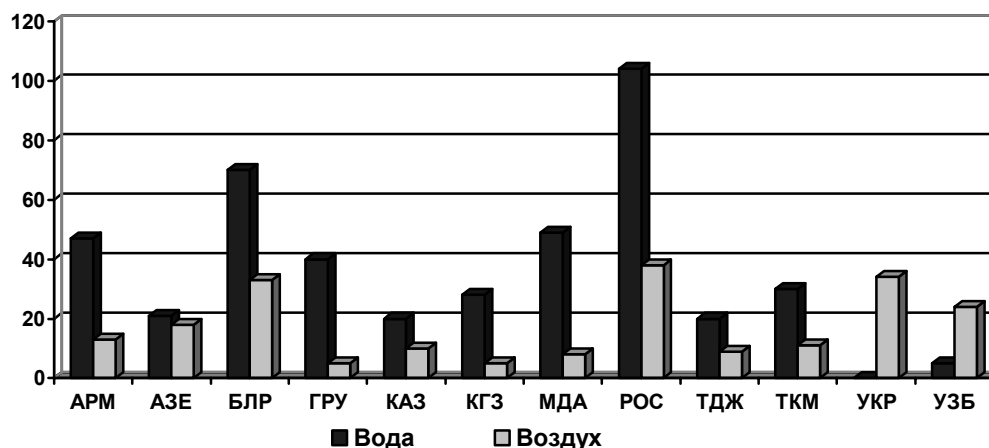
Источник: на основе «Принципов контроля за соблюдением природоохранных требований» (Principles of environmental enforcement, USEPA, 1992).

147. Хотя исторически сложилось так, что регулирующие органы осуществляют контроль за соблюдением требований, в настоящее время надлежащей практикой является сокращение затрат на него путем возложения на операторов обязанности отслеживать и сообщать данные по их природоохранной деятельности. Вместе с тем, проверки, проводимые государственными органами (или третьими сторонами, заключившими субдоговор с государством), остаются основой любой программы экологического контроля.

4.5.1 Мониторинг состояния окружающей среды

148. В большинстве стран ВЕКЦА мониторинг осуществляется рядом организаций. К их числу относятся сами КНО (например, в Молдове, Казахстане и Украине), а также специализированные мониторинговые ведомства при Министерстве охраны окружающей среды и Министерстве здравоохранения. Вторые обычно лучше оснащены измерительными приборами.

Рисунок 22. Количество загрязняющих веществ, концентрация которых в окружающей среде контролируется



149. Все КНО сообщают о проблемах с потенциалом мониторинга и о том, что это серьезно влияет на оценку соблюдения требований и, впоследствии, способность КНО исчислять и налагать санкции, особенно если они основываются на конкретных доказательствах, которые должны быть представлены суду. Это в значительной степени касается финансовых ограничений по лабораторным мощностям как КНО, так и промышленности, что ведет к ограничению числа проводимых анализов и спектра контролируемых загрязняющих веществ. Сбор информации посредством других систем, в том числе других государственных ведомств, научно-исследовательских институтов и университетов, часто влечет за собой проблему оплаты, взимаемой за данные. Кроме того, возможно дублирование отбора проб в одних и тех же местах разными системами мониторинга и использование ими разных методологий, что затрудняет сопоставление баз данных.

150. Однако в настоящее время способность стран ВЕКЦА осуществлять мониторинг различается больше по сравнению с 2003 г. В некоторых странах ВЕКЦА, например, в восточной части региона, то есть Беларуси, России и Украине, по-прежнему осуществляется масштабный мониторинг и проблемы потенциала существуют только в отношении определенных параметров и в определенных местах. В других странах, например, Кавказа и Центральной Азии, проблемы потенциала привели к сокращению объемов мониторинга, а в Грузии и Таджикистане он сократился до критического минимума.

151. Очевидно то, что остро необходимо наращивать потенциал мониторинга. Некоторые КНО сообщают о необходимости подготовки персонала и увеличении штатного расписания, особенно для использования нового оборудования/анализа новых параметров. Однако другие КНО сообщают о том, что персонал хорошо подготовлен, но оборудование, которым они располагают для работы, ограничено. Этот вопрос может быть решен только путем высвобождения или выделения средств на покупку лабораторного оборудования. Приверженность государства подобному финансированию также не одинакова: в таких странах как Казахстан выделяются значительные суммы, тогда как в других, например, Молдове, оказывается незначительная финансовая поддержка или она вообще не оказывается.

152. В некоторых случаях поддержка оказывается донорами (например, Финляндия предоставила оборудование Кыргызской Республике, Германия и Финляндия поддерживали создание систем мониторинга в Кавказском регионе). Однако важно, чтобы международные доноры учитывали необходимость дальнейшей калибровки, затрат на реагенты и технического обслуживания оборудования для его эксплуатации после покупки.

153. Серьезные проблемы мониторинга, существующие в ВЕКЦА, могут быть преодолены только путем целевых капиталовложений. Для этого потребуются провести оценку рисков с упором на усовершенствованные средства мониторинга, предназначенные для тех загрязняющих

веществ/объектов, которые создают наибольший риск для окружающей среды. Государству следует пересмотреть бюджетные ассигнования на мониторинг, обеспечив достаточное финансирование всех его компонентов, так как без этого финансирование остальной части системы экологического регулирования становится менее эффективным. Необходимо финансирование международных доноров, равно как и государственное финансирование, с тем чтобы поддержка оказывалась и после создания системы мониторинга, с учетом необходимости технического обслуживания и использования нового оборудования в более долгосрочной перспективе.

4.5.2 Контроль за соблюдением требований самими предприятиями

154. «Экологический самоконтроль» (также известный как «производственный контроль») определяется как система организационных и технических мер, созданная и финансируемая субъектами контроля, обязанными получать экологические разрешения и соблюдать обязательные нормы общего действия в природоохранной сфере, для обеспечения соблюдения ими природоохранных требований. Основной целью самоконтроля является реагирование в возможно короткие сроки на ту или иную экологическую проблему, возникшую из-за сбоя в производственном процессе и, вместе с тем, сокращение государственных расходов на государственный контроль за соблюдением требований. Данные самоконтроля служат основой для проверки соблюдения требований законодательства и правоприменения и расчета экологических и административных платежей. Кроме того, они помогают оптимизировать общенациональные, региональные и местные системы мониторинга состояния окружающей среды и устанавливать приоритеты инспекционной деятельности.

155. Для субъектов контроля достоверные данные по выбросам и воздействию их производства на окружающую среду важны с экономической точки зрения. Раскрытие данных по конкретным объектам и сопоставление данных по предприятиям одной отрасли промышленности или с международными ориентирами указывает на то, где возможно сокращение затрат. Кроме того, при доступности данных по конкретным объектам других предприятий промышленные предприятия верят в то, что государство стремится создать равные условия.

156. Раскрытие данных по конкретным объектам помогает гражданам принимать индивидуальные решения, влияющие не только на их здоровье, но и экономическое благополучие, например, о том, где покупать собственность. В ВЕКЦА социальная актуальность самоконтроля растет в связи с расширением доступа общественности к экологической информации, в частности в свете создания в конечном итоге национального Регистра выбрасываемых и переносимых загрязняющих веществ (PRTR) после ратификации Киевского протокола 2003 г. к Орхусской конвенции.

157. Самоконтроль сопряжен со многими другими выгодами, однако он принесет их, только если его результаты будут действительно использоваться заинтересованными сторонами в процессе принятия решений. Сбор данных ради данных, скорее всего, приведет к искажению смысла системы.

158. В регионе ВЕКЦА экологический самоконтроль имеет давнюю традицию на крупнейших промышленных объектах. Хотя большинство программ самоконтроля были приняты лишь три-пять лет назад, некоторые из старейших предприятий создали такие программы в середине 1970-х гг. В структуре самоконтроля присутствует много позитивных элементов, соответствующих надлежащей международной практике, однако некоторые его недостатки и его слабая увязка с новыми социально-экономическими условиями в значительной степени ослабляют потенциальную пользу от него.

159. В большинстве стран ВЕКЦА обязанность промышленных операторов осуществлять самоконтроль четко предусмотрена рамочными законами «Об охране окружающей среды», а также законами, регулирующими борьбу с загрязнением воздуха и воды. Кроме того, в административных и уголовных кодексах существуют положения о сведении к минимуму возможности обмана и халатности при выполнении программ самоконтроля. В подзаконных актах

– например, в Казахстане и Украине – содержатся дополнительные указания по методам и процедурам самоконтроля. Субъекты контроля (на практике – крупнейшие объекты) отвечают за разработку индивидуальных комплексных программ самоконтроля и их представление в компетентные органы на утверждение. Обязанность осуществлять самоконтроль применяется независимо от формы собственности: для государственных и частных предприятий установлены единые требования о самоконтроле. Частота контроля зависит от опасности каждого опасного вещества. Например, в России установлена следующая частота контроля загрязнителей атмосферного воздуха: 1^{ая} категория – раз в квартал; 2^{ая} категория – два раза в год; 3^{ья} категория – раз в год и 4^{ая} категория – раз в пять лет. Предприятия несут полную ответственность за выполнение программ самоконтроля и предоставление необходимого экспертного потенциала, оборудования и аналитических средств. Иногда услуги оказываются по субдоговору. Издержки по самоконтролю покрываются предприятием.

160. Кроме того, государственные органы регулируют ведение самоконтроля сертификацией лабораторий, ежегодным утверждением программ, проверками и т.д. Компетентным органам разрешено использовать данные самоконтроля в правоприменении в отношении нарушителей (например, в Армении, Казахстане и Украине); этот подход широко применяется, в частности в связи с нехваткой ресурсов у компетентных органов на контроль за соблюдением требований.

161. Масштаб самоконтроля варьируется. Например, в Украине это масштабная система, тогда как в Туркменистане он почти не осуществляется. В большинстве стран производственный самоконтроль ограничивается более крупными предприятиями, располагающими достаточными средствами для этой цели. Результаты самоконтроля сообщаются в компетентные органы в рамках регулярной статистической отчетности или незамедлительно в случае нештатных ситуаций и аварий.

162. Хотя потенциально система самоконтроля весьма эффективна, она подрывается рядом проблем, например:

- пробелы и противоречия в законах и подзаконных актах, в том числе неточное определение основных понятий;
- отсутствие ясности в установленной сфере охвата самоконтроля;
- недостаточное внимание обеспечению качества и контролю за качеством в рамках самоконтроля;
- оценка результатов самоконтроля исходя из существования определенной организационной единицы, то есть отдела охраны окружающей среды на предприятии, а не качества программ самоконтроля и итогов ее выполнения;
- сохраняющееся слабое взаимное доверие между государственными органами и промышленностью;
- слабые лабораторные мощности как регулируемых промышленных предприятий, так и компетентных органов;
- отсутствие механизмов раскрытия данных по конкретным объектам и принятия во внимание интересов общественности при разработке программ самоконтроля;
- ограниченное информационное взаимодействие и весьма формальная координация между разными управлениями и подразделениями внутри министерств охраны окружающей среды в связи с их упором на выполнение весьма конкретных функций.

163. Компетентные органы часто считают, что промышленные предприятия должны осуществлять мониторинг максимально возможного числа параметров, не уравновешивая сферу

охвата самоконтроля с затратами на него. Вместе с тем, компетентные органы не располагают достаточными ресурсами для отслеживания и анализа информации, получаемой от промышленных предприятий. Это ведет к ситуации, в которой промышленные предприятия создают лишь поверхностный механизм самоконтроля, оторванный от системы управления в целом и поэтому представляющий мало ценности, кроме функции представления обязательной отчетности, которую он выполняет. В разрез с международной практикой для проверки соблюдения требований показатели параметров, мониторинг которых осуществляют операторы, сопоставляются с уровнями выбросов прошлых периодов (внесенных в регистр), а не условиями разрешений.

164. Качество данных самоконтроля вызывает сомнения по ряду причин. Законом не установлена процедура обеспечения целостности отбора проб, сохранения, перевозки и анализа проб. Надежность и достоверность методов расчета часто оспариваются в связи с высоким уровнем неопределенности и отсутствием контроля качества и необеспечением качества. Имеются свидетельства серьезных расхождений между измерениями, проводимыми государственными аналитическими лабораториями, и лабораториями предприятий. Проблемы качества лабораторных испытаний часто ведут к спорам, которые иногда должны урегулироваться в судебном порядке. Как следствие, как промышленные предприятия, так и компетентные органы несут дополнительные административные издержки.

165. Представление данных внутреннего учета остается обременительным с административной точки зрения во всех странах ВЕКЦА: как правило, предприятия должны направлять в разные сроки 3-4 разных отчета разных форматов в несколько органов. Например, в России предприятия обязаны представлять государственные статистические отчеты по природоохранным вопросам, в том числе так называемые формы «ТП» по атмосферному воздуху, водным ресурсам, отходам, загрязненной почве и платежам за загрязнение. Эти отчеты должны представляться в определенные сроки (январь-начало февраля) в различные государственные органы: 2-ТП «Атмосферный воздух» – в Статистическое агентство России; 2-ТП «Отходы» в Ростехнадзор, а 2-ТП «Вода» либо в водоканал (по сбросам в канализационную сеть), либо в бассейновое управление (по сбросам в поверхностный водоем). Представители предприятий часто должны лично представлять отчеты в соответствующее учреждение, где на копии природопользователя делается отметка о том, что они приняты. В отличие от системы выдачи разрешений этой проблеме почти не уделялось внимания в рамках регулирования по принципу «единого окна», активно поддерживаемого в регионе ВЕКЦА.

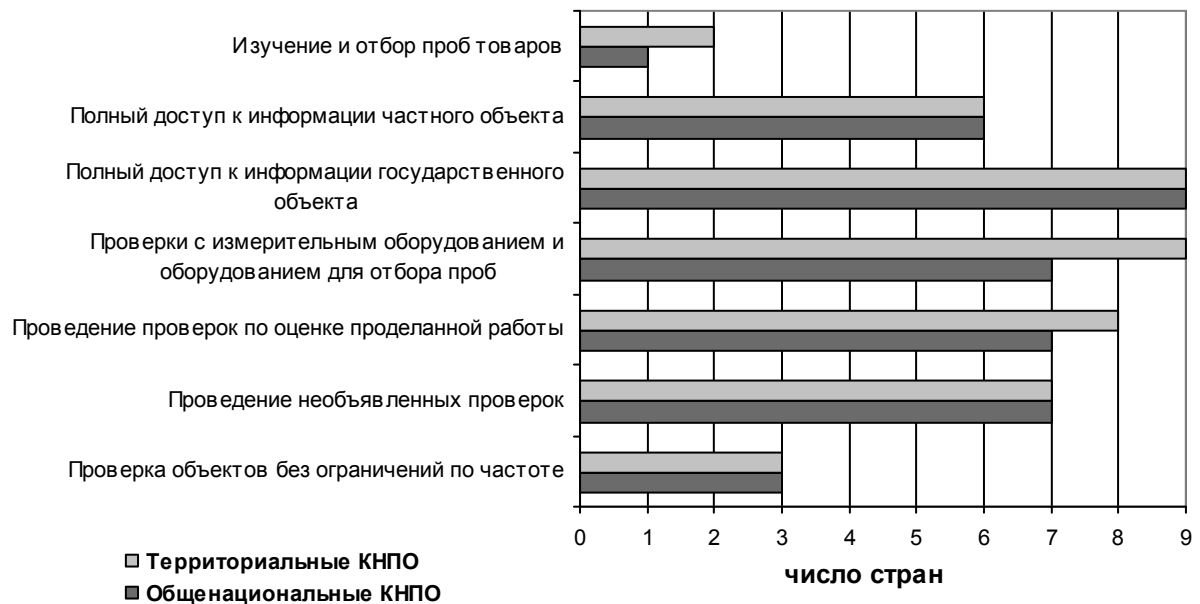
166. Самоконтроль следует поддерживать, даже с существующими проблемами. Очевидно, многое зависит от экономического положения предприятия. Однако расширение подобной деятельности следует поддерживать, где это возможно.

4.5.3 *Посещение объектов*

167. Инспектировать индивидуальные объекты важно для обеспечения проверки всего спектра вопросов соблюдения требований и поддержания личных контактов с операторами для обсуждения нерешенных проблем. Как самый действенный, эффективный и точный инструмент обнаружения нарушений, проверка требует наилучшего возможного взаимодействия разных инспекторов КНО в ходе их совместной работы. Проверки следует готовить заранее, тщательно проводить на местах и отражать в отчетах о проведении проверок. В ходе проверки должны быть собраны научные или судебные данные, которые можно проанализировать и представить, с тем чтобы убедить суд с достаточной степенью научной определенности в правильности заявлений КНО, содержащихся в документе о правоприменительных мерах воздействия, представляемом в суд, обвиняющий нарушителя.

168. Порядок проведения проверок обычно регулируется законом (как в Армении, Казахстане и России), положением, утверждаемым Министерством юстиции (как в Грузии) или внутренними документами КНО. Они наделяют инспекторов рядом полномочий, но эти полномочия довольно ограничены по сравнению с международными ориентирами (см. рисунок 14). Например, только в трех странах из девяти объекты могут инспектироваться без ограничений по частоте.

Рисунок 23. Полномочия на проведение проверок контрольно-надзорных природоохранных органов стран ВЕКЦА



169. Во всех странах ВЕКЦА предусмотрены четкие требования о надлежащем планировании, проведении и отражении проверок. Проверки бывают ориентированными на отдельные компоненты окружающей среды и комплексными, и вторые, по имеющимся данным, наиболее распространены. Кроме того, они варьируются от обходов до тщательных расследований. В принципе до посещения объекта рассматриваются соблюдение требований в прошлые периоды и все разрешения. Однако инспекторы редко составляют индивидуальные планы проверок и перечни параметров конкретных объектов. В большинстве стран графики проведения проверок объявляются субъектам контроля. В Молдове Агентство по охране окружающей среды муниципалитета Кишинев опубликовало график проведения проверок на своем веб-сайте, но эта практика действовала только ограниченное время в 2005 г.

170. Проверки также проводятся в специальном порядке по запросу граждан, средств массовой информации, прокуратур, региональных властей, парламентариев и т.д. Во многих странах, особенно в Молдове, России и Украине, специалисты-практики высказали точку зрения о том, что на самом деле большинство посещений объектов являются внеплановыми и инспекторы выполняют функцию «пожарных бригад». Доля внеплановых посещений объектов иногда достигает 90 процентов, что является чрезвычайно высоким показателем по сравнению с международными ориентирами. Такой подход часто ведет к отвлечению государственных средств от решения серьезных проблем загрязнения и несоблюдения требований на вопросы, на которые, возможно, влияет политическая или личная повестка дня, и просто тривиальные запросы, которые могут быть легко решены местной полицией и местными органами власти.

171. Частота проведения проверок по-прежнему ограничивается законом в ряде стран (например, в Молдове и России), однако некоторые страны, например, Армения, уже сняли подобные ограничения. В Грузии, Казахстане и Кыргызстане для проведения каждой проверки требуется предварительное согласие суда (или другого органа). В Кыргызстане все проверки должны согласовываться с Комиссией по развитию предпринимательства, и проверки, которые не запланированы, не разрешаются. Даже в случае аварий, когда КНО должен провести незамедлительную проверку, он должен сообщить об этом в суд для получения разрешения. Подобные ограничения часто устанавливались в ответ на широко распространенную коррупцию.

172. Когда плановые инспекции проводятся, инспекторы, предположительно, проверяют экологическую документацию и фактическое соблюдение требований, оценивают меры по охране окружающей среды, проверяют оборудование и удостоверяются в том, что платежи за загрязнение и ресурсы рассчитываются и уплачиваются верно. В реальности, в большинстве случаев, проверки сосредоточены на соответствующей документации. Это происходит из-за ограниченной доступности оборудования для мониторинга. Еще одним объяснением является то, что ни территориальные инспекторы, ни специалисты центрального уровня не ожидают реального улучшения природоохранной деятельности, так как полагают, что предприятия не могут себе позволить ее улучшить.

173. Обязательным требованием является составление по итогам каждого посещения объекта акта проверки (контрольного акта), в котором указываются обнаруженное(-ые) нарушение(-я), нарушенные правовые требования, причина(-ы) несоблюдения требований и предписанные исправительные меры (см. пример российских документов, связанных с проверкой). Детальные отчеты о проведении проверок с указанием результатов не составляются на текущей основе.

Вставка 17. Планы протоколов проверки объектов и другой документации, используемой в России

Акт о посещении объекта:

- Название, контактные данные, главный руководитель, банковские реквизиты субъекта контроля;
- краткая характеристика производственных процессов (структура, сектор и т.д.);
- проверенные аспекты;
- фамилия, имя, должность и контактные данные инспектора;
- результаты (общая характеристика соответствующей деятельности, документация и рассмотренные нарушения);
- предписания;
- информация об обязанностях, график внесения улучшений и т.д.;
- подписи инвестора(-ов), представителей субъекта контроля, главного руководителя (директора) как знак готовности улучшить ситуацию.

Протокол административного нарушения:

- Фамилия, имя, контактные данные, должность сотрудника, проводившего проверку;
- название, контактные данные, банковские реквизиты субъекта контроля;
- контактные данные свидетелей;
- контактные данные лиц, которым причинен ущерб;
- описание нарушения;
- статьи законодательства, которыми охватывается нарушение, описанное выше;
- разъяснения/комментарии нарушителя;
- права и обязанности нарушителя;
- информация по дальнейшим мерам;
- подписи.

Источник: ОЭСР (OECD, 2005).

174. Несмотря на многочисленные проблемы в организации проверок их точные характеристики едва известны. В ходе обзора в странах была запрошена количественная информация о типах проверок и ряд конкретных характеристик, но у многих были проблемы с ответами.

Таблица 6. Основные характеристики экологических проверок промышленных объектов в ВЕКЦА

Показатель	Год												
		Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Молдова	Россия	Таджикистан	Туркменистан	Украина	Узбекистан
Общее число проверок	2000	1779		65901	840				160000				
	2003	1363	428	247898	896		7045		129000				
	2006	2030	1156	348375	725		6215						
% проверок по отдельным компонентам окружающей среды	2000	0											
	2003	2,05											
	2006	1,62											
% посещений объектов для оценки проделанной работы	2000	0											
	2003	0	20										
	2006	0,1	45										
% специальных посещений объектов	2000	0			20								
	2003	1,75	15					25					
	2006	1,5	30										
% необъявленных посещений объектов	2000	0			100								
	2003	0	20		100								
	2006	0	50		100								
% проверок, проводимых совместно с другими органами	2000	0			1			24					
	2003	1	30		1			24,1					
	2006	1	50		1								
% проведенных посещений из общего числа, запланированного в годовых графиках проверок	2000	13											
	2003	15											
	2006	10											

Примечание: информация собирается для заполнения таблицы.

175. Почти все КНО сообщают о негативном отношении к инспекционной деятельности со стороны руководителей предприятий, что обычно обусловлено проблемами с соблюдением требований и давлением наложения санкций инспекторами. Такое негативное отношение усугубляется тем фактом, что требования во многих случаях невыполнимы и винят в этом обычно инспекторов. По сравнению с 2003 г. страны не сообщают об изменении отношения к инспекторам, за исключением Армении и Кыргызстана. В Кыргызстане экологические инспекторы чаще сталкиваются с противодействием при посещении объектов. В Армении, напротив, с инспекторами в последнее время обращаются любезнее.

Рисунок 24. Отношение к инспекторам персонала предприятий, по мнению инспекторов, в странах ВЕКЦА (2006 г.)



Источник: контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА. Данные по России, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

176. В дальнейшем будет важно, чтобы страны ВЕКЦА усовершенствовали способы посещения объектов. Внимание следует уделять прежде всего проверке природоохранной деятельности, в том числе технического состояния объектов, а не проверке документов, как это делается в настоящее время. Кроме того, следует лучше отражать доказательства (не)соблюдения требований, а структуру отчетов о проведении проверок следует изменить, с тем чтобы они содержали более полную информацию о наблюдаемых явлениях, беседах, проведенных на местах, отобранных пробах и т.д. Эти усовершенствования должны найти отражение во внутренних методических документах для инспекторов о порядке проведения экологических проверок в отдельных отраслях.

177. Установленные законом ограничения на инспекционную деятельность следует пересмотреть. Необходимость достаточного числа объявленных проверок должна рассматриваться не как атака на промышленность, а как важный элемент обеспечения выполнения закона и защиты граждан и охраны окружающей среды в более широком плане. КНО могли бы обсудить этот вопрос с НПО, которые могли бы помочь в лоббировании внесения изменений.

178. С другой стороны, некоторые страны сообщают о большом числе проверок в год. В этих случаях должны быть предусмотрены гарантии того, что не будет создаваться излишняя нагрузка на предприятия и не возникнет атмосфера недоверия между инспекторами и руководителями.

179. Хотя в странах ВЕКЦА проводится широкий спектр типов проверок, полученной информации было недостаточно для определения того, используются ли они целесообразно. Необходима гибкость, и это должно быть разрешено. Однако дальнейшее проведение детальных комплексных проверок также может быть полезно для поощрения улучшения природоохранной деятельности в целом и может быть связано с внедрением других инструментов, таких как системы экологического менеджмента.

4.5.4 Роль общественности в контроле за соблюдением требований

180. Граждане также могут содействовать контролю за соблюдением требований, отслеживая деятельность промышленных объектов путем независимого сбора данных по выбросам и независимой оценке информации о соблюдении требований/состоянии окружающей среды. Многие инспекции признают, что четкое сообщение гражданам, осуществляющим контроль, их информационных потребностей позволяет собирать информацию, более полезную для выявления потенциальных нарушителей природоохранных требований.

181. Во многих странах ВЕКЦА (Беларуси, Молдове, России, Украине и т.д.) гражданам разрешено участвовать в проверках соблюдения требований, проводимых государственными должностными лицами. Как правило, этот гражданин должен был участвовать в процессе подачи жалобы до проведения проверки, хотя в некоторых случаях граждане получают статус «общественного инспектора» и полномочия на составление протоколов по нарушениям определенных типов. Неизбежны юридические ограничения на общественные проверки. При проведении принудительных расследований граждане, в том числе НПО, выступающие «добровольными инспекторами», не могут получить принудительный доступ к объекту для сбора доказательств, который может получить контрольно-надзорный орган при проведении официальной проверки.

182. Жалобы граждан, а также (соседних) предприятий служат важными показателями для подготовки посещений объектов инспекторами. В странах ВЕКЦА статистика по жалобам не является достоверной, но специалисты-практики часто указывают на то, что жалобы граждан иногда ведут к «действиям по методу пожарной бригады», уже упомянутым выше, что означает, что после каждой жалобы следует реакция инспекции в виде посещения объекта. Такой подход, несмотря на его (временно) позитивный эффект для общественности, может быть довольно рискованным по ряду причин: не все жалобы отражают ситуацию несоблюдения требований, не все ситуации несоблюдения требований, на которые указывается в жалобах, одинаково актуальны, жалобы могут быть «обусловлены мстостью» и «обусловлены конкуренцией». Наконец, жалобы часто не отражают реальных экологических приоритетов и отвлекают ограниченные ресурсы от стратегических подходов.

183. Поэтому жалобы не должны быть основной движущей силой при проведении проверок. Однако их следует тщательно использовать в целях планирования и подготовки проверок. В целом, этот аспект контроля за соблюдением требований необходимо лучше оценивать количественно, в том числе с точки зрения затрат и выгод, и необходимо разработать методические указания о том, как обращаться с жалобами.

4.6 Административное правоприменение и требования о возмещении ущерба

184. После обнаружения нарушения и его отражения в «акте проверки» КНО, по сообщенным данным, вступают в диалог с нарушителем. В некоторых странах (например, Армении и Беларуси), если нарушение не является серьезным и нарушитель готов принять исправительные меры, КНО ограничивает реагирование административным приказом с указанием крайнего срока принятия исправительных мер. В других странах, например, Казахстане, инспекторы должны наложить штраф, и многие полагают, что большое число штрафов свидетельствует о надлежащей работе инспекции (что, определенно, не так). В случае нарушений, оказывающих серьезное негативное воздействие на окружающую среду, оценивается ущерб и подается требование о его возмещении. Если нарушитель удовлетворяет требование о возмещении ущерба добровольно, проблема считается решенной. Если нет, может быть возбужден судебный иск. Существуют некоторые другие инструменты административного правоприменения, но не все страны имеют доступ к ним (рисунки 25).

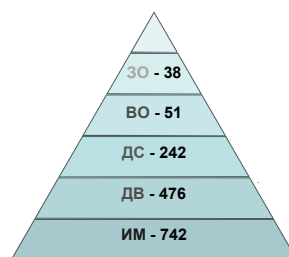
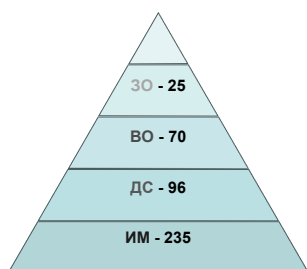
Рисунок 25. Полномочия на административное правоприменение контрольно-надзорных природоохранных органов общенационального и территориального уровней в странах ВЕКЦА (2006 г.)



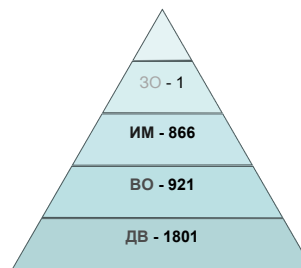
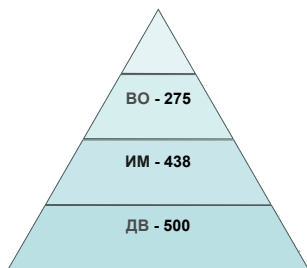
Источник: контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА. Данные по России, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

185. Хотя перечень инструментов представляется обширным, на практике чаще всего применяются предписания о принятии исправительных мер и административные взыскания. Самой распространенной карательной мерой являются финансовые взыскания – сборы и штрафы.

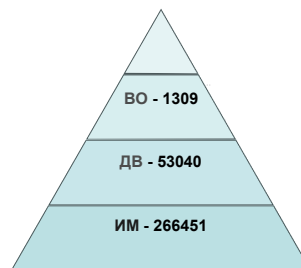
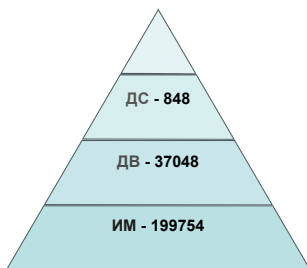
Рисунок 26. Примеры пирамиды правоприменения в отдельных странах ВЕКЦА



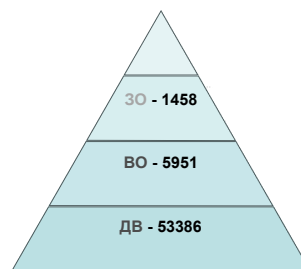
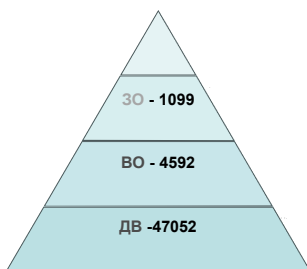
Армения



Азербайджан



Беларусь



Украина

2003

2006

ИМ – предписания о принятии исправительных мер; **ДВ** – денежные взыскания; **ЗО** – число временно закрытых объектов; **ВО** – требования о возмещении ущерба; **ДС** – дела, переданные в суд

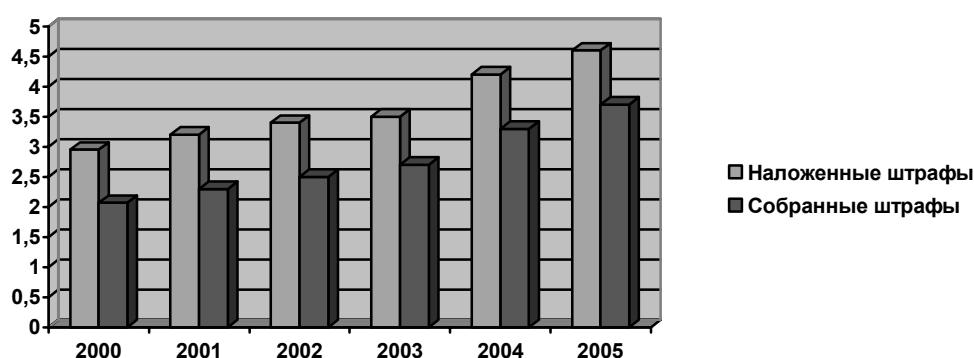
Источник: контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА.

186. Более жесткие инструменты используются не так часто, хотя многие инспекторы полагают, что самым эффективным инструментом является закрытие производства, так как штрафы слишком малы для того, чтобы служить средством профилактики нарушений: многие операторы предпочитают платить штрафы как своего рода «налог». Кроме того, КНО по-прежнему сталкиваются с политическим давлением, направленным на то, чтобы разрешать дальнейшую эксплуатацию объектов, даже если их следует закрыть из экологических соображений.

Аналитические инструменты оценки незаконных финансовых выгод от несоблюдения требований и финансовой приемлемости штрафов отсутствуют. Поэтому наложение штрафов часто носит несоразмерный характер.

187. Собираемость штрафов за последние несколько лет повысилась. Самое резкое повышение зафиксировано в Грузии – с 6 процентов в 2000 г. до 72 процентов в 2006 г. – и Азербайджане – с 20 процентов в 2000 г. до 80 процентов в 2006 г. В других странах, где собираемость в 2003 г. была выше, улучшения менее эффективны, но стабильны, как в Украине (рисунок 27), где собираемость штрафов возросла с 70,2 процента в 2000 г. до 77,1 процента в 2003 г. и достигла 80,4 процента в 2005 г. Это увеличение в целом усилило профилактический эффект санкций.

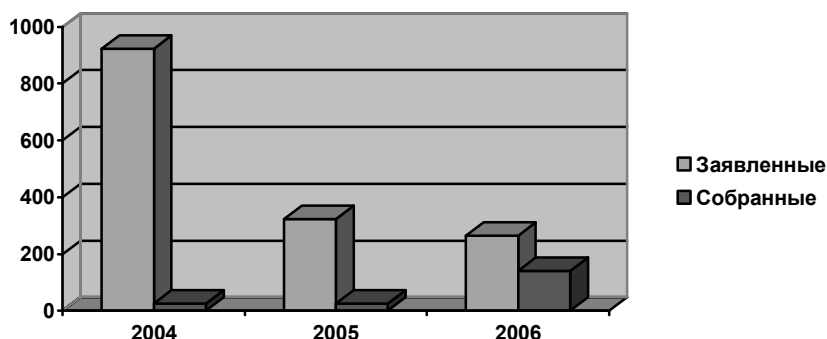
Рисунок 27. Объем штрафов, наложенных и собранных в 2000-2005 гг. в Украине (миллионов украинских гривен)



Источник: Государственная экологическая инспекция Украины, 2006 г.

188. В отличие от собираемости штрафов собираемость возмещения ущерба (ВУ) находится на микроскопическом уровне. В Украине, где собираемость штрафов достигла около 80 процентов, собираемость ВУ в 2003 г. составляла лишь 0,02 процента, а в 2006 г. достигла около 50 процентов. Это связано с отсутствием достаточных доказательств ущерба и несовершенными методами расчета ущерба, которые просто отклоняются судами.

Рисунок 28. Суммы возмещения ущерба, заявленные и собранные в Украине в 2004-2006 гг. (миллиардов украинских гривен)



Источник: Государственная экологическая инспекция Украины, 2006 г.

189. Диапазон инструментов, доступных в странах ОЭСР, аналогичен, но их оперативное и последовательное применение, как правило, служит мощным фактором профилактики

несоблюдения требований. В странах ЦВЕ также имеются проблемы с профилактическим эффектом некоторых штрафов, поэтому прилагаются усилия по решению этого вопроса. Наряду с использованием более распространенных инструментов правоприменения можно шире применять альтернативные меры (например, действия по отношению к владельцам и руководителям).

190. Это расширение спектра определяется серьезностью правонарушений. «Целесообразное» реагирование должно быть соразмерно нарушению, и в нем должны учитываться отягчающие и смягчающие факторы. Кроме того, должна гарантироваться своевременность реагирования: решения о возбуждении дел должны приниматься в установленные сроки после проведения проверки без лишнего промедления. Независимо от того, какие средства судебной защиты доступны, инструктивными указаниями должны определяться критерии выбора того или иного способа отправления правосудия.

4.7 Уголовное правоприменение

191. В странах ВЕКЦА распространяются экологические преступления, например, в России за период 2001-2006 гг. число зафиксированных преступлений более чем удвоилось. Они все более принимают форму организованной преступности. Например, Волжская межрегиональная экологическая прокуратура расследовала уголовное дело в отношении десяти человек, которые создали организованные уголовные группы и два года занимались незаконной вырубкой лесов. При этом явно присутствовали характерные черты организованной преступной деятельности, а именно: распределение ролей и обеспечение инфраструктуры для безопасного и беспрепятственного совершения преступлений. В Дальневосточном регионе было обнаружено, что вспомогательные суды вооруженных сил на северо-востоке России участвовали в незаконной добыче морских биологических ресурсов. Еще одной современной особенностью экологической преступности является ее связь с незаконным предпринимательством с использованием поддельных лицензий, часто лицензий на обращение с опасными отходами (промышленными отходами, а также просроченными и бракованными медикаментами, фармацевтическими отходами, кислотами, химическими реагентами и т.д.).

Рисунок 29. Десятилетие неуклонного роста экологической преступности в России

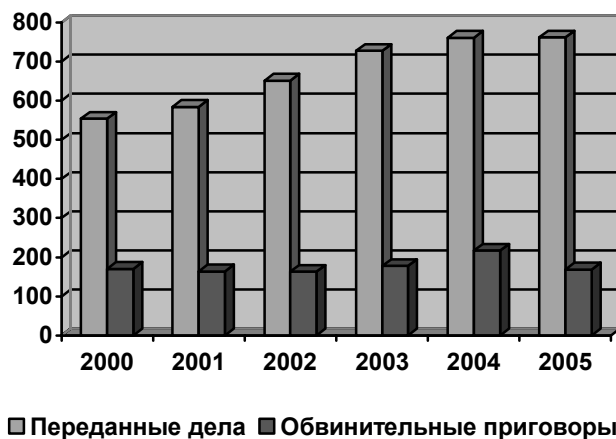


Источник: отчеты о состоянии окружающей среды Российской Федерации, www.mnr.gov.ru (1997-2005 гг.); данные по 2006 г. только за 11 месяцев (http://www.gks.ru/free_doc/2006/b06_01/3-4.htm).

192. Некоторые инспекции возбуждают судебные иски в случае преступного поведения, но суды не всегда поддерживают правоприменительные действия КНО; в Украине только 20 процентов дел доводится до этапа вынесения обвинительного приговора. Иногда преступление фиксируется, но решение по делу не выносится: например, по данным российского Министерства

внутренних дел, в 2003 г. было обнаружено только 4,9 процента экологических преступников, в 2004 г. – 27,3 процента, а в 2005 г. – 10,2 процента.

Рисунок 30. Количество дел, переданных для уголовного преследования, в сопоставлении с количеством обвинительных приговоров в 2000-2005 гг. в Украине



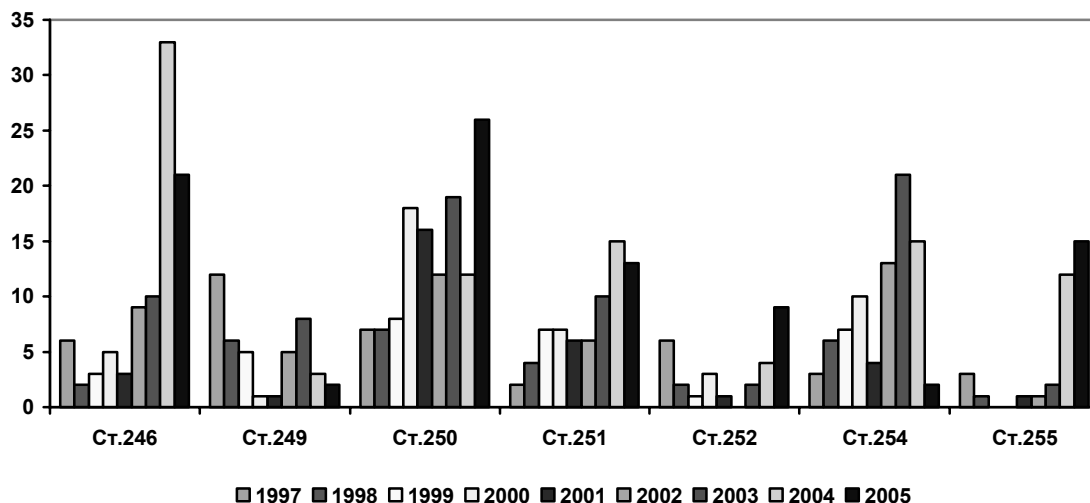
Источник: Государственная экологическая инспекция Украины, 2006 г.

193. Кроме того, как показывает анализ, проведенный в России, наказания лицам, осужденным за экологические преступления, обычно не связаны с лишением свободы (условные или штрафы). Из общего числа лиц (5 881), осужденных за экологические преступления за первые шесть месяцев 2005 г., 137 человек (2,4 процента) были приговорены к лишению свободы, в том числе 45 процентов – сроком менее одного года, а 37,2 процента – сроком до двух лет. Подобная практика борьбы с экологической преступностью не оказывает никакого профилактического действия.

194. Обвинительные приговоры в большой степени зависят от того, как сформулированы конкретные статьи уголовного кодекса. Как показывает ситуационное исследование, проведенное в России, существует большой разрыв между числом фиксируемых преступлений по ст. 247 Уголовного кодекса «Нарушение правил перевозки экологически опасных веществ и отходов» и преступлениями по другим статьям, которыми устанавливается уголовная ответственность за загрязнение воды, почв и т.д. Статьей 47 – единственной в экологической главе кодекса – предусматривается уголовная ответственность за создание угрозы окружающей среде. Это означает, что легче доказать угрозу причинения ущерба окружающей среде, чем установить (и правильно оценить) фактический ущерб. Кроме того, наблюдаются значительные годовые колебания уровня экологической преступности по статьям. Это указывает на то, что, несмотря на серьезное изменение закона, правоохранительные органы не склонны привлекать к уголовной ответственности нарушителей экологических стандартов и норм.

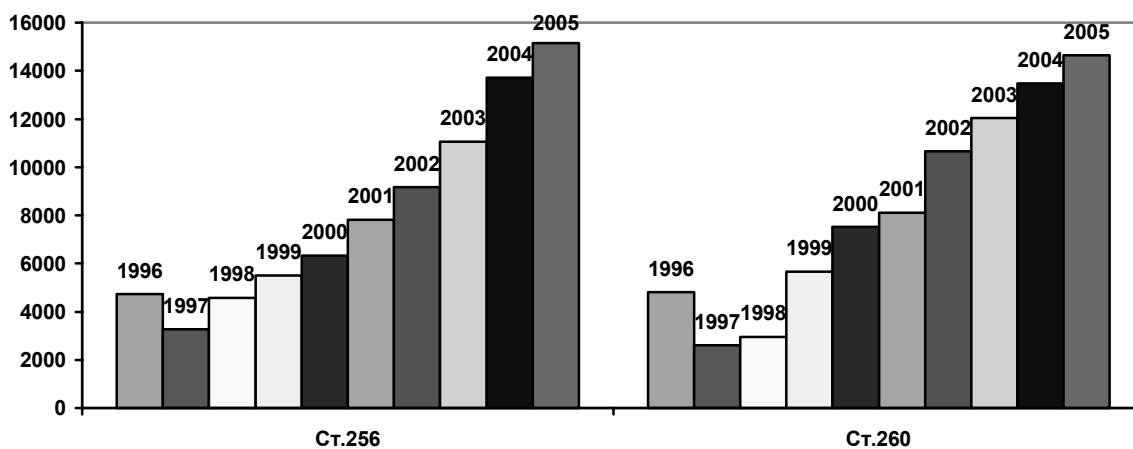
195. Другая картина вырисовывается при анализе так называемых «классических экологических преступлений», то есть браконьерства, которое неуклонно растет. Данные, приведенные в этом случае, также более четко отражают значение адаптационного периода. Вместе с тем, что борьба с незаконной добычей природных ресурсов ведется на приоритетной основе за счет борьбы с загрязнением окружающей среды. Преступления, связанные с загрязнением окружающей среды, часто фиксируются только в связи с крупными технологическими авариями.

Рисунок 31. Годовые колебания количества фиксируемых экологических преступлений в разбивке по статьям, касающимся загрязнения, Уголовного кодекса России в 1997-2005 гг.



Источник: государственные отчеты «О состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации».

Рисунок 32. Тенденции фиксируемых экологических преступлений в России в разбивке по статьям Уголовного кодекса в 1996-2005 гг.



Источник: государственные отчеты «О состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации».

4.8 Гражданское правоприменение

196. Государственные программы служат лишь одним из способов правоприменения. В некоторых странах граждане и частные группы уполномочены по закону осуществлять правоприменительные действия по отношению к нарушителям путем возбуждения судебных исков. Участие граждан может быть весьма эффективным тогда, когда политические лидеры лишают инспекции возможности предъявлять требования сильным предприятиям. Именно для предотвращения такого периодического бессилия инспекций представители гражданского общества могут выполнять функции «органа контроля» за соблюдением требований. Оглашение через средства массовой информации о необеспечении соблюдения требований инспекцией может заставить ее улучшить свою деятельность.

197. Хотя большинство КНО указывают на право общественности/НПО самостоятельно возбуждать судебные иски, это происходит лишь в немногих странах ВЕКЦА (см. вставку 18 в отношении последнего примера Украины). Однако, как правило, многие граждане, как в советский период, по-прежнему добиваются удовлетворения через официальные государственные органы, то есть КНО, а не путем возбуждения общественных исков. Коллективные иски пока не применяются.

Вставка 18. Использование международных и внутренних механизмов урегулирования споров в деле о дельте Дуная

В 2003 г. Правительство Украины утвердило проект строительства глубоководного судоходного канала через украинскую часть Двустороннего биосферного заповедника в дельте Дуная. Экоправо-Львип (ЭПЛ), украинская общественная НПО, занимающаяся вопросами экологического права, оспорила это решение как на экологических, так и процедурных основаниях (в том числе неучастия общественности в процессе ОВОС).

Прежде всего, ЭПЛ возбудила дела против Правительства Украины, оспаривающие решение Правительства о строительстве глубоководного судоходного канала через украинскую часть Двустороннего биосферного заповедника в дельте Дуная. Десятого февраля 2004 г. арбитражный суд Киева вынес решение удовлетворить иск ЭПЛ против Министерства охраны окружающей природной среды Украины. Суд основал право обращения ЭПЛ в суд на Орхусской конвенции, ратифицированной Украиной, хотя государство пока не приняло имплементирующего законодательства, гарантирующего право обращения в суд для обеспечения доступа к правосудию. Суд решил, что общественности не была предоставлена возможность участвовать в ОВОС и, таким образом, ее права были нарушены. Таким образом, суд постановил, что согласие Министерства охраны окружающей среды о строительстве канала было незаконным, а решение – недействительным.

Помимо изыскания средств судебной защиты в национальных судах, ЭПЛ в конце 2003 г. и начале 2004 г. подала жалобы в различные соответствующие международные органы. К их числу относились:

- Комитет по соблюдению Орхусской конвенции (о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды). Румыния впоследствии также подала жалобу в Комитет по соблюдению Орхусской конвенции;
- Комитет по выполнению Конвенции Эспо (об ОВОС в трансграничном аспекте). [Комитет по выполнению Конвенции Эспо отказал, 4 голосами против 3 в 2004 г., в рассмотрении жалобы.] Румыния впоследствии подала жалобу в Комитет по выполнению Конвенции Эспо;
- Уведомление о чрезвычайной ситуации, направленное Исполнительному секретарю Конвенции по сохранению мигрирующих видов;
- Жалоба на чрезвычайную ситуацию, направленная в постоянный секретариат Международной комиссии по охране реки Дунай; и
- Уведомление, направленное в Секретариат Африкано-евразийского соглашения по водоплавающим птицам (AEWA).

Кроме того, ЭПЛ подняла этот вопрос в секретариате Рамсарской конвенции и Программе по человеку и биосфере ЮНЕСКО, и обе организации выразили озабоченность строительством канала. Такая стратегия изыскания средств судебной защиты в многочисленных внутригосударственных судах и международных механизмах урегулирования споров является ресурсоемкой. Кроме того, лица, не являющиеся государством, обращающиеся за средствами судебной защиты в рамках международного механизма обязаны – но не обязательно – вначале исчерпать внутренние средства судебной защиты. Исчерпание средств судебной защиты зависит от условий конкретного МЭС и организации, и часто делаются исключения в отдельных случаях (например, в чрезвычайной ситуации и в случае тщетности).

Источник: www.epl.org.ua/files/Danube/Danube_EPL_actions.doc, информация, сообщенная г-ном Андриєм Андрусевичем.

198. Из-за судебных издержек способность граждан в странах ВЕКЦА пользоваться правом доступа к правосудию ограничена. Существуют механизмы решения этой проблемы. В некоторых странах положениями об исках граждан экологических законов предусматривается перенос сборов, позволяющий гражданам, выигрывающим дело, получить возмещение судебных издержек, в том числе обоснованных расходов на адвокатов и экспертов. Граждане, осуществляющие правоприменение, не отвечают за расходы противной стороны, если граждане не выигрывают дело. Кроме того, имеются так называемые «общественные центры защиты», оказывающие общественности бесплатные услуги по ведению судебных процессов. Такие центры активно действовали в Армении, Беларуси, Молдове, Украине и ряде других стран ВЕКЦА, но прекращение финансирования парализовало их работу.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ДАЛЬНЕЙШЕЙ РЕФОРМЕ

199. В целом реагирование стран на несоблюдение природоохранных требований в настоящее время носит более систематический характер, чем в 2003 г. Вместе с тем, по-прежнему требуется внести серьезные изменения в нормативные основы и стратегии экологического контроля. В период после Белградской конференции министров страны ВЕКЦА могут рассмотреть возможность принятия следующих первоочередных мер:

- **Повышение качества законодорческого процесса и внедрение регулирования, ориентированного на конечный результат.** Для повышения эффективности регулирования в ВЕКЦА страны, возможно, пожелают рассмотреть следующие меры: (1) принятие стратегического подхода к законодорчеству, полностью увязанного с разработкой и проведением экологической политики; (2) систематическое проведение анализа эффекта регулирования и консультаций с заинтересованными сторонами для обеспечения, в числе прочего, целесообразности требований; (3) обеспечение последовательности правовой основы; (4) сокращение числа основных законодательных актов и подзаконных актов путем их интеграции; (5) обеспечение соразмерности требований законодательства и реагирования на несоблюдение требований рискам и опасностям, которые они устраняют; (6) модернизация структуры и языка законов.
- **Проведение более тщательного анализа в качестве основы для разработки стратегий экологического контроля:** В ВЕКЦА требуется проводить дальнейший эмпирический анализ причин к несоблюдению требований предприятиями и стимулов для улучшения природоохранной деятельности. Кроме того, необходима дальнейшая работа над уровнем соблюдения требований, в том числе в отдельных секторах.
- **Корректировка стратегий экологического контроля и измерения деятельности.** Природоохранным органам необходимо будет определить регулируемое сообщество и установить его основные характеристики, с тем чтобы разработать стратегии экологического контроля исходя из рисков, ориентированные на целевые показатели, с учетом стимулов к соблюдению требований субъектами контроля и фактического соблюдения требований ими. Для этого требуется усовершенствованная система показателей контрольно-надзорной деятельности, более совершенные методы планирования, надежные инструменты и отвечающие требованиям информационные системы. Стратегии экологического контроля должны быть нацелены на предотвращение несоблюдения требований. В случаях, когда предупредительные меры не дают эффекта, санкции, оказывающие достаточное профилактическое действие, должны быть разработаны и применяться соразмерно, последовательно, поэтапно и прозрачно;
- **Более эффективное использование предупредительных инструментов для переориентации приоритетов субъектов контроля на соблюдение требований.** Государство должно сыграть роль в повышении, как минимум, приверженности внутри предприятий финансово жизнеспособному улучшению состояния окружающей среды, ведущего к получению как общественных (экологических), так и частных (экономических) выгод. Эта роль заключается в количественной оценке и разъяснении предприятиям и другим участникам рынка социально-экономических выгод экологического регулирования и контроля (равно как и потерь вследствие их отсутствия), повышении экологической информированности предприятий, поощрении сопоставления среднеотраслевых показателей природоохранной деятельности в

отдельных секторах и т.д., что позволит пересмотреть приоритеты корпораций. Необходимы программы оказания технической помощи тем МСП, которые не располагают внутренними ресурсами и экспертным потенциалом для определения и получения результатов, выигрывающих их всех соображений;

- **Предоставление дополнительных возможностей заинтересованным сторонам выполнять функции косвенных регулирующих и контрольно-надзорных органов.** Природоохранным органам необходимо будет взять на себя роль катализатора, облегчающего участие коммерческих и некоммерческих сторон, которые могут выступать в качестве квазирегуляторов. Они варьируются от отраслевых ассоциаций и финансовых организаций до общественных экологических и других групп давления.

200. Кроме того, необходимо дальнейшее укрепление институциональной базы, в том числе развитие более эффективных процедур и технических рекомендаций, широкая подготовка персонала и совершенствование инфраструктуры, а также укомплектование достаточных штатов и выделение достаточного бюджета.

201. Для прогресса в соблюдении принципа господства права и природоохранной деятельности требуется изменить структуру стимулов как для регулирующих органов, так и для субъектов контроля. «Строгость наших законов смягчается необязательностью их соблюдения», – гласит русское изречение, хорошо отражающее культуру соблюдения требований не только в России, но и регионе в целом как в советский период, так и после него. Действительно, несколько десятилетий для стран ВЕКЦА было характерно повсеместное несоблюдение природоохранных требований. Сегодня страны ВЕКЦА находятся на таком этапе, когда интеграция в глобальную экономику, наследие загрязнения прошлых периодов (например, почти один миллион экологических мигрантов), давление со стороны общественности и международное сотрудничество могут создать систему стимулов для реализации принципа господства права и улучшения природоохранной деятельности. Использовать эту возможность крайне важно для того, чтобы избежать социальных и экономических издержек загрязнения и разрушения окружающей среды и создать равные условия конкуренции для предприятий.

ГЛОССАРИЙ

В настоящем отчете используются следующие основные термины:

- **субъект контроля** (также именуется **регулируемым сообществом**) – физическое или юридическое лицо, в том числе органы государственного управления и их вспомогательные органы, на которые распространяются природоохранные требования, установленные законом. Определением «субъект контроля» охватываются частные и государственные предприятия всех возможных форм. Оно включает в себя как владельцев, так и операторов объектов;
- **соблюдение требований** – реагирование на нормативные требования, выражающееся в техническом соответствии и соответствии деятельности закону;
- **экологический контроль (или «правоприменение» в широком смысле)** определяется как применение всех имеющихся инструментов, побуждающих к соблюдению требований, и включает в себя
 - *стимулирование соблюдения требований* – деятельность, облегчающая и поощряющая добровольное соблюдение природоохранных требований;
 - *контроль за соблюдением требований* – сбор и анализ информации о соблюдении требований (посредством предынспекционной и инспекционной деятельности, мониторинга состояния окружающей среды и мониторинга эмиссий, при необходимости, и других видов сбора данных);
 - *правоприменение*, которое можно определить как комплекс мер, принимаемых органами государственного управления и другими для исправления и пресечения деятельности, не соответствующей природоохранным требованиям;
- **контрольно-надзорный природоохранный орган (КНО)** определяется как часть государственной структуры, основной обязанностью которого является выявление несоблюдения природоохранных требований, контроль за их соблюдением, предотвращение несоблюдения требований и принятие мер по исправлению несоблюдения требований. КНО может быть подразделением основного компетентного природоохранного органа, автономным учреждением (обычно именуемым «экологической инспекцией») и любым другим подразделением государственной администрации, выполняющим соответствующие обязанности.

БИБЛИОГРАФИЯ

- OECD (2003). *Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/36/51/26756552.pdf>
- OECD (2004). *Assuring Environmental Compliance: A Toolkit for Building Better Environmental Inspectorates in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/61/62/34499651.pdf>
- OECD (2004). *Measuring What Matters*. <http://www.oecd.org/dataoecd/12/33/34564043.pdf>
- OECD (2005) *Funding Environmental Compliance Assurance: Lessons Learned from International Experience*. <http://www.oecd.org/dataoecd/51/57/35139082.pdf>
- OECD (2005). *Environmental Enforcement in Kyrgyz Republic: Promoting Environmental Improvements and Enhancing Good Governance*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/27/40/37633519.pdf>
- OECD (2005) *Promoting Compliance with Environmental Requirements in Armenia: Recommendations from an International Review*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/28/36/37631785.pdf>
- OECD (2005). *Modernizing Environmental Self-monitoring in Kazakhstan: Policy recommendations*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/31/14/37399539.pdf>.
- OECD (2006) *Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance: Proceedings from the OECD 2004 GFSD (2nd-3rd December, 2004, Paris, France)*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/16/37719119.pdf>
- OECD (2005) *Integrated Environmental Permitting Guidelines for EECCA Countries*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/54/31/35056678.pdf>
- OECD (2004, 2005, 2006). *Case Studies Transition to Integrated Environmental Permitting in Ukraine, the Kyrgyz Republic, and Georgia*. Available from:
Ukraine (<http://www.oecd.org/dataoecd/12/7/34566645.pdf>);
Kyrgyz Republic (<http://www.oecd.org/dataoecd/46/2/37123553.pdf>);
Georgia (<http://www.oecd.org/dataoecd/45/23/37123143.pdf>)
- OECD (2005) *Regulatory Reform in Russia: Government Capacity to Assure High Quality Regulation*; <http://www.oecd.org/dataoecd/14/45/34985412.pdf>
- OECD (2006). *Guiding Principles of Effective Environmental Permitting Systems*.
- OECD (2006). *Environmental Policy and Regulation in Russia: the Implementation Challenge*.
- Transparency International (2006). *Corruption and the Environment*.
<http://www.columbia.edu/cu/mpaenvironment/pages/projects/spring2006/Transparency%20International%20final%20report.pdf>

UNECE (2003) *Environmental Performance Review of Azerbaijan*;
<http://www.unece.org/env/epr/studies/azerbaijan/welcome.htm>

UNECE (2005) *Environmental Performance Review of Belarus (Second Review)*;
<http://www.unece.org/env/epr/studies/belarus/welcome.htm>

UNECE (2004) *Environmental Performance Review of Tajikistan*;
<http://www.unece.org/env/epr/studies/Tajikistan/welcome.htm>

UNECE (2005) *Environmental Performance Review of Moldova (Second Review)*;
http://www.unece.org/env/epr/studies/moldova_2/welcome.htm

UNECE (2006) *Environmental Performance Review of Ukraine (Updated Draft)*;
http://www.unece.org/env/epr/studies/Ukraine_2/welcome.htm

USAID (2002) *Corruption and the Environment: Sectoral Perspectives*.
http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACT876.pdf