

Финансирование обеспечения соблюдения природоохранного законодательства

Уроки международного опыта

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

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

К числу стран-членов ОЭСР относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Голландия, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и Соединенные Штаты. Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР.

OECD Publishing широко распространяет накапливаемую ОЭСР статистическую информацию и результаты исследований по экономической, социальной и экологической тематике, а также принятые странами-членами ОЭСР соглашения, руководства и стандарты.



Публикация данной работы проводится по решению Генерального секретаря ОЭСР. Представленные в документе мнения и соображения не обязательно отражают официальную позицию организации или правительств стран-членов ОЭСР.

© OECD (2005)

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

ПРЕДИСЛОВИЕ

Во всем мире органы, отвечающие за регулирование в области охраны окружающей среды и обеспечение соблюдения природоохранного законодательства, работают в условиях финансовых ограничений. Такие ограничения могут быть обусловлены общим сокращением государственного бюджета или же изменениями в политике правительства, связанными с перераспределением выделенных на охрану окружающей среды средств для решения других приоритетных проблем. Несмотря на сокращение выделяемых ресурсов, от природоохранных органов очень часто требуются поддерживать такой же или обеспечить более высокий уровень результативности своей работы.

В то время как острота проблем финансирования контрольно-надзорных органов в ряде стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) была снижена за счет внедрения новых схем финансирования и улучшения бюджетного управления, в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой бюджетные ограничения часто ведут к резкому сокращению контрольно-надзорной деятельности, а иногда и к распаду систем природоохранного контроля. Для разрешения этих проблем необходим комплексный анализ политики финансирования природоохранного регулирования и контроля и их реформирование на принципиально новой основе. Такая основа должна строиться на принципе окупаемости затрат, принципе "загрязнитель платит" и других современных принципах формирования государственной политики. Кроме того, необходимо применять более эффективные механизмы оценки затрат, финансового управления и выделения бюджетных ассигнований, равно как и повышать действенность контрольно-надзорной деятельности путем внедрения новых инструментов. В конечном итоге, реформы должны привести к укреплению финансовой базы природоохранных органов, а также к диверсификации источников их финансирования (если это целесообразно и реально осуществимо).

С целью поддержки реформ политики финансирования и бюджетного управления в природоохранных контрольно-надзорных органах, в предлагаемом обзоре рассматриваются соответствующий опыт, идеи и проблемы отдельных стран ОЭСР и стран с переходной экономикой. При практическом использовании описанного опыта следует учесть, что полномасштабное внедрение используемых в странах ОЭСР подходов в странах с менее развитой экономикой не всегда будет практически целесообразным. Это связано с тем, что в последних начальные ресурсы для создания систем обеспечения соблюдения природоохранного законодательства ограничены, а институциональная база слаба. Поэтому в обзоре приводятся анализ и адаптированные к условиям стран с переходной экономикой рекомендации, позволяющие странам лучше оценить затраты на системы обеспечения соблюдения норм экологического права и получить необходимое финансирование.

Публикация данного обзора проводится в качестве одного из мероприятий в рамках программы работы ОЭСР со странами-нечленами в контексте Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС), обязанности секретариата которой выполняет Директорат по охране окружающей среды ОЭСР. Данный обзор был подготовлен в качестве составной части проекта помощи странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) для развития устойчивых, эффективных и финансово жизнеспособных программ обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Проект дополняет деятельность в рамках других проектов, в частности, проектов, посвященных экономическим аспектам стратегий обеспечения соблюдения и оценке эффективности деятельности природоохранных контрольно-надзорных органов стран ВЕКЦА.

Представленные в данной публикации точки зрения отражают мнения авторов и не обязательно совпадают с мнениями ОЭСР или стран-членов организации.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	9
1. ВВЕДЕНИЕ.....	17
1.1 Цель обзора.....	17
1.2 Контекст исследования	17
1.3 Используемый подход	18
1.4 Структура обзора	19
1.5 Разработчики.....	20
2. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ, РЕФОРМЫ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИКУ ФИНАНСИРОВАНИЯ	21
2.1 Функциональное разнообразие контрольно-надзорных природоохранных органов.....	21
2.2 Влияние масштабных административных преобразований	22
2.3 Влияние вертикальной организации	25
2.4 Основные уроки международной практики	27
3. ПРИНЦИПЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОБЛЮДЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	29
3.1 Принципы финансирования.....	29
3.2 Основные уроки международной практики	34
4. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ, РАЗЛИЧИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ	36
4.1 Обзор источников финансирования	36
4.2 Схемы и тенденции финансирования систем контрольно-надзорных органов	39
4.3 Связь между величиной поступлений и соблюдением требований.....	41
4.4 Основные уроки международной практики	42
5. БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ	44
5.1 Бюджетное планирование, ориентированное на результат	44
5.2 Оценка затрат и потребности в финансировании.....	45
5.3 Утверждение бюджетов.....	54
5.4 Распределение средств	56
5.5 Стратегии защиты бюджетных предложений в процессе утверждения бюджета	58
5.6 Основные уроки международной практики	61
6. РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С БЮДЖЕТНЫМ ДЕФИЦИТОМ.....	64
6.1 Перераспределение средств.....	64
6.2 Повышение эффективности	67
6.3 Поощрение соблюдения законодательства как средство для сокращения бюджета.....	69
6.4 Привлечение дополнительных средств	71
6.5 Передача части работ внешним подрядчикам	72
6.6 Основные уроки международной практики	73

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРИМЕРЫ ТЕНДЕНЦИЙ В ПРИМЕНЕНИИ ПОДХОДОВ ДЛЯ ПОКРЫТИЯ ЗАТРАТ	79
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРИМЕРЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЗА СЧЕТ ОБЩЕГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ	86
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРИМЕРЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЗА СЧЕТ КОМБИНИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ПОСТУПЛЕНИЙ	89
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ПРИМЕРЫ ПЕРЕХОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ	95
ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ПРИМЕРЫ ОЦЕНКИ РАБОЧЕЙ НАГРУЗКИ	97
ПРИЛОЖЕНИЕ 6. ПРИМЕРЫ ПОДХОДОВ К РАСПРЕДЕЛЕНИЮ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ	101
ПРИЛОЖЕНИЕ 7. ПРИМЕРЫ ПРОЦЕДУР УТВЕРЖДЕНИЯ БЮДЖЕТА	105
ПРИЛОЖЕНИЕ 8. ПРИМЕРЫ ПОДХОДОВ ДЛЯ КОНТРОЛЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ	109
ПРИЛОЖЕНИЕ 9. ПРИМЕРЫ ВЫДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ НА КАПИТАЛЬНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ	113
ПРИЛОЖЕНИЕ 10. ПРИМЕРЫ ПОДХОДОВ ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С БЮДЖЕТНЫМ ДЕФИЦИТОМ	115
ПРИЛОЖЕНИЕ 11. ПРИМЕРЫ ТРАДИЦИОННЫХ И НОВЫХ ПОДХОДОВ ДЛЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ДЕФИЦИТА	117
ПРИЛОЖЕНИЕ 12. КРАТКИЙ ПРОТОКОЛ ВСТРЕЧИ ЭКСПЕРТОВ 4-5 МАЯ 2004 Г. (ШТАБ-КВАРТИРА ОЭСР, ПАРИЖ)	124

АКРОНИМЫ

ARPA	Региональные агентства по охране окружающей среды (Италия)
APAT	Национальное агентство по охране окружающей среды (Италия)
DRIRE	<i>Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement</i> (Франция)
EECCA	(ВЕКЦА) Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ENAs	(ЭОД) Экологически опасная деятельность
EIA	(ОВОС) Оценка воздействия на окружающую среду
EMAS	Схема экологического менеджмента и аудита
EMS	Система экологического менеджмента (СЭМ)
ENAP	Проект по изучению новых подходов к регулированию промышленных объектов
EPA	Агентства по охране окружающей среды
EU	(ЕС) Европейский Союз
INECE	Международная сеть по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства
IPC	Интегрированный контроль загрязнения
IPPC	Интегрированный контроль и предотвращение загрязнения
ISO 14001	Стандарт экологического менеджмента Международной организации стандартизации
NEFP	Национальный фонд охраны окружающей среды (Польша)
PPP	Принцип "загрязнитель платит"
RBD	Речные бассейновые управления (Болгария)
REPIN	Сеть реализации программ природоохранного регулирования
RIEW	Региональные инспекции по охране окружающей среды и водным ресурсам (Болгария)
SEPA	Шотландское агентство по охране окружающей среды
SEPA	Шведское агентство по охране окружающей среды
SFT	Норвежское агентство по контролю загрязнения
SME	Малые и средние предприятия
SMS	Система менеджмента безопасности

СОКРАЩЕНИЯ ДЛЯ НАЗВАНИЙ СТРАН

AU	Австрия
B	Бельгия
BG	Болгария
HR	Хорватия
CY	Кипр
CZ	Чешская Республика
DK	Дания
EST	Эстония
FIN	Финляндия
FYROM	Македония (бывшая республика Югославии)
F	Франция
D	Германия
GR или EL	Греция
H	Венгрия
IC	Исландия
IRL	Ирландия
I	Италия
LV	Латвия
LT	Литва
M	Мальта
PL	Польша
SK	Словакия
SLO	Словения
E	Испания
S	Швеция
NL	Нидерланды
NOR	Норвегия
UK	Великобритания
USA	Соединенные Штаты Америки

РЕЗЮМЕ

Повышенное внимание к реализации природоохранной политики привело к усилению давления на контрольно-надзорные природоохранные органы¹ (называемые также "экологическими инспекциями"), от которых требуется активная деятельность для обеспечения строгого соблюдения постоянно возрастающего числа природоохранных законов и подзаконных актов. В то же время, такие требования выдвигаются без выделения соответствующих ресурсов, а иногда и с меньшими ресурсами.

Существенное сокращение кадровых, материальных и финансовых ресурсов может подорвать последовательность, надежность, эффективность и беспристрастность действий государственных органов контроля. Поскольку такие отрицательные явления получают все большее распространение, особенно в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой, возникает необходимость, в первую очередь, подбора и применения подходов для более рационального использования имеющихся ресурсов. Это частично позволит компенсировать потребность в дополнительных средствах за счет повышения эффективности работы, перераспределения рабочей нагрузки и передачи части работ сторонним организациям. В краткосрочной и среднесрочной перспективах может стать необходимым и поиск дополнительных источников финансирования.

Цели обзора

Данный обзор подготовлен по просьбе стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), которые нуждаются в поддержке для решения серьезных проблем, связанных с недостаточным финансированием природоохранных контрольно-надзорных органов в условиях переходного периода. Представители контрольно-надзорных органов этих стран обратились с просьбой привести образцы лучшей международной практики в области преодоления недостатка средств. Страны ВЕКЦА также изъявили намерения адаптировать международную практику к требованиям национального законодательства, учитывая экономические и социальные особенности этих стран.

¹ По определению, за этими организациями законодательно закреплено профилактика нарушений природоохранного законодательства, выявление нарушений (в ходе инспекторских проверок или с применением других подходов, таких, как мониторинг компонентов окружающей среды) и принятие мер по их исправлению. В некоторых странах к сфере ответственности экологических инспекций относится и выдача разрешений.

Для выявления тенденций и образцов лучшей практики при помощи опросного листа были собраны данные по 15 странам ОЭСР и 5 странам с переходной экономикой. В обзоре представлены результаты анализа собранной информации. Рассматриваются следующие ключевые вопросы:

- существующая потребность в финансировании и методы финансирования экологических инспекций;
- бюджетное управление, включая общие подходы к оценке затрат, распределению средств и к управлению финансовыми ресурсами; и
- преодоление дефицита финансирования, возникающего из-за несоответствия обязанностей, потребностей и имеющихся ресурсов.

Несмотря на то, что был собран значительный объем информации, видится целесообразным провести более углубленный анализ, чтобы получить более четкое представление об имеющихся стратегиях бюджетного управления и финансирования. Это позволит отразить более широкий спектр используемых подходов и методов.

Влияние институциональной базы на методы и потребности в финансировании

При оценке финансовых потребностей природоохранных контрольно-надзорных органов важно учитывать имеющуюся тенденцию к расширению их функциональных обязанностей. Традиционно они отвечают за контроль соблюдения требований национального законодательства, а опосредованно и международных требований. Это включает проведение плановых и внеплановых инспекционных проверок, подготовку отчетности по результатам этих проверок, принятие административных мер по выявленным нарушениям и участие в судебном правоприменении.

Некоторые экологические инспекции отвечают за мониторинг состояния окружающей среды. Кроме того, они руководят работой подчиненных структур на низовых (субнациональных) уровнях государственной администрации и обеспечивают контроль качества их деятельности. В отдельных странах инспекции вовлекаются в работу по выдаче природоохранных разрешений.

В последнее время от природоохранных контрольно-надзорных органов также ожидается предоставление информации о законодательных требованиях и предоставлением компаниям общих рекомендаций по соблюдению этих требований. Такого рода поддержка соблюдению требований может принимать форму разработки руководящих документов и информационных материалов, организации семинаров и подготовки персонала, а также непосредственных консультаций для предприятий.

Все чаще от экологических инспекций требуют обеспечить обратную связь с политическими руководителями и органами законодательной власти по результатам практического применения мер регулирования.

Работа в динамично меняющихся условиях реформ

Многие экологические инспекции, равно как и другие государственные органы стран ОЭСР, столкнулись с новой идеологией государственного управления, которая уделяет первоочередное внимание достижению поставленных целей при меньших затратах. Внедрение такой идеологии управления очень часто сопутствует постановке новых задач и расширению масштаба деятельности и круга обязанностей контрольно-надзорных органов, как по вертикали, так и по горизонтали. В связи с этим во многих странах проводится оптимизация институциональной структуры контрольно-надзорных органов, и пересматриваются используемые ими инструменты.

Одновременно, в рамках проведения реформ, определяется объем ресурсов, необходимых для выполнения новых обязанностей. Но зачастую такое определение проводится нечетко, в результате чего многие контрольно-надзорные органы сталкиваются с проблемой в получении необходимых ресурсов для выполнения своих обязанностей.

Сам по себе процесс реформ также требует первоначальных (иногда весьма значительных) вложений, что не должно отпугивать от проведения преобразований. При этом, как показывает опыт, перемены следует производить в течение жестко ограниченного периода времени и в полной мере учитывать имеющиеся средства. После завершения реструктуризации новой структуре следует дать возможность поработать в течение некоторого периода времени, чтобы можно было продемонстрировать эффективность реформ.

Руководящие принципы политики финансирования

При выборе подходов финансирования обычно руководствуются рядом принципов, обеспечивающих согласованность, последовательность и прозрачность этих подходов. Проблеме отбора, толкования и/или широты применения таких принципов в различных странах решают по-разному. Каждая страна устанавливает (или должна стремиться установить) свою собственную иерархию принципов в соответствии с конкретными социально-экономическими условиями.

Универсально важным является принцип "загрязнитель платит". Но как показывают результаты обзора, в контексте финансирования деятельности по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства принцип "загрязнитель платит" интерпретируется по-разному. В узком толковании он обозначает обязанность загрязнителей оплачивать только собственные расходы на предотвращение загрязнения и устранение ущерба, нанесенного окружающей среде. В этих случаях считают, что административные затраты на регулирование и контроль покрываются из государственного бюджета, который пополняется за счет налогов. Используется и более широкое толкование этого принципа – т.е. считается, что загрязнители должны также оплачивать затраты на меры регулирования (например, работу с разрешениями, мониторинг, инспекции и правоприменение)².

² Может, однако, возникнуть вопрос, должны ли административные затраты отражать фактическое или потенциальное загрязнение.

Хотя в некоторых странах, например в Нидерландах, и применяется первое толкование принципа "загрязнитель платит" (в этой стране даже отменили плату за получение разрешений), тем не менее, все большее распространение получает согласованное использование принципа "загрязнитель платит" с принципом полной или частичной окупаемости затрат на регулирование. На практике это обозначает введение платы за выдачу разрешений и контроль. В таких странах, как Бельгия и Франция, поступления от платы за разрешения перечисляются в казначейство, что отвечает принципу предотвращения конфликта интересов, который также называют принципом "целостности". В Австралии, Финляндии, Ирландии и Великобритании значительная часть поступлений (в некоторых случаях до 65 % бюджета) обеспечивается непосредственно за счет платы предприятий за разрешения и инспекции в бюджет контрольно-надзорного природоохранного ведомства.

В целом, принцип "загрязнитель платит" и принцип окупаемости затрат применяются часто, несмотря на различия в их толковании. Проведенное исследование показало, что узкое толкование принципа "загрязнитель платит" может применяться в долгосрочной перспективе, а широкое толкование более приемлемо на временной основе, чтобы преодолеть недостаток финансирования. Тем не менее, существуют определенные области, где широкое толкование принципа "загрязнитель платит" целесообразно на постоянной основе. Сюда относится покрытие затрат на контроль (особенно аналитический контроль) и меры срочного реагирования в случае нарушений природоохранного законодательства или в случае чрезвычайных ситуаций.

Как показали проведенные исследования, существуют также и проблемы, связанные с некоторыми противоречиями между различными принципами. Это особенно справедливо для принципа "целостности" и принципа полной окупаемости затрат в связи с опасениями, что органы регулирования могут получить отрицательные стимулы и преднамеренно исказить меры экологического регулирования с целью получения больших доходов. Полная окупаемость затрат может иногда привести к повышению уровня платежей без учета социальных и экономических последствий, что ставит под вопрос политическую приемлемость платежей.

Проведенное исследование показывает, что необходимость учета приемлемости платежей все чаще заставляет сравнивать и гармонизировать размер таких платежей с показателями других стран. Такой подход, например, используют в Канаде, где предельные ставки платежей не должны превышать величину аналогичных показателей в Соединенных Штатах. В то же время, в Европейском Союзе платежи могут существенно отличаться даже в пределах одного государства.

Источники финансирования, различия и ограничения

Как показывают результаты обзора, природоохранные контрольно-надзорные органы предпочли бы, чтобы основу их бюджетов составляло государственное финансирование (на центральном или региональном уровне), поскольку, в подавляющем числе случаев, такой источник финансирования является наиболее надежным и устойчивым. Но на практике часто используется комбинация различных источников поступлений, чтобы решить

проблемы, связанные с краткосрочными ограничениями госбюджетного финансирования. Во многих из рассматриваемых стран существует четкая тенденция к диверсификации источников поступлений и перехода к системе полной или частичной окупаемости затрат.

Основные источники финансирования экологических инспекций включают: i) государственный бюджет (центральный или местный бюджеты (это может также включать экологические налоги/платежи и платежи за использование природных ресурсов, которые собираются налоговыми органами)), ii) административные платежи (включая разрешения и/или плату за инспекционные проверки) и плата за услуги (например, плата за отбор проб и лабораторный анализ), которые поступают в бюджеты природоохранных контрольно-надзорных органов, и iii) компенсации за меры по исправлению ситуации и добровольные пожертвования, которые также выплачиваются в бюджет контрольно-надзорного органа (включая международные гранты и пожертвования).

С учетом применения различных схем финансирования результаты исследования позволяют разделить страны на три группы:

- к первой группе относятся страны, в которых все (или почти все) поступления обеспечиваются правительственными грантами. К странам этой группы относятся: Бельгия, Франция, Македония, Мальта, Нидерланды, Словения, Испания и США. То, что все поступления обеспечивает государственный бюджет, не исключает существования и других источников доходов (таких как экологические налоги и платежи, административные пошлины). Это просто означает, что инспекции не получают непосредственных поступлений из этих источников;
- ко второй группе относятся страны, в которых природоохранные контрольно-надзорные органы получают часть своих поступлений за счет платы за разрешения или за инспекционные проверки. Такие источники финансирования играют важную роль в Чешской Республике, Дании, Финляндии, Ирландии, Швеции и Великобритании. В Норвегии и Польше они имеют второстепенное значение;
- и к последней группе относятся страны, в которых используются другие (обычно временные) источники финансирования контрольно-надзорных органов. К этой группе относятся Болгария и Польша, где программы обеспечения соблюдения законодательства частично финансируются из целевых экологических фондов. Эти средства используются для таких целей, как приобретение аналитического оборудования и т.д., а не для финансирования текущей работы (например, для оплаты труда сотрудников).

Третья группа демонстрирует, что важными источниками финансирования природоохранных ведомств стран с переходной экономикой (и природоохранной деятельности в целом) являются экологические фонды, ресурсы которых пополняются за счет платежей за загрязнение и, в некоторых случаях, штрафов за нарушения законодательства. Экологические фонды – это механизм компенсации недостающего госбюджетного финансирования в период перехода к рыночной экономике. В то же время, их использование может подорвать

целостность системы регулирования и программ обеспечения соблюдения экологического законодательства. Есть немало примеров, свидетельствующих о том, что наличие финансирования из таких фондов может подтолкнуть инспектора руководствоваться в своих действиях скорее соображениями обеспечения поступлений, а не целями охраны окружающей среды. Поэтому предпочтение следует отдавать схеме, в соответствии с которой платежи за загрязнение и особенно штрафы поступают в общий государственный бюджет и с ними обращаются как с государственными средствами, то есть на них распространяется контроль государственного казначейства. В целом, было бы целесообразнее внедрение административных платежей на основе подхода окупаемости затрат.

Распределение средств

Анализ реальных бюджетных ассигнований на конкретные виды деятельности показывает, что в целом наиболее важным направлением являются инспекционные проверки, за которыми следует мониторинг, а в некоторых случаях – работа с разрешениями (если таковая относится к сфере компетенции экологических инспекций). Некоторые контрольно-надзорные органы уделяют внимание преимущественно одному направлению деятельности (в Словении на инспекционную деятельность отводится 90 % бюджета), в то время как другие (например, в Нидерландах) распределяют свои расходы между разнообразными направлениями деятельности. В целом, гораздо меньше средств выделяется на помощь в обеспечении соблюдения природоохранного законодательства, меры правоприменения, научно-исследовательские работы и подготовку персонала.

Доля расходов на мониторинг окружающей среды может существенно варьировать (например, эти расходы являются основными в Болгарии и Польше, а в Нидерландах их доля весьма невелика). Уровень расходов на мониторинг зависит от того, выполняется ли такой мониторинг государственными органами или же независимыми организациями и от того, имеется ли необходимая инфраструктура. Кроме того, законодательство многих стран ОЭСР возлагает на загрязнителей обязанность следить за своим воздействием на окружающую среду, причем законодательно устанавливаются четкие требования к обеспечению качества производственного контроля и к отчетности, необходимой для предоставления экологическим инспекциям.

Что же касается различных видов расходов, то, как правило, наиболее существенными являются текущие расходы на оплату труда сотрудников. Поэтому чрезвычайно важно учитывать переменные факторы, связанные с такими расходами (например, виды инспекционных проверок предприятий, их продолжительность и частота проведения, необходимое время для выполнения других обязанностей и т.д.). Капитальные затраты, которые обычно связаны с приобретением оборудования для осуществления контроля, также играют важную роль, но их труднее отслеживать, поскольку они обычно выходят за рамки одного отчетного периода.

Результаты обзора показывают, что для эффективного бюджетного планирования в экологических инспекциях требуется тщательное прогнозирование оперативных финансовых потребностей и капитальных инвестиций, определение возможных непредвиденных

расходов и учет конкретных правовых ограничений. При оценке прогнозируемых расходов часто используют данные за предшествующие периоды времени и коэффициенты расчета затрат. В некоторых странах предполагаемые затраты на обеспечение соблюдения законодательства корректируются в зависимости от установленных бюджетом ограничений.

Хотя многие правительственные структуры не разрабатывают специального бюджета для капитальных вложений, отдельный учет потребности в капитальных расходах может помочь в повышении эффективности. Планирование капитальных расходов проводят на пять лет вперед (Чешская Республика), на три года вперед (Болгария), в рамках скользящей долгосрочной программы (Нидерланды) или ежегодно (Польша). Использование долгосрочного планирования позволяет обеспечить стабильность регулирования деятельности, если четко определить новые задачи и возможные непредвиденные расходы, а также обеспечить определенную гибкость в реализации.

Усиливающееся давление на правительственные структуры с целью повышения экономической эффективности и результативности их работы привело к принятию бюджетного планирования, ориентированного на результат, в большинстве стран ОЭСР и во все большей степени и в странах с переходной экономикой. Такой подход полезен, поскольку он обеспечивает большую предсказуемость бюджетного финансирования и открывает менеджерам возможности для гибкости в принятии оперативных решений. Основной урок, полученный в этой области, состоит в том, что введение бюджетного планирования, ориентированного на результат, должно основываться на понимании поставленных задач экологических инспекций, хорошей системе планирования и четких показателях для оценки и управления результативностью деятельности.

Решение проблем, связанных с бюджетным дефицитом

Лишь немногие из опрошенных ведомств отмечали, что у них достаточно средств для выполнения своих рабочих обязанностей. Большинство из них сталкиваются с бюджетными ограничениями, что требует применения творческих подходов для разрешения проблемы недостатка средств. Возможные решения включают следующие:

- лучшее соотношение бюджетного планирования с планированием деятельности и проведение анализа эффективности (т.е. оценки затрат по отношению к их положительному социальному эффекту). Это позволит определить, возможно ли сократить затраты или улучшить качество работы. В идеальном случае такую оценку следует проводить в качестве стандартной внутренней процедуры, не дожидаясь, когда ее проведения потребуют внешние стороны;
- анализ прошлого опыта и причин систематической нехватки средств для разработки плана действий по разрешению возникающих проблем. Для улучшения бюджетного планирования можно использовать оценку потребности в дополнительных ресурсах. Хорошим примером является прогнозирование изменений в структуре регулируемого сообщества и возможных "новых задач";

- ранжирование задач инспекции согласно их приоритетности в случае необходимости перераспределения средств между различными задачами или пересмотра рабочей программы. Ясное обозначение управленческих структур высокого уровня, отвечающих за выбор приоритетов в случае бюджетного дефицита, может помочь в обеспечении прозрачности таких решений внутри организации;
- в случае, если это экономически эффективно, следует рассмотреть возможность передачи части работ внешним подрядчикам (например, контроль выбросов или мониторинг состояния окружающей среды, другие аналитические работы);
- поощрение большего участия промышленных предприятий в контроле за соблюдением законодательства, а также привлечение других заинтересованных сторон (общественный контроль) в качестве средства для сокращения потребности в финансовых ресурсах. Это могло бы, например, включать внедрение производственного контроля, более широкое применение систем экологического менеджмента и применение информационных инструментов (таких как рейтинг экологической результативности промышленности). В качестве дополнения к государственному контролю следует поддерживать общественный контроль, в том числе выявление нарушений и давление на нарушителей со стороны общественности.

Поскольку экологические инспекции часто конкурируют за финансовые ресурсы с другими государственными органами, а решения по бюджетным ассигнованиям принимаются с учетом политических приоритетов, многие страны сталкиваются с проблемой – как обеспечить адекватное понимание важности природоохранного контроля теми ведомствами, которые принимают решения по распределению бюджета. В этом контексте следует работать с экономистами, чтобы оценить и сопоставить затраты на системы обеспечения соблюдения законодательства и их положительный эффект. Экологическим инспекциям следует развивать диалог с НПО, средствами массовой информации (СМИ) и с широкой общественностью, чтобы информировать их о результатах таких исследований и обеспечить поддержку с их стороны. Кроме того, это поможет создать общественное давление на лиц, принимающих решения, в пользу выделения необходимого финансирования на системы обеспечения соблюдения законодательства.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Цель обзора

В обзоре рассматривается практика финансирования деятельности по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства в отдельных странах ОЭСР и в странах с переходной экономикой. Основное внимание уделяется следующим ключевым вопросам:

- существующая потребность в финансировании и схемы финансирования экологических инспекций;
- подходы к бюджетному управлению, включая оценку затрат на деятельность и программы, распределение средств и управление финансовыми ресурсами;
- решение проблем, связанных с дефицитом финансирования, возникающим из-за несоответствия обязанностей, возложенных на контрольно-надзорные природоохранные органы, и имеющихся у них ресурсов.

В обзоре обсуждаются возможности решения проблемы дефицита финансирования, в том числе:

- повышение эффективности программ обеспечения соблюдения природоохранного законодательства и сокращение потребности в дополнительных средствах за счет более эффективной работы, перераспределения нагрузки, передачи части работ сторонним организациями; и
- поиск дополнительных источников финансирования.

1.2 Контекст исследования

Анализ финансирования программ обеспечения соблюдения природоохранного законодательства является составной частью проекта ОЭСР/СРГ ПДООС по поддержке деятельности контрольно-надзорных органов стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), по разработке эффективных, результативных и финансово устойчивых программ обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Исследование было проведено в условиях широкого обсуждения роли и значения экологических инспекций в системе регулирования и контроля соблюдения природоохранного законодательства в переходной период в регионе ВЕКЦА. Поскольку правительственные структуры стран ВЕКЦА сталкиваются с серьезными бюджетными ограничениями, инспекции подвергаются сильному давлению и вынуждены сокращать масштабы своей деятельности из-за недостатка средств.

В то же время, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что остается немало потенциальных возможностей для повышения эффективности работы инспекторов. В частности, стратегическое целевое планирование инспекционной деятельности могло бы привести к концентрации усилий на объектах высокого риска, крупных нарушителях или на направлениях, обеспечивающих максимальный экономический эффект от мер обеспечения соблюдения законодательства, сократив, таким образом, затраты рабочего времени на инспекционную проверку объектов невысокого риска или малозначительных загрязнителей. Есть и другие возможности, такие как адаптация инструментов обеспечения соблюдения законодательства к субъектам экологического регулирования, например, расширение консультаций для малых и средних предприятий и применение современных подходов для предотвращения нарушений в дополнение к обычным инспекционным проверкам и мерам реагирования на экологические нарушения. Однако использование описанных выше подходов к повышению эффективности деятельности не должно означать отказа от организации инспекционной деятельности в разумных объемах и от стандартов качества, что демонстрирует решимость правительства контролировать соблюдение требований законодательства и реагировать на нарушения.

Члены Сети реализации программ природоохранного регулирования (REPIN) в странах ВЕКЦА, на Пятой ежегодной встрече (Киев, 2003 г.) предложили выполнить проект, который смог бы обеспечить информационную поддержку для разработки устойчивых механизмов финансирования деятельности по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства. Чтобы помочь в достижении этой цели, Секретариат СРГ ПДООС провел исследование методов финансирования и мер повышения эффективности деятельности в отдельных странах ОЭСР и Центральной Европы. Исследование было направлено на то, чтобы дать экологическим инспекциям стран ВЕКЦА новые идеи для урегулирования стоящих перед ними проблем в условиях финансовых ограничений, следуя принципам грамотного государственного управления.

В то время как большинство контрольно-надзорных органов стран ОЭСР сталкиваются с определенными бюджетными ограничениями и с сопутствующими проблемами, во многих странах ВЕКЦА и других странах с переходной экономикой эти проблемы стоят гораздо серьезнее. Более эффективное использование имеющихся ресурсов и привлечение дополнительных источников финансирования позволит существенно облегчить дальнейшую реализацию мер обеспечения соблюдения законодательства в странах ВЕКЦА. Кроме того, данное исследование было направлено на создание основы для дальнейшего анализа и для оказания индивидуальной помощи странам ВЕКЦА в укреплении финансирования контрольно-надзорных органов.

1.3 Используемый подход

Чтобы в рамках обзора исследовать опыт, идеи и проблемы развитых стран и стран с переходной экономикой (страны Европы и США), в феврале 2004 г. были направлены опросные листы в экологические инспекции/природоохранные ведомства этих стран, а впоследствии (в июле и сентябре 2004 г.) – дополнительные вопросы. Были получены ответы из Болгарии, Чешской Республики, Дании, Эстонии, Финляндии, Македонии

(республика бывшей Югославии), Германии (федеральная земля Бранденбург), Литвы, Мальты, Нидерландов, Норвегии, Польши, Словакии, Словении, Испании (провинция Галиция), Великобритании и США. Кроме того, был проведен анализ документов в ряде стран (Австралия, Бельгия, Франция и Канада)³ и дополнительные собеседования.

Первый вариант обзора использовался в качестве информационного документа на Встрече экспертов по финансированию природоохранного регулирования и контроля. Встреча состоялась 4–5 мая 2004 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже⁴. Обзор был доработан с учетом обсуждения на этой встрече. Промежуточные результаты исследования были представлены на Шестой ежегодной встрече сети REFIN, которая проходила 26–28 сентября 2004 г. в Ереване (Армения). Исследование было представлено для замечаний членам сети IMPEL, а также будет распространяться в других региональных сетях, таких как ECENA и INECE.

1.4 Структура обзора

Результаты обзора представлены в соответствии со следующей структурой:

- в Главе 2 рассматривается сфера деятельности инспекций/природоохранных ведомств с описанием соответствующих финансовых потребностей;
- Глава 3 представляет принципы финансирования деятельности по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства;
- в Главе 4 описаны имеющиеся и потенциальные источники финансирования, а также различия, возможности и ограничения, связанные с их использованием;
- Глава 5 посвящена процессам бюджетного планирования и распределения средств, а также подходам, используемым для обеспечения утверждения бюджетных предложений;
- в Главе 6 обсуждаются стратегии для покрытия недостающих средств.

Более подробная информация по конкретным странам представлена в Приложениях 1–12. Уровень детализации этой информации для различных стран отличается, все же имеющаяся подробная информация по одному–двум примерам вполне достаточна для проведения сравнения. Включение в обзор слишком большого числа детально описанных примеров сделало бы его очень громоздким. Кроме того, различия в представленных данных связаны с полнотой ответов на вопросы и с уровнем доступной информации в публично доступных правительственных документах.

³ Например, документы из серии обзоров сети IMPEL (IRI) - см. <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/>

⁴ Протокол встречи можно найти на сайте ОЭСР www.oecd.org/env/eap или в Приложении 12.

1.5 Разработчики

Обзор подготовили Патрик тен Бринк и Эндрю Фармер из Института европейской экологической политики (IEEP)⁵. В Секретариате СРГ ПДООС (ОЭСР) реализацией проекта руководили г-жа Анжела Буларга и г-н Кшиштоф Михалак. Группа проекта признательна экспертам и должностным лицам из различных стран за их своевременные и конструктивные ответы, за уточнения и затраченное ими время.

Представленные в обзоре точки зрения отражают мнения экспертов и не являются официальными позициями соответствующих стран. Поскольку невозможно представить одинаково полную информацию по всем странам и не вся полученная информация была включена в обзор, любые неточности или упрощения опыта стран не следует относить на счет экспертов из стран-участниц обзора.

Мы выражаем искреннюю благодарность Королевству Нидерландов за представленную финансовую поддержку для подготовки и публикации данного документа.

⁵ Сайт: www.ieep.org.uk

2. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ, РЕФОРМЫ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИКУ ФИНАНСИРОВАНИЯ

В различных странах существуют разные институциональные структуры для обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Они могут претерпевать изменения в результате реформирования системы государственных органов. В этой главе обсуждаются взаимосвязи между организацией органов государственного контроля и их потребностью в финансировании. Кроме того, рассматривается также влияние институциональных реформ на стратегии финансирования.

2.1 Функциональное разнообразие контрольно-надзорных природоохранных органов

При рассмотрении источников финансирования экологических инспекций и методов распределения средств важно учитывать функциональные различия между инспекциями различных стран. Обычно природоохранные контрольно-надзорные органы выполняют следующие функции:

- контроль объектов и хозяйственной деятельности на соответствие условиям, предусмотренным законодательством/разрешениями, включая:
 - плановые инспекции объектов, инспекции на основе полученной информации и подготовка отчетов по результатам инспекций;
 - мониторинг состояния окружающей среды или контроль выбросов (включая аналитические работы);
- принятие административных мер в случае нарушений законодательства и участие в судебных мерах правоприменения;
- поддержка реализации действий в рамках системы обеспечения соблюдения требований природоохранного законодательства, включая государственные органы на местах, а также координация действий с другими государственными ведомствами на горизонтальном уровне. Это включает разработку политики и стратегий, координацию действий, методологические, процедурные, технические и управленческие указания, контроль качества, укрепление кадрового потенциала и общую оценку деятельности и управления. Прямое сотрудничество на национальном уровне и межведомственное сотрудничество часто дополняются международными контактами.

Природоохранные контрольно-надзорные органы во все большей степени вовлекаются в предоставление информации/указаний компаниям для помощи им в добровольном соблюдении природоохранных требований. Это достигается при помощи разработки руководящих документов, обсуждений и консультаций. От контрольно-надзорных органов часто требуется обеспечение обратной связи, чтобы информировать политических руководителей и законодателей о результатах применения нормативно-правовых актов на практике, об их реалистичности и юридической выполнимости.

Иногда инспекции осуществляют дополнительные функции, такие как участие в разработке и выдаче экологических разрешений. Например, в Великобритании и Франции одни и те же ведомства занимаются разрешительной документацией и выполняют контрольные функции. Для исполнения этих функций разными подразделениями необходим обмен информацией, достижение предварительных договоренностей о совместной деятельности и тщательное планирование и распределение ресурсов.

2.2 Влияние масштабных административных преобразований

2.2.1 Внедрение современных методов управления

В течение последнего десятилетия многие экологические инспекции стран ОЭСР столкнулись с новой идеологией государственного управления, которая уделяет первоочередное внимание установлению четких целей, повышению результативности и экономической эффективности работы (т.е. достижению целей при меньших затратах). В этой связи, в странах ОЭСР (и во все большей степени в странах ЦВЕ с переходной экономикой) природоохранные контрольно-надзорные органы обладают следующими институциональными характеристиками:

- мандат и стратегические направления деятельности устанавливаются базовым законом. Этот закон дополняется рядом инструкций министра или другого администратора высокого уровня;
- результаты и цели деятельности четко определены, а распределение ресурсов связано с измеряемой результативностью контрольно-надзорных органов;
- контрольно-надзорные органы стремятся к большей децентрализации для достижения своих целей;
- в своей деятельности они обладают определенной автономией в принятии решений и в бюджетной политике. Часто контрольно-надзорные органы независимо распоряжаются своим бюджетом, но в рамках установленных государством правил. Они обладают большей гибкостью в принятии на работу сотрудников, в политике оплаты труда и в области обеспечения трудовой дисциплины;
- на контрольно-надзорные органы распространяются более высокие требования к отчетности перед политиками и общественностью.

Реорганизация отдельных административных структур может также проводиться на индивидуальной основе в связи с необходимостью повышения эффективности деятельности этих структур и/или для трансформации организационной структуры ведомства в связи с бюджетными изменениями.

Относительно недавно в ряде стран ОЭСР произошла реорганизация систем контроля (например, в Греции, Ирландии, Нидерландах, Польше и Великобритании), а во многих других странах такую реорганизацию предлагают провести (например, в Чешской Республике). Большинство этих реформ привело к повышению эффективности работы, но эти изменения требуют и дополнительных затрат. Даже если очевиден положительный долгосрочный эффект реорганизации и экономия средств, этого нельзя добиться без значительных расходов на начальном этапе.

Например, в 1995 г. в Великобритании экологическая инспекция и Национальное речное управление были объединены в Агентство по охране окружающей среды Англии и Уэльса. Со временем это позволило сократить административные затраты. Тем не менее, потребовались значительные капиталовложения, чтобы осуществить такое слияние (включая разработку стратегий и инструментов обеспечения соблюдения, введение новых административных процедур и подготовку персонала). Не последние позиции занимают затраты на перемещение сотрудников, на разработку информационных систем и т.д.

Значительная потребность в ресурсах для проведения реформ не должна отпугивать государственные органы от проведения структурных преобразований. Однако эти изменения следует производить в течение ограниченного периода времени и при этом в полной мере учитывать их положительный эффект и сопутствующие затраты. После завершения реструктуризации новым структурам следует дать возможность поработать в течение некоторого периода времени, чтобы можно было продемонстрировать эффективность реформ.

2.2.2 Введение институциональной автономии

Институциональная автономия, которую получили многие экологические инспекции, обычно связана с необходимостью отказа от чрезмерно централизованных систем и перехода к системе автономных агентств или подразделений, которые ориентируются на выполнение четко поставленных задач или на достижение конкретных результатов, что позволяет сделать эти институты более эффективными. Создание независимой инспекции в Греции и образование Бюро по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства в Агентстве по охране окружающей среды Ирландии являются самыми свежими примерами предпринимаемых в странах ОЭСР усилий по укреплению функции природоохранного контроля за счет расширения автономии.

Внедрение в Нидерландах такой организационной формы как "государственное агентство" является показательным примером в контексте повышения эффективности реализации политики за счет управления, ориентированного на конечный результат, расширения свободы в управлении и распределения ответственности. "Государственные

агентства” лучше всего рассматривать как некую форму “внутренней корпоратизации”⁶, т.е. они остаются структурными подразделениями министерств и работают исключительно в рамках их юрисдикции, но являются автономными за счет введения специальных режимов финансового управления (см. Вставку 1).

Вставка 1. Создание государственных агентств в Нидерландах – рецепт повышения эффективности реализации экологической политики

Решение о придании отдельному подразделению министерства статуса государственного агентства может принять министр отрасли совместно с министром финансов. Такое решение вступает в силу по прошествии не менее 30 дней после предоставления Парламенту письменного уведомления о намерениях. Если в течение этого периода времени Парламент запрашивает дополнительную информацию по предложенному решению, то решение не должно приниматься до предоставления такой информации. Кандидатуры на статус государственного агентства **должны**:

- предоставить описание организационной структуры и производственных процессов, включая методологию для определения стоимости товаров и услуг;
- определить структурную основу для систематической оценки, которая будет впоследствии использоваться для оценки степени повышения эффективности (основным индикатором должны быть удельные затраты на единицу предоставляемых товаров или услуг);
- использовать механизмы планирования и контроля, ориентированные на конечный результат.

Поскольку агентство является неотъемлемой составной частью министерства, **окончательные решения в агентстве принимаются министром отрасли**. Министр отрасли, утвержденный Кабинетом министров и Парламентом, принимает решения по целям, задачам, продукции и услугам, которые предоставляются государственным агентством, а также по кругу его клиентов и по изменениям в мандате агентства.

Назначение директора или главного администратора государственного агентства производится в соответствии с законодательством – т.е. для назначения требуется решение Кабинета министров. Назначение других старших должностных лиц, включая финансового директора, должно утверждаться генеральным секретарем совета директоров (высшим чиновником) отраслевого министерства.

Поскольку агентство является неотъемлемой составной частью отраслевого министерства, то **бюджет государственного агентства** определяется в соответствии с подзаконными актами о государственной службе. К бюджету агентства прилагается краткое описание характера и целей агентства, а также его задач. Кроме того, прилагается описание планов агентства по повышению эффективности и отчет о достижениях за предыдущий год. К бюджету государственного агентства необходимо также приложить соответствующие показатели результативности деятельности, а также сводную качественную и количественную информацию о предоставляемых товарах и/или услугах. Бюджет государственного агентства утверждается министром отрасли совместно с министром финансов и Кабинетом министров. После этого бюджет подлежит утверждению Парламентом.

Бюджет государственного агентства может частично формироваться в виде авансового платежа (единовременная выплата в оперативный бюджет агентства) или же средства поступают в качестве оплаты за предоставляемые товары/услуги. Государственные агентства, которые выполняют программы, связанные с выплатами (субсидии, социальные пособия), разграничивают оперативный бюджет и программный бюджет. Как правило, они проводятся по различным бюджетным статьям. Штатная численность сотрудников агентства публикуется в качестве отдельного приложения к бюджету министерства. В этом проявляется автономия агентства в его отношениях с министерством.

⁶ OECD (2001), Outcomes-Focused Budgeting -- Case Studies, PUMA/SBO(2001)5/ANN1.

Государственное агентство **не использует счет отраслевого министерства**, а имеет **отдельный счет в Министерстве финансов**. Тем не менее, его финансовые операции полностью интегрированы в казначейскую систему финансового управления, которая работает под контролем Министерства финансов. Выплаты агентства, осуществляющего программу правительственных выплат (субсидии, социальные пособия) для получателей, проводятся через правительственный счет отраслевого министерства. Таким образом, программа выплат не только финансируется отдельно от бюджета агентства, но и ее исполнение проводится отдельно.

Помимо выплат министерства, **источники бюджета** государственного агентства могут включать поступления от других министерств или от третьих сторон. В качестве стимула для повышения финансовой эффективности и эффективности управления, эти поступления не могут полностью передаваться отраслевому министерству. Режим работы с дополнительными бюджетными поступлениями, которые стали результатом эффективного управления, определяется рамочными соглашениями, включенными в уставные документы или в протоколы государственного агентства.

Изменения в бюджете государственного агентства не должны предоставляться на рассмотрение Парламентом в течение финансового года; они включаются в постановление об исполнении бюджета по завершении финансового года. Поскольку государственные агентства являются компонентами государственной системы, то их аудит проводит Аудиторская палата Нидерландов. Аудиторская палата проводит ревизию законности и эффективности деятельности агентства и его финансового управления. Как и все другие **аудиторские отчеты**, такие отчеты направляются на рассмотрение Парламента. После этого отраслевой министр получает право ознакомиться с результатами аудита и представить свои соображения.

Источник: OECD (2001), Outcomes–Focused Budgeting – Case Studies, PUMA/SBO(2001)5/ANN1.

Такая организационная форма может заинтересовать другие страны, в которых еще не созданы автономные природоохранные контрольно-надзорные органы. Это могло бы обеспечить баланс между желанием сохранить экологические инспекции в структуре министерств охраны окружающей среды с необходимостью предоставить инспекциям определенную автономию для более эффективного выполнения ими своих функций.

2.3 Влияние вертикальной организации

Важным институциональным вопросом, который может существенно повлиять на финансирование, является вертикальное распределение обязанностей (между подразделениями на национальном и субнациональном уровнях). При составлении обзора были определены следующие организационные модели (см. также Вставку 2):

- страны, где вся деятельность по обеспечению соблюдения законодательства выполняется центральным/национальным учреждением и где **не существует субнациональных структур**. Такая схема используется в нескольких (обычно небольших) странах, таких как Мальта или Македония (республика бывшей Югославии);
- страны, где **национальные контрольно-надзорные органы имеют региональные отделения**, которые являются их структурными подразделениями. Это характерно для стран с независимыми агентствами, таких как Ирландия;
- страны, где национальное контрольно-надзорное агентство имеет региональные отделения, но **само агентство интегрируется в структуру министерства охраны окружающей среды**. Региональные сотрудники агентства являются сотрудни-

ками региональных отделений министерства или национальной администрации. Такая система, например, используется во Франции и в Болгарии;

- страны, где **большая часть деятельности по обеспечению соблюдения национальных и субнациональных требований проводится субнациональными органами власти**. Это характерно для большинства стран с федеративным устройством, таких как Австрия, Бельгия, Германия и США, но используется также в Дании, Италии и Польше. При этом функции надзора могут выполняться национальным агентством. В некоторых случаях, например, в Польше, это может привести к **двойной подчиненности** субнациональных контрольно-надзорных органов: они подчиняются региональному правительству и национальному природоохранному ведомству (министерству) или же контрольно-надзорному органу национального уровня.

В случае первых трех институциональных схем финансирование и распределение финансовых ресурсов между национальными и субнациональными органами не создают серьезных проблем, поскольку региональные органы являются подразделениями одного агентства. Средства обычно перечисляются центральными органами в регионы. Более сложная ситуация возникает, когда за осуществление природоохранного регулирования отвечают местные органы власти.

В ходе обзора высказывались опасения, что приоритеты местных органов власти могут определяться, в первую очередь, соображениями экономического характера, а не ущерба от загрязнения или других негативных воздействий на окружающую среду. Часто это происходит в ущерб природоохранным требованиям и задачам применения и контроля соблюдения природоохранного законодательства. В результате экологическое регулирование получает более низкий приоритет при подготовке бюджета, что негативно влияет на бюджетные поступления экологических инспекций при местных органах власти (если используется такая схема) и/или на финансирование комплексных экологических программ.

Вставка 2. Некоторые примеры вертикальной организации контрольных органов в странах ОЭСР

Для **Франции** характерна централизованная форма правления, а обязанности по контролю промышленного загрязнения относятся к ведению Министерства экологии и устойчивого развития (а точнее – Директората по загрязнению и предотвращению риска). К другим директоратам, которые занимаются смежными вопросами, относятся директораты по природе и ландшафтам, водным ресурсам, экологической оценке и по международным вопросам. Общие обязанности по экологическому регулированию относятся к ведению Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), с его сетью отделений во всех 24 регионах Франции. DRIRE был создан в 1992 г., а его деятельность обеспечивают инспекторы из более чем 200 отделений в 100 департаментах Франции. Помимо контроля загрязнения и предотвращения риска, DRIRE также отвечает за регулирование транспортных средств, аппаратуры высокого давления и измерительное оборудование, за ядерную безопасность, безопасность систем энергоснабжения и за промышленные научно-исследовательские работы в регионах. Что же касается контроля загрязнения и предотвращения риска, инспекторы DRIRE несут ответственность за все аспекты регулирования на объектах, находящихся под их контролем. Это включает работу с разрешениями, проверки, меры административного реагирования и установление величины штрафов.

В **Италии** не существует единой инспекции и за природоохранный контроль отвечают различные ведомства, которые проводят плановые и внеплановые проверки. Плановые проверки в основном проводятся региональными агентствами по охране окружающей среды (ARPA), в состав которых входят отделения в провинциях (иногда проводятся совместные проверки с полицией). Национальное агентство по охране окружающей среды (APAT) проводит инспекции установок категории "Севезо II" (совместно с другими организациями) и ядерных объектов. Внеплановые проверки проводят обычно Comando Carabinieri per la Tutela del Territorio (CCTA), Corpo Forestale dello Stato (CFS), la Guardia di Finanza (GdF) и полиция. В случае необходимости они привлекают региональные агентства по охране окружающей среды, которые обеспечивают техническую и экспертную поддержку. Кроме того, эти органы проводят также и постоянный контроль в сферах, отнесенных законом к их компетенции.

В **Польше** существует Инспекция по охране окружающей среды (IEP), которая отвечает за обеспечение соблюдения законодательства и за мониторинг состояния окружающей среды. В 2002 г. Инспекция насчитывала 2500 сотрудников. В состав IEP входят Главная инспекция по охране окружающей среды, возглавляемая главным инспектором по охране окружающей среды и отвечающая за национальный уровень (центральная правительственная администрация), и на региональном уровне 16 воеводских инспекций по охране окружающей среды, которые возглавляются воеводскими инспекторами по охране окружающей среды и поддерживаются 34 местными отделениями (в более крупных регионах). Главный инспектор осуществляет надзор за деятельностью IEP, устанавливает основные направления инспекционной деятельности и подотчетен Министерству охраны окружающей среды. На региональном уровне инспектора воеводств действуют от имени соответствующих воевод (губернаторов провинций) и проводят инспекционную деятельность в соответствии с указаниями главного инспектора. Главный инспектор готовит ежегодные рекомендации с указаниями по работе на региональном уровне, но эти рекомендации не содержат конкретных действий (например, что и когда проверять). Важно отметить, что в регионах проводятся инспекции различных видов. Хотя и разработаны централизованные руководящие указания, основные приоритеты определяются на региональном уровне.

В **Испании** центральное правительство не имеет собственных экологических инспекторов и полагается на 17 автономных провинций, которые проводят инспекции в сферах своей компетенции. Отчетность об этих инспекциях предоставляется центральному правительству. Центральное правительство обеспечивает контроль качества; более того, провинции просят расширить обратную связь для повышения эффективности инспекций.

В **США** Агентство по охране окружающей среды федерального уровня работает с органами 50 штатов и с другими агентствами. Существует 10 региональных отделений Агентства для организации деятельности на уровне штатов. Конституция США предусматривает баланс централизации и децентрализации функций правительства, поэтому Агентство не может требовать, чтобы штаты работали в партнерстве с Агентством в области контроля загрязнения, оно может лишь поощрять их к этому. Но большинство штатов решили применять и контролировать соблюдение законодательства непосредственно, при помощи соответствующих местных законов, отвечающих его требованиям.

Источники: (Франция) IMPEL Review Initiative (IRI) (2002), "Phase 3: Testing of the Review Scheme"; 4th Review, Douai, France, 14–18 October 2002, http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri_france.pdf (по состоянию на 23 марта 2004 г.); (Испания) IMPEL Review Initiative (IRI) (2003), "Testing of the Review Scheme", 6th Review, Autonomous Community of Galicia, Spain, 3–7 March 2003, IMPEL, Brussels, http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri_spain.pdf (по состоянию на 23 марта 2004 г.); (Италия, Польша, США) Ответы на вопросы опросного листа.

2.4 Основные уроки международной практики

Хотя экологические инспекции в разных странах могут обладать различными институциональными характеристиками (например, обязанности, степень автономии и децентрализации и т.д.), можно вынести несколько ключевых уроков на основе опыта различных стран. К ним относятся следующие:

- необходимо принять такую организационную форму, которая будет наиболее целесообразной для достижения поставленных целей. В частности, экологической инспекции следует предоставить более высокую автономию с целью

сосредоточения полномочий по контролю в четко определенном подразделении. Однако инспекции следует работать в тесном контакте с министерством охраны окружающей среды, чтобы обеспечить взаимодействие с уровнем разработки политики и обеспечить обратную связь при ее реализации.

- кроме того, необходимо определить характер и степень требуемой автономии для субнациональных подразделений, основываясь на четко определенных задачах и на анализе методов работы. Необходимо подкрепить делегирование функций регулирования местным органам власти достаточным и стабильным финансированием, а также механизмами подотчетности (достижение поставленных целей и бюджетное управление).
- необходимо проводить структурные преобразования на основе четких представлений о результатах и сопутствующих затратах, избегая слишком частых реорганизаций, поскольку это может привести лишь к увеличению расходов, связанных с высокозатратной начальной фазой реструктуризации.
- необходимо укрепить направления деятельности, которые традиционно рассматривались как второстепенные, такие как поощрение соблюдения законодательства и обеспечение обратной связи с политическими руководителями по вопросам осуществимости и реалистичности требований.

Чтобы избежать ситуаций, когда природоохранный контроль становится менее приоритетным в процессе бюджетного планирования на субнациональном уровне, можно использовать один из трех вариантов:

- обеспечить четкое и подробное определение в законе обязанностей местных органов власти и существование адекватных и прозрачных систем оценки деятельности, чтобы центральное правительство и граждане могли контролировать, насколько эффективно местные органы выполняют свои обязанности.
- если центральное правительство выделяет финансирование для деятельности местных органов власти в области природоохранного регулирования и контроля, такие ассигнования должны выделяться как целевые средства.
- принять меры для обеспечения полной окупаемости затрат на деятельность в области регулирования, т.е. чтобы местные органы власти могли покрывать свои затраты на контроль субъектов экологического регулирования.

Все эти решения часто позволяют повысить эффективность лишь частично. Тем не менее, тщательно сформулированные цели и анализ методов работы должны помочь в определении необходимого уровня автономии для субнационального агентства для более эффективного выполнения своих задач. Очень важно обеспечить, чтобы предоставление большей автономии сопровождалось применением механизмов подотчетности.

3. ПРИНЦИПЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОБЛЮДЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В этой главе представлены наиболее важные принципы, влияющие на политику финансирования экологических инспекций. Сюда относятся принципы, определяющие финансирование деятельности правительственных структур в целом, а также принципы, которые распространяются только на финансирование охраны окружающей среды и на обеспечение соблюдения природоохранного законодательства.

3.1 Принципы финансирования

Формирование государственной политики и конкретных программ основывается на ряде принципов, которые могут обеспечить последовательность, согласованность и прозрачность деятельности органов власти. Что касается политики финансирования экологических инспекций, то, как показывают результаты данного обзора, используются следующие основные принципы: "загрязнитель платит", "пользователь платит", полной окупаемости затрат и целостности (предотвращения конфликта интересов). Выбор, толкование и/или степень применимости принципов финансирования могут отличаться в различных странах; каждая конкретная страна устанавливает (или должна установить) иерархию принципов в полном соответствии со своей политикой.

3.1.1 Принципы "загрязнитель платит" и "пользователь платит"

Принцип "загрязнитель платит"⁷ используется во многих странах и означает, что ответственность за решение проблем, связанных с загрязнением, возлагается на загрязнителя. В странах ОЭСР принцип начали внедрять с 1972 г.; с тех пор его понимание претерпело некоторые изменения. Первоначально этот принцип подразумевал, что загрязнитель должен оплачивать свои собственные действия по предотвращению и сокращению загрязнения до установленного правительством уровня. Это делали для предотвращения финансирования мер по охране окружающей среды за счет правительственных субсидий и использования различных субсидий в разных странах, что вызывает диспропорции в области международной торговли и инвестиций. В то же время, затраты на обеспечение соблюдения природоохранного законодательства должны были нести государственные органы за счет общего налогообложения.

⁷ См. также OECD (2003), "The Polluter-Pays Principles as it Relates to International Trade". В обзоре рассматриваются различные определения принципа "загрязнитель платит"; приводится информация о том, как этот принцип интегрируется в законодательство и используются на практике; анализируется применение принципа в международном, торговом и экологическом контексте; а также приводится обзор взаимосвязей и отношений между экологическими проблемами и проблемами торговли.

По мере внедрения экологических налогов, платежей и компенсаций⁸, этот принцип стали распространять на все расходы, связанные с загрязнением (принцип "загрязнитель платит" в широком смысле). Требование к промышленным предприятиям о проведении производственного контроля (контроля выбросов и сбросов и даже мониторинга состояния окружающей среды) также обосновывают принципом "загрязнитель платит"⁹. Эволюция этого принципа соответствует целям повышения эффективности как природоохранной, так и экономической политики. Во Вставке 3 представлен конкретный пример, иллюстрирующий применение принципа "загрязнитель платит" к аварийному загрязнению.

Вставка 3. Рекомендации Совета ОЭСР по применению принципа "загрязнитель платит" к аварийному загрязнению (1989): Право государственных структур вводить платежи

Применение принципа "загрязнитель платит" в вопросе риска аварийного загрязнения значит, что владелец (эксплуатирующая организация) опасной установки должен принять меры для предотвращения и контроля аварийного загрязнения, а также для ограничения связанных с ним вредных последствий для здоровья человека или для окружающей среды. В частности, это может включать меры, направленные на повышение безопасности установок и на повышение готовности к действиям в аварийных ситуациях, разработку планов действий на случай аварийных ситуаций, своевременные действия по ликвидации последствий и незамедлительную минимизацию негативных экологических последствий аварийного загрязнения. Эти действия не включают мер гуманитарного характера или других мер, которые четко отнесены к компетенции государственных служб и за которые от государственных органов, в соответствии с действующим законодательством, невозможно получить компенсации. Не включают они и мер, связанных с выплатой компенсаций пострадавшим, которым авария нанесла экономический ущерб.

Государственные органы, которые отвечают за проведение политики предотвращения аварий и ликвидации их последствий (включая аварии, связанные с опасными веществами), могут принимать конкретные меры для предотвращения аварий на опасных установках и для контроля аварийного загрязнения. Хотя связанные с этим затраты, как правило, покрываются из общего бюджета, государственные органы могут для достижения более экономически эффективного распределения ресурсов вводить конкретные платежи или налоги, которыми облагаются определенные установки, учитывая их опасный характер (например, лицензионные платежи), поступления за счет которых следует направлять на цели предотвращения и контроля аварийного загрязнения.

Источник: OECD (1989), Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution, 7 July 1989 – C(89)88/Final

Результаты обзора подтверждают, что в различных странах используется различное толкование принципа "загрязнитель платит" в контексте финансирования природоохранного контроля. Некоторые страны толкуют этот принцип таким образом, что загрязнители должны оплачивать меры по предотвращению загрязнения и компенсировать ущерб, наносимый этим загрязнением окружающей среде. В других странах этот принцип трактуется еще и таким образом, что (в конкретных случаях) "загрязнители" должны также оплачивать расходы на регулирование их деятельности – работу с разрешениями, мониторинг, инспекционные проверки – т.е. все, что необходимо для обеспечения охраны окружающей среды. Может, однако, возникнуть вопрос, должны ли административные затраты отражать фактическое или потенциальное загрязнение.

⁸ См. ЕЕА (1996, 2000), ЕЕА (2004) (готовится к печати), а также Ecotec *et al* (2000), OECD (1996, 2000) - в этих документах приводится широкое обсуждение экологических налогов и платежей, включая их связь с принципом "загрязнитель платит".

⁹ Но при этом затраты на мониторинг не обязательно отражают уровень загрязнения.

В ряде рассматриваемых стран применяется более раннее толкование принципа "загрязнитель платит". В то же время, некоторые страны ОЭСР (например, агентства по охране окружающей среды в Австралии, Ирландии и Великобритании) применяют в своей политике финансирования более позднее толкование этого принципа, предусматривающее покрытие загрязнителями административных затрат системы регулирования¹⁰.

Помимо принципа "загрязнитель платит" в некоторых странах применяется **принцип "пользователь платит"**¹¹. Такой принцип требует от пользователя природных ресурсов "оплачивать стоимость сокращения природного капитала". В настоящее время, применение этого принципа вышло за рамки традиционной платы пользователей за экологические услуги (например, за очистку сточных вод или за удаление отходов) и предусматривает положение о том, что пользователь должен платить за использование компонентов окружающей среды. Иногда может применяться и **принцип "бенефициарий платит"** – этот принцип предусматривает, что если какая-либо деятельность приносит выгоду, то бенефициарии должны оплачивать затраты на предоставление этой выгоды. Это может предусматривать переложение затрат на потребителей (в структуре цен) или же оплату их непосредственно в виде налогов за улучшение состояния окружающей среды.

3.1.2 Принципы полной окупаемости затрат и целостности

Большинство стран все сильнее стремятся к тому, чтобы государственные структуры полностью покрывали затраты на регулирование за счет субъектов регулирования и/или за счет тех, кто получает непосредственный положительный эффект от регулирования¹². В отношении политики финансирования экологических инспекций этот подход направлен на покрытие затрат на такую деятельность, как работа с разрешениями, инспекционные проверки, действия в случае нарушений и мониторинг для конкретных объектов.

Хотя в большинстве стран применяется **подход окупаемости затрат** (полная или по меньшей мере частичная окупаемость¹³) к предоставлению экологических услуг (таких как питьевое водоснабжение, очистка стоков или сбор и переработка отходов), в некоторых странах, например, в Великобритании и Чешской Республике, подход окупаемости затрат применяют и для практики регулирования. Великобритания, например, относится к странам, которые значительно продвинулись к достижению цели полной окупаемости затрат в контексте структуры регулирования. В этой стране пытаются не только покрыть непосредственные расходы на работу с разрешениями, мониторинг/лабораторный анализ, инспекционные проверки и меры правоприменения, но стремятся также покрывать расходы на

¹⁰ В некоторых случаях остается неясным, вводят ли отдельные страны платежи для покрытия административных затрат в связи с применением этого принципа или же в силу других причин.

¹¹ *Источник:* United Nations. Glossary of Environment Statistics. <http://esa.un.org/unsd/envmnt/default.asp>

¹² См. несколько конкретных примеров для отдельных стран в **Приложении 1**.

¹³ В зависимости от приемлемости затрат.

взаимодействие с промышленностью и на подготовку руководящих документов по обеспечению соблюдения законодательства.

В то же время, существуют страны, которые решили не вводить схемы покрытия затрат (например, плату за инспекционные проверки). Они аргументируют это неприемлемостью получения платежей от инспектируемых сторон. В этом случае по сути следуют принципу **целостности (предотвращение конфликта интересов)**¹⁴. В Нидерландах, например, считают, что затраты на работу с разрешениями и на инспекционные проверки являются частью общих административных затрат, а поэтому эти услуги должны предоставляться гражданам за счет общего налогообложения (налогов, которые платят граждане и компании). Тем не менее, во многих странах, где службы регулирования традиционно финансировались государственным казначейством, также рассматривают вопрос о расширении роли окупаемости затрат в программах обеспечения соблюдения законодательства.

В соответствии с принципом полной окупаемости затрат, при расчете платежей следует исходить из оценки полных затрат на предоставление услуг, т.е. платежи за разрешения и/или платежи за инспекционные проверки должны включать рабочее время персонала, капитальные и текущие расходы¹⁵. В настоящее время в сфере обеспечения соблюдения законодательства используют два альтернативных подхода к оценке затрат:

- оценка затрат для конкретных объектов, включающая оценку рабочего времени сотрудников на каждую установку (работа с разрешениями и/или инспекционные проверки) и покрытие этих затрат за счет объекта контроля;
- определение общих административных расходов, связанных с деятельностью по регулированию и распределение этих расходов между объектами, либо равномерно, либо между различными группами (группировка по секторам и, возможно, также по величине и сложности объектов).

Внедрение и управление системой оценки затрат для конкретных объектов обычно требует значительных затрат времени. Иногда это может создавать проблемы во взаимоотношениях с промышленностью по затратам, понесенным до регулирования, и с оценкой временных затрат на проверку конкретного объекта (поскольку может возникнуть желание истратить больше времени и потребовать соответственно более высокой оплаты). Чтобы урегулировать эти противоречия, в Великобритании, например, Агентство по охране окружающей среды Англии и Уэльса внедрило подход к оплате затрат на основе оценки риска (см. Вставку 4). Кроме того, Агентство проводит оценку воздействия мер регулирования и консультации с заинтересованными сторонами. Обеспечение полной прозрачности такого подхода стало важным фактором для повышения уровня доверия со стороны заинтересованных сторон.

¹⁴ Его также называют "принцип целостности". См. также "Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service" (OECD, June 2003).

¹⁵ См. также "Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services" (OECD, June 1997).

Вставка 4. Расчет платы за разрешения на основе оценки риска (Великобритания)

Агентство по охране окружающей среды Англии и Уэльса использует систему, основанную на оценке риска, для определения объема мер регулирования, необходимого для конкретных объектов. Эта система предусматривает оценку риска объекта для окружающей среды, для безопасности населения и т.д. с учетом целого ряда факторов. В соответствии с этим агентство разработало схему расчета платы за разрешения, отражающую переход к регулированию на основе оценки риска, чтобы¹⁶:

- позволить агентству и владельцам объектов сосредоточить свои усилия на тех направлениях охраны окружающей среды, где можно добиться улучшения ситуации;
- обеспечить последовательное и адекватное регулирование объектов различных видов деятельности, (благодаря прозрачности режима регулирования, основанного на оценке риска);
- способствовать упрощению процесса регулирования, что позволит агентству работать более эффективно;
- сократить расходы предприятий в более долгосрочной перспективе (по мере улучшения экологических показателей) за счет облегчения мер регулирования (например, за счет сокращения числа инспекционных проверок агентства), в результате чего сократятся и расходы предприятий;
- способствовать разработке показателей экологической результативности промышленности;
- создать стимулы для совершенствования деятельности объектов за счет публикации экологических показателей, основанных на оценке риска;
- повысить прозрачность собираемых агентством платежей, которые должны отражать стоимость регулирования конкретных объектов.

Внедрение нового порядка регулирования связаны со следующими основными аргументами:

- многие предприятия выиграют от внедрения нового подхода. Что касается платы за подачу заявки на разрешение, 2 892 (55%) заявителей будут платить столько же, сколько они платят сейчас или меньше. Что же касается годовых текущих платежей, то 4 314 (82%) предприятий будут платить столько же или меньше.
- наиболее серьезное повышение платежей затронет заявителей в секторе, занимающемся складированием отходов. Плата за подачу заявки увеличится примерно с 5000 до 15000 фунтов (это затронет примерно 800 полигонов). Но при этом текущие платежи останутся на нынешнем уровне; кроме того, средняя плата за подачу заявок увеличится в секторе продуктов питания и напитков (до 500 предприятий), которые ранее не подлежали регулированию, примерно с 15000 до 21000 фунтов.
- затраты агентства на регулирование (а следовательно, и поступления за счет платежей) в целом в результате внедрения схемы расчета платы на основе оценки риска не увеличатся, за исключением секторов, занимающихся складированием отходов, производства продуктов питания и напитков. В отношении деятельности, связанной с отходами, это обусловлено недостаточной окупаемостью затрат в секторе из-за ранее применяемой агентством схемы расчета платежей, а для сектора продуктов питания и напитков это связано с переоценкой затрат на регулирование сектора, на который стали распространяться требования к интегрированному контролю и предотвращению загрязнения.
- воздействие на малые и средние предприятия будет незначительным, согласно максимальным оценкам, это повлияет примерно на 1000 предприятий. Из их числа около 800 предприятий – это полигоны, для которых будет увеличена плата за подачу заявок (только на один год), примерно 300 предприятий работают в секторе продуктов питания и напитков, и еще около 30 предприятий относятся к категории "другие".
- Расходы владельцев предприятий на подготовку документации будут небольшими. Как показывают пилотные исследования, максимальные расходы на подготовку форм первоначальной оценки будут составлять не более 400 фунтов.

Источник: <http://www.environment-agency.gov.uk/business>, (по состоянию на 15 ноября 2004 г.)

¹⁶ Подробный обзор, в котором рассматриваются основы схемы расчета затрат на основе оценки риска можно найти на сайте: http://www.environment-agency.gov.uk/commodata/105385/ria_final.pdf

Подход расчета затрат для индивидуальных объектов можно использовать в различных модификациях. Например, можно использовать различные подходы для объединения по категориям, чтобы выиграть за счет единых платежей, но не допустить перекрестного субсидирования (это, пожалуй, можно рассматривать как еще один принцип – принцип недопустимости перекрестного субсидирования¹⁷). Опять-таки, природоохранные органы Великобритании в некоторых случаях группируют объекты по секторам, величине, риску, воздействию и месторасположению. Подход с использованием усредненных платежей облегчает управление, но при этом может возникать проблема завышения платежей для объектов, требующих меньше затрат регулирующих органов, в результате чего эти объекты оказываются в невыгодном положении.

3.1.3 Другие принципы

К другим принципам, имеющим отношение к разработке стратегий финансирования деятельности по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства, относятся следующие: принцип предосторожности, принцип превентивности и принцип/подход полной окупаемости затрат. Соображения, связанные с принципами предосторожности и превентивности, имеют значение не только для принятия решений по индивидуальным разрешениям, но и для определения основных направлений стратегических программ органов регулирования. Наглядным примером является работа по поощрению соблюдения законодательства, в рамках которой могут определяться меры для превентивного сокращения воздействия на окружающую среду параллельно с традиционными мерами (работа с разрешениями и инспекционные проверки). Однако для достижения этой цели требуется, чтобы подобные меры были предусмотрены в мандате и в бюджете органа регулирования.

3.2 Основные уроки международной практики

Как показывают результаты обзора, для обеспечения последовательности и прозрачности финансирования систем обеспечения соблюдения законодательства используется целый ряд принципов. В различных странах по разному подходят к отбору, толкованию и/или к широте применения этих принципов, и каждая страна устанавливает (или должна установить) собственную иерархию принципов в полном соответствии с конкретными социально-экономическими условиями. Результаты обзора международной практики позволяют сформулировать следующие выводы, которые позволят повысить эффективность политики финансирования природоохранных контрольно-надзорных органов:

- необходимо обеспечить расширенное применение принципа "загрязнитель/пользователь платит", принципа полной окупаемости затрат и принципа предотвращения конфликта интересов. Это увеличит нагрузку на агентства, позволит

¹⁷ Европейская Комиссия, например, не запрещает перекрестного субсидирования, но настаивает на том, чтобы перекрестное субсидирование было явным и открытым для общественности. Позиция ОЭСР состоит в том, что субсидии или льготное финансирование следует использовать в исключительных случаях и на конкретных условиях, согласованных на международном уровне.

увязать финансирование с повышением эффективности, обеспечит надежное финансирование, повысит их подотчетность и прозрачность. Внедрение этих принципов целесообразнее всего осуществить с использованием прагматичного и поэтапного подхода, чтобы не столкнуться с проблемами приемлемости уровня платежей, которые применяются в регулировании промышленности;

- многие страны, в которых службы регулирования традиционно финансировались из государственного бюджета, стремятся расширить роль окупаемости затрат в программах обеспечения соблюдения законодательства. Природоохранные контрольно-надзорные органы все активнее применяют более широкое толкование принципа "загрязнитель платит" (т.е. они полагают, что этот принцип охватывает покрытие административных затрат на регулирование). С точки зрения политики финансирования экологических инспекций этот подход направлен на покрытие затрат инспекций на регулирование конкретных объектов (затраты на работу с разрешениями, инспекционные проверки, действия в случае нарушений и мониторинг);
- тем не менее, необходимо устранить противоречия между различными принципами. Это можно было бы сделать за счет достижения консенсуса по иерархии принципов или по общим критериям для принятия решений, связанных с применением этих принципов;
- необходимо избегать ситуаций, когда толкованием принципов занимаются экологические инспекции. Эту роль должны выполнять политические руководители и законодатели.

4. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ, РАЗЛИЧИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ

4.1 Обзор источников финансирования

Экологические инспекции могут финансироваться из различных источников, таких как трансферты из государственного бюджета, поступления за счет платежей и предоставления услуг, штрафы за нарушения и др. В этой главе приводится общая информация по возможным источникам финансирования, на реальных примерах представлены основные и дополнительные источники. Примеры источников поступлений приведены в **Приложениях 2-4**.

4.1.1 *Общее налогообложение/бюджетные трансферты*

Как правило, деятельность экологических инспекций относится к государственной службе. Соответственно, наиболее распространенными источниками финансирования являются бюджетные трансферты, обычно в форме грантов, непосредственно из бюджета центрального или местного правительства (эти бюджеты пополняются за счет общего налогообложения). Использование общих бюджетных поступлений для финансирования деятельности по обеспечению соблюдения законодательства способствует распределению затрат между всеми налогоплательщиками. В странах ОЭСР эти поступления сравнительно предсказуемы, хотя, сталкиваясь с бюджетными ограничениями, многие государственные организации конкурируют за эти ресурсы, и их распределение может зависеть от изменений в политических приоритетах.

В ряде случаев центральные/местные бюджеты также пополняются за счет таких поступлений, как экологические налоги и платежи, введенные в соответствии с принципом "загрязнитель платит". Эти налоги и платежи собираются в государственные бюджеты и перераспределяются, как и другие поступления за счет общего налогообложения. Экологическими налогами и платежами могут облагаться загрязнение (например, выбросы в атмосферу, сбросы в воду, отходы и шум), использование природных ресурсов (например, забор подземных вод), энергия (например, акцизные сборы на бензин) или продукция (например, пластиковые пакеты или аккумуляторы)¹⁸.

4.1.2 *Целевые экологические налоги и платежи*

Иногда, в частности, в странах Центральной Европы, поступления от экологических платежей за загрязнение или за использование природных ресурсов получают целевое назначение при помощи внебюджетных экологических фондов. В принципе, поступления этих фондов следует расходовать на природоохранные инвестиции, но во многих случаях

¹⁸ См. (Eurostat 2001).

эти средства используются на поддержку природоохранных организаций (включая капитальные и текущие расходы экологических инспекций). Использование этих фондов для финансирования деятельности по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства в этих случаях обосновывают необходимость компенсировать сокращение финансирования из общего бюджета.

Несмотря на то, что целевое финансирование может обеспечить дополнительный прямой источник поступлений, за который не приходится конкурировать с другими государственными органами, такое финансирование обычно менее предсказуемо, соответственно, может нарушить бюджетную стабильность. Более того, такие поступления обычно противоречат принципу предотвращения конфликта интересов, поскольку загрязнение оказывается связанным с поступлениями (больше загрязнение – больше поступлений). В тех случаях, когда такие поступления используются для финансирования программ обеспечения соблюдения законодательства, возникает вопрос о базе поступлений – направлена ли она на стимулирование улучшения экологических показателей или же на обеспечение максимального финансирования для природоохранных органов. Если основной является последняя цель, то такое налогообложение, скорее всего, подорвет мотивацию субъектов экологического регулирования к соблюдению природоохранного законодательства.

И наконец, выделение средств целевым назначением может быть неэффективным – целевые средства экологических фондов могут потребоваться на разрешение более неотложных проблем в других сферах приложения госбюджетных средств. Следовательно, использование целевых средств для финансирования работы контрольно-надзорных органов может быть приемлемым только в качестве переходной меры, и их следует использовать исключительно для капитальных инвестиций в мониторинг или оборудование, а не для оплаты труда сотрудников.

Если компании работают без разрешений или нарушают условия выданных разрешений, то на них налагаются денежные штрафы. В целом, контрольно-надзорные органы полагают, что эти штрафы не следует использовать для финансирования программ обеспечения соблюдения законодательства, поскольку это может создать искаженные стимулы для инспекторов, которые будут стремиться чаще налагать штрафы. Кроме того, они не могут обеспечить стабильный приток поступлений в долгосрочной перспективе.

4.1.3 Поступления за счет административных платежей и услуг

Административные платежи получают за услуги, которые предоставляются государственными органами. Они обычно связаны с функциями регулирования или с другими формами обеспечения соблюдения требований законодательства. В контексте природоохранного регулирования к этой категории могут относиться: платежи для покрытия расходов на оформление разрешения (платежи за разрешения) и для покрытия расходов на инспекционную проверку объектов (платежи за инспекции). Административные платежи могут выплачиваться при выдаче разрешения, при его продлении, при оформлении изменений. Могут выплачиваться ежегодные платежи (это связано с покрытием затрат на мониторинг, а в некоторых случаях такие платежи включают стоимость инспекционных проверок), платежи,

связанные с передачей объекта другому владельцу (частичная или полная продажа) и платежи, связанные с выводом предприятия из эксплуатации (при закрытии). Иногда плата за инспекционные проверки является составной частью общей платы за разрешение.

Существует тенденция к выставлению счетов за полевые или лабораторные анализы на основе полной окупаемости затрат. Если мониторинг является одним из компонентов запланированной инспекционной деятельности, то затраты на его проведение могут покрываться за счет ежегодной платы за инспекцию или из госбюджетных средств, а не за счет отдельной оплаты. В некоторых странах затраты на мониторинг, связанный с нарушениями, должен оплачивать нарушитель.

Экологические инспекции иногда предоставляют определенные услуги, в том числе промышленным предприятиям (например, отбор проб или лабораторный анализ). В этом случае они могут взимать плату за такие услуги либо по фиксированному тарифу, либо в зависимости от конкретных затрат. Предоставление услуг основывается на процедурах исключающих конфликт интересов.

4.1.4 Компенсации затрат на ликвидацию ущерба, пожертвования и другие источники

В большинстве стран ОЭСР затраты компетентных органов на ликвидацию экологических последствий могут компенсироваться за счет стороны, которая причинила ущерб (если такую сторону можно определить). В Европейском Союзе такой подход называется "административным принуждением". Чаще всего этот подход используют, если решение о санкциях или официальное распоряжение о ликвидации экологического ущерба, вызванного нарушением, не дают желаемого эффекта. В нештатных ситуациях связанных с серьезным риском для здоровья человека или состояния окружающей среды, меры административного принуждения используются незамедлительно.

Принудительные действия оплачивает нарушитель. Для этого компетентные органы могут предусмотреть в разрешении требования о банковских гарантиях или гарантиях страховой компании, чтобы в случае нарушения, последствия которого сам нарушитель не ликвидирует, экологическая инспекция могла предпринимать необходимые действия за счет гарантированных частных средств. Если таких гарантий нет, то инспекция может подать гражданский иск для возмещения расходов.

В некоторых странах для финансирования деятельности по обеспечению соблюдения требований законодательства используют также целевые добровольные пожертвования. Добровольные пожертвования могут предоставляться в форме грантов из частных или государственных источников (как национальных, так и зарубежных). Как правило, целевые пожертвования предоставляются на определенных договорных условиях, связанных с их назначением и управлением. При этом важно обеспечить, чтобы при предоставлении таких грантов не подрывалась целостность экологических инспекций.

Гранты международных или двусторонних агентств помощи (на приобретение оборудования или на подготовку персонала) также могут быть важным источником финанси-

рования, особенно для стран с переходной экономикой. Эти средства часто используют на финансирование жизненно важных направлений, значение которых часто недооценивают (например, на подготовку персонала и на другие меры укрепления потенциала).

Существуют также пожертвования в неденежной форме, которые формально не относятся к источникам поступлений, но которые могут сократить потребность в дополнительном финансировании. Типичным примером является подготовка персонала в рамках правительственных программ обмена.

4.2 Схемы и тенденции финансирования систем контрольно-надзорных органов

Определение общих тенденций для источников финансирования оказалось сложной задачей, поскольку результаты обзора указывают на значительные различия в источниках финансирования экологических инспекций в разных странах. Тем не менее, результаты обзора показывают также, что в некоторых из рассматриваемых стран наблюдается четкая тенденция к диверсификации источников поступлений, а также тенденция к переходу на систему полной окупаемости затрат. Результаты обзора позволяют разделить страны на три группы в зависимости от используемых схем финансирования (см. также Таблицу 1):

- к первой группе относятся страны, в которых все (или почти все) поступления предоставляются в форме правительственных грантов. К странам этой группы относятся: Бельгия, Испания, Франция, Мальта, Македония, Нидерланды, Словения и США. Тот факт, что все поступления обеспечиваются государством, не исключает существования других источников (таких, как экологические налоги и платежи, административные платежи), это просто означает, что экологические инспекции не получают средств непосредственно из этих источников;
- ко второй группе относятся страны, которые получают часть своих прямых поступлений за счет платы за разрешения или платы за инспекционные проверки. Эти платежи являются важными источниками поступлений для Чешской Республики, Дании, Финляндии, Ирландии, Швеции и Великобритании, а также второстепенными источниками финансирования для Норвегии и Польши;
- и, наконец, к третьей группе относятся страны, в которых используются другие (переходные) источники. К этой группе относятся Болгария и Польша, где программы обеспечения соблюдения получают финансовую поддержку из целевых экологических фондов. Но при этом средства используются для приобретения мониторингового оборудования и т.д., а не для финансирования общих текущих расходов, например, оплаты труда сотрудников.

Рисунок 1. Доли различных источников финансирования – примеры для отдельных стран (данные за 2002-2004 гг.)

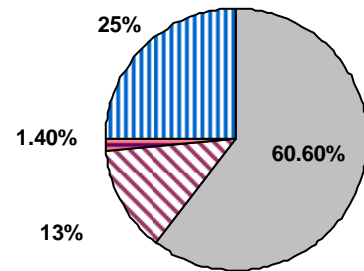
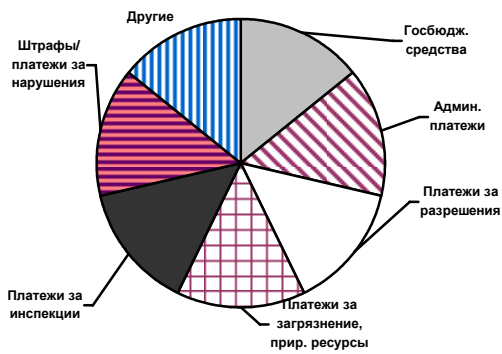


Рис. 1а. Болгария

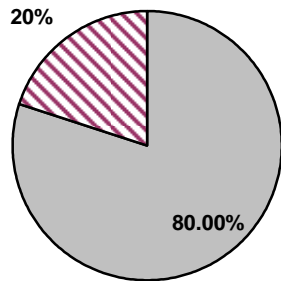


Рис. 3.2б. Дания

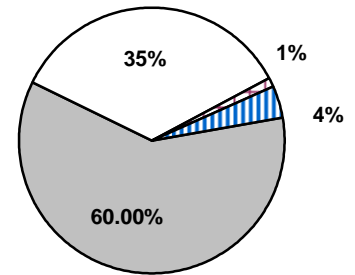


Рис. 3.2с. Финляндия

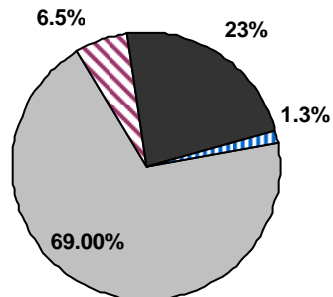


Рис. 1д. Ирландия

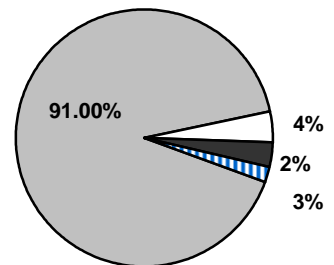


Рис. 1е. Норвегия

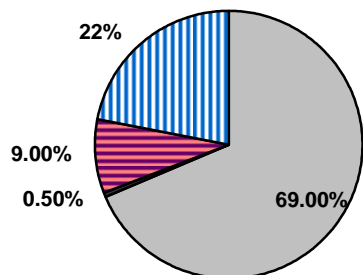


Рис. 1ф. Польша

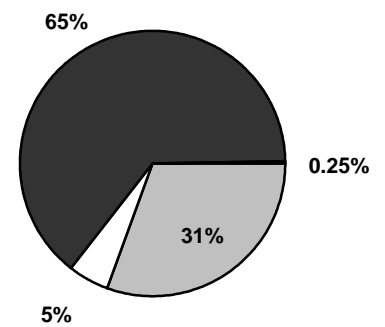


Рис. 1г. Великобритания

Таблица 1. Доли различных источников финансирования природоохранных контрольно-надзорных органов

Источники	BG	DK	FIN	IRE	NO	POL	UK
Госбюджетные средства	60,6%	80	60%	69%	91%	69%	31%
Административные платежи	13%	20%	35%	29,5%	7%	0,50%	70%
Платежи за загрязнение или за использование природных ресурсов	-	-	1%	-	-	-	-
Платежи за сверхнормативные выбросы/штрафы за нарушения	1,4%	-	-	-	-	9%	0,25%
Другие	25%	-	4%	1,30%	2%	22%	-

4.3 Связь между величиной поступлений и соблюдением требований

В некоторых странах плата за разрешения или за инспекционные проверки сокращена для тех компаний, которые внедрили сертифицированные системы экологического менеджмента (см. Вставку 5). Такое сокращение не оказывает существенного влияния на приток поступлений, но, как представляется, в ряде случаев оно обосновывается снижением затрат рабочего времени сотрудников органов регулирования. Тем не менее, похоже, в действительности снижение затрат рабочего времени не происходит, поскольку при этом требуется больше времени на работу с документами, а потеря части поступлений подрывает принцип полной окупаемости затрат. В таких случаях, исключение обосновывается подходом, предусматривающим стимулирование применения образцов лучшей практики охраны окружающей среды.

Вставка 5. Примеры стран, сокративших плату за разрешения/проверки для создания стимулов для компаний с сертифицированными системами экологического менеджмента (СЭМ)

В **Финляндии** разработаны подходы снижения платы за разрешения в случаях сокращения рабочей нагрузки на органы, выдающие разрешения. Объем такого снижения может достигать до 35%. Однако пока эти подходы еще не были внедрены на практике, поэтому сложно говорить о том, как это отразится на поступлениях.

В **Германии** решения по разрешениям и по сокращению платы за эти разрешения с целью стимулирования принимают на уровне федеральных земель – это связано с федеральной структурой страны и с тем, что полномочия по работе с разрешениями делегированы на уровень федеральных земель. В некоторых федеральных землях (Бавария, Гессен, Нижняя Саксония, Гамбург) плату за разрешения могут сократить до 30%, в зависимости от уровня административных затрат органов регулирования. Такие сокращения распространяются не на все компоненты окружающей среды. Фактически, в Баварии допускается сокращение платы за разрешения на 30% на выбросы, а вот возможность снижения платы за разрешение на сбросы и обращение с отходами еще только изучается. Вариант с сокращениями платы первоначально отклонили в земле Баден-Вюртенберг, исходя из того, что там уже используются более низкие ставки платы за разрешения, чем в других федеральных землях и местные органы власти возражали против снижения поступлений за счет платы за разрешения.

В **Норвегии** предоставляется сокращение платы за инспекционные проверки на 50%.

Источник: P ten Brink et al. (2003)

4.4 Основные уроки международной практики

Какие именно из источников финансирования будут применяться, зависит от принципов, которых придерживаются в конкретной стране. Многие страны, особенно те, что уже добились стабильного финансирования, строго придерживаются подхода государственного финансирования для предотвращения конфликтов интересов и формирования искаженных стимулов. Тем не менее, во многих странах существуют возможности для развития других механизмов финансирования, основанных на принципе окупаемости затрат, в частности, платежи за разрешения и инспекционные проверки, платы за лабораторный анализ.

В силу этих причин риск изменения существующего порядка вещей при введении изменений в политику финансирования представляет проблему для государственных организаций и/или экологических инспекций. Поэтому чрезвычайно важно обеспечить прозрачность осуществления таких перемен с целью информирования заинтересованных сторон об их преимуществах и недостатках. На практике, когда осуществляются (или планируются) такие перемены, например, в Финляндии, Великобритании или на Мальте, правительственные структуры публикуют (или планируют опубликовать) подробные информационные сообщения с указанием причин и финансовых последствий предложенных изменений в политике финансирования.

При любых изменениях в финансировании/платежах всегда будут выигравшие и проигравшие. Если изменения приводят к тому, что крупные компании или компании, характеризующиеся более высоким риском, будут платить больше, то они, скорее всего, будут противодействовать этим изменениям. Аналогичным образом, отказ от системы платежей, вероятно, приведет к требованиям повысить уровень правительственных поступлений по каким-либо другим статьям дохода.

Уже на ранней стадии следует устанавливать реалистичный уровень ставок платежей, поскольку внесение последующих изменений в политику финансирования может оказаться затруднительным. Например, в Чешской Республике плату за разрешения в рамках интегрированного контроля и предотвращения загрязнения произвольно установили на низком уровне. Хотя эти поступления используются для поддержки работы региональных органов власти, они обеспечивают лишь небольшую часть их бюджета. Промышленность будет против любого повышения платы, поскольку считает, что уже сам по себе процесс подготовки заявок на получение разрешений требует немалых затрат.

Природоохранные ведомства стран с переходной экономикой используют средства целевых национальных/региональных экологических фондов, которые получают поступления от сбора экологических платежей и штрафов, а также средства из международных источников (они относятся к категории "другие"). Эти средства используются для приобретения полевого и лабораторного оборудования, транспортных средств и информационных технологий, но не для покрытия общих текущих расходов, таких как оплата труда сотрудников. Несмотря на то, что эти источники финансирования могут существенно укрепить производственный потенциал, а также помочь в укреплении кадрового состава и в подготовке инструкций, их нельзя рассматривать как стабильные и

долгосрочные источники финансирования. На природоохранные контрольно-надзорные органы уже оказывают давление с требованием отказа от этих источников и перехода к госбюджетному финансированию и к окупаемости затрат.

Платежи и штрафы всегда будут нестабильным источником поступлений, их сложно прогнозировать при составлении бюджетных планов. Включение в бюджет штрафов за нарушения в качестве источника поступлений может также подталкивать контрольно-надзорный орган к обеспечению максимальных поступлений в ущерб интересам охраны окружающей среды и, поскольку повышение уровня соответствия предприятий требованиям может привести к сокращению поступлений, это может противоречить целям и приоритетам инспекции. Такой подход может также способствовать процветанию коррупции, особенно если на денежные потоки не распространяются обычные требования к бюджетной дисциплине и контроль со стороны государственного казначейства. Поэтому не следует предоставлять экологической инспекции полномочий по непосредственному получению денежных штрафов от нарушителей. В исключительных случаях такую практику можно разрешить в ситуации резкого дефицита бюджета на ограниченный период времени и при соблюдении жестких условий, обеспечивающих прозрачность, подотчетность в использовании государственных средств, а также с применением целесообразных стимулов. В силу этих причин предпочтительнее было бы рассмотрение штрафов как государственных средств, на которые распространяется казначейский контроль и которые собираются налоговыми службами или службами казначейства.

Следует отметить, что хотя промышленность¹⁹ высказывает некоторое недовольство различиями в объемах платежей в разных странах (в частности, в рамках ЕС), идея стандартизации этого процесса в различных странах не пользуется широкой поддержкой²⁰. Такое отсутствие поддержки стандартизации отражает серьезную озабоченность ряда стран-членов ЕС "внешним вмешательством" в их национальную бюджетную политику. Очевидно, что серьезно отличающиеся подходы таких стран было бы трудно унифицировать.

Тем не менее, более адекватное представление о существующих системах финансирования и платежей поможет облегчить их сравнение (например, для коммерческих структур), а также поможет проводить внутренние национальные дискуссии по этим вопросам на основе получения более полной информации. При любом сравнении систем платежей за разрешения для промышленности необходимо учитывать и другие платежи коммерческих структур в государственные бюджеты (например, налогообложение бизнеса), которые могут использоваться для финансирования деятельности, связанной с разрешениями.

¹⁹ Ответ Национального союза фермеров Англии и Уэльса для консультаций Европейской комиссии с заинтересованными сторонами по интегрированному контролю и предотвращению загрязнения (2003 г.) (COM[2003]) 354.

²⁰ Ответ Великобритании для консультаций Европейской комиссии с заинтересованными сторонами по интегрированному контролю и предотвращению загрязнения (2003 г.) (COM[2003]) 354.

5. БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ

В этой главе рассматриваются общие подходы к бюджетному планированию для обеспечения соблюдения природоохранного законодательства и приводятся практические примеры распределения бюджетных средств. Поскольку существует весьма обширная библиография по общему бюджетному планированию и по управлению государственными расходами, общие вопросы бюджетного планирования рассматриваются лишь коротко, а основное внимание уделяется конкретным вопросам распределения бюджетных средств в экологических инспекциях.

5.1 Бюджетное планирование, ориентированное на результат

В течение последних двух десятилетий в странах ОЭСР внедрили новую модель бюджетного управления, основой которой является **бюджетное планирование, ориентированное на результат**. Это делается с целью обеспечения более прочной и непосредственной взаимосвязи между распределением бюджетных ресурсов и результативностью в достижении поставленных целей. Для внедрения бюджетного планирования, ориентированного на результативность работы, требуется внести ряд серьезных изменений в управление бюджетом, включая следующие:

- **усиление давления на агентства с целью улучшения программных результатов:** В последние годы все чаще предпринимались попытки интегрировать бюджетное планирование с другими процессами управления, заставить агентства оценивать результаты своей деятельности, разработать новые руководящие указания и методы для обеспечения подотчетности управленческого персонала и разработать информационную базу и системы отчетности;
- **увеличение гибкости управленческого персонала в принятии оперативных решений и устранение ограничений на управление ресурсами:** Эта гибкость связана главным образом с возможностями для перераспределения агентствами средств в пределах установленных бюджетных статей. Получив такую гибкость, организации и их менеджеры берут на себя непосредственную ответственность за достижение результатов;
- **обеспечение большей прогнозируемости бюджетного финансирования:** Введение среднесрочного планирования стало серьезным изменением в странах ОЭСР, где финансовые целевые показатели устанавливаются на период от 3 до 5 лет, а не на 1 год, как это традиционно делали.

Некоторые экологические инспекции, например, в Австралии, Канаде, Нидерландах и США, недавно приступили к внедрению новой модели бюджетного управления. Было показано, что для успешного внедрения этой модели требуется отлаженная система общего менеджмента. То есть необходимо иметь четкое представление об иерархии целей организации, а также показатели результативности деятельности для анализа достижения целей и для оптимизации стратегического/тактического планирования деятельности²¹.

5.2 Оценка затрат и потребности в финансировании

Бюджетное планирование включает ряд элементов: прогнозирование потребности в ресурсах как для текущей деятельности, так и для капитальных инвестиций; учет новых методов работы (например, для повышения эффективности) и их влияния на бюджет; определение возможных непредвиденных расходов и учет конкретных бюджетных ограничений (например, ограничений, связанных с источниками финансирования). Некоторые из этих элементов бюджетного планирования рассматриваются в последующих разделах.

5.2.1 Текущие расходы

Текущие расходы, связанные с обеспечением соблюдения природоохранного законодательства, обычно включают:

- расходы на персонал, включая заработную плату, социальные выплаты, страховые выплаты, а также расходы на подготовку персонала;
- офисные расходы, включая расходные материалы, связь и публикации;
- лабораторные материалы и реактивы;
- обслуживание транспортных средств, компьютерного, лабораторного и типографского оборудования;
- материалы для отбора проб в полевых условиях;
- средства для оплаты услуг подрядчиков.

5.2.2 Расходы, связанные с персоналом

Расходы, связанные с персоналом, обычно представляют собой наиболее значительную часть текущих расходов и поэтому при прогнозировании текущих расходов крайне важно знать расход рабочего времени сотрудников на выполнение поставленных задач и достижение целевых показателей экологической инспекции. Эти затраты зависят от следующих факторов:

²¹ См. также OECD/INECE, "Proceeding of the International Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators" (OECD, 2003).

- конкретных обязанностей, вытекающих из национального природоохранного законодательства, международных и региональных соглашений;
- характера субъектов экологического регулирования, включая потенциальные воздействия различных предприятий, сложность процессов, опыт соблюдения компаниями природоохранного законодательства в прошлом, географическое распределение предприятий и т.д.;
- сложности обязанностей инспекторов;
- продолжительности различных видов инспекционных проверок и необходимых для их проведения ресурсов, включая проверки в случае нарушений;
- деятельности по результатам инспекционных проверок, особенно количества административных дел, подготовки дел для судебного рассмотрения и их соотношения;
- обязанностей по сотрудничеству с другими органами регулирования и расход времени на координацию и совместные действия;
- выполнения задач управления и административных задач.

Расчет затрат рабочего времени сотрудников будет в основном зависеть от общего объема работ по регулированию, а это, в свою очередь, зависит от количества предприятий различных категорий и от объема работ по регулированию для отдельных категорий предприятий. Объем работ по регулированию будет зависеть от рейтинга риска предприятий и от их классификации по категориям: обычно в сфере регулирования для оценки объема работ используют три категории (см. Вставку 6).

Вставка 6. Оценка объема работ по регулированию в Великобритании на основе разбивки предприятий по категориям (случай загрязнения воздуха на местном уровне)

В Великобритании для определения объема работ по регулированию конкретного предприятия (точнее, "процесса") используется простая система рейтинга риска, которая применяется для контроля загрязнения воздуха на местном уровне. Низкий уровень риска соответствует 25 баллам или ниже, средний риск находится в диапазоне 26 – 75 баллов, высокий риск – в диапазоне от 76 до 100 баллов. Для каждой из этих категорий предприятий определяется минимальный уровень инспекционной деятельности, и этими показателями руководствуются местные органы при проведении инспекций:

Высокий уровень: Две "полные" инспекции в год, в ходе которых сотрудник местного контролирующего органа должен в полном объеме проверить соблюдение всех установленных требований и выявить возможные изменения в производственных процессах или же другие существенные изменения (например, изменения в управлении). Кроме того, необходимо также провести как минимум одну "контрольную" инспекцию по проблемным вопросам, выявленным в ходе полной инспекции или по другим результатам полной инспекции. Могут потребоваться "дополнительные" инспекции в связи с полученными жалобами, неудовлетворительными результатами мониторинга и т.д.

Средний уровень: Одна "полная", плюс одна "контрольная" и "дополнительные" инспекции по мере необходимости.

Низкий уровень: Одна "полная" инспекция и "дополнительные" инспекции по мере необходимости.

Источник: Inspection Frequency – Basic Principles. Additional Guidance from the Department for Environment, Food & Rural Affairs, and from the Welsh Assembly Government (DEFRA, 2000)

Другими важными переменными для определения объема работ по регулированию являются частота и продолжительность инспекционных проверок. В странах ОЭСР многие экологические инспекции разработали стратегии проведения инспекционных проверок, определяющие их стандартную частоту и продолжительность. Эти стратегии часто разрабатываются для конкретных секторов, а инспекторам предоставляются развернутые инструкции по коррекции стандартных параметров для индивидуальных предприятий на основе уровня экологического риска этих предприятий и допущенных ими нарушений в прошлом.

Продолжительность инспекционной проверки в наибольшей степени зависит от ее типа. Например, в провинции Галиция (Испания), Министерство охраны окружающей среды подготовило инструктивный документ по стандартной продолжительности проверок различного типа (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Стандартная продолжительность инспекций различного типа (Галиция, Испания).

Первая инспекция	Подготовка	Посещение	Отчетность	Всего
<i>Верификация*</i>	1	1	1	3
<i>Общая инспекционная проверка</i>				
Малый объект	1	1	1	3
Средний объект	1,5	2	1,5	5
Крупный объект	2	4	2	8
Последующая инспекция	Подготовка	Посещение	Отчетность	Всего
<i>Верификация*</i>	0,5	0,5	0,5	1,5
<i>Общая инспекционная проверка</i>				
Малый объект	0,5	1	0,5	2
Средний объект	1	1	1	3
Крупный объект	1,5	2	1,5	5

(*) В ходе заранее запланированных проверок для верификации часто обнаруживаются серьезные нарушения. После этого необходимо провести общую инспекционную проверку объекта.

Источник: IMPEL Review Initiative (IRI) (2003), 6th Review, Autonomous Community of Galicia, Spain, 3–7 March 2003, IMPEL, Brussels, http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri_spain.pdf (по состоянию на 23 марта 2004 г.)

Природоохранные контрольно-надзорные органы должны проводить инспекционные проверки в случае аварий, загрязнения или жалоб со стороны граждан. По возможности следует задействовать экстраполяцию на основе прошлого опыта, хотя в ходе планирования необходимое время на подобные проверки рассчитать сложно. Используя подобный расчет можно зарезервировать определенное время на предсказуемые, но незапланированные ситуации (см. Таблицу 3 и Приложение 5).

Таблица 3. Элементы сводной таблицы плана деятельности Отдела экологической инспекции правительства Фландрии, 2003 г.

Тип	Сектор	Название	Потребность в персонале		
			Дни	Штатн. ед.	
Индивидуальные программы применения и контроля соблюдения	Проекты	Вода	Контроль компаний по отделке текстиля	129	0,65
			Мониторинг сточных вод силами предприятий	108	0,54
		Безопасность	Инструменты контроля внутренних планов действий в чрезвычайных ситуациях	133	0,67
		Отходы	Проверка по обращению с озоноразрушающими веществами	156	1,78
	Проверка предприятий, перерабатывающих старые автомобили		96	0,48	
	Воздух	Контроль выбросов ЛОС предприятиями, использующими глубокую печать, флексографию и гравировку	111	0,55	
		Контроль осуществления предприятиями мониторинга атмосферы	129	0,65	
		Контроль химчисток (делегирование контрольных полномочий подчиненному уровню)	25	0,12	
	Деятельность	Вода	Контроль муниципальных очистных сооружений	60	0,30
			Контроль пищевых компаний, подпадающих под директиву 91/271	122	0,61
			Контроль сброса опасных веществ	15	0,08
		Безопасность	Система правоприменения по Директиве Севезо II	276	1,38
			Инспекционные проверки автозаправок	218	1,09
		Шум	Аэродромы (класс I) во Фландрии	40	0,20
			Контроль качества акустических испытаний	150	0,75
	Отходы	Загрязнение грунтовых вод в районах полигонов	58	0,29	
		Целевые проверки компаний по рекультивации почв	93	0,47	
		Нелегальное размещение отходов, приводящее к загрязнению продуктов питания по пищевой цепи	99	0,50	
	Воздух	Контроль отходов транспортных компаний	15	0,07	
		Изучение запахов в Генте	56	0,28	
		Изучение запахов в Маасмечелене	31	0,16	
	Шахты	Специальные измерения выбросов в атмосферу	23	0,12	
		Рекультивация шахт и карьеров	127	0,64	
	Исследования	Вода	Предложение стандартов для цветности сточных вод	20	0,10
			Аудит сертифицированных лабораторий	5	0,03
		Безопасность	Проверки безопасности	51	0,26
			Инструменты для оценки риска в управлении охраной окружающей среды (ASER)	19	0,09
Шум		Жалобы на неудобства от шума и вибраций	42	0,21	
Отходы	Аудит инструкции по пробоотбору в полевых условиях и по качеству измерений (часть 2: отходы)	17	0,09		
Воздух	Методы определения диоксинов, ПХБ	58	0,29		
Программы контроля соблюдения за прошлые годы	Безопасность	Проверки безопасности в 2002 г.	40	0,20	
		Индекс экологических происшествий (ASER)	98	0,49	
	Воздух	Нагреватели в парниковых хозяйствах	13	0,07	
		Аудит систем непрерывного контроля на предприятиях	6	0,03	
		Изучение выбросов ЛОС во Фландрии	36	0,18	
		Изучение запахов в 2001 г. (Тенен)	18	0,09	
		44	0,22		
		Фабрики по производству ДСП – выбросы	20	0,10	
		формальдегида	46	0,23	
		Асфальтовые заводы	36	0,18	
Крупные нефтеперегонные заводы	20	0,10			
Выбросы ЛОС для растворителей					
Изучение запахов в 2002 г.					
Всего для конкретных программ контроля			2854	14,27	

Тип	Сектор	Название	Потребность в персонале	
			Дни	Штатн. ед.
ПЛАНОВЫЕ ИНСПЕКЦИИ	Вода	Проверка камер наблюдения в трубах и в дренажных каналах	15	0,08
		Плановый отбор проб сточных вод	454	2,27
	Шум	Специальные измерения уровня шума и вибрации	68	0,34
	Отходы	Плановый отбор проб отходов, грунта, грунтовых вод и компоста	204	1,02
	Воздух	Плановые измерения выбросов в атмосферу	185	0,93
	Работы	Отозванные лицензии Особые условия лицензий Контроль мониторинга силами предприятий	357 446 44	1,79 2,23 0,22
Всего для плановых инспекций			1774	8,87
ИНСПЕКЦИИ РЕАГИРОВАНИЯ		Жалобы	1372	6,86
		Аварии	61	0,30
		Оценочный отчет (временная лицензия)	121	0,60
		Отчет по мерам правоприменения (переоформление лицензии)	176	0,88
		Оценка рабочего плана	49	0,25
		Оценка нового направления работы 2	46	0,23
		Направления	142	0,71
		Консультации	46	0,23
		Парламентские запросы	24	0,12
		Надзор по запросам вышестоящих органов	500	2,50
Всего для инспекций реагирования			2537	12,69
Последующие действия (инструменты правоприменения)			3069	15,35
ВСЕГО ЗАПЛАНИРОВАНО			10235	51,17

Источник: Environment Inspection Plan 2003, Environment Inspection Section of the Flemish government.

Помимо собственно контрольной деятельности, существует еще и ряд других работ, которые не зависят от рассмотренных выше переменных факторов, например:

- анализ документации и время на поездки;
- выявление предприятий, которые работают без разрешений;
- отчетность, проверки и ведение государственных реестров;
- работа с апелляциями и судебное преследование.

Для подробного расчета трудовых затрат на обеспечение соблюдения законодательства требуется проанализировать все обязанности, возложенные на инспектора. Они могут включать участие в лицензировании (работе с разрешениями), административные обязанности, консультации для других инспекторов по профессиональным вопросам, консультации по разработке законодательных и подзаконных актов, подготовку персонала, ответы на общие запросы, выступления на семинарах или участие в них, представление организации на встречах и т.д. Эти обязанности будут отличаться для разных стран и организаций в зависимости от институциональных структур и схем управления.

И, наконец, важно определиться с численностью и основными требованиями к персоналу. Ключевыми сотрудниками являются разработчики разрешений (если работа с разрешениями относится к компетенции контрольно-надзорного органа), инспектора и специалисты, обеспечивающие правоприменение. Кроме того, свой вклад вносят и узкопрофессиональные специалисты, например, специалисты по химическому анализу, гидрологи, лаборанты и т.д. Помимо этого, экологической инспекции требуются менеджеры, специалисты по финансовым вопросам, юристы, специалисты по информационным технологиям, по связям с общественностью, по международным отношениям и т.д.

Все шире применяются инструменты (в том числе программное обеспечение) для учета затрат рабочего времени, чтобы менеджеры могли получить представление о реальных затратах времени на выполнение различных обязанностей. Они могут планировать расход времени (и оценивать, таким образом, потребность в персонале) на основе реальных данных, как это, например, делает Отдел экологической инспекции правительства Фландрии (Бельгия). Более того, считается, что учет затрат рабочего времени дает объективную основу для последующего перехода к программам полной окупаемости затрат (например, для оплаты разрешений и инспекционных проверок).

Иногда переход к системе учета рабочего времени может потребовать серьезных изменений в традиционной административной практике. При чем сложности, связанные с переходом к этой системе, не следует недооценивать. В целом, для учета рабочего времени не требуется сложного программного обеспечения, а на рынке имеется немало готовых программных продуктов для этих целей.

И, наконец, учет времени не обязательно проводить постоянно, его можно проводить в случае необходимости, в течение определенного периода времени (например, два – три месяца), чтобы впоследствии можно было экстраполировать полученные данные. В этом отношении необходимо обеспечить баланс между усилиями по ведению учета рабочего времени, реальным использованием собранной информации и полученной от этого пользой.

После получения необходимых первичных данных расчет общей потребности в персонале можно проводить в несколько этапов:

- распределение предприятий по категориям, в зависимости от связанного с ними риска и четкое определение числа предприятий в каждой такой категории;
- определение стандартного числа инспекционных проверок в год;
- расчет объема работ по регулированию для каждой категории (в часах или днях на предприятие определенного типа);
- оценка общего расхода времени на инспекционные проверки;
- оценка временных затрат за год (дней в году) на выполнение других функций, а также на отпуска, больничные, заседания и т.д.;

- расчет чистого расхода времени на инспекционные проверки (дней в году);
- определение отношения общего расхода времени на инспекционные проверки к чистому времени для определения необходимой численности инспекторов (профессиональные требования определяются впоследствии).

Часто требуется достижение компромисса между желательным уровнем деятельности и существующими возможностями. Например, Агентство по охране окружающей среды Англии и Уэльса использует систему OPRA (описание этой системы см. во Вставке 4), которая позволяет увязывать объем деятельности по регулированию с источниками финансирования (т.е. с платежами промышленных предприятий).

5.2.3 Текущие расходы, не связанные с персоналом

Текущие расходы, не связанные с персоналом, обычно рассчитать сложнее, чем расходы на персонал. Часто их оценивают, используя данные за предыдущие годы. Во многих странах, включая Австралию, Канаду и Нидерланды, для бюджетного планирования экологических инспекций используют данные за предыдущие годы (см. **Приложение 5**). В качестве альтернативы можно проводить расчет прогнозных затрат. Этот подход обычно позволяет получить более точные данные, но он требует больше времени, чем подход на основе коэффициентов расчета затрат. В большинстве рассматриваемых стран используют комбинацию этих двух подходов.

В Нидерландах, например, решения по бюджету водной инспекции принимаются на основе анализа данных за предыдущие годы, оценки необходимого бюджета для осуществления текущего объема деятельности и оценки предполагаемых изменений в основных сферах деятельности. Это позволяет оценить разрыв между объемом ресурсов, необходимых для решения уставных задач, и доступными ресурсами. В Норвегии органы регулирования проводят простую оценку затрат, а затем корректируют эту оценку, чтобы уложиться в пределы установленного бюджета. В Великобритании бюджетный процесс начинается с определения базового уровня затрат за предыдущий год. Затем этот уровень корректируют в зависимости от объема деятельности и новых задач, связанных с изменениями в законодательстве и с организационными изменениями (например, с реструктуризацией).

5.2.4 Планирование капитальных инвестиций

В различных странах имеются самые разнообразные потребности в капитальных вложениях. К ним обычно относят приобретение основных фондов длительного пользования (период использования этих фондов превышает обычный финансовый период или один год). Потребности в капитальных инвестициях, которые включают также расходы на замену оборудования, отработавшего свой срок, эксплуатационные затраты и расходы на подготовку персонала по работе с новым оборудованием, рассчитывают и включают в структуру бюджета.

Ниже приводятся примеры капитальных расходов, которые требуются для эффективной реализации программ обеспечения соблюдения законодательства:

- центральные и региональные лаборатории обеспечивают надежный анализ образцов и занимаются прикладными исследованиями;
- офисные помещения для размещения центральных и региональных подразделений (срочные арендные договоры, долгосрочная аренда или непосредственная покупка/строительство зданий и сооружений);
- компьютеры для выполнения административных задач, для обработки информации и для связи;
- транспортные средства для выезда на объекты;
- другие предметы длительного пользования, такие как библиотеки, мебель, оборудование для инспекций/отбора проб, типографское оборудование и оборудование для образовательных целей.

Хотя бюджет капитальных расходов принципиально отличается от текущего бюджета, многие правительственные структуры не готовят и не используют отдельные бюджеты для капитальных расходов. В то время как для текущего бюджета необходимо обеспечение постоянного баланса поступлений и расходов, бюджет капитальных расходов может быть и "дефицитным". Бюджеты можно использовать для определения механизмов долгосрочного финансирования (т.е. для использования заемного капитала). На практике планирование капитальных инвестиций могут осуществлять на пять лет вперед (Чешская Республика), на три года вперед (Болгария), с использованием долгосрочной скользящей программы (Нидерланды) или ежегодно (Польша). Использование долгосрочного планирования также способствует стабильности деятельности по регулированию, если новые задачи при этом определяются своевременно и существует возможность проявления определенной гибкости.

5.2.5 Разрешение проблем, связанных с "новыми задачами"

Инспекциям часто приходится сталкиваться с новыми обязанностями. Решению таких проблем в отдельных странах посвящен данный раздел. Большая часть новых обязанностей связана с изменениями в законодательстве. Мы будем рассматривать в основном новые обязанности, общие для всех стран, связанные с многосторонними экологическими соглашениями или с законодательством Европейского Сообщества (как в странах-членах ЕС). "Новые" задачи могут также быть связаны с чрезвычайными ситуациями. Если эти чрезвычайные ситуации невелики по масштабам и возникают часто, то их можно считать предсказуемыми и включать в общий процесс управления. Тем не менее, существуют и масштабные чрезвычайные ситуации, которые невозможно предсказать, но которые приводят к серьезному (хотя и временному) повышению рабочей нагрузки на экологические инспекции.

В качестве примеров наиболее важных "новых задач" можно указать следующие:

- увеличение нагрузки в странах-членах ЕС в связи с разрешениями и инспекционными проверками для объектов, на которые распространяются требования Директива по интегрированному контролю и предупреждению загрязнения (ИРПС – см. Вставку 7);
- новые подходы, потребность в дополнительных знаниях и навыках и взаимодействие с новыми институтами для выполнения Директивы Севезо;
- безотлагательные действия в связи с ликвидацией последствий аварии танкера "Престиж" в Испании.

Различные страны по-разному реагируют на новые проблемы. В Нидерландах и в Великобритании проводят систематический анализ новых задач, основываясь на прошлом опыте и прогнозируемых потребностях. Результаты такого анализа находят свое отражение в бюджетных предложениях. Финляндия заявляет, что такая оценка является обязательным требованием для органа регулирования. В некоторых странах проводят переоценку бюджетных потребностей в связи с мерами по разрешению конкретных проблем. Так было в Словении в связи с преобразованиями и внедрением законодательства ЕС.

Вставка 7. Разрешение проблем новых административных обязанностей, связанных с режимом ИРПС

Страны представили информацию по разным подходам для выполнения новых административных обязанностей, связанных с режимом интегрированного контроля и предотвращения загрязнения, который был введен в ЕС в 1996 г.:

- продление сроков для подачи заявок на выдачу разрешений – переход от конкретных предельных сроков для индивидуального объекта к общим предельным срокам для отдельного сектора;
- привлечение инспекторов для помощи в работе с разрешениями – это может оказаться полезным не только для сокращения их текущей рабочей нагрузки, но иногда это может также облегчить проверки соблюдения условий разрешения, что может повысить эффективность инспекционных проверок²²;
- приглашение сторонних квалифицированных экспертов – например, консультантов или зарубежных инспекторов/специалистов по работе с разрешениями – для участия в работе с разрешениями и в проведении инспекционных проверок. Однако в данном случае органы регулирования рискуют упустить возможности для развития своего собственного кадрового потенциала;
- увеличение сроков продления разрешений, сокращение расхода времени на инспектирование объектов, увеличение периода времени между инспекционными проверками и концентрация усилий на объектах высокого риска (объектов с высоким уровнем воздействия на окружающую среду).

²² Очевидно, при этом существует определенный риск, поскольку одно и то же лицо работает с разрешениями и проводит инспекционные проверки (то есть сокращаются возможности для перекрестной проверки).

Такие меры распространяются также и на решение проблем, связанных с общим дефицитом бюджета/ресурсов (см. Главу 5). При этом сокращение объема работ в рамках процесса повышения эффективности не должно подрывать выполнение своих обязанностей экологической инспекцией и снижать степень безопасности окружающей среды.

5.2.6 Непредвиденные новые задачи

Тем не менее, могут возникнуть проблемы, при которых новые задачи возникают "непредсказуемо", и их выполнение необходимо обеспечить в рамках бюджета на текущий год. По сведениям, представленным Чехией, в этой стране подобное увеличение бюджета недопустимо и поэтому расходы на выполнение новых задач необходимо интегрировать в уже существующую структуру запланированных расходов. При этом существует возможность резервирования средств на "непредвиденные расходы/аварийные ситуации".

Помимо этого в некоторых странах (например, в Финляндии или Ирландии) от владельцев предприятий требуется обеспечение доступности средств для компенсации экологического ущерба, включая ликвидацию последствий аварий, выведение предприятий из эксплуатации и регулирование долгосрочных последствий деятельности предприятий (загрязненные земельные участки или места размещения отходов). Объем необходимых средств оценивают сторонние специалисты (консультанты), а результаты подготовленных ими обзоров публикуются и анализируются компетентными органами.

5.3 Утверждение бюджетов

Экологические инспекции обладают разными возможностями влияния и уровнем свободы действий в процессе планирования и утверждения бюджетов (см. Приложение 7). В некоторых странах это ограничивается выделением бюджетных ассигнований министерством финансов. В других странах в рамках бюджетного процесса запрашивается информация о потребностях, хотя решения по бюджету все же принимает правительство. Как уже отмечалось ранее, инспекции могут также самостоятельно обеспечивать финансовые поступления, что дает им определенный уровень независимости от центральных бюджетов.

Примеры конкретных стран показывают некоторые различия среди вовлеченных в определение бюджета сторон, однако существует и немало общих элементов. Обычно определение структуры бюджета начинают с первоначальной оценки будущих потребностей. Во всех случаях на следующем этапе министерство охраны окружающей среды (или аналогичное государственное учреждение) обсуждает бюджет, вносит в него поправки и потенциально утверждает. Это происходит и если орган контроля является структурным подразделением министерства, и если он является независимым учреждением, подотчетным министерству. Затем бюджет этого органа включается в общий бюджет министерства и подлежит утверждению министерством финансов, правительством и парламентом. В представленных странами ответах роль министерств финансов не всегда четко определена, некоторые страны указывают, что министерство может принимать значительное участие в обсуждении бюджетов контрольно-надзорных органов.

Интересный пример процесса определения бюджета можно наблюдать в Нидерландах, где используются две параллельные процедуры ("сверху – вниз" и "снизу – вверх"). В рамках процесса "сверху – вниз", парламент устанавливает приоритеты и определяет бюджеты для деятельности министерств (в настоящее время практически по всем статьям происходят бюджетные сокращения). Министерства сами ищут возможности для распределения нагрузки в тех случаях, когда это возможно. Параллельно с этим различные отделы министерств (включая инспекции) определяют и утверждают свои бюджеты (подход "снизу – вверх"). Если при этом возникают противоречия между разнонаправленными подходами, то возникающие проблемы решают за счет корректировки приоритетов, а иногда за счет перераспределения бюджетных средств или за счет утверждения дополнительного бюджета.

Если поступает запрос на увеличение бюджета, но при этом может быть достигнуто соглашение по меньшему, чем требовалось, объему дополнительных средств, то в ходе утверждения бюджета часто проводятся неформальные (а иногда и формальные) переговоры (об этом, например, сообщила Мальта). В некоторых случаях министерство проводит анализ таких запросов с привлечением независимых экспертов и изучает возможности для повышения эффективности, что позволит сократить требуемые средства до величины, обеспечивающей выполнение растущего объема работ.

Уровень гибкости при корректировке утвержденного бюджета может отличаться. В некоторых случаях (например, в Норвегии) утверждается общая сумма, а орган контроля по своему усмотрению может перераспределять средства между различными бюджетными статьями. В других странах утверждаются конкретные суммы по бюджетным статьям, так что для перераспределения средств между ними контрольному органу потребуется внешнее утверждение (например, в Польше).

Описанный выше процесс – это "рациональный" взгляд на утверждение бюджета. Но ресурсы всегда ограничены, так как государственный бюджет имеет и другие приоритетные статьи расходов. Конкуренция может происходить в рамках министерства охраны окружающей среды, а также в рамках правительства в целом. В таком случае предпринимаются шаги для достижения разумного компромисса.

Политический контекст может выходить за рамки охраны окружающей среды, особенно тогда, когда в предвыборных программах выдвигается лозунг резкого сокращения правительственных затрат. Например, Агентство по охране окружающей среды Дании работает в условиях сокращенного бюджета после недавней смены правительства. В Испании политический контекст имеет большое значение для региональных органов власти. В Словении роль ограничителя играет сохраняющийся на постоянном уровне объем правительственных расходов, а в Болгарии такую роль играют ограничения, установленные Международным валютным фондом. Тем не менее, политические приоритеты могут сыграть и позитивную роль. Широкое политическое давление в странах-членах и в странах-кандидатах в члены ЕС в пользу повышения уровня приоритетности вопросов охраны окружающей среды привело к повышению статуса экологических инспекций при принятии решений о бюджетных расходах правительств этих стран.

5.4 Распределение средств

Ресурсы экологических инспекций распределяются между различными видами деятельности в зависимости от характера инспекций (см. Раздел 2.2). Для каждого конкретного направления выделяемые средства идут на оплату труда сотрудников, на приобретение оборудования, капитальные инвестиции, на покрытие текущих расходов и т.д. Примеры распределения бюджетных средств показаны на Рисунках 2.1a и 2.1b для Нидерландов и Великобритании соответственно. Кроме того, в Приложениях приводятся конкретные примеры для различных стран и соответствующие пояснения.

5.4.1 *Распределение средств на конкретные направления деятельности*

Анализ распределения средств на конкретные направления деятельности показывает, что, как правило, наиболее важной составляющей являются инспекционные проверки, а за ними уже следуют мониторинг и (в некоторых случаях) работа с разрешениями. Многие органы не привели данных по расходам на работу с разрешениями, поскольку они занимаются в основном контрольной деятельностью. Такая ситуация наблюдается в Польше, Испании и Словении, где работа с разрешениями проводится отдельными учреждениями. Некоторые ведомства в значительной степени концентрируют свои усилия на одном направлении деятельности (в Словении на инспекционные проверки расходуется 90% бюджета), в то время как в других странах (например, в Нидерландах) расходы распределяются более равномерно между широким кругом направлений деятельности.

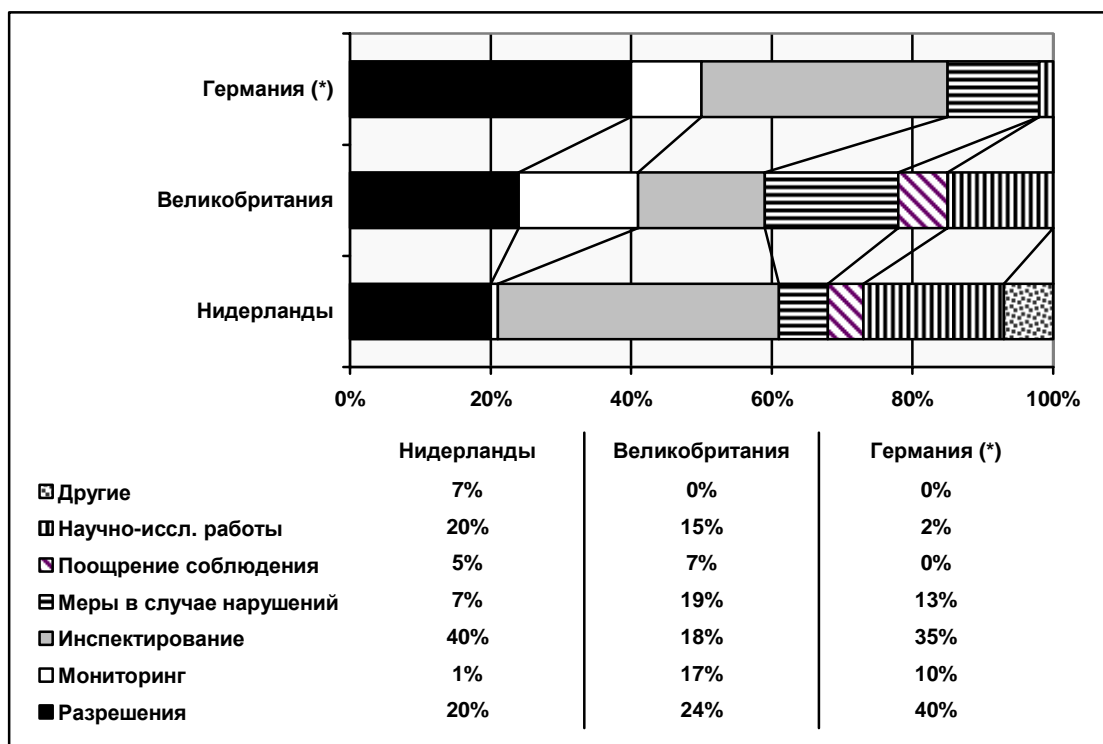
Для объемов расходов на мониторинг характерны значительные различия, на их долю приходится существенная часть в Болгарии и Польше, но лишь незначительная часть в Нидерландах (Рисунок 2a). Расходы на мониторинг зависят от следующих факторов:

- проводится ли мониторинг экологической инспекцией или же отдельным институтом;
- имеется ли уже действующая инфраструктура;
- обязаны ли компании проводить значительную часть мониторинга собственными силами.

Природоохранное законодательство многих стран ОЭСР возлагает обязанности по проведению мониторинга на загрязнителей, причем в законодательстве достаточно четко сформулированы требования к видам мониторинга и информации, которую необходимо предоставлять экологическим инспекциям. Это является практическим применением принципа "загрязнитель платит", а также помогает передать сторонним организациям часть работ (см. также Главу 6). В тех случаях, когда используется такая система, можно ожидать сокращения роли государственных программ мониторинга. Тем не менее, на данном этапе затраты на мониторинг увеличиваются в новых странах-членах ЕС, равно как и затраты на работу с разрешениями, инспекционную деятельность и меры правоприменения, что связано с реализацией природоохранного законодательства ЕС (*acquis communautaire*).

Не всегда существует четкое разграничение между контрольной деятельностью и мерами реагирования на нарушения: хотя инспектора Великобритании и Нидерландов серьезно вовлекаются в диалог с промышленностью и в консультации по действиям в случае нарушений, в Нидерландах это считается компонентом контрольной деятельности, а в Великобритании – компонентом мер реагирования на нарушения. Отчасти это связано с системой учета рабочего времени в Великобритании и административными платежами.

Рисунок 2. Распределение бюджетных расходов природоохранных контрольно-надзорных органов между различными направлениями деятельности



5.4.2 Тенденции финансирования

Если рассматривать более детализированные примеры для конкретных стран, то становится очевидным, что большая часть бюджетных средств расходуется на персонал. В нескольких странах, например, в Болгарии, Ирландии и Великобритании, расходы на персонал лишь немного ниже половины всего бюджета, а в Польше доля этих расходов достигает 82%. В большинстве бюджетов значительная часть расходов приходится также на другие административные расходы.

Для капитальных расходов характерны более серьезные различия. В Великобритании на их долю приходится 25% бюджета, а в Ирландии эти расходы заметно ниже. Но это может отражать, соответственно, более высокий уровень расходов агентства в секторе водного хозяйства и противопаводковых мероприятий по сравнению с расходами в секторе регулирования промышленных предприятий. Интересно также отметить, что значитель-

ными статьями расходов могут быть расходы на другие направления деятельности, например, в Агентстве по охране окружающей среды Ирландии 20% расходов отводится на научно-исследовательские работы. Агентство финансирует ряд исследовательских проектов, которые ежегодно выполняются университетами и внешними консультантами.

Уровень расходов также зависит от стадии развития экологической инспекции. Устоявшаяся экологическая инспекция расходует меньше средств на капитальные инвестиции, и эти расходы остаются постоянными, поскольку лаборатории, транспорт и мониторинговое оборудование уже закуплены и эксплуатируются. С другой стороны, развивающиеся экологические инспекции могут расходовать большую часть своих средств на капитальные расходы, особенно если стоимость рабочей силы в стране ниже, чем в среднем для стран ОЭСР. Например, в ряде стран капитальные расходы существенным вопросом не считаются, так, в Норвегии они считаются "минимальными", а в Финляндии для них не предусмотрено отдельной бюджетной статьи. Одним из важных элементов бюджетного планирования для капитальных расходов является учет амортизации основных фондов в структуре общего бюджета, такие показатели могут существенно отличаться в зависимости от характера этих фондов (например, в Ирландии).

Две страны отметили значительные расходы в категории "другие". В Нидерландах это связано с отчетностью и коммуникационной деятельностью, а в Польше – с обслуживанием и модернизацией лабораторий.

Кроме того, экологические инспекции могут использовать основные фонды сторонних организаций (например, транспорт или мониторинговое оборудование). Это может быть эффективным использованием средств, хотя в каждом конкретном случае необходимо анализировать периодичность использования, текущую стоимость и т.д. Использование фондов сторонних организаций может проводиться на основе долгосрочных рамочных контрактов или в определенных случаях на основе разовых краткосрочных контрактов, если возникает потребность в специализированных услугах. Таким подходом пользуется Отдел экологической инспекции правительства Фландрии (Бельгия) (см. также Главу 6).

5.5 Стратегии защиты бюджетных предложений в процессе утверждения бюджета

5.5.1 Подготовка четко обоснованных бюджетных предложений

Подготовка четко обоснованных бюджетных предложений – это первый шаг для защиты от возможного сокращения бюджета. В этом отношении бюджетное предложение должно отражать:

- общий объем работ и расходы на ключевые ресурсы;
- распределение бюджетных расходов по задачам;
- положительный эффект от предоставляемых обществу услуг;

- сравнение расходов с данными за предыдущие годы (а иногда и с затратами на аналогичную деятельность в других агентствах).

Обычно бюджетное предложение сопровождается краткой информацией о целях экологической инспекции, ее задачах и обязанностях, о планах повышения эффективности и о достижениях за предыдущий год. Если используется бюджетное планирование, ориентированное на конечный результат, то к бюджетному предложению необходимо приложить соответствующие показатели результативности деятельности. Для защиты от возможных бюджетных сокращений особенно важно подчеркнуть положительный эффект мер обеспечения соблюдения природоохранного законодательства (см. Вставку 8).

5.5.2 Создание предпосылок и уверенности в эффективном исполнении бюджета²³

Основой защиты от возможных бюджетных сокращений является предоставление заинтересованным сторонам (включая министерства охраны окружающей среды и министерства финансов) доказательств того, что экологическая инспекция будет эффективно исполнять свой бюджет. Для этого требуются адекватные процедуры закупок и финансового учета. Это относится не только к расходам на оборудование, но и к распределению рабочего времени сотрудников, поскольку именно на персонал приходится большая часть расходов. В рассматриваемых странах были разработаны различные подходы, чтобы продемонстрировать должную дисциплину исполнения бюджета (см. Приложение 8). Ниже приводятся некоторые примеры:

- установление целевых показателей для оценки финансовой результативности;
- предоставление отдельным менеджерам полномочий и обязанностей по выполнению конкретных бюджетных функций;
- ограничение полномочий по распределению средств, выплате пенсий и заработной платы, возврату кредитов и по другим расходам узким кругом высших должностных лиц;
- меры финансовой дисциплины по управлению проектами в связи со строительными программами и проектами с участием консультантов;
- использование современных компьютерных систем финансового учета, программных средств учета основных фондов для укрепления внутреннего финансового контроля;
- детализированные процедуры для привлечения консультантов.
- регулярный анализ периодической и годовой финансовой информации и отчетов, отражающих показатели финансовой деятельности по исполнению бюджета на уровне Совета директоров.

²³ См. "Good Practices of Public Environmental Expenditure Management in Transition Economies", OECD (2003).

Вставка 8. Показатели результативности программ обеспечения соблюдения законодательства

Показатели результативности программ обеспечения соблюдения законодательства могут помочь продемонстрировать социальную значимость деятельности правительственных структур, они помогают оценить используемые подходы и скорректировать их в зависимости от изменяющихся условий. Такая коррекция проводится с целью повышения результативности и эффективности программ. Показатели деятельности – важный элемент внешней и внутренней подотчетности. Демонстрируя эффективность деятельности и полученные результаты, предоставляя политически релевантную, аналитически обоснованную и измеримую информацию, можно обеспечить общественную и политическую поддержку для программ обеспечения соблюдения законодательства. Несмотря на различия в используемых подходах и в терминологии, в применении показателей в разных странах имеется ряд сходных черт.

Природоохранные ведомства часто используют экологические показатели для измерения "конечного результата", т.е. состояния окружающей среды или изменений в этом состоянии. Тем не менее, подобные показатели "конечного результата" сами по себе не позволяют оценить результативность деятельности по контролю соблюдения законодательства, поскольку на качество окружающей среды могут влиять другие факторы, не связанные с деятельностью природоохранных контрольно-надзорных органов.

В большинстве стран оценивают потенциал или ресурсы контрольно-надзорных органов или объем работ. Эти показатели называют показателями "ресурсов" и "деятельности". К показателям "ресурсов" относятся численность инспекторов или бюджет контрольно-надзорного органа, а к показателям "деятельности" – количество инспекционных проверок или мер правоприменения.

Хотя такие показатели используются довольно часто, они имеют определенные ограничения. Эти показатели не позволяют учесть новые подходы для помощи или стимулирования. Они не могут позволить оценить прогресс в достижении целей охраны окружающей среды или в разрешении экологических проблем в результате осуществления программы контроля соблюдения законодательства в целом. Кроме того, при помощи этих показателей невозможно оценить: уровень и длительность нарушений; серьезность неудобств, ущерба и аварий; влияние на здоровье человека; конкретные объемы сокращения выбросов; и позитивные и негативные изменения в организации или в поведении компаний.

Чтобы преодолеть эти ограничения, некоторые страны приступили к осуществлению программ, использующих показатели "промежуточных результатов" в качестве дополнительных индикаторов изменения поведения субъектов экологического регулирования в результате мер контроля и поощрения соблюдения законодательства. Эти показатели могут включать: количество и типы мер реагирования по результатам инспекционных проверок, уровень соблюдения и реальное влияние мер по обеспечению соблюдения законодательства на изменения в состоянии окружающей среды. Изменение концентраций загрязняющих веществ в компонентах окружающей среды в результате конкретного мероприятия также можно рассматривать как показатель "промежуточного результата", хотя во многих случаях соответствующую причинно-следственную связь установить трудно.

Ни один из этих видов показателей нельзя использовать изолированно. Для более адекватной оценки эффективности и результативности программ контроля соблюдения законодательства необходимо параллельно использовать разные показатели: "ресурсов", "работ" и "промежуточных результатов". Комплексный анализ и представление этих показателей может дать необходимую всестороннюю информацию органам управления и политическим руководителям, и эта информация будет отвечать различным целям и потребностям широкого круга заинтересованных сторон.

Некоторые страны используют определение стандартных базовых показателей для сравнения использования ресурсов, затрат и деятельности на национальном (например, в рамках федеральных структур или для различных муниципальных образований) или же на международном уровнях. Такой подход может включать сравнение количества инспекционных проверок в год для конкретного сектора или на одного инспектора, количество инспекторов, расход времени на одну инспекционную проверку объекта, расход времени на оформление одного разрешения и т.д. Деятельность организации в течение определенного года может использоваться в качестве отправной точки для установления целевых показателей на будущие годы, чтобы способствовать повышению эффективности.

5.5.3 Привлечение внешних аудиторов

Многие страны отметили важность проведения внешнего аудита (например, Болгария и Польша). Основная функция внешнего аудита состоит в том, чтобы обеспечить доверие управлению бюджетными средствами в экологической инспекции со стороны внешних по отношению к экологической инспекции сторон (природоохранное министерство/ведомство, правительство в целом, промышленность, общественность и т.д.). Это важно, чтобы обеспечить утверждение бюджетов в будущем, поскольку позволяет организации получить репутацию ответственного учреждения.

Кроме того, аудит можно использовать в превентивных целях для демонстрации наличия проблем с финансированием (т.е. в случае недостатка средств для выполнения конкретных задач). Таким образом, аудит обеспечивает независимое мнение в поддержку запросов о дополнительном финансировании в случае бюджетного дефицита, к которому скорее прислушаются скорее, чем к мнению самой экологической инспекции, если бы она обратилась за дополнительным финансированием.

Кроме того, внешний аудит может использоваться для оценки эффективности деятельности и для оценки реальной потребности в увеличении бюджета. Так, например, делают в Нидерландах, где Министерство охраны окружающей среды и обустройства территорий (VRROM) привлекает внешних консультантов для оценки запросов местных властей об увеличении бюджетов.

5.6 Основные уроки международной практики

В течение последних двух десятилетий в странах ОЭСР внедрили новую модель бюджетного управления, основанную на бюджетном планировании, ориентированном на результативность работы. Эта модель направлена на создание более устойчивой и непосредственной связи между распределением бюджетных ресурсов и результативностью в достижении поставленных целей. В странах с переходной/развивающейся экономикой особым ограничивающим фактором для внедрения бюджетного планирования, ориентированного на результативность работы, может служить дефицит квалифицированных менеджеров. Для внедрения новой модели бюджетного планирования в этих странах необходимо обеспечить выполнение ряда предварительных условий:

- поддержание устойчивой бюджетной деятельности;
- обеспечение финансовой дисциплины;
- создание грамотной системы разработки и исполнения бюджета;
- использование эффективных методов учета и отчетности;
- тесная координация действий центрального бюджетного ведомства и других правительственных ведомств.

Результаты обзора показывают, что для эффективного бюджетного планирования в экологических инспекциях требуется тщательное прогнозирование потребности в ресурсах (как для текущей деятельности, так и для капитальных инвестиций), определение "новых задач" и резервирование средств для непредвиденных расходов, а также учет реальных бюджетных ограничений.

Во многих странах, включая Австралию, Канаду и Нидерланды, при планировании бюджетов экологических инспекций используют данные за предыдущие годы и на их основе проводят оценку затрат. В качестве альтернативы можно рассчитывать прогнозные затраты. Такой подход, как правило, более точен, но требует больше времени. В большинстве рассматриваемых стран используют комбинацию этих двух подходов. В некоторых странах производят корректировку расчетных затрат на обеспечение соблюдения с учетом установленных бюджетных ограничений.

Анализ реального распределения бюджетных средств показал, что их большая часть расходуется на финансирование основной деятельности инспекций (работа с разрешениями, инспекционные проверки, мониторинг выбросов/состояния окружающей среды), и гораздо меньше средств расходуется на помощь в обеспечении соблюдения законодательства, меры правоприменения, научно-исследовательские работы и подготовку персонала. Большинство агентств, в ведении которых находятся экологические инспекции, указывали на наличие бюджетных ограничений и лишь немногие из них отметили, что обладают достаточными средствами и могут работать спокойно.

Кроме того, между различными странами существуют также различия в сроках, на которые рассчитывают и планируют бюджет: в некоторых странах планируют лишь на краткосрочную перспективу, а в других – на более долгосрочную, но при этом планы регулярно корректируются, чтобы учесть новые изменения и получить возможности для определения "новых задач", их оценки и для осуществления соответствующих мер. Новые задачи могут быть связаны с требованиями законодательства (их легче прогнозировать) или же могут быть связаны с чрезвычайными ситуациями.

Как правило, наиболее значительную часть текущих расходов составляют расходы, связанные с персоналом, и поэтому очень важно учитывать переменные факторы, от которых зависят эти затраты (например, типы инспекционных проверок, продолжительность и регулярность проверки объектов, расход времени на выполнение других обязанностей и т.д.). Если такие переменные известны, то определение необходимой штатной численности подразделений экологической инспекции будет относительно простым делом. Текущие расходы, не связанные с персоналом, обычно определить сложнее, для их оценки часто используют данные за предыдущие годы.

Хотя многие правительственные структуры не используют отдельные бюджеты для капитальных и текущих расходов, дополнительная оценка потребностей в капитальных ресурсах могла бы повысить эффективность. Капитальные расходы планируют на 5 лет вперед (Чешская Республика), на 3 года вперед (Болгария), в рамках долгосрочной скользящей программы (Нидерланды) или ежегодно (Польша). Долгосрочное планирование

также позволяет использовать заемный капитал для покрытия капитальных расходов экологических инспекций, что может обеспечить более справедливое распределение нагрузки на различных налогоплательщиков в течение более продолжительного времени.

Подходы к выделению финансирования экологических инспекций из государственного бюджета в рассматриваемых странах существенно отличаются. Поскольку экологические инспекции конкурируют за финансовые ресурсы с другими государственными организациями, а решения о распределении бюджетных расходов часто принимаются на основе политических приоритетов, во многих странах существуют проблемы обеспечения адекватного представления о положительном эффекте деятельности среди представителей государственных органов, отвечающих за принятие бюджетных решений.

Многие страны отмечают необходимость проведения внешнего аудита, который является чрезвычайно важным элементом не только для обеспечения более высокого уровня доверия к управлению бюджетными средствами, но и для повышения уровня доверия со стороны промышленности и заинтересованной общественности. Аудит можно использовать в превентивных целях, чтобы продемонстрировать наличие проблем с финансированием – т.е. в случае недостатка средств для выполнения конкретных задач. Внешний аудит может использоваться для оценки эффективности деятельности и для оценки реальной потребности в увеличении бюджета.

На основе анализа международной практики можно сделать и другие выводы:

- бюджетное планирование становится все более тесно связанным с планированием работ; это способствует более эффективному распределению рабочего времени и ресурсов на различные направления деятельности;
- экологические инспекции анализируют опыт систематического бюджетного дефицита и его причин в прошлом для разработки планов действий на случай непредвиденных ситуаций;
- для улучшения бюджетного планирования используют раннюю оценку потребности в дополнительных ресурсах. Одним из образцов лучшей практики является отслеживание возможных изменений в структуре регулирования, изменений в характере субъектов экологического регулирования и возможных "новых задач".

6. РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С БЮДЖЕТНЫМ ДЕФИЦИТОМ

В предыдущих главах рассматривались источники финансирования, были представлены подходы к управлению ресурсами, которые могут использоваться в программах обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Но экологические инспекции очень часто сталкиваются с дефицитом финансирования, когда имеющихся ресурсов недостаточно для достижения программных целей. В этой главе рассмотрены несколько возможных вариантов, используемых экологическими инспекциями для разрешения проблем, связанных с бюджетным дефицитом. Примеры традиционных и новых подходов, которые используются в различных странах для разрешения этих проблем, представлены в **Приложении 11**.

Независимо от того, какой конкретный подход изберет экологическая инспекция для достижения требуемых результатов, каждый из этих подходов требует политической поддержки и законодательных изменений. Скорее всего, необходимую политическую поддержку можно будет обеспечить только в том случае, если есть возможность продемонстрировать реальный положительный эффект программ экологической инспекции для окружающей среды, экономики и общества в целом.

6.1 Перераспределение средств

Одним из первых шагов для преодоления бюджетного дефицита может быть перераспределение средств (т.е. корректировка расходов) между различными задачами экологической инспекции. Это означает установление приоритетов для направлений деятельности, часто связанных с определенными законодательно установленными обязанностями. Хотя опыт различных стран в этом отношении различен, в случае бюджетного дефицита инспекции явно отдают предпочтение выполнению задач, которые связаны с обязанностями четко установленными законодательством, или, другими словами, с обязанностями, в выполнении которых экологическая инспекция обладает минимальной гибкостью. При этом часто сокращается объем работ в тех сферах, где существует большая свобода действий. В Финляндии, например, в случае бюджетного дефицита, наиболее приоритетным направлением становится работа с разрешениями, а инспекционные проверки и мониторинг рассматривают как второстепенные направления. В Бельгии была разработана специальная иерархия приоритетов, чтобы перераспределять средства между различными задачами возможно более эффективным и прозрачным образом (см. Вставку 9).

Оценку относительной приоритетности также проводят для установленных требований общего характера (например, для типов и регулярности инспекционных проверок). Если не предусматриваются жесткие требования к частоте и порядку проведения инспекционных проверок, то имеющиеся финансовые ресурсы будут выделены на инспектиро-

вание приоритетных предприятий, а другие предприятия станут инспектироваться в упрощенном порядке или менее часто. Не закрепленная законодательно деятельность, как, например, деятельность в сфере образования и поощрения соблюдения законодательства, в случае бюджетного дефицита осуществляется реже или приостанавливается. Такое решение является наиболее простым, хотя отсутствие определенных работ в течение длительного периода времени может негативно повлиять на соблюдение природоохранного законодательства и привести к необходимости увеличения расходов на обеспечение соблюдения законодательства в будущем.

Вставка 9. Определение относительной приоритетности при перераспределении задач во Фландрии (Бельгия).

Отдел экологической инспекции правительства Фландрии на своем опыте установил, что даже очень тщательно подготовленный план не может гарантировать, что реальный объем работ не будет превышать запланированного. Поэтому в ходе реализации плана необходимо устанавливать приоритеты. Относительную приоритетность различных работ определяют с использованием следующих критериев:

Воздействие на окружающую среду: Насколько серьезный ущерб будет нанесен окружающей среде и/или здоровью населения, если Отдел экологической инспекции не выполнит (немедленно) этой задачи?

Предельные сроки: Установлены ли предельные сроки или их устанавливает сам Отдел экологической инспекции?

Доступные ресурсы: Имеются ли достаточные финансовые ресурсы, квалифицированный персонал и материальные ресурсы для надлежащего выполнения данных работ или поручений?

Иерархия задач или клиент: Какого рода задачи или поручения выполняются, или кто является клиентом?

На основе этих критериев задачи группируют следующим образом:

Наивысший приоритет: задачи и поручения, которые должны выполняться немедленно. Выполнение всех остальных задач и поручений приостанавливается до завершения относящихся к наиболее приоритетным;

Очень высокий приоритет: задачи и поручения, которые подлежат обязательному выполнению в установленные сроки;

Высокий приоритет: задачи и поручения, которые должны выполняться, но в случае необходимости их выполнение можно приостановить;

Низкий приоритет: задачи и поручения, которые не всегда могут выполняться из-за недостатка времени.

Реализация конкретных кампаний контроля соблюдения законодательства относится к категории высокоприоритетных задач. Инспекционные проверки в ответ на новую информацию или регулярные проверки получают более низкий приоритет, но меры реагирования на текущие события могут также оказаться высокоприоритетными. В кризисных ситуациях в случае необходимости внеочередной инспекционной проверки или экстренных действий в связи с изменяющейся (политической) ситуацией потребуется автоматически переоценить приоритеты и приостановить выполнение других запланированных работ.

Источник: 2002 Environmental Enforcement Report of the Environment Inspection Section.
http://www.mina.be/uploads/mhr_2002_ch03.pdf

Отдельные сотрудники (или группы) часто склонны переоценивать приоритетность выполняемых ими работ в рамках организации. Поэтому определение относительной приоритетности различных работ обычно производится на уровне высших руководителей (н.п., на уровне совета директоров или аналогичного органа), поскольку руководители отвечают за всю деятельность организации. После определения относительной приоритетности принятые решения, а также прозрачные и обоснованные причины этих решений, четко доводятся до сведения сотрудников до перераспределения заданий. Кроме того, об этом необходимо информировать другие правительственные органы, промышленность и НПО.

При пересмотре рабочих планов обычно вносятся коррективы в рабочие планы групп и отдельных сотрудников. Для некоторых сотрудников это будет означать перераспределение рабочей нагрузки, а для других – радикальное изменение выполняемых обязанностей, поскольку организация может решить приостановить отдельные работы и сконцентрировать ресурсы и персонал на других.

Высшие руководители должны представить четкие инструкции о необходимых изменениях. Кроме того, они могут вовлекаться в пересмотр рабочих планов основных групп, хотя большая часть работы по пересмотру рабочих планов будет проводиться менеджерами среднего звена в рамках консультаций со своими сотрудниками. Эти консультации нужны не для изменения уже принятых стратегических решений, а для того, чтобы обеспечить их практическую реализацию за счет изменения методов повседневной деятельности. В качестве одного из примеров такого подхода можно привести Агентство по охране окружающей среды в Великобритании, которое в течение определенного периода перераспределяло рабочие обязанности конкретных сотрудников на национальном и региональном уровнях, чтобы справиться с повышением рабочей нагрузки по инспектированию объектов в сфере обращения с отходами.

Тем не менее, важно отметить, что существуют определенные ограничения для пересмотра рабочих планов, особенно если орган регулирования выполняет широкий ряд функций. Сотрудников не всегда можно перебросить на другие направления деятельности, так как они могут не обладать необходимой квалификацией. И все же это может быть основным направлением перераспределения бюджета в таких странах, как Польша, где на оплату труда сотрудников приходится большая часть бюджетных расходов.

В некоторых случаях штатное расписание экологических инспекций устанавливается законодательно. В таких условиях сложно менять численность постоянных сотрудников, чтобы обеспечить выполнение повышенной рабочей нагрузки. Для решения проблемы нехватки штатных сотрудников часто используется практика привлечения сотрудников по краткосрочным/среднесрочным контрактам. В таких случаях инспекциям, прежде всего, необходимо решить ряд проблем, включая, например, предоставление подрядчикам полномочий на проведение инспекционных проверок частных предприятий и право требовать предоставления конфиденциальной информации коммерческими и государственными структурами.

Кроме того, экологической инспекции не следует концентрировать свои усилия на одном направлении деятельности за счет прекращения работ на других направлениях. Приостановка одного вида работ, допустим, регулярных инспекций, влияет на ситуацию в других сферах, приводя, например, к растущему числу жалоб. Более того, сокращение запланированных работ может привести к невозможности достижения поставленных целей.

6.2 Повышение эффективности

В качестве альтернативного или параллельного варианта при изменении рабочих планов менеджеры могут принять решение о повышении эффективности выполняемых работ (это обычно означает выполнение большего объема работ при тех же затратах или же достижение поставленных целей и соблюдение установленных стандартов при меньших расходах). Повышение эффективности считается одной из первых мер, которые следует использовать в случае бюджетных ограничений, причем в таких разных странах, как Болгария и Нидерланды.

Повышение эффективности становится первоочередной мерой при сокращении бюджета без предварительного уведомления. Тем не менее, такая стратегия может оказаться затруднительной в ситуации, когда сотрудники годами работают в условиях недофинансирования. В некоторых случаях можно предусмотреть внедрение более эффективных методов работы, но их применение ограничивается необходимостью первоначальных инвестиций (например, для информационных технологий), которые выходят за рамки текущего бюджета.

Как показывают результаты обзора, краткосрочного повышения эффективности можно добиться за счет различных методов:

- концентрация усилий на объектах высокого риска и на крупных нарушителях, или на таких объектах, для которых ожидается наибольший экономический эффект от мер воздействия, а также использование возможностей для объединения заданий или для группировки объектов инспекционных проверок по их географическому расположению;
- ограничение объема выездных инспекционных проверок (а, соответственно, и расхода времени и ресурсов) лишь теми объектами, контроль над которыми предполагается целями экологической инспекции;
- разработка стандартных процедур для инспекторов, работающих в полевых условиях;
- более широкое использование комплексных проверок (охватывающих различные компоненты окружающей среды), которые обычно более эффективны, чем проверки, охватывающие лишь один компонент окружающей среды;
- поиск синергизма с деятельностью других правительственных учреждений (органы регулирования, местные органы власти, полиция и т.д.) для проведения

совместных работ (например, совместные инспекционные проверки). Значительный потенциал в этой области связан с координацией работы экологических и санитарных инспекций (инспекций по охране труда).

К другим возможным вариантам, которые могут дать эффект в более долгосрочной перспективе, относятся:

- создание доступной и регулярно обновляемой базы данных по субъектам экологического регулирования и обеспечение адекватного управления информацией, что, например, может сократить расход времени инспекторов на анализ соблюдения в прошлом и на изучение конкретных объектов;
- инвестиции в развитие кадрового потенциала и в повышение технической квалификации персонала могут дать весьма значительный эффект в долгосрочной перспективе;
- сотрудничество с другими сторонами, которые могут облегчить работу органов регулирования – например, содействие неправительственным организациям (НПО) и широкой общественности для повышения их интереса к проблемам загрязнения и для информирования органов власти об этих проблемах. Другие стороны могут немало сделать, и им следует предоставить такую возможность²⁴.

Повышения эффективности не всегда можно добиться при использовании указанных выше методов; может потребоваться дополнительная подготовка персонала для улучшения методов работы (особенно в случае внедрения новых систем), как это делают в США. В Великобритании АООС постоянно стремятся повысить эффективность работы за счет реструктуризации, изменения используемых инструментов и т.д. Но в результате остаются лишь минимальные резервы для разрешения проблем, связанных с дефицитом бюджета (если такая ситуация предполагается) или же для выполнения новых задач, которые могут возникать в краткосрочной перспективе.

Следовательно, важно проводить анализ эффективности (либо внутренний, например, за счет создания системы учета рабочего времени, если такой системы ранее не было, либо внешний, например, с привлечением консультантов), чтобы определить, можно ли добиться повышения эффективности, и если "да", то каким образом. Опять-таки – это стратегическое требование к высшему руководящему звену, но руководители групп также обязаны искать возможности для повышения эффективности. Индивидуальные инспектора будут этим заниматься только при наличии соответствующих стимулов.

²⁴ Этот вариант представляет собой своего рода "обоюдоострый меч", поскольку более широкое участие НПО или общественности может вовлечь орган регулирования в углубленные дебаты/анализ по вопросам, не являющимся приоритетными для данного органа регулирования, что, в свою очередь, может привести к незапланированному использованию рабочего времени сотрудников и создать дополнительную нагрузку на бюджет.

И, наконец, следует отметить, что повышение эффективности – это не только целесообразные меры для разрешения проблем, связанных с бюджетными ограничениями. Это еще и рекомендуемый подход для общего управления охраной окружающей среды, когда усиление охраны окружающей среды можно обеспечить за счет тех же бюджетных средств. Основными инструментами для обеспечения эффективности программ являются подготовка персонала, укрепление потенциала, применение инструментов мониторинга и оценки.

6.3 Поощрение соблюдения законодательства как средство для сокращения бюджета

Поощрение соблюдения законодательства – это важный подход для помощи компаниям в принятии решений, позволяющих улучшить их экологические показатели. Этот подход имеет большое значение даже в отсутствие бюджетных ограничений. Но в случаях, когда бюджетные ограничения существуют, такой подход, пожалуй, становится жизненно важным, поскольку он может быть действенным средством для обеспечения положительного природоохранного эффекта.

Однако при этом для поощрения соблюдения законодательства могут потребоваться определенные предварительные инвестиции, чтобы сократить затраты на последующих стадиях. Некоторые действия могут вначале привести к повышению рабочей нагрузки. Это особенно справедливо для разработки систем мониторинга силами самих предприятий, которые сложно создать быстро, но которые могут обеспечить экономию средств, укрепление потенциала, улучшение доступа к информации, повышение уровня ответственности промышленных предприятий и, в конечном итоге, улучшение состояния окружающей среды.

В Европейском Союзе (ЕС) осуществление производственного контроля силами самих предприятий сейчас превратилось в распространенную и стандартную практику. Производственный контроль дополняется инспекционными проверками и анализом качества экологических данных для перекрестной проверки адекватности отчетности о выбросах, сбросах и образовании отходов, которая предоставляется компаниями. Например, крупные тепловые станции обязаны проводить непрерывный мониторинг отходящих газов (главным образом для определения содержания пыли, SO₂ и NO_x), регулярный анализ состава сточных вод и анализ отходов с тем, чтобы определить целесообразные методы их удаления. В последнем случае компании оплачивают услуги лабораторий, которые проводят анализы образцов.

Помимо мониторинга силами предприятий для сокращения затрат в краткосрочной перспективе успешно используют следующие меры:

- поощрение внедрения **систем экологического менеджмента (СЭМ²⁵)** или систем менеджмента безопасности (СМБ²⁶);

²⁵ Это могут быть общие системы экологического менеджмента или же формализованные/признанные системы, такие как схемы экологического менеджмента и аудита, и схемы, соответствующие стандарту ISO14001. Подзаконный акт ЕС по схемам экологического менеджмента и аудита (№ 761/2001) Европейского Парламента и Совета Европы, который разрешает добровольное участие организаций в Схеме

- разработка и внедрение программ “**раскрытия для общественности информации о нарушителях**”;
- разработка **рейтинговых** схем для промышленности, отражающих то, как показатели соблюдения требований, воздействия компании на окружающую среду и т.д. соотносятся с показателями других компаний;
- разработка **налогов и платежей, ориентированных на стимулирование предприятий**;
- реализация мер, обеспечивающих высокую **собираемость этих платежей и сопутствующих штрафов за нарушения**.

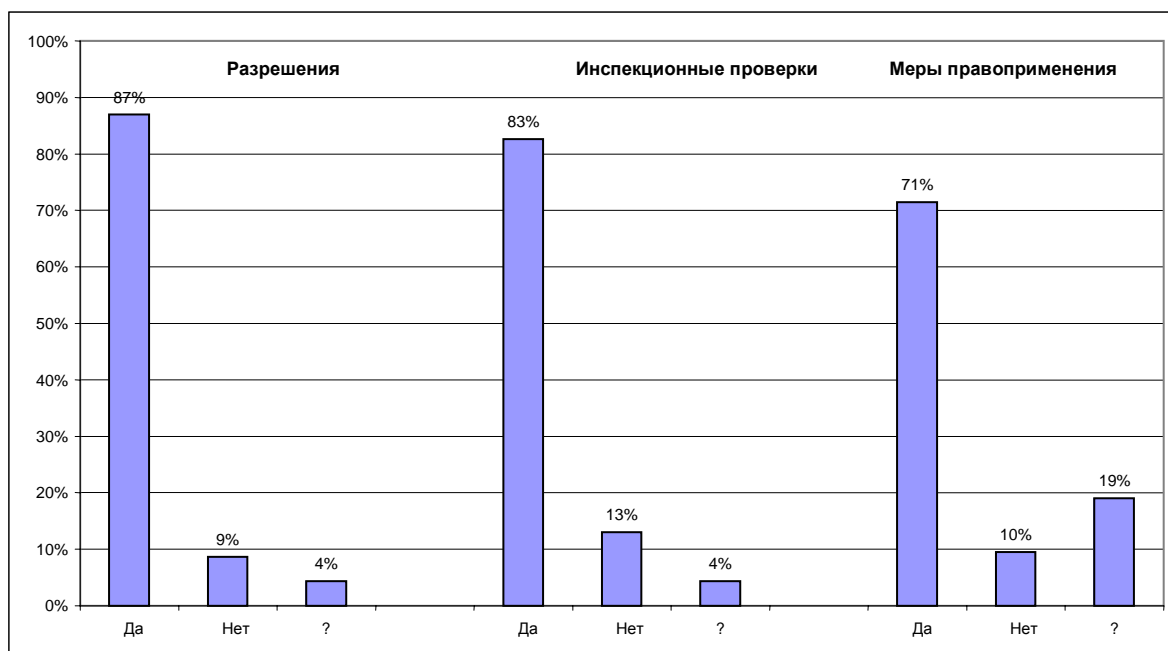
В частности, система экологического менеджмента (СЭМ) может помочь компаниям ускорить процесс выявления экологических проблем на своих предприятиях и поиска решений для их преодоления. В результате предприятия могут избежать проблем, связанных с несоблюдением законодательства или (по меньшей мере) сократить длительность периода несоблюдения. Помимо этого СЭМ повышает уровень контролируемости экологических аспектов деятельности, в системе менеджмента выявляются причины нарушений. У органов регулирования имеется возможность отказать в регистрации Схемы экологического менеджмента и аудита, если им известно об имеющихся нарушениях. Поэтому "обеспечение юридически подтвержденного соблюдения" часто рассматривается компаниями как серьезный аргумент в пользу внедрения надежной СЭМ.

Некоторые страны полагают, что СЭМ могут повысить качество заявок на предоставление разрешений и сократить расход рабочего времени на их оформление (хотя не все страны с этим согласны), ускорить процесс инспекционных проверок (хотя опять-таки не все с этим согласны, учитывая возрастание объема обрабатываемой документации), повысить степень соблюдения законодательства (и снова не все страны с этим согласны) и позволить сократить объем рабочей нагрузки на органы регулирования. На Рисунке 3 приводятся результаты обзора органов регулирования стран ОЭСР, посвященного этому вопросу. Большинство стран полагают, что СЭМ могут упростить работу с разрешениями, инспекционные проверки и меры правоприменения, хотя не все из них согласны с мнением о возможности сокращения расхода рабочего времени, поскольку при этом возрастает объем документации, которую необходимо обработать.

экологического менеджмента и аудита Сообщества, OJ L 114, 24/4/2001, можно найти на сайте http://europa.eu.int/comm/environment/emas/index_en.htm Информацию по стандарту ISO14001 см.: [EN ISO 14001:2004, <http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/index.html>; <http://www.tc207.org>]

²⁶ Например, системы, которые используются для реализации Директивы Севезо в ЕС.

Рисунок 3. Позволяют ли СЭМ ускорить работу с разрешениями, инспекционные проверки и меры правоприменения?



Источник: P ten Brink *et al.* (2003)

Кроме того, внедрение СЭМ формализует систему управления и стимулирует компанию к более широким мерам, выходящим за рамки конкретных требований регулирования. К таким мерам улучшения относятся: подготовка персонала, рабочие процедуры, мониторинг и т.д. (которые часто более эффективны на предприятиях, использующих СЭМ). Эти усовершенствования могут помочь в обеспечении соблюдения требований компанией и могут облегчить работу органов регулирования по оценке уровня соблюдения законодательства. И, наконец, подготовка экологических отчетов для общественности может повысить открытость компании. Каждый из этих факторов может повысить уровень соблюдения требований законодательства.

6.4 Привлечение дополнительных средств

Одним из возможных вариантов действий в случае бюджетных ограничений является поиск потенциальных источников дополнительного финансирования. В краткосрочной перспективе это часто бывает крайне сложно сделать, например, в условиях непредвиденного сокращения государственной поддержки. Очевидно, что руководители высшего звена могут вести переговоры по привлечению дополнительных средств из государственных источников, но этого часто очень сложно добиться. Если контрольно-надзорный орган финансируется только из одного источника (и если это обусловлено законодательными ограничениями), то у них попросту не будет выбора. В большинстве случаев подобные переговоры ограничиваются повышением финансирования в будущем.

В тех случаях, когда экологические инспекции или природоохранные ведомства обладают большей свободой действий в бюджетной сфере, их высшие коллегиальные органы управления могут рассмотреть вопрос об использовании дополнительных источников поступлений. Имеются различные примеры использования такого подхода:

- в Финляндии было принято стратегическое решение о привлечении дополнительных средств за счет платы за разрешения. Это считается важным решением для поддержки реализации Директивы по интегрированному контролю и предотвращению загрязнения.
- на Мальте признали, что дополнительная рабочая нагрузка на органы регулирования приведет к их недофинансированию, если не прибегнуть к радикальным изменениям. Поэтому в этой стране планируют ввести платежи за разрешения и за инспекционные проверки, что позволит использовать новый и, как надеются, достаточный источник поступлений.
- в Болгарии и Польше дополнительное финансирование было получено из соответствующих внебюджетных экологических фондов. В обоих случаях эти средства использовались главным образом для финансирования капитальных инвестиций, а не для покрытия текущих затрат. Тем не менее, такие средства могут несколько облегчить ситуацию в периоды бюджетных ограничений.

При этом важно отметить, что подобными вариантами могут воспользоваться не все страны. В Словакии, например, применяются платежи за разрешения, но использовать их в качестве дополнительного источника невозможно, поскольку они поступают непосредственно в государственный бюджет. Следовательно, остается лишь добиваться политических изменений по вопросу использования таких поступлений. В случае неудачи остается только вернуться к вопросу о том, как убедить правительство увеличить финансирование²⁷.

6.5 Передача части работ внешним подрядчикам

Стратегические партнерства с частным сектором и некоммерческими общественными организациями обладают значительным потенциалом сокращения затрат за счет повышения эффективности работы государственных служб и сокращения бюджетного дефицита на национальном и субнациональном уровнях. В некоторых случаях передача части государственных функций коммерческим структурам позволяет сократить затраты и увеличить приток поступлений.

²⁷ Одним из серьезных шагов для поддержки природоохранных ведомств в их борьбе за финансирование стал подготовленный при финансовой поддержке Европейской Комиссии обзор “*The Benefits of Compliance of Implementing the Environmental Acquis Communautaire*”. В этом обзоре стремились подчеркнуть положительный эффект, а соответственно и важность выделения средств на цели охраны окружающей среды. Обзор размещен на сайте Европейской Комиссии www.europa.eu.int

Для экологических инспекций существует возможность разрешения бюджетных проблем за счет передачи сторонним подрядчикам работ по мониторингу выбросов, сбросов и образования отходов и состояния окружающей среды. Это осуществимо, если на общий бюджет не установлены жесткие ограничения, но, например, если установлен предельный уровень затрат на приобретение оборудования или же если в случае приобретения нового оборудования оно будет использоваться редко (что приведет к повышению постоянных затрат на проведение измерений). Описанный подход целесообразен лишь в том случае, когда эффективность передачи работ частному сектору сомнений не вызывает (см. Вставку 10), а также, если введены в действие соответствующие механизмы контроля.

6.6 Основные уроки международной практики

Урегулирование проблемы бюджетного дефицита связано с необходимостью проведения целесообразных мер и с обеспечением того, что основные задачи по-прежнему решаются и что орган регулирования способен выполнять свои уставные обязанности. Некоторые решения могут принести отдачу в течение текущего бюджетного года, а некоторые другие могут дать положительный эффект лишь через несколько лет после внедрения. Ряд решений предусматривает проведение постоянных или повторяющихся мероприятий, а другие являются разовыми. К образцам лучшей практики относятся:

- подготовка тщательно продуманных и обоснованных бюджетных предложений и демонстрация положительного эффекта обеспечения соблюдения законодательства при помощи разумных показателей деятельности, что позволяет обеспечить защиту от бюджетных сокращений в процессе планирования бюджетов;
- оценка стандартных показателей платежей за разрешения, частоты и продолжительности инспекционных проверок и т.д. – как на национальном уровне (сравнение с практикой работы в прошлом или с практикой работы других ведомств), так и на международном уровне (сравнение с практикой работы в других странах), что может помочь в оценке эффективности использования ресурсов;
- проведение анализа эффективности, т.е. сопоставление затрат с услугами, которые предоставляются обществу с тем, чтобы определить, можно ли сократить затраты или повысить качество этих услуг. В идеальном случае такую оценку следует проводить в качестве стандартной внутренней процедуры, не дожидаясь, когда ее проведения потребуют внешние стороны;
- концентрация усилий на объектах высокого риска и на наиболее крупных нарушителях, а также использование возможностей для группировки задач или географической группировки объектов инспекционных проверок (кластеризация);

- установление приоритетов задач инспекции в случае, когда необходимо перераспределять средства между различными задачами или пересматривать в целом рабочую программу;
- поощрение систематического и целенаправленного планирования инспекционных проверок. Можно создать системы учета расхода рабочего времени, чтобы получить исходные данные для оценки эффективности в будущем, если такая практика еще не используется. Такой шаг в дальнейшем может помочь в преодолении проблем бюджетного дефицита;
- назначение менеджеров высшего звена, отвечающих за установление относительных приоритетов в случае бюджетного дефицита, и обеспечение прозрачности принимаемых ими решений в организации;
- можно передать часть работ внешним подрядчикам (например, мониторинг выбросов, сбросов или образования отходов или мониторинг состояния окружающей среды), если это экономически эффективно;
- поощрение превентивного подхода в качестве средства для сокращения бюджетных потребностей, например, поощрение мониторинга силами самих предприятий в промышленности, систем экологического менеджмента и информационных инструментов (таких, как рейтинг эффективности в промышленности);
- поощрение интереса НПО, СМИ и широкой общественности, их участия в контроле соблюдения требований и в проведении общественных мер в области применения и контроля соблюдения природоохранного законодательства.

Некоторые из описанных решений особенно часто используются контрольно-надзорными органами. В ряде стран утверждают, что инвестиции в поощрение соблюдения законодательства и в подготовку руководящих документов для промышленности могут обеспечить существенное сокращение затрат, поскольку они приводят к сокращению административных расходов на инспекционные проверки и на соблюдение юридических процедур. Многие страны прилагают немалые усилия, чтобы обеспечить эффективное планирование и использование ресурсов, в частности, при помощи таких инструментов, как оценка относительного расхода ресурсов и концентрация усилий на компаниях с высоким уровнем загрязнения.

Вставка 10. Обеспечение качества работ внешних подрядчиков во Фландрии (Бельгия)

Отдел экологической инспекции правительства Фландрии (Бельгия) выделяет значительные ресурсы на передачу сторонним подрядчикам работ по мониторингу выбросов, сбросов и образования отходов и состояния окружающей среды. С признанными лабораториями заключаются контракты на проведение измерений, отбор проб и анализ различных соединений и выбросов и сбросов. Общая сумма выплат сторонним подрядчикам за их услуги приближается к 2 млн. евро.

В прошлом Отдел экологической инспекции обнаружил, что при определении состава выбросов по его поручению или по поручению других компаний некоторые сертифицированные лаборатории, занимающиеся анализом загрязнения воздуха, иногда отходили от стандартов органов регулирования при отборе проб дымовых газов. Учитывая большое значение результатов определения в связи с мерами правоприменения, для Отдела экологической инспекции очень важно, чтобы анализ состава выбросов проводился тщательно и в точном соответствии с требованиями. В этом отношении пробоотбор является исключительно важным и трудноконтролируемым этапом.

До 2001 г. для системы сертификации лабораторий контроля загрязнения воздуха требовался лишь аудит процедур и оценка точности анализа в период, когда лаборатория обращалась за сертификатом. Методы пробоотбора сертифицированных лабораторий не проверялись, активный последующий контроль используемых ими методов на объектах не проводился.

На основе своего опыта в 2001 г. Отдел экологической инспекции обратился к VITO (базовая лаборатория анализа загрязнения воздуха) с запросом о начале проведения активного контроля качества в этой области. В порядке эксперимента в 2001 г. VITO осуществила ограниченное количество аудиторских проверок определения выбросов сертифицированными лабораториями. В конце 2001 г. все сертифицированные лаборатории были проинформированы о полученных результатах. В 2002 г. эти работы были продолжены. В дальнейшем, начиная с 2002 г., VITO также контролирует используемые сертифицированными лабораториями методы пробоотбора в ходе их проверки в период рассмотрения заявок на сертификацию.

По просьбе Отдела экологической инспекции в 2002 г. в ходе анализа выбросов двумя сертифицированными лабораториями, которые работают по контрактам Отдела экологической инспекции, VITO также провела выездные аудиторские проверки. Они были необходимы для оценки работы сертифицированных лабораторий на объектах и используемых ими методов отчетности. Обе аудиторские проверки проводились во второй половине 2002 г.

Сложилось мнение, что благодаря этим инициативам наблюдается четкая тенденция к повышению качества, это касается оборудования, уровня подготовки персонала, калибровки, отбора проб и т.д.

Источник: 2002 Environmental Enforcement Report of the Environment Inspection Section, Ministry of Flemish Community (Belgium); http://www.mina.be/uploads/mhr_2002_ch01.pdf, (по состоянию на 15 ноября 2004 г.).

Обеспечение устойчивого финансирования для экологических инспекций и природоохранных ведомств для поддержки требуемого уровня работы с разрешениями, инспекционных проверок и мер правоприменения – это постоянная проблема практически для всех стран. Новые обязанности и новые проблемы неизбежно появятся. Мы надеемся, что приведенные в данном обзоре соображения и примеры помогут в разрешении настоящих и будущих проблем.

ПРИЛОЖЕНИЯ

СПИСОК ПРИЛОЖЕНИЙ

Приложение 1. Примеры тенденций в применении подходов для покрытия затрат	79
Приложение 2. Примеры финансирования за счет общего налогообложения	86
Приложение 3. Примеры финансирования за счет комбинированных источников поступлений	89
Приложение 4. Примеры переходных источников финансирования	95
Приложение 5. Примеры оценки рабочей нагрузки	97
Приложение 6. Примеры подходов к распределению бюджетных средств	101
Приложение 7. Примеры процедур утверждения бюджета	105
Приложение 8. Примеры подходов для контроля доходов и расходов	109
Приложение 9. Примеры выделения бюджетных средств на капитальные инвестиции	113
Приложение 10. Примеры подходов для разрешения проблем, связанных с бюджетным дефицитом	115
Приложение 11. Примеры традиционных и новых подходов для преодоления бюджетного дефицита	117
Приложение 12. Краткий протокол встречи экспертов 4-5 мая 2004 г. (Штаб-квартира ОЭСР, Париж)	124

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРИМЕРЫ ТЕНДЕНЦИЙ В ПРИМЕНЕНИИ ПОДХОДОВ ДЛЯ ПОКРЫТИЯ ЗАТРАТ

Австралия

В сентябре 2002 г. правительство штата Южная Австралия решило произвести существенную реформу схем лицензирования²⁸. Эта реформа включала удвоение платежей (поэтапно, в течение четырех лет) для обеспечения полного покрытия административных расходов на работу с лицензиями, включая затраты на инспекционные проверки предприятий, работающих по лицензиям. За период 2005–2006 гг. средняя годовая лицензионная плата должна достичь около 2900 долларов (хотя этот показатель может измениться за счет больших лицензионных платежей).

Среднегодовые лицензионные платежи малых и средних предприятий будут значительно ниже средней величины. Даже после полного внедрения новой схемы лицензионные платежи в Южной Австралии будут значительно ниже, чем в Новом Южном Уэльсе, Виктории и Западной Австралии, где среднегодовые лицензионные платежи сейчас находятся в диапазоне от 4450 до 15200 долларов и где их предполагают существенно повысить в течение ближайших нескольких лет.

Агентство по охране окружающей среды разрабатывает систему сертифицированных лицензий, в рамках которой лицензируемое предприятие, которое достигло высоких показателей экологической результативности и демонстрирует последовательное улучшение, может претендовать на 50% скидку при оплате годовых лицензионных платежей. Для получения сертифицированной лицензии от предприятия требуется наличие системы экологического менеджмента (включая экологическую политику и цели), экологического аудита и программы соответствия и, в случае необходимости, программы экономического стимулирования, утвержденной Агентством по охране окружающей среды.

Будет использоваться система сертификации СЭМ третьей стороной (сертифицированный экологический аудитор или орган сертификации) и программа экологического аудита. Программа будет выполняться независимым экологическим аудитором, утвержденным Агентством по охране окружающей среды. Такая система будет создавать серьезные стимулы для лицензируемых предприятий, поскольку разработка и улучшение систем экологического менеджмента позволят сократить затраты.

²⁸ <http://www.environment.sa.gov.au/epa/pdfs/annualreport0203.pdf>

Бельгия

Инспекции работают в Брюсселе, во Фландрии и в Валлонии:

Брюссель. При подаче заявки на новое разрешение выплачиваются следующие суммы:

- 125 евро для объектов класса II.
- 250 евро для объектов класса IB.
- 2500 евро для объектов класса IA.

При получении разрешения в связи с незначительными изменениями производственных процессов платы не требуется. Для получения разрешения в связи с серьезными изменениями требуется получить новое разрешение. В таком случае имеется существенная разница – серьезным изменением для крупного объекта считается увеличение воздействия на окружающую среду на 10%, а для малого объекта – на 25%.²⁹

Фландрия. Во Фландрии платежи отличаются от применяемых в Брюсселе:

- объекты класса 1, на которые распространяются требования к ОВОС или отчету о безопасности: 247,89 евро.
- объекты класса 1: 123,95 евро.
- объекты класса 2: 61,97 евро.

Заявками для объектов классов 1 и 2 занимаются местные органы власти. Величина налога местного уровня (объекты класса 3 или оформление заявок для объектов классов 1 или 2) зависит от конкретных местных органов власти. Похоже, что эти суммы существенно различаются.

Для классификации объектов по классам 1, 2 или 3 используется классификатор Vlarem I и для некоторых видов деятельности при этом учитывается величина объекта. Общий обзор на английском языке можно найти в Интернете: http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/Vlarem1-Appendix1.Htm

²⁹IMPEL (2002), *Testing of the Review Scheme*, 3rd Review: Brussels, Belgium, 24-28 June 2002, IMPEL, Brussels. См.: http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri_belgium.pdf (по состоянию на 23 марта 2004 г.).

Германия

В Германии, в соответствии с законом, от владельцев предприятий требуется покрытие административных расходов на работу с лицензиями за счет лицензионной платы³⁰. Федеральные земли могут устанавливать различные суммы платежей за разрешения и они пользуются этим правом. В некоторых федеральных землях ставки лицензионных платежей сокращены для компаний, которые используют схему экологического менеджмента и аудита (снижение до 30%), хотя эти показатели для различных федеральных земель также отличаются. Например, в Баварии, Гессене и Нижней Саксонии установлены более низкие ставки (их примеру планируют последовать и некоторые другие федеральные земли, например, Баден-Вюртенберг). Платежи регулируются законами федеральных земель о платежах и общими постановлениями об административных платежах.

Следует отметить, что хотя используются платежи за инспекционные проверки и разрешения, а также платежи/штрафы за нарушения, поступления из этих источников не используются непосредственно для финансирования экологических инспекций, а являются нецелевыми бюджетными поступлениями федеральной земли. Для сравнения – на их долю приходится соответственно: около 2% – на платежи за инспекционные проверки, 10% – на платежи за разрешения и 0,5% от объема бюджета государственной инспекции.

Мальта

Мальта в настоящее время находится на переходном этапе, эта страна уходит от зависимости от государственного бюджета и переходит к более широкому использованию поступлений за счет платежей за разрешения и инспекционные проверки, а также за счет сопутствующей деятельности. Планируется переход к схеме полной окупаемости затрат для работы с разрешениями, мониторинга, инспекционных проверок и мер правоприменения. Такие направления работы, как законодательство, стратегии, планирование и политика, по-прежнему будут финансироваться правительством за счет общего налогообложения.

Швеция

В Швеции Постановление о платежах за разрешения и инспекционные проверки предусматривает, что определенные виды деятельности национальных и местных органов власти должны финансироваться предприятиями. К этим видам деятельности относятся выдача разрешений и инспекционные проверки для экологически опасной деятельности (ЭОД). В приложениях к этому постановлению приводится список примерно 300 различных видов ЭОД, для которых необходимо получить разрешение (РЭОД). Для каждого вида такой деятельности предусмотрен соответствующий размер платежа. Эти платежи должны ежегодно перечисляться государству в национальное казначейство. За деятельность по контролю и правоприменению могут отвечать центральное правительство (ЦП) или же местные власти (МВ), в зависимости от этого суммы платежей будут различаться. Для многих видов деятельности установлены различные ставки платежей в зависимости от

³⁰ См. <http://www.umweltbundesamt.org/fpdf-1/2520.pdf>

масштабов производства. В соответствии с Постановлением, местный орган власти (муниципалитет) обладает правом самостоятельно устанавливать ставки платежей за инспекционные проверки и меры правоприменения, эти платежи перечисляются в муниципалитет для обеспечения частичного финансирования работ по контролю и правоприменению. В таблице ниже приведено несколько примеров для платежей в государственные структуры.

	Для ЦП ³¹	Для МВ ³²
Ферма > 200 коров	3000	1300 крон ³³
Бойня > 50000 тонн/год	74000	26000
Молочный завод > 50000 тонн/год	25000	8800
Лесопилка > 200000 м ³ /год	52000	18000
Целлюлозно-бумажный к-т.	250000	87000
Электростанция > 200 МВт.	113000	40000
Очистные сооружения > 100000 жителей	113000	40000
Полигон быт. отходов < 50 тонн/год	5200	1800
Порты для судов > 1350 тонн	52000	18000
Аэропорты > 1200 м > 50000 рейсов	187000	66000

Разница между двумя суммами является примерным показателем (определенным в рамках работ по подготовке Постановления³⁴) стоимости работ по контролю и правоприменению, если их проводит ЦП, в то время как сумма в последней колонке является показателем

- а) стоимости разрешений, которые выдаются либо специализированной организацией в структуре ЦП, или же экологическими судами (для наиболее крупных предприятий) и
- б) стоимости работ по организации контроля и правоприменения, которые обеспечиваются Шведским агентством по охране окружающей среды и центральным правительством.

Если за контроль и правоприменение отвечает центральное правительство, то предприятия должны выплачивать государству суммы, указанные в колонке "Для ЦП". Если же за контроль и правоприменение отвечают местные органы власти, то предприятия должны выплачивать государству сумму, указанную в колонке "Для МВ", а муниципалитетам они должны выплачивать суммы, установленные муниципалитетами. В случае ЭОД оборонного назначения за контроль и правоприменение отвечает начальник соответствующего военного ведомства.

³¹ Размер платежей, если за деятельность по контролю и правоприменению отвечает центральное правительство

³² Размер платежей, если за деятельность по контролю и правоприменению отвечают местные органы власти

³³ 1 крона соответствует примерно 0,14 дол. США или 0,11 евро

³⁴ Шведское агентство по охране окружающей среды Обзор 4790, октябрь 1997 г.

Центральное правительство поддерживает базу данных о зарегистрированных видах ЭОД. Регистрируются практически все ЭОД, для которых наличие разрешения (РЭОД) обязательно. Данные реестра указывают, сколько должны ежегодно платить предприятия с разрешениями на ЭОД. Это дает возможность рассчитать суммы "Для МВ" и ("Для ЦП" – "Для МВ"), приведенные в следующей таблице.

	Число объектов	Сумма "Для МВ"	Сумма (ЦП–МВ)
Объекты под контролем ЦП	2000	27	50 млн. крон
Объекты под контролем МВ	4000	30	54 "
Объекты под контролем Мед. упр.	100	0,5	0,3 "
Всего объектов ³⁵	6100	58	104 "

Если допущения, на которых основывается Постановление, верны, то сумма в 58 млн. крон соответствует затратам центрального правительства на работы, связанные с разрешениями и с управлением деятельностью по контролю и правоприменению в 2003 г. Суммы в 50 и 54 млн. крон соответствуют расходам на работы по контролю и правоприменению для ЦП и МВ, соответственно. Сумма двух величин, т.е. 108 млн. крон – это примерная оценка государственных поступлений от РЭОД. Но реальная сумма, выплаченная национальному казначейству в 2003 г., составляла 101 млн. крон³⁶.

Платежи за работу **национального правительства** в области инспекционных проверок и правоприменения должны были составлять 50 млн. крон, в то время как платежи за разрешения и управление работами по контролю и правоприменению должны составлять 58 млн. крон (в сумме – 108 млн. крон). В соответствии с годовыми отчетами за 2003 г., общий объем работ, выполненных ЦП в области контроля и правоприменения (управление работами и практические работы по контролю и правоприменению), составлял 69 человеко-лет.

Используя эти величины, мы можем оценить стоимость работ по контролю и правоприменению следующим образом: 69 лет – это примерно $69 \cdot 250 \cdot 8 = 138000$ часов. Исходя из стоимости 1 часа рабочего времени в 800 крон (оплата труда, социальные выплаты, накладные расходы, аренда помещений и т.д.), это время соответствует 110 млн. крон. По данным внутреннего учета времени в Шведском агентстве по охране окружающей среды, доля работ этого агентства в области контроля и правоприменения в 2003 г. составляла 0,75 (т.е. 1 млн. крон). Таким образом, стоимость работ по контролю и правоприменению в рамках ЦП и Шведского агентства по охране окружающей среды можно оценить в 111 млн. крон. Прежде чем сравнивать эту сумму с реальными выплатами государству (110 млн. крон) к этой величине следует прибавить стоимость работ по разрешениям. Затраты на работу по разрешениям точно не известны, но их можно оценить как сумму, немного ниже расчетных затрат на работы по разрешениям и управлению (58 млн. крон – см. таблицу).

³⁵ Всего 5678 предприятий, но некоторые предприятия выплачивают несколько платежей (2 или более).

³⁶ Сумма, выплаченная государственным структурам и указанная в отчетности ЦП для Шведского национального финансового управления (ESV)

Что касается **муниципалитетов**, то на уровне центрального правительства нет данных по муниципалитетам за 2003 г. Но имеются данные за 1999 г., когда местные органы власти оценивали затраты на контроль и правоприменение в связи с ЭОД в 340 млн. крон и получили в виде платежей 105 млн. крон³⁷ (т.е. всего 31%). Эти работы по контролю и правоприменению охватывают не только указанные выше РЭОД, но также и тысячи более мелких объектов, осуществляющие ЭОД (в общей сложности их число явно превышает 10000).

Доля самофинансирования существенно отличается для различных муниципалитетов. С одной стороны, некоторые муниципалитеты покрывают почти 100% своих затрат, в то время как другие обеспечивают заметно более низкий уровень самофинансирования. К последней группе относятся муниципалитеты городов с небольшим населением, слабо развитой промышленностью и слабой финансовой базой. Очевидно, что они стремятся сохранить у себя существующие промышленные предприятия.

Великобритания

Правительство требует, чтобы Агентство по охране окружающей среды Англии и Уэльса покрывало затраты на осуществление мер регулирования за счет владельцев соответствующих лицензий и разрешений. При этом предъявляются особые требования к прозрачности, и поэтому Агентство проводит широкие консультации по предложениям, связанным с изменениями в оплате (все такие изменения должны утверждаться министрами). Повышение экологических выплат в 2002-2003 гг., за исключением оплаты разрешений на сброс сточных вод, составляло от 0 до 1,1%, т.е. ниже было уровня инфляции (главным образом благодаря экономии средств за счет повышения эффективности). Плата за разрешения на сброс сточных вод увеличилась на 1,4%, а плата за водозабор – на 1,0–2,5%, в основном из-за дополнительной нагрузки, связанной с реализацией директив ЕС. Любопытно отметить, что одной из причин положительного отношения Агентства к использованию этих средств в качестве источника финансирования является их стабильность, в отличие от правительственных грантов.

Законодательной базой для платежей в Великобритании является Закон об охране окружающей среды 1995 г., в котором предусматривается, что поступления от использования схем платежей должны быть такими, чтобы "...учитывая показатели одного года и следующего за ним года", обеспечивали баланс поступлений, капитальных затрат и текущих расходов, понесенных Агентством по охране окружающей среды в ходе выполнения им своих функций³⁸. Эти "условия" рассматриваются ниже более подробно:

³⁷ Данные Шведской ассоциации местных органов власти

³⁸ Для более подробной информации о платежах Агентства по охране окружающей среды см.: <http://www.environment-agency.gov.uk/business/444669/587179/504799/?version=1&lang=e>

- "... учитывая показатели одного года и следующего за ним года" – с учетом компенсации дефицита или профицита одного финансового года в следующем финансовом году;
- затраты и расходы – покрытие всех расходов, связанных с выдачей и контролем исполнения экологических лицензий;
- затраты, понесенные при выполнении своих функций – поступления за счет платежей должны использоваться только для той функции, с которой они связаны.

Это означает, что платежи, связанные с одним типом разрешений, не могут использоваться для перекрестного субсидирования деятельности, связанной с разрешениями другого типа (например, поступления от платежей за разрешения на сброс сточных вод не могут использоваться для финансирования деятельности по регулированию разрешений в рамках интегрированного контроля и предупреждения загрязнения). Соответственно, Агентство регистрирует поступления и расходы для каждой схемы выплат отдельно и использует эти данные в качестве основы для установления объема выплат, который должен адекватно отражать затраты на регулирование обладателя лицензии. В силу этих причин, схемы оплаты скорее учитывают ряд факторов, которые отражают возможные затраты на регулирование, а не расход времени и материалов. Это связано с тем, что расчет реальных затрат для каждой лицензии/разрешения на основе фиксации и учета времени и материалов, потребовал бы серьезных усилий, включая:

- учет расхода рабочего времени для каждой индивидуальной лицензии;
- изменения в информационных системах для обеспечения расчета и учета индивидуальных платежей;
- значительный объем исходных данных (что повышает вероятность ошибок при вводе);
- предоставление дополнительной информации для обоснования начисления платежей (связано с вероятным ростом числа информационных запросов со стороны плательщиков).

Связанные с этими факторами затраты потребовалось бы включить в начисляемые суммы оплаты для обладателей лицензий, и эти затраты скорее всего намного превышали бы потенциальный выигрыш от схемы индивидуального начисления. Поэтому на практике начисляемые суммы оплаты для владельцев лицензий в среднем отражают лишь реальные затраты на их регулирование.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРИМЕРЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЗА СЧЕТ ОБЩЕГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Бельгия

В 2002 г. годовой бюджет Брюссельской инспекции по управлению охраной окружающей среды (ВІМЕ) составлял 30 млн. евро, включая 5 млн. евро на инспекционные проверки и на работу с разрешениями. Финансирование предоставлялось непосредственно из средств регионального правительства, которые включают поступления от экологических налогов на предприятия отдельных категорий, от платежей за оформление разрешений и от административных штрафов, хотя ни один из этих источников не зарезервирован специально для финансирования ВІМЕ.

Франция

Во Франции³⁹ деятельность экологических инспекций полностью финансируется государством за счет общего налогообложения (включая экологические платежи и платежи, которыми облагаются промышленные объекты). Ранее эта инспекционная деятельность частично финансировалась напрямую за счет таких платежей. Платежи не покрывают затрат на регулирование в полном объеме и не предпринималось никаких мер, чтобы обеспечить баланс платежей и затрат на регулирование.

Государство требует оплаты выдачи новых разрешений и разрешений в связи с изменениями, требующими государственного контроля. Кроме того, применяются текущие годовые платежи. Плата за выдачу разрешения или за его изменение обычно составляет 2 000 евро. Величина годовых текущих платежей зависит от сложности предприятия. Крупный химический комбинат обычно должен платить около 30 000 евро, а небольшое и несложное предприятие – 300 евро. Затраты на отбор проб сточных вод и на мониторинг в соответствии с требованиями разрешения непосредственно оплачивает соответствующий владелец.

В случае нарушения условий разрешения условия административных платежей предусматривают требование к владельцу, который должен будет депонировать определенную сумму в DRIRE (*Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche*) в качестве гарантии осуществления мер исправления или ликвидации последствий, необходимых для обеспечения соблюдения. Если владелец выполняет все необходимые работы, то депонированная сумма возвращается.

³⁹ IMPEL Review Initiative (IRI) (2002), *Testing of the Review Scheme*, 4th Review: Douai, France, 14–18 October 2002. См.: http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri_france.pdf (по состоянию на 23 марта 2004 г.).

Фактические затраты⁴⁰ DRIRE на осуществление деятельности по регулированию связаны главным образом с оплатой труда сотрудников и используемыми ресурсами. Министерство ежегодно пересматривает общенациональные требования, а распределение доступных национальных ресурсов между различными регионами зависит от их относительного уровня индустриализации. DRIRE не проводит учета расхода рабочего времени на индивидуальные работы для целей финансового учета. Бюджет научно-исследовательских работ контролируется министерством, хотя соответствующие отрасли могут привлекаться к финансированию исследований в сферах, имеющих непосредственное отношение к их регулированию. Исследовательские работы по поручению министерства проводит Национальный институт экологического риска и промышленной экологии (INERIS), который, в частности, поддерживает web-сайт министерства.

Нидерланды

В Нидерландах муниципалитеты и провинции получают большую часть финансирования от центрального правительства. У провинций и муниципалитетов имеются некоторые "собственные поступления", хотя они намного скромнее ассигнований центрального правительства. Следует отметить, что поступления от выплаты административных штрафов собираются непосредственно провинциями и иногда эти средства можно использовать для финансирования экологических инспекций, хотя обычно этого не происходит. Ранее существовало специальное финансирование для провинций и муниципалитетов непосредственно для целей обеспечения инспекционной деятельности, но такие бюджетные меры предусматривали краткосрочное дополнительное финансирование для обеспечения надлежащего уровня инспекционной деятельности. Дополнительное финансирование прекратили, когда удалось добиться достаточного уровня охвата и качества инспекционных работ. Но тогда контрольно-надзорные органы столкнулись с проблемой продолжения своей деятельности при сокращенном финансировании – в результате некоторые отделы уменьшили численность инспекторов. Кроме того, ранее использовались и платежи за разрешения, но от них отказались, чтобы стимулировать владельцев предприятий обращаться за разрешениями.

В секторе водного хозяйства в Нидерландах платежи за инспекционные проверки не используются, поскольку основной обязанностью водной инспекции является содействие соблюдению законодательства за счет оказания помощи региональным органам власти в применении единых методов и процедур оценки. При этом основную ответственность за обеспечение соблюдения требований законодательства несут региональные органы власти. Соблюдение требований стимулируется главным образом за счет применения добровольных инструментов, таких как скоординированные меры реагирования, информационная работа и научные исследования. Поскольку водная инспекция обслуживает региональные водохозяйственные органы, эта инспекция юридически обязана предоставлять свои услуги бесплатно и не обязана обеспечивать полную окупаемость затрат.

⁴⁰ IMPEL Review Initiative (IRI) (2002), *Testing of the Review Scheme*, 4th Review: Douai, France, 14-18 October 2002. См.: http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri_france.pdf (по состоянию на 23 марта 2004 г.).

Решения о бюджетных ассигнованиях для провинций и муниципалитетов принимаются на национальном уровне. Почти все поступления связаны с общими налогами, хотя муниципалитеты получают поступления от небольших налогов на владение недвижимостью и на уборку отходов, а провинции могут оставлять в своем распоряжении небольшую часть налога, которым облагаются автовладельцы.

Не предусматриваются платежи за выдачу разрешения или за поддержание его в действии, равно как не предусматриваются платежи за мониторинг или отбор проб. Затраты на меры правоприменения возместить невозможно, за исключением тех случаев, когда такие меры осуществляются по поручению предприятия (т.е. меры, которые должно было бы выполнить само предприятие). Бюджет на цели мониторинга составляет 200 тыс. евро, высказывались предложения, чтобы провинции рассмотрели вопрос о других методах для финансирования мониторинга.

Муниципалитеты и провинции могут выполнять свои контрольные функции независимо от экономического давления, но с другой стороны, они сталкиваются с проблемой роста числа необоснованных заявок на разрешения. Органы власти провинций могли бы рассмотреть возможность обсуждения с Министерством охраны окружающей среды и обустройства территорий (VROM) потенциального положительного эффекта от введения небольшой платы за выдачу/рассмотрение разрешений, чтобы предотвратить появление необоснованных заявок.⁴¹

Соединенные Штаты

В США бюджет Агентства по охране окружающей среды (около 475 млн. долларов) формируется исключительно за счет правительственных ассигнований, несмотря на то, что деятельность Агентства приводит к определенным поступлениям (например, штрафы). В соответствии с законом, эти поступления должны переводиться в Казначейство США. Следует отметить, что в 2002 г. штрафы достигали около 88 млн. долларов (включая 26 млн. долларов административных штрафов, и 62 млн. долларов, взысканных в рамках уголовных процессов в дополнение к срокам тюремного заключения (215 лет) за экологические преступления). Что же касается "других источников", то в ответах на опросный лист для США приводилось любопытное утверждение, что деятельность Агентства (равно как и деятельность органов штатов) можно считать причиной высокого уровня государственных и частных расходов на цели охраны окружающей среды. Природоохранные расходы в США достигают около 2% от ВВП (т.е. около 200 миллиардов долларов в год). Такие показатели в процентах от ВВП более или менее характерны для природоохранных расходов стран ОЭСР.

⁴¹ IMPEL Review Initiative (IRI) (2002) *Testing of the Review Scheme*. 5 th Review: Zwolle, The Netherlands, 18-22 November 2002. См.: http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri_netherlands_report.pdf (по состоянию на 23 марта 2004 г.)

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРИМЕРЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЗА СЧЕТ КОМБИНИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ПОСТУПЛЕНИЙ

Австралия

В штате Южная Австралия источники поступлений Агентства по охране окружающей среды включают средства, которые выделяются Парламентом, а также поступления за счет платежей, пошлин и платы за лицензии для граждан и промышленных предприятий. Годовые доходы за отчетный период, который истек 30 июня 2003 г., включали:

Платежи и лицензионная плата	4725000 Австр. долл.	42%
Пошлины на отходы	6131000 Австр. долл.	54%
Пени и штрафы	139000 Австр. долл.	1%
Справки в соответствии с разделом 7	275000 Австр. долл.	2%
Продажи продукции и других услуг	77000 Австр. долл.	1%
Всего	11347000 Австр. долл.	

В штате Виктория (Австралия) Агентство по охране окружающей среды получает финансирование в основном за счет парламентских ассигнований на выполнение работ, причем эти ассигнования основаны на учете расходов по завершению работ (около 80%), а также поступлений от депозитной схемы платежей за складирование бытовых отходов и лицензионной платы (около 20%):

Бюджетные статьи	Поступления	%
Правительственные ассигнования	40763000 Австр. долл.	79.1 %
Бесплатные ресурсы	300000 Австр. долл.	0.5 %
Поступления из фонда восстановления ресурсов	26000 Австр. долл.	0.1 %

Бюджетные статьи	Поступления	%
Поступления из фонда охраны окружающей среды:	10447000 Австр. долл.	20.3 %
Платежи за размещение на полигонах	3419000 Австр. долл.	
Пени по платежам за размещение на полигонах	1000 Австр. долл.	
Лицензионная плата	339000 Австр. долл.	
Установленные платежи за промышленные отходы	4221000 Австр. долл.	
Пени по установленным платежам за промышленные отходы	3000 Австр. долл.	
Временные пошлины	66000 Австр. долл.	
Проценты по вложениям	616000 Австр. долл.	
Штрафы за мусор	1714000 Австр. долл.	
Плата за проведение экологического аудита	108000 Австр. долл.	
Всего	51566000 Австр. долл.	

Агентство имеет доступ к поступлениям от платежей пользователей в случаях, когда это разрешено в соответствии с Разделом 29 **Закона о финансовом управлении**, принятого в 1994 г. Агентство по охране окружающей среды не контролирует поступления от налогов и штрафов, которые собираются от имени правительства. Соответственно, эти суммы указываются в качестве поступлений в приходно-расходной документации. Ранее лишь одна двенадцатая от общего объема начисленных лицензионных платежей и платежей за разрешения ежемесячно учитывалась как поступления, а остальные средства учитывались как подлежащие получению. Начиная с 1 июля 2002 г., Агентство стало учитывать лицензионные платежи и платежи за разрешения в качестве поступлений с момента начисления. Эти изменения привели к тому, что в категорию поступлений перевели 7 193 106 Австр. долл. для лицензионной платы и 343 139 Австр. долл. для платы за разрешения (ранее эти средства относили к категории начисленных платежей).

Канада

Часть поступлений Агентства по охране окружающей среды Канады (Environment Canada) обеспечивается за счет платежей внешних пользователей⁴². Органы регулирования работают с заявками, выдают разрешения и взимают плату за сбросы в океан, регистрируют новые и ввозимые химические вещества, выдают разрешения на охоту и печатают марки. В случае сбросов в океан, плата за оформление заявки определяется на основе расчетных затрат 1992 г. для анализа заявки на получение разрешения (2500 долларов на одну заявку

⁴² http://www.ec.gc.ca/dpr/EC_DPR_March_31_2003_EN-Oct6.pdf

для разрешенного к сбросу химического вещества). Платежи за разрешения определяются на основе стоимости прав и привилегий, которая считается эквивалентной стоимости репрезентативного мониторинга участков сброса в океан. Ставка платежа составляет 470 долл. за 1000 кубометров извлекаемых донных отложений. Для регистрации химических веществ поступления составляют 22 % от затрат на программу, но обеспечение полной окупаемости затрат считается практически нецелесообразным, поскольку некоторые услуги предоставляются в интересах всех граждан Канады. Поэтому ставки платежей зависят от конкретных видов регистрируемых веществ. Для платежей установлены предельные показатели, которые не должны превышать максимальных аналогичных показателей для США, чтобы избежать диспропорций в торговых отношениях. В случае разрешений на охоту плата устанавливается на основе опыта прошлых лет, а поступления от продажи марок переводятся в некоммерческую организацию Wildlife Habitat Canada (WHC) для финансирования ее программ.

Чешская Республика

В Чешской Республике Экологическая инспекция полностью финансируется за счет госбюджета (законодательное требование). Однако органы лицензирования в 14 регионах получают 1000 евро за каждую заявку на получение разрешения по интегрированному контролю и предупреждению загрязнения (ИРПС). Эту сумму установили без серьезных обоснований при разработке соответствующего закона, и она считается значительно заниженной. Общий объем поступлений позволяет содержать около 1,5 сотрудника на регион. Остальные средства поступают от центрального правительства (в Чехии не предусмотрено местных налогов). Инспекционные проверки проводятся Чешской экологической инспекцией, которая не требует оплаты за свою работу и полностью финансируется правительством. Если предприятия-загрязнители должны выплачивать платежи за загрязнение, то эти средства поступают в Государственный экологический фонд, который финансирует конкретные экологические проекты, но не финансирует работу инспекции.

Ирландия

В Ирландии Агентство по охране окружающей среды получает финансирование из приведенных ниже источников (данные за 2001 и 2002 гг.). Поступления в графе "интегрированный контроль загрязнения" включают 444 863 евро за счет лицензирования и 3 066 166 евро от платежей за инспекционные проверки, меры правоприменения и т.д.

Источники	2002 г.		2001 г.	
	Евро	%	Евро	%
Гранты центрального правительства	16920734	69,2%	18161400	70,3%
Обзоры, консультации и испытания	19813	0,1%	52115	0,2%
Доход региональных лабораторий	1570215	6,4%	1403266	5,4%
Лицензионная деятельность (интегрированный контроль загрязнения) – платежи владельцев предприятий	3511029	14,4%	3574898	13,8%
Лицензионная деятельность (отходы) – платежи владельцев предприятий	2144786	8,8%	1735664	6,7%
Поступления в рамках проекта Программы PHARE	114531	0,5%	586471	2,3%
Другие	183821	0,8%	311747	1,2%
Всего	24464929	100,0%	25825561	100,0%

Источник: Environmental Protection Agency Annual Report 2003

В рамках общего бюджета Агентства 11 млн. евро выделено на оплату труда персонала, 7 млн. евро – на научно-исследовательские работы и 5,4 млн. евро – на регулирование в рамках интегрированного контроля загрязнения. Из суммы в 5,4 млн. евро около 3,9 млн. евро окупаются за счет платежей предприятий за выдачу разрешений и за последующие работы по мониторингу и контролю соблюдения требований законодательства. Ставки платежей за выдачу разрешений были установлены в подзаконных актах по лицензированию и не пересматривались с 1994 г. Другие годовые платежи за поддержание лицензий в действии устанавливаются Советом директоров Агентства – предприятия могут обжаловать установленные ставки этих платежей. Остальное финансирование деятельности Агентства поступает от правительства (за счет общих налогов). Начисление инспекторами платежей за мониторинг и за контроль соблюдения требований законодательства для интегрированного контроля загрязнения определяется в зависимости от приоритетов (это же справедливо и для отраслей промышленности), но окончательные решения по платежам принимает Совет директоров Агентства.

Законодательные положения предусматривают покрытие Агентством затрат на регулирование за счет платежей предприятий (в дополнение к платежам за выдачу разрешений). Эти затраты, включая суточные затраты на оплату труда, рассчитываются при помощи стандартизированной электронной таблицы, в которую включены все виды деятельности, связанные с регулированием. Данные ежегодно пересматриваются инспекторами для каждого объекта под контролем Агентства и увязаны с основной базой данных, в которой содержатся подробные сведения по рассматриваемым объектам.

В дополнение к этому Агентство требует, чтобы определенные предприятия обеспечивали наличие средств для покрытия возможного экологического ущерба, включая ликвидацию последствий аварий, вывод предприятия из эксплуатации и управление долговременными "следами", такими как загрязненные участки земли или места складирования отходов. Объем таких средств определяется внешними специалистами, результаты работы которых (в виде опубликованных отчетов) подвергаются оценке со стороны Агентства. В ряде случаев покрываются также и судебные издержки, а также затраты на особые меры (например, затраты на меры, которые предпринимаются Агентством для ликвидации экологического ущерба, вызванного действиями конкретной стороны).⁴³

Мальта

На Мальте финансирование до сих пор в основном поступает от центрального правительства. По мере необходимости к осуществлению природоохранных проектов/инициатив привлекаются местные органы власти, но в этом случае финансирование, как правило, является ограниченным и его нельзя рассматривать как надежный источник. Но при этом (в настоящее время) собираются также минимальные поступления в виде платежей за выдачу разрешений, платы за инспекционные проверки и т.д. и разрабатывается перечень платежей. Сейчас источники поступлений ограничиваются небольшим числом платежей за разрешения и покрытием затрат на меры правоприменения при использовании юридических процедур. К другим источникам поступлений относится финансирование со стороны ЕС – эти средства используются для подготовки персонала, для разработки процедур работы с разрешениями, мер правоприменения и т.д.

Норвегия

В Норвегии второстепенным дополнительным источником финансирования является плата за регистрацию опасных веществ в Норвежском реестре продукции. Экологическая инспекция (SFT) не получает средств за счет выплаты обязательных штрафов за нарушения. Недавно SFT пересмотрело свою стратегию контроля, которая, наряду с другими стратегиями, определяет направления планирования и контроля. Государственное финансирование составляет до 91% бюджета SFT. Государственное финансирование, равно как и прогнозные показатели дополнительного финансирования, учитываются при разработке годового плана контроля и инспекционной деятельности. Объем и использование платежей определяются подзаконными актами:

- Заявители платят за новые разрешения или за продление разрешений на сбросы и выбросы.
- SFT может требовать платы за инспекционную проверку только в случае проверки предприятий, имеющих разрешения.

⁴³IMPEL Review Initiative (IRI) (2002) *Testing of the Review Scheme*. 2 nd Review: Wexford, Ireland, 4-8 March 2002. IMPEL, Brussels. См.: http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri_report.pdf (по состоянию на 23 марта 2004 г.)

- Предприятия, использующие схемы экологического менеджмента и аудита, а также предприятия с сертификатами ISO 14001 платят за инспекционные проверки по половинной ставке, но за получение разрешений они платят полную стоимость (это служит стимулом для внедрения подобных подходов).
- Предприятия должны проводить производственный контроль в определенном объеме.

Великобритания

В Великобритании Агентство по охране окружающей среды Англии и Уэльса получает финансирование из трех основных источников: поступления от схемы платежей (34%); платежи, которыми облагаются местные органы власти для финансирования деятельности по борьбе с наводнениями (39%), и правительственные ассигнования (27%). Начиная с 1996–1997 гг., растущую часть от общего финансирования стали получать за счет поступлений от схемы платежей и от платежей, выделенных для борьбы с наводнениями. В 2002–2003 гг. правительственные ассигнования составляли 27% от общего объема поступлений (по сравнению с 30% в 1996–1997 гг.). В 2002–2003 гг. правительство выделило грант в размере 115,8 млн. фунтов, чтобы помочь профинансировать деятельность Агентства по предотвращению и контролю загрязнения, а также работы, связанные с восстановлением земель, охраной природы и судоходством. Кроме того, было выделено 6,3 млн. фунтов для финансирования деятельности Агентства в области рыбного хозяйства. 62,2 млн. фунтов было выделено на капитальные сооружения для борьбы с наводнениями и 4,4 млн. фунтов выделили для покрытия затрат на бассейновый противопаводковый контроль и на участие в других национальных инициативах. При наличии дефицита или профицита бюджета по итогам года эти суммы покрываются или возвращаются в следующем году. Меры правоприменения по борьбе с противозаконной деятельностью в настоящее время финансируются за счет правительственных грантов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ПРИМЕРЫ ПЕРЕХОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Болгария

В Болгарии дополнительные средства предоставляются Организацией по управлению охраной окружающей среды (экологическим фондом). Эти средства используются для финансирования мониторинга, для приобретения оборудования и для подготовки персонала, но не для финансирования текущей деятельности. Для одних направлений деятельности (например, мер реагирования на нарушения) отдельные оценки не проводятся, а другие (например, научно-исследовательские работы) выполняются сторонними организациями (Академия наук).

Бюджетные ассигнования и собственный бюджет, включая так называемые "собственные поступления", централизованно распределяются бюджетным управлениям Министерства. Важно отметить, что Болгария обязана соблюдать условия соглашения в МВФ о Совете валютного регулирования, в соответствии с которым установлены конкретные показатели бюджетного дефицита. Поэтому **ни один из государственных институтов не обладает гибкостью в определении новых направлений расходов/поступлений, которые могли бы привести к выходу за установленные рамки бюджетного дефицита.**

Каждая региональная инспекция обладает хорошо оснащенным лабораторным комплексом. Большинство лабораторий уже прошли аккредитацию, а другие находятся в процессе прохождения процедуры аккредитации в Национальной службе сертификации и аккредитации. До декабря 2003 г. региональные инспекции могли получать поступления за счет предоставления лабораторных услуг по контрактам с местными предприятиями. Поскольку считалось, что это может создать ситуацию "конфликта интересов", с января 2004 г. функции административного надзора за деятельностью лабораторий были переданы Исполнительному агентству по охране окружающей среды.

Таким образом, в настоящее время это агентство контролирует контракты на услуги лабораторий. "Собственные поступления" за счет лабораторных услуг идут самим лабораториям для поддержки их деятельности. Закон о государственном бюджете требует, чтобы правительственные институты (включая Министерство охраны окружающей среды и водного хозяйства и, соответственно, региональные инспекции и Исполнительное агентство по охране окружающей среды) обеспечивали "собственные поступления" для частичного покрытия затрат на свою деятельность.

Польша

В Польше Главная инспекция по охране окружающей среды в основном получает финансирование из государственного бюджета и из Национального фонда охраны окружающей среды. Финансирования для экологических инспекций воеводств в основном поступает из региональных бюджетов (ранее эту роль выполняли губернаторы провинций) и из воеводских фондов охраны окружающей среды.

На долю фондов охраны окружающей среды (национальный фонд и фонды воеводств) приходится около 22% бюджета инспекций, поэтому они являются очень значительным источником, хотя на национальном уровне объем финансирования из государственного бюджета выше. Для инспекций на уровне воеводств наиболее значительным источником финансирования являются региональные бюджеты (примерно 75%), а поступления из национального и региональных фондов играют второстепенную роль (15%). При этом средства экологических фондов используются только на приобретение капитального оборудования, а не на покрытие текущих затрат.

Кроме того, предприятия, нарушающие требования законодательства, обязаны сами оплачивать стоимость инспекторских проверок (это важная особенность, аналогичный порядок используются в Великобритании). В 2001 г. (2000 г.) 3612 (3567) предприятия были обязаны выплатить 1,3 млн. долларов (0,8 млн. долларов), а собираемость платежей составила 92,8% (90,1%)⁴⁴.

Только 20% от начисленных (но не от взысканных) штрафов за нарушения являются источником финансирования для экологической инспекции (этот источник финансирования был введен в качестве "особого источника").

На долю "особых источников" приходится 20% взысканных штрафов за нарушения (см. выше), а также средства на экологические исследования и обзоры, которые проводятся за счет внешних заказчиков. В соответствии с законом о бюджете 2004 г. 40% всех доходов, связанных с "особыми источниками" должны перечисляться в национальный бюджет (в 2003 г. эта величина составляла лишь 5%). Это означает, что у инспекции будет меньше средств для финансирования своей деятельности (например, для повышения эффективности инспекционной деятельности, для выплаты премий и для финансирования экологических исследований и обзоров). Кроме того, в бюджет инспекции перечисляется 20% взысканных штрафов. Еще одним источником являются средства Программы PHARE (хотя этот источник не столь значительный).

⁴⁴ Panek-Gondek K (2002) *Experience of the Inspectorate for Environmental Protection in implementation and enforcement of environmental law in Poland*. Обзор, представленный на 6-й международной конференции по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства (апрель 2002 г.) См.: http://www.inece.org/conf/proceedings6th_2.html#2 (по состоянию на 29 марта 2004 г.)

ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ПРИМЕРЫ ОЦЕНКИ РАБОЧЕЙ НАГРУЗКИ

Бельгия

В Брюссельском институте по управлению охраной окружающей среды (ВІМЕ) на оформление интегрированного разрешения для объекта, на котором находится установка, подлежащая контролю в рамках интегрированного контроля и предупреждения загрязнения, расходуется от 15 до 25 человеко-дней. По данным годовой отчетности Отдела разрешений, примерно 75% расхода времени на работу с разрешениями приходится на работу с заявками по новым установкам или по существенной модернизации действующих установок. Остальное время более или менее равномерно распределяется между работой с заявками по незначительным изменениям в действующих разрешениях и консультациями по вопросам, связанным с загрязненными почвами и асбестом.

Расход времени на предварительные обсуждения заявки с владельцами предприятий жестко ограничен, за исключением ситуаций, связанных с возможным загрязнением почвы и грунтовых вод. В этих случаях предоставляется помощь для обеспечения оперативного внедрения эффективных мер контроля. В других случаях владельцы предприятий направляются в агентства регионального развития, которые обязаны помогать предприятиям в подготовке заявок на получение разрешений.

Все объекты регулирования в рамках интегрированного контроля и предупреждения загрязнения инспектируются как минимум один раз в год. В таком случае инспекционная проверка занимает около пяти дней, но это включает время на подготовку к инспекционной проверке объекта, на последующие действия по поддержанию отчетности и по проведению мер правоприменения в случае необходимости.

Внеочередные или специальные инспекции обычно проводятся в связи с жалобами со стороны общественности. Относительно небольшая часть рабочего времени сотрудников ВІМЕ расходуется на меры, связанные с авариями и чрезвычайными ситуациями на предприятиях. ВІМЕ рекомендует сначала направлять жалобы местным органам власти, а если они не могут эффективно разрешить соответствующие проблемы, привлекается ВІМЕ. Примерно 20% рабочего времени в ходе инспекционной деятельности расходуется на работу с жалобами. Это время фиксируется в рабочих планах на основе опыта прошлых лет, а сама система работы с жалобами предусматривает открытие дела по жалобе, которое может быть закрыто только после удовлетворительного разрешения соответствующей проблемы. Кроме того, анализируют статистическую информацию по работе с жалобами, чтобы спланировать рабочее время сотрудников для достижения максимального эффекта.

Ирландия

В ходе планирования деятельности расход времени на все работы, необходимые для выдачи разрешения в рамках интегрированного контроля загрязнения, оценивают примерно в 60 человеко-дней. Что касается предварительных контактов с владельцами предприятий, то Агентство по охране окружающей среды стремится их ограничивать лишь информированием о том, что от них требуется для соблюдения законодательства по интегрированному контролю загрязнения. При этом консультации по конкретным вопросам содержания заявки им не предоставляются. Это приводит к значительному расходу времени на уточнение и предоставление дополнительной информации после подачи заявки. В целом, процесс оформления разрешения в некоторых случаях может растягиваться до 20 месяцев вместо установленных семи месяцев. Средний расход времени на работы, связанные с мониторингом, аудитом и правоприменением, оценивают примерно в 10 человеко-дней на 1 объект в год.

Частота общих инспекционных проверок объектов, которые подлежат интегрированному контролю загрязнения, составляет как минимум 1 раз в год, но они могут проводиться и чаще, в зависимости от заключения инспектора по экологическим показателям конкретного производственного процесса на объекте. В рабочих планах на каждую такую проверку отводится полтора человеко-дня. Кроме того, проводятся отдельные посещения объектов для отбора проб, анализа или мониторинга. На каждое такое посещение отводится один человеко-день. Аудиторские инспекционные проверки проводятся реже, с интервалом примерно в три года. В среднем для них требуется три человеко-дня и проводятся они двумя инспекторами. Аудит проводится инспектором, который не проводит обычных инспекционных проверок на данном объекте.

Соотношение рабочего времени, в течение которого инспектор занят на объектах, и рабочего времени, которое он проводит в офисе, зависит от конкретных работ, предусмотренных в детализированном рабочем плане, и в целом составляет 1:4. Расход времени на внеплановую инспекционную проверку или на проверку в связи с полученной информацией считается непредсказуемым и в рабочих планах специально не указывается. Количество жалоб, связанных с объектами, находящимися под контролем Агентства по охране окружающей среды, за последние два года сократилось на 40% и в 2000 г. составляло примерно 1500 жалоб в год (в основном эти жалобы были связаны с отходами скотобоев). На основе опыта предшествующих лет в годовых рабочих планах предусматривается 15 человеко-дней на работу с жалобами (из расчета 15 человеко-дней примерно на 1500 жалоб).

Германия

За осуществление деятельности по всем направлениям, включая "экологические инспекционные проверки", как они определяются в "Минимальных критериях по организации экологического контроля", за исключением мониторинга состояния окружающей среды и оценки систем экологического менеджмента, отвечает *Staatliches Gewerbeaufsichtsamt* (GAA) (Бюро торгового и промышленного надзора) в Мангейме. GAA проводит мониторинг выбросов, сбросов, образование отходов объектов, которые контролируются в рамках интегрированного контроля и предупреждения загрязнения.

Отдельный орган на уровне федеральной земли – Консультативное бюро по охране окружающей среды (агентство по охране окружающей среды) отвечает за контроль соблюдения стандартов качества окружающей среды. Результаты передаются в соответствующее ГАА в случае нарушений, связанных с конкретными установками. В противном случае они передаются в Министерство по охране окружающей среды.

Из 63 инспекторов ГАА в Мангейме около 10 человек инспектируют объекты, подлежащие регулированию в рамках интегрированного контроля и предупреждения загрязнения. От 60% до 80% их рабочего времени отводится на природоохранное регулирование и на работу по Директиве о предотвращении крупных аварий (Севезо II). В связи с отсутствием более подробной информации расход времени на инспекционные проверки объектов, подлежащих регулированию в рамках интегрированного контроля и предупреждения загрязнения, и на консультации для органов, которые работают с разрешениями, оценивают в 6 – 8 полных рабочих дней штатных сотрудников (включая 10% времени на работу на объектах и 90% – на офисную работу).

Как правило, на одну инспекционную проверку уходит примерно один человеко-день, но в некоторых случаях может потребоваться больше времени. Инспекционная проверка крупного объекта может проводиться группой инспекторов. При изменении или пересмотре разрешения ИРПС могут привлекаться сотрудники соответствующего органа, который выдает разрешение, и дополнительные технические эксперты.

Планирование и определение приоритетов для работы инспекторов с целью оптимизации использования ресурсов проводится инспекторами, обладающими высокой квалификацией и способных лучше других принимать обоснованные решения. Планы инспекторов координируются руководителями отделов.

Нидерланды

Рабочее время инспектора составляет 1350 часов в год. Примерно 1000 часов уходит на инспекционные проверки, а остальное время – на другие направления деятельности. Примерно 70% инспекционных проверок являются плановыми, а 30% – внеплановыми. Установлены целевые показатели для инспекционных проверок крупных объектов, подлежащих контролю в соответствии с Приложением 1 к Директиве ИРПС. Целевой показатель для таких объектов составляет 4 инспекционных проверки в год, за исключением металлургии (2 проверки в год) и химической промышленности (12 проверок в год).

Предполагается, что одна инспекция требует 12 часов и проводимая политика состоит в том, что на объекте, для которого требуется проведение четырех проверок, можно провести 2 проверки, если в этих инспекционных проверках принимают участие по два инспектора. Половина из 12 часов, которые отводятся на инспекционную проверку типичного объекта, расходуется на работу в офисе (подготовительная работа и составление отчета). Остальное время уходит на поездку на объект и собственно на инспекционную проверку.

На практике эти целевые показатели представляются завышенными, если учесть имеющийся объем рабочего времени сотрудников. Вместо 48 часов, которые должны уходить на инспектирование объекта, требующего 4 проверки в год, реальное значение находится в диапазоне от 20 до 30 часов.

В настоящее время целевой показатель для оформления разрешения составляет 25 дней, но система учета рабочего времени позволит изучить расход времени на различные стадии подготовки разрешения более подробно. Она также покажет, что для выдачи формы Performance Bond требуется 30 часов, а для работы по административному нарушению – 32 часа (12 часов работы инспекционного отдела и 20 часов работы отдела правоприменения).

ПРИЛОЖЕНИЕ 6. ПРИМЕРЫ ПОДХОДОВ К РАСПРЕДЕЛЕНИЮ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Австралия

В штате Южная Австралия финансовый отчет Агентства по охране окружающей среды (на конец финансового года – 30 июня 2003 г.) показывает следующее распределение расходов:

Бюджетные статьи	Расходы	%
Оплата труда сотрудников и другие расходы, связанные с персоналом	13768000 Австр. долл.	58%
Товары и услуги	7669000 Австр. долл.	32%
Гранты и выплаты	1395000 Австр. долл.	6%
Амортизация и износ	923000 Австр. долл.	4%
Другие расходы	29000 Австр. долл.	0,1%
Всего расходов на деятельность	23784000 Австр. долл.	

В штате Виктория (Австралия) финансовый отчет Агентства по охране окружающей среды (на конец финансового года – 30 июня 2003 г.) показывает следующее распределение расходов на обычную деятельность:

Бюджетные статьи	Расходы	
Оплата труда сотрудников	24341000 Австр. долл.	48%
Амортизация	1031000 Австр. долл.	2%
Другие расходы, включая товары и услуги	13742000 Австр. долл.	27%
Гранты	11334000 Австр. долл.	22%
Платежи за основные фонды	525000 Австр. долл.	1%
Оплата аудита (Главный аудитор)	44000 Австр. долл.	
Всего расходов на деятельность	50999000 Австр. долл.	

Германия

В федеральной земле Бранденбург основной статьей расходов является оплата труда сотрудников. 40% расходов связаны с разрешениями, 10% — с мониторингом, 35% — с инспекционными проверками, 13% — с мерами реагирования на нарушения (в том числе 6% — в рамках административного механизма и 7% — в рамках судебного механизма). На долю специальных научно-исследовательских работ приходится 2% расходов. Следует отметить, что *Landesumbeltamt Brandenburg* отвечает за промышленные предприятия и загрязнение воздуха, а другими вопросами, такими как отходы, занимаются на уровне местных властей.

Ирландия

В Ирландии расходы Агентства по охране окружающей среды в 2002 г. распределялись следующим образом:

Бюджетные статьи	Расходы (евро)	%
Заработная плата, пенсии и т.д.	11873061	47,5%
Транспортные расходы	988105	4,0%
Затраты на работу лабораторий и на работу в полевых условиях	742785	3,0%
Проживание	801662	3,2%
Другие административные расходы	3078625	12,3%
Доля общих расходов	117102	0,5%
Консультанты и гранты	653605	2,6%
Экологические исследования	5009798	20,1%
Амортизация фондов	1720046	6,9%
Всего	24984789	100,0%

Источник: Environmental Protection Agency Annual Report 2003; (проценты получены расчетным путем)

Для деятельности по интегрированному контролю загрязнения расходы по различным бюджетным статьям, связанные с разрешениями и мерами правоприменения, приведены в таблице ниже. Эти данные можно сравнить с поступлениями от платежей за разрешения и платежей по мерам правоприменения (444 863 евро и 3 066 166 евро соответственно). Это свидетельствует о том, что полученные платежи покрывают лишь небольшую часть расходов, при этом расходы на оплату труда персонала существенно превышают остальные расходы.

Бюджетные статьи	Лицензирование (евро)	(%)	Меры правоприменения (евро)	(%)
Оплата труда сотрудников	783821	42,9%	1605438	37,6%
Транспортные расходы и суточные	57453	3,1%	251188	5,9%
Затраты на работу лабораторий и на работу в полевых условиях	25996	1,4%	48749	1,1%
Ремонт и обслуживание оборудования и т.д.	9366	0,5%		0,0%
Гонорары юристов	177653	9,7%	2899	0,1%
Литература и периодические издания	2584	0,1%	3379	0,1%
Консультанты	40049	2,2%	100326	2,3%
Типографские расходы и канцтовары	10521	0,6%	6140	0,1%
Укрепление кадрового потенциала и курсы подготовки персонала	36305	2,0%	49075	1,1%
Реклама	38314	2,1%	8344	0,2%
Взаимоотношения с общественностью и подписные издания	662	0,0%	746	0,0%
Стоимость проекта Программы PHARE	103065	5,6%	-	
Амортизация	37342	2,0%	94022	2,2%
Доля накладных расходов	502959	27,5%	1008589	23,6%
Лабораторные исследования для проверки соблюдения требований	-		1081642	25,3%
Всего	1826072	100,0%	4275374	100,0%

Источник: Environmental Protection Agency Annual Report 2002; (проценты получены расчетным путем)

Финляндия

В Финляндии ассигнования для государственных органов не предусматривают классификации по бюджетным статьям, хотя субсидии на канализацию и очистку сточных вод выделяются отдельно.

Великобритания

Постатейная разбивка расходов Агентства по охране окружающей среды представлена ниже в таблице. Указываются также источники финансирования для каждой бюджетной статьи. Данные приводятся в миллионах фунтов за финансовый год с апреля 2002 г. по март 2003 г. и охватывают все функции агентства.

Бюджетные статьи	Поступления			Платежи	
	Текущие поступления	Гранты и взносы	Всего	Всего	(%)
Охрана окружающей среды	128,4	100,0	228,4	228,4	29,3%
Противоавардные мероприятия	293,8	684	362,2	382,9	49,1%
Водные ресурсы	108,2	1,4	109,6	108,2	13,9%
Рыбное хозяйство	17,3	9,8	27,1	26,8	3,4%
Судоходство	4,2	7,0	11,2	11,2	1,4%
Рекультивация и охрана земель	1,1	8,3	9,4	9,4	1,2%
Промежуточная сумма	553,0	194,9	747,9	766,9	98,4%
Непрофинансированные пенсии	-	12,8	12,8	12,8	1,6%
Всего	553,0	207,7	760,7	779,7	100,0%

Источник: Environment Agency Annual Report and Accounts 2002/3; (проценты получены расчетным путем)

Примерно половина расходов агентства приходится на оплату труда персонала. Изменения в текущих расходах приведены ниже в таблице (в млн. фунтов).

Расходы	2001/2		2002/3	
	млн. фунтов	%	млн. фунтов	%
Оплата труда сотрудников	314,3	40,9%	293,8	41,6%
Амортизация и капитальные работы	206,6	26,9%	181,9	25,7%
Другие текущие расходы	247,2	32,2%	231	32,7%
Всего	768,1	100,0%	706,7	100,0%

Источник: Environment Agency Annual Report and Accounts 2002/3; (проценты получены расчетным путем)

ПРИЛОЖЕНИЕ 7. ПРИМЕРЫ ПРОЦЕДУР УТВЕРЖДЕНИЯ БЮДЖЕТА

Австралия

В штате Виктория (Австралия) Парламент выделяет ассигнования Агентству по охране окружающей среды для выполнения различных категорий работ, связанных с воздухом, водой, грунтовыми водами, землей, шумом, отходами и улучшением качества среды обитания на местном уровне. Затем в рамках внутреннего бюджетного процесса в агентстве ресурсы перераспределяются среди этих категорий для выполнения широкого круга обязанностей агентства в сфере охраны окружающей среды.

Болгария

Региональные инспекции готовят свои бюджетные предложения с учетом предельной величины расходов, установленной министерством. Предложения рассматриваются и утверждаются бюджетным управлением министерства. Основным преимуществом процедуры является то, что она обеспечивает более справедливое распределение средств между 15 региональными инспекциями, учитывая их величину и объем выполняемых работ. Основным недостатком является банальная нехватка средств. Для перераспределения средств между бюджетными статьями всегда требуется внешнее утверждение – либо со стороны бюджетного управления министерства (для государственного финансирования), либо со стороны Организации по управлению охраной окружающей среды (если она предоставляет финансирование).

Канада

Бюджетные предложения/рекомендации Департамента по охране окружающей среды ежегодно представляются в Кабинет министров. Окончательные решения принимаются министром финансов.

Чешская Республика

Инспекция подает свое бюджетное предложение в Министерство охраны окружающей среды, которое направляет его в Министерство финансов. Затем этот бюджет становится составной частью общего государственного бюджета, который подлежит парламентскому утверждению. Бюджет Инспекции на 2004 г. увеличили на 5%, хотя и этого недостаточно для покрытия предполагаемых затрат. После утверждения бюджета перераспределение средств между бюджетными статьями становится невозможным.

Финляндия

В Финляндии подразделения самостоятельно готовят свои бюджеты, а министерство корректирует их, чтобы обеспечить их соответствие общей бюджетной структуре для государственного сектора охраны окружающей среды. Это дает определенные преимущества – средства на деятельность государственных органов не фиксируются жестко по статьям расходов, что позволяет им проявлять гибкость в распределении средств между оплатой труда, текущими расходами, инвестициями и т.д. Однако у этой схемы имеется и недостаток, поскольку общая бюджетная структура лишена гибкости.

Германия

В Германии утверждение бюджета происходит на основе предложений администрации, решений правительства федеральной земли и в рамках формального законодательного процесса в Парламенте.

Нидерланды

В Нидерландах, в принципе, имеются два параллельных процесса: "снизу–вверх" и "сверху вниз". В рамках процедуры "сверху вниз" Парламент устанавливает приоритеты и бюджеты для министерств (в настоящее время практически все министерства сталкиваются с сокращением бюджетов). Министерства самостоятельно решают вопросы распределения рабочей нагрузки, когда это возможно. Параллельно с этим различные отделы министерств (включая инспекции) готовят и утверждают собственные бюджеты. Если этот процесс входит в противоречие с процессом "сверху вниз", то возникающие проблемы разрешаются за счет корректировки приоритетов, а иногда – за счет перераспределения бюджетных средств или за счет утверждения дополнительных бюджетных ассигнований. Перераспределение средств между бюджетными статьями возможно, но при условии достижения требуемых целей (внутреннее перераспределение производится относительно просто, а перераспределение средств между разными отделами министерства осуществить сложнее). Следует отметить, что предложения инспекций по увеличению бюджетов должны быть обоснованными (например, появление новой директивы ЕС, подлежащей выполнению), а центральные органы власти должны проверить целесообразность выделения дополнительных средств и принять решение об их выделении или отказать в этом.

Польша

В Польше используются следующие бюджетные процедуры:

- Ежегодно в мае Инспекция по охране окружающей среды разрабатывает проект бюджета.
- Затем проект бюджета подается в Министерство охраны окружающей среды для утверждения.

- К концу июня Министерство охраны окружающей среды обязано передать в Министерство финансов проект бюджета на следующий год для всех природоохранных государственных органов, подконтрольных Министерству охраны окружающей среды. Все проекты бюджета различных государственных органов объединяются в единый документ, представляющий собой окончательный проект бюджета.
- К концу сентября окончательный проект бюджета должен предоставляться на парламентское рассмотрение.
- К концу года бюджет должен быть принят и подписан президентом страны.
- В течение 21 дня после принятия бюджета осуществляется корректировка с учетом объема средств, выделенных на расходы в утвержденном бюджете.
- В конце октября следующего года Министерство финансов с другими министерствами (в данном случае совместно с Министерством охраны окружающей среды) может внести коррективы в объем средств, выделенных ранее в "специальный резервный фонд" – эти ресурсы могут использоваться для различных целей.

В Главной инспекции по охране окружающей среды процесс рассмотрения и утверждения бюджета проводит Министерство охраны окружающей среды (в качестве вышестоящего органа). Главный экологический инспектор обязан представить Министерству охраны окружающей среды отчет о выполнении бюджета для оценки. Следует отметить, что Главный экологический инспектор не может вносить изменения в распределение средств между различными бюджетными статьями без внешнего утверждения (со стороны Министерства охраны окружающей среды).

Словакия

В Словакии бюджет Экологической инспекции определяется в рамках бюджета Министерства охраны окружающей среды, который, в свою очередь, является составной частью утвержденного Парламентом государственного бюджета.

Испания

В Испании (провинция Галиция) бюджетное предложение подается в Министерство охраны окружающей среды в конце осени и утверждается на заседании Министерства (для этого необходимо согласие всех генеральных директоров и генерального секретаря). Утвержденный документ имеет политический характер и рассматривается на совместном заседании с участием всех министерств и президента. Перераспределение средств между бюджетными статьями обычно не проводится. Однако такое перераспределение может производиться в экстренных случаях (как это было в случае разлива нефти при аварии танкера "Престиж") или по политическим причинам (после выборов).

Великобритания

В Великобритании планы разрабатываются местными сотрудниками Агентства по охране окружающей среды (местный и региональный уровни), утверждаются региональными директорами и директорами головного офиса. Они основываются на приоритетах, согласованных на национальном уровне и включают детализированные функциональные направления деятельности и выделенные на их осуществление ресурсы. Консолидированный национальный корпоративный план утверждается Министерством охраны окружающей среды, продовольствия и развития сельских районов (Defra), Национальной ассамблеей Уэльса, и окончательно утверждается министром.

Эти планы основываются на ключевых приоритетах (включая уставные), на современном опыте практической деятельности и учитывают объем необходимых работ для обеспечения эффективного природоохранного регулирования. Процесс утверждения обеспечивает надлежащую эффективность. На национальном уровне это гарантирует отражение в планах местного уровня последовательного и адекватного подхода к регулированию.

При необходимости эти процедуры отличаются сложностью и требуют немалых затрат времени. Средства, полученные от плательщиков (например, от обладателей лицензий), являются "защищенными". Это означает, что поступления, полученные в процессе регулирования владельцев разрешений одного типа, не могут использоваться для перекрестного субсидирования деятельности по регулированию для разрешений другого типа (например, поступления от платежей за разрешения на сброс сточных вод не могут использоваться для финансирования работ по регулированию обладателей разрешений в рамках интегрированного контроля и предотвращения загрязнения). В случае работ, которые финансируются за счет правительственных грантов, Агентство может использовать эти средства по своему усмотрению на финансирование наиболее целесообразных работ. В большинстве случаев для перераспределения бюджетных средств требуется лишь внутреннее утверждение. Тем не менее при перераспределении значительных средств требуется согласование с правительственными структурами, которые финансируют Агентство, с Defra и с Национальной ассамблеей Уэльса (если случай попадает под юрисдикцию Ассамблеи).

ПРИЛОЖЕНИЕ 8. ПРИМЕРЫ ПОДХОДОВ ДЛЯ КОНТРОЛЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ

Австралия

В качестве составной части предпринимаемых усилий по изменению организационной структуры Агентства по охране окружающей среды в штате Виктория (Австралия) в мае 2003 г. был создан новый независимый аудиторский комитет. Основная задача комитета состоит в том, чтобы помочь Агентству в обеспечении надлежащего управления, включая выполнение обязанностей по финансовой отчетности, по управлению риском, по поддержанию в действии надежной системы внутренних мер контроля, по оценке эффективности своей деятельности и постоянному повышению уровня этических стандартов в организации.

Болгария

В Болгарии учет поступлений и расходов, а также оценка эффективности использования ресурсов проводятся централизованно – этим занимается финансовая инспекция Министерства. Кроме того, Счетная палата периодически проводит проверки. Осуществляется сравнительный анализ расходов и прогресса в достижении конкретных целей в рамках программного бюджетного планирования (с применением конкретных показателей для такого анализа). Предполагалось, что первый такой отчет (за 2003 г.) будет подготовлен в конце марта 2004 г.

Канада

Агентство по охране окружающей среды Канады использует "структурную основу внутреннего контроля" для обеспечения того, что "имеются адекватные ресурсы, фонды защищены, информация достоверна, деятельность контролируется и проводится надлежащим образом, и что организация отвечает уставным и законодательным требованиям к отчетности." Кроме того, Агентство ежегодно проводит ряд внутренних аудиторских проверок, оценок и обзоров, готовит отчеты, в которых рассматриваются сильные и слабые стороны, а также приводятся рекомендации по необходимым мерам для улучшения ситуации. Внешний аудит проводится Министерством финансов⁴⁵.

⁴⁵ http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/resources2/projects_projets/received/EC/ICF_CCI/ICF_e.pdf

Бельгия

В Отделе экологической инспекции правительства Фландрии используется модель Европейского фонда управления качеством (модель EFQM) для достижения необходимых результатов. В ноябре 2000 г. Отдел экологической инспекции проводил самостоятельную оценку с использованием модели EFQM Excellence. Оперативная оценка проводилась под надзором внешнего консультанта в качестве одной из составных частей постоянной работы инспекции по повышению эффективности. На основе результатов оперативной оценки определили ряд мер улучшения по следующим критериям: руководство, политика и стратегия, персонал, партнеры и ресурсы, процессы и результаты для заказчиков. Инспекция проанализировала результаты оперативной оценки и в 2002 г. продолжила проведение мер для улучшения ситуации (наиболее всестороннему анализу и проработке подвергался аспект "инспекционные проверки и принятие мер"). Ожидалось, что реализация мер улучшения позволит получить "выдающиеся" результаты⁴⁶.

Ирландия

В Ирландии в рамках процедур финансового контроля Совет директоров Агентства по охране окружающей среды проводит следующие меры:

- публикация стратегического заявления;
- согласование детализированной рабочей программы на каждый год с последующим мониторингом и оценкой прогресса в выполнении задач рабочей программы;
- проведение еженедельных заседаний Совета директоров для контроля работы Агентства;
- внедрение системы оценки результатов работы и повышения квалификации для всех сотрудников;
- четкое определение обязанностей управленческого персонала;
- поддержание в действии комплексной схемы гарантий для защиты интересов Агентства;
- разработка и применение процедурных документов и внутренних правил для работы Совета директоров;
- обеспечение раскрытия интересов;
- рассмотрение и утверждение всех стратегий и процедур Агентства.

Меры внутреннего финансового контроля включают:

- комплексную систему финансового планирования в структуре годового бюджета, которая рассматривается и утверждается Советом директоров;

⁴⁶ http://www.mina.be/uploads/mhr_2002_ch01.pdf

- распределение бюджетов, бюджетных полномочий и обязанностей по выполнению конкретных функций между отдельными менеджерами;
- ограничение круга лиц с полномочиями на утверждение решений по всем выплатам из средств Агентства, по выплате заработной платы, пенсий, кредитов и других расходов директорами Агентства и двумя конкретными менеджерами программ;
- регулярный и постоянный контроль высших руководителей за всеми выплатами;
- регулярный анализ Советом директоров периодической и годовой финансовой информации и отчетов по исполнению бюджета;
- установление целевых показателей для оценки финансовой и иной деятельности;
- меры финансовой дисциплины для менеджеров проектов в связи со строительными программами и крупными проектами с участием консультантов;
- современные компьютеризованные системы (финансовый учет, оплата труда и реестр основных фондов), на которых основывается система внутреннего финансового контроля в Агентстве;
- детализированные процедурные требования для привлечения консультантов.

Финляндия

В Финляндии меры учета включают учет затрат и учет рабочего времени. Ежегодно отслеживается объем поступлений от платежей за разрешения. Эффективность работы оценивают при помощи модели EFQM (модель Европейского фонда управления качеством).

Мальта

На Мальте поступления и расходы отслеживает Отдел финансового учета – ежегодно представляются финансовые отчеты, прошедшие аудиторскую проверку, которые публикуются в качестве годовых отчетов. При подготовке годового отчета проводится оценка достижения программных целей, а также работы отдельных сотрудников и групп, для которых устанавливаются свои собственные задачи, связанные с задачами, сформулированными в плане работ.

Нидерланды

В Нидерландах бюджетный контроль производится при помощи установления показателей, важную роль в этом играют показатели результативности деятельности. Оценка текущей ситуации производится при помощи начальной инвентаризации. Благодаря регулярному мониторингу показателей можно достичь изменения эффективности. Показатели результативности деятельности могут включать число выданных инспекцией разрешений или же количество выездов на объекты относительно числа инспекторов и т.д. Уровень сложности процесса зависит от разнообразия проводимых работ.

Кроме того, в течение года менеджеры инспекции готовят внутренние отчеты, которые анализируются Отделом контроля (основное внимание при этом уделяется направлениям деятельности, предусмотренным в бюджете). По результатам такого анализа генеральный инспектор и соответствующие директора проводят регулярные встречи и в случае необходимости вносят коррективы в планы менеджеров. При определенных авариях они могут находить новые решения, а другие работы приостанавливать. Как сообщалось, эта система оценки прекрасно работала в 2003 г.⁴⁷

Норвегия

В Норвегии в базу данных планирования ежемесячно вводятся данные из системы учета рабочего времени, которые в комплексе с данными финансового учета позволяют органу регулирования оценить эффективность своей работы. Кроме того, их сравнивают с годовыми контрольными показателями.

Польша

В Польше используется следующий процесс: в конце каждого года проводится анализ исполнения бюджета, а отчет об использовании ресурсов предоставляется в Министерство охраны окружающей среды. Кроме того, используются различные процедуры контроля:

- внутренние процедуры контроля, проводимого ревизором из Главной инспекции по охране окружающей среды или из Министерства охраны окружающей среды;
- внешний аудит, осуществляемый аудиторами Министерства финансов;
- внешний аудит, реализуемый Высшей контрольной палатой; такой аудит проводится с целью проверки законности, эффективности и целевой направленности деятельности инспекции и расходования средств.

Великобритания

В Великобритании Агентство по охране окружающей среды использует системы учета рабочего времени и управления рабочим временем, а также системы финансового учета для регистрации доходов и расходов. Менеджеры готовят ежемесячные финансовые отчеты и отчеты о выполненных работах, что позволяет проводить контроль выполнения бюджета и оценку ключевых показателей результативности деятельности. Для внедрения запланированных мер повышения эффективности и соответствующих методов отчетности требуются индивидуальные ТЭО. Кроме того, у Агентства имеется общая программа повышения эффективности, включенная в его корпоративный план.

⁴⁷ <http://www2.vrom.nl/docs/internationaal/InspectorateAnnualRep2003nw.pdf>

ПРИЛОЖЕНИЕ 9. ПРИМЕРЫ ВЫДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ НА КАПИТАЛЬНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ

Канада

Основные фонды Агентства по охране окружающей среды Канады главным образом связаны с исследованиями, другой научной деятельностью и включают четыре общих категории:

- специальные объекты и земельные участки для проведения экологических научно-исследовательских работ, разработки технологий и для охраны особо важных объектов дикой природы;
- оборудование для проведения лабораторных анализов и для мониторинга состояния (или тенденций изменения) окружающей среды;
- информационная и коммуникационная инфраструктура и оборудование для выполнения научных исследований;
- транспортные средства, включая вездеходы, для транспортировки сотрудников в места проведения исследований и для обеспечения оперативного реагирования.

Чешская Республика

В Чешской Республике бюджет для капитальных инвестиций планируется на пять лет вперед. При этом используют результаты, полученные в ходе реализации проекта прямых двусторонних связей.

Ирландия

В Ирландии расходы на основные фонды Агентства по охране окружающей среды покрывают за счет грантов, одобренных кредитов и за счет отчислений из текущих поступлений. Финансирование за счет грантов перечисляется на счет капитальных расходов, который корректируется в зависимости от амортизации соответствующих основных фондов. Амортизация начисляется равномерно, с использованием следующих показателей:

- 2% сооружения;
- 10% мебель и принадлежности;
- 15% лабораторное оборудование и оборудование для полевых испытаний;

- 25% компьютерное и телекоммуникационное оборудование;
- 20% автотранспорт.

Финляндия

В Финляндии капитальные инвестиции в деятельность государственных органов настолько малы, что для них даже не предусматривается отдельной бюджетной статьи. Субсидии для канализации и водоочистки производятся отдельно.

Нидерланды

В Нидерландах капитальные инвестиции проводятся в рамках годовой программы мер правоприменения и оценки воздействия (риска). Применяется долгосрочное бюджетное планирование. При определении стоимости замены оборудования исходят из установленных правительством правил для определения срока службы оборудования.

Норвегия

Инспекции в Норвегии испытывают лишь минимальную потребность в капитальных вложениях. Использование долгосрочного бюджетного планирования в Норвегии было бы затруднительным, так как в этой стране применяется система годового бюджетного планирования. Тем не менее, в Норвегии рассматривается вопрос о переходе на долгосрочное планирование для инспекций с целью повышения эффективности.

Польша

В Польше не существует отдельного долгосрочного планирования для оценки прогнозируемой потребности в капитальных инвестициях. Средства для приобретения основных фондов (лабораторное оборудование и т.д.) поступают из следующих источников:

- экологические фонды – 8,4% от общего бюджета инспекции;
- государственный бюджет – 1,5% от общего бюджета инспекции;
- “особый источник” – 0,5% от общего бюджета инспекции.

Великобритания

В Великобритании для всех значительных капитальных инвестиций требуется технико-экономическое обоснование, включающее анализ всех альтернативных вариантов и затрат, риска и эффекта. Разработана и внедрена структура утверждения, причем уровень утверждения (от менеджера местного уровня до министра) зависит от общего объема инвестиций. Анализ в рамках ТЭО проводится на период в 5 лет, установлены правила для определения срока службы основных фондов в зависимости от их типа.

ПРИЛОЖЕНИЕ 10. ПРИМЕРЫ ПОДХОДОВ ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С БЮДЖЕТНЫМ ДЕФИЦИТОМ

Чешская Республика

В Чешской Республике инспекция должна обеспечить выполнение своих обязанностей в рамках выделенного бюджета, так что в текущем году невозможно получить дополнительные средства для выполнения новых задач (или, как уже отмечалось ранее, использовать перераспределение средств между отдельными статьями расходов).

Финляндия

В Финляндии при принятии нового закона обязательно требуется оценить необходимые ресурсы. При оценке потребностей в ресурсах учитываются новые задачи.

Нидерланды

В Нидерландах такую оценку проводят при помощи анализа прошлых затрат, которые были связаны с появлением новых требований регулирования, и с учетом оценки объема дополнительных работ, необходимых для применения и контроля соблюдения прогнозируемых изменений в законодательстве в основных сферах деятельности. Как правило, инспекции стремятся прогнозировать ситуацию для разработки перспективных планов, как минимум, на 3 года вперед. К двум особенно важным новым задачам относятся Директива Севезо (связанная с авариями на опасных промышленных установках) и Директива по интегрированному контролю и предотвращению загрязнения. Для выполнения первой директивы требуется новый подход: помимо выдачи разрешений и инспекционных проверок объектов требуется координация действий с учреждениями здравоохранения и производственной безопасности, пожарной охраной; кроме того, требуется высокая квалификация для оценки планов и отчетов по обеспечению безопасности. Для этого необходимо по-новому организовать рабочий процесс, установить новые контакты; требуется высокая квалификация персонала. В случае Директивы ИРПС также необходим новый подход – интегрированные разрешения и инспекционные проверки (или, по меньшей мере, должным образом скоординированные), кроме того, возникают серьезные требования к новым разрешениям.

Великобритания

В Великобритании требуется проведение оценки воздействия мер регулирования, которая проводится министерством в сотрудничестве с Агентством по охране окружающей среды. При этом проводится оценка результатов и затрат для предложенных мер регулирования. В основу закладывается оценка затрат Агентства и согласованных методов

финансирования (в большинстве случаев работы по природоохранному регулированию финансируются за счет платежей владельцев лицензий). Агентство проводит расчет затрат на основе своего опыта регулирования аналогичной деятельности и/или путем расчета затрат на необходимые работы/ресурсы для осуществления мер регулирования. Объем "новых задач", связанных с Директивой ИРРС, оценили на относительно ранней стадии, при этом учитывали возможную сложность разрешений и потребности в инспекционных проверках. На основании этих данных и опыта работы с разрешениями и инспекционных проверок в прошлом рассчитали "стоимость разрешений".

ПРИЛОЖЕНИЕ 11. ПРИМЕРЫ ТРАДИЦИОННЫХ И НОВЫХ ПОДХОДОВ ДЛЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ДЕФИЦИТА

Болгария

В Болгарии отмечается разрыв между запланированным и фактическим финансированием. Для преодоления нехватки средств привлекают финансирование, главным образом, со стороны Экологического фонда для осуществления мониторинга. Применяют также ряд "собственных источников поступлений" (плата за услуги мониторинга и лабораторий). Наиболее важным направлением для преодоления финансового дефицита является коррекция существующих инструментов и другие меры для повышения эффективности работ в рамках текущего бюджета. Болгария обязана соблюдать условия соглашения в МВФ о Совете валютного регулирования, в соответствии с которым установлены конкретные показатели бюджетного дефицита. Поэтому ни один из государственных институтов не обладает возможностями для гибкости в определении новых направлений расходов/поступлений, которые могли бы скомпенсировать бюджетный дефицит. В соответствии с этим соглашением правительственные институты обладают ограниченной свободой действий в выборе альтернативных источников финансирования. В сложившихся условиях создание Предприятия по управлению охраной окружающей среды представляется наиболее целесообразным подходом для преодоления бюджетного дефицита.

Финляндия

В Финляндии наблюдается дефицит средств в некоторых областях. Чтобы уложиться в бюджетные рамки, вносят коррективы в выполняемые работы. Наиболее приоритетным направлением является работа с разрешениями. Инспекционные работы и мониторинг находятся на втором месте. В первую очередь рассматривается вопрос о расширении деятельности. Чтобы уложиться в бюджетные рамки, вносят коррективы в выполняемые работы. В качестве основных сложностей можно отметить необходимость соблюдения нового природоохранного законодательства для реализации Директивы IPPC (в 2000 г.) и перераспределение полномочий между местными и региональными органами власти, а также преобразование водных судов в органы лицензирования (также в 2000 г.). Чтобы обеспечить покрытие 50% соответствующих затрат (при этом основывались на затратах предыдущих лет), несколько лет тому назад были повышены платежи за разрешения.

Мальта

На Мальте предполагается увеличение объема работы с разрешениями и инспекционных проверок. Таким образом, ожидается, что со временем оборот Мальтийского агентства по охране окружающей среды увеличится примерно с 4 млн. мальтийских фунтов

до 6 или даже 7 миллионов (по мере реализации всех соответствующих законодательных актов и перехода к осуществлению всех работ с разрешениями и инспекционных проверок в полном объеме). Предполагается, что если не произойдет адекватного увеличения государственного финансирования (что представляется вполне вероятным), то в будущем возможен дефицит бюджета. Наиболее благоприятными мерами для сокращения бюджетного дефицита является компенсация затрат за счет платы за разрешения и за счет использования мер правоприменения. При этом исходят из политического решения о внедрении принципа "загрязнитель платит". Мальта надеется продолжить привлечение средств ЕС для финансирования ключевых работ по укреплению потенциала и по подготовке персонала. Кроме того, Мальтийское агентство по охране окружающей среды рассматривает ряд вариантов для повышения эффективности:

- Необходимо разработать стандартные рабочие протоколы для выполнения работ с большей эффективностью. Ожидается, что в ходе регулярных проверок будут выявлены направления для возможного повышения эффективности, как это было в случае с планированием работы с разрешениями и мер правоприменения.
- Рассматривается возможность сотрудничества между различными агентствами по более долгосрочным направлениям. На местном уровне наблюдается значительный интерес к использованию "одного окна" для целей регулирования, а также к влиянию регулирования на конкурентоспособность.

Нидерланды

В Нидерландах водная инспекция не сталкивается с проблемой дефицита средств, но если такой дефицит возникнет, то можно будет использовать следующие меры для его преодоления:

- повышение эффективности инспекционной деятельности (внутри организации);
- пересмотр приоритетов;
- перераспределение средств;
- попытки увеличить бюджет (внутренний);
- попытки увеличить бюджет (внешний).

Что же касается других инспекций, то иногда возникают опасения, что запланированного объема бюджета будет недостаточно для выполнения растущего объема работ. Местные органы власти подают запросы на увеличение финансирования со стороны Министерства охраны окружающей среды и обустройства территорий (VROM), чтобы обеспечить достаточное количество средств. Сначала VROM изучает возможности для повышения эффективности, а лишь затем проводит переговоры о разумном увеличении бюджета.

Существуют внутренние приоритеты для повышения эффективности инспекционной деятельности и их можно пересмотреть. Во многих провинциях используются собственные системы определения относительной приоритетности, которые основываются на выбросах/воздействии на окружающую среду (основной индикатор для ранжирования), уровень "заботы о состоянии окружающей среды" (например, отношение к этим вопросам, применение систем экологического менеджмента), и соблюдение (несоблюдение) законодательства в прошлом. В некоторых провинциях проводится ранжирование для каждой компании/объекта, причем оценка может колебаться от 0 баллов (самые плохие показатели) до 10 баллов (самые хорошие показатели). Стандартному уровню соответствует оценка в 6 баллов. Если оценка превышает 6 баллов, то может проводиться меньше инспекционных проверок, а если она меньше 6 баллов, то частота инспекционных проверок увеличивается. Такой подход позволяет распределить ресурсы и обеспечить максимальный эффект выполняемых работ. Было установлено, что соблюдение (несоблюдение) законодательства в прошлом не следует рассматривать как наиболее важный индикатор, в этом качестве следует использовать воздействие на окружающую среду. Как показывает опыт практической деятельности в Нидерландах, в некоторых случаях концентрация усилий на объектах, которые имели нарушения в прошлом, но обладали небольшим воздействием на окружающую среду, давала заметно меньший эффект по сравнению с концентрацией усилий на объектах с удовлетворительным уровнем соблюдения в прошлом, но обладающих более значительным воздействием на окружающую среду.

Норвегия

В Норвегии бюджетного дефицита не наблюдается. Если бы такой дефицит возник, то можно было бы уменьшить затраты за счет сокращения второстепенных работ. SFT проводит инспекционные проверки/аудит на всей территории страны. В Норвегии предприятия могут находиться на значительном расстоянии друг от друга. Поэтому важно обеспечить координацию и/или проведение комплексных инспекций в удаленных регионах. SFT также организует контроль проектов или групп предприятий одной отрасли и т.д. Кроме того, организовано официальное сотрудничество с 7 другими инспекциями. Например, Норвежская инспекция по охране труда и Управление гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций помогала SFT в составлении карты загрязнения ПХБ при проверке электробезопасности флуоресцентных ламп. Кроме того, SFT также стремится развивать сотрудничество с губернаторами графств.

Рассматривается также и возможность передачи части работ сторонним организациям, в частности, более широкое использование услуг сторонних аудиторов. Как уже отмечалось ранее, недостаток средств не является проблемой. Если государственное финансирование останется на нынешнем уровне, проблемы не возникнут и в обозримом будущем. "Норвежская система" работает вполне удовлетворительно уже в течение ряда лет. Это объясняется несколькими причинами:

- SFT получает достаточное государственное финансирование, т.е. национальная экологическая политика должным образом отражена в государственном бюджете.

- Имеются правовые и финансовые средства для реализации полного цикла регулирования – выдача разрешений, контроль и реагирование на нарушения. За более чем 30-летний период деятельности SFT инспекция установила хорошие конструктивные взаимоотношения с промышленностью.

Польша

В Польше существует разрыв между плановым и фактическим финансированием. Для покрытия дефицита Инспекция пытается использовать финансирование из средств экологических фондов или обращается с просьбами о выделении средств из специального резервного бюджетного фонда. Наиболее перспективным источником для покрытия дефицита представляются экологические фонды. Что же касается вопросов эффективности, то Польская инспекция считает важным повышение эффективности работы, но на практике это осуществить сложно, поскольку для проведения одних инспекционных проверок требуется больше времени, а для других – меньше. Инспекция пытается разработать показатели эффективности и стремится основываться при этом на признанных международных образцах.

В 1990 г. был создан “Список 80”, в котором оказались 80 промышленных компаний с наиболее значительными выбросами, которые требуют пристального внимания инспекций и жестких мер контроля. При составлении списка основывались на факторах риска. Были использованы не только данные инспекций, но также и информация от общественности для привлечения внимания со стороны общественных организаций и других заинтересованных сторон. Такой подход существенно помогает в работе инспекций. Если конкретная компания обеспечивает выполнение требований программы корректирующих мер, то ее могут исключить из списка. При использовании описанного подхода 52 компании обеспечили соблюдение требований и были исключены из списка к 2001 г. Хотя в список были включены новые компании, к 2002 г. в списке уже присутствовали только 40 компаний⁴⁸. Если компания обеспечивает соблюдение требований, то инспекционные затраты покрываются государством, в противном случае их должна оплачивать сама компания.

Кроме того, в Польше применяется "система отсроченных штрафов". В рамках такой системы компании, вкладывающие деньги в устранение причины, повлекшей за собой наложение штрафа, могут избежать его уплаты или сократить сумму штрафа на величину вложенных средств. В 2000 и 2001 гг., соответственно, 94% и 99% компаний инвестировали средства для достижения целевых показателей соблюдения требований, чтобы не платить штрафов.

⁴⁸ Panek-Gondek K (2002) *Experience of the Inspectorate for Environmental Protection in implementation and enforcement of environmental law in Poland*. Обзор, представленный на 6-й международной конференции по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства (апрель 2002 г.) См.: http://www.inece.org/conf/proceedings6th_2.html#2 (по состоянию на 29 марта 2004 г.)

Словакия

В Словакии разрешение проблем бюджетного дефицита может оказаться проблематичным. Дополнительные правительственные гранты, как правило, получить невозможно. Повышение уровня платежей также не является практически целесообразным вариантом, поскольку поступления от них идут в общий государственный бюджет, к которому инспекция не имеет непосредственного доступа.

Испания

В Испании лимитирующим фактором является ограниченный бюджет, а в случае потребности в дополнительном финансировании, средства необходимо запрашивать у центрального правительства. В первую очередь, в случае возникновения финансовых проблем корректируются существующие инструменты и рассматриваются возможные варианты для разрешения возникших проблем.

Швеция

В Швеции существует разрыв между платежами за разрешения на проведение ЭОД и затратами на деятельность по разрешениям, инспекционным работам и мерам правоприменения, которые проводятся государственными органами. Такая ситуация обусловлена рядом причин. Во-первых, очень сложно определить соответствующие показатели платы за разрешения на проведение различных работ, которые регулируются Постановлением по платежам за разрешения и инспекции. Отчасти это связано с тем, что Экологический кодекс и соответствующие подзаконные акты дают новое толкование понятий инспекций и правоприменения. Во-вторых, показатели платежей были опубликованы в 1997 г., а с тех пор общий уровень затрат повысился.

В обзоре Шведского агентства по охране окружающей среды (обзор 4790) было уделено внимание пересмотру этой системы и коррекции ставок платежей в случае необходимости. Решения о пересмотре и коррекции должны приниматься на всех уровнях (местном, региональном и центральном) и с учетом политического контекста, когда существуют различные мнения по поводу того, кто должен платить, когда затрагиваются интересы общества.

Великобритания

В Великобритании правительство выделяет гранты и согласовывает ресурсы в рамках анализа расходов. В Англии и Уэльсе этот процесс проводится каждые два года и охватывает трехлетний период. Распределение ресурсов основывается на оценке потребностей. После достижения соглашения Агентство по охране окружающей среды может пересмотреть приоритеты для финансирования своей деятельности за счет правительственных грантов.

У Агентства по охране окружающей среды несколько ограничены возможности для увеличения своих поступлений с целью привлечения дополнительных ресурсов, поскольку

для использования грантов/поступлений за счет платежей требуется утверждение министра. Это ограничивает возможности решения проблем, связанных с незапланированным дефицитом, за счет повышения объема поступлений от платежей. Поэтому Агентство использует основанный на анализе риска подход к экологическому лицензированию. В настоящее время этот подход распространяется на несколько ключевых режимов регулирования, например, на интегрированный контроль и предупреждение загрязнения (ИРС). Сейчас этот подход распространяется на другие режимы регулирования. Агентство постоянно стремится к повышению эффективности за счет реструктуризации, пересмотра используемых инструментов или за счет передачи части работ сторонним организациям.

Для повышения эффективности используются и более долгосрочные меры:

- совместное финансирование затрат на научно-исследовательские программы Агентства вместе с научными институтами и другими аналогичными организациями;
- совместное финансирование затрат на получение гидрологической информации с Метеорологическим бюро;
- сокращение общих затрат Национальной лабораторной службы Агентства за счет выполнения коммерческих заказов для внешних клиентов.

В настоящее время Агентство и Defra проводят совместный анализ масштаба и механизмов режимов взимания платежей, используемых Агентством. Одна из целей анализа – определить, до какой степени предприятия-загрязнители покрывают затраты Агентства на меры регулирования, чтобы не допускать чрезмерной нагрузки на налогоплательщиков.

В настоящее время используются следующие меры повышения эффективности:

- переход к единой форме разрешения, чтобы обеспечить экономию за счет масштабов деятельности;
- использование электронной (онлайновой) формы заявки на получение разрешения, которая позволяет владельцу предприятия оценить платежи за разрешение;
- подготовка внешних консультантов, услугами которых можно будет воспользоваться в случае пиковой рабочей нагрузки, что сокращает риск снижения качества, если штатным сотрудникам придется оформлять больше заявок, или в случае необходимости повышения численности персонала на короткий период времени;
- помощь со стороны инспекторов для определения условий разрешений и для их анализа. Эти меры дают двойной эффект. Во-первых, в работу привносится практический опыт и в разрешении указывается лишь то, что можно проверить. Во-вторых, появляются дополнительные ресурсы для разрешения проблем, связанных с пиковой рабочей нагрузкой по работе с разрешениями (кроме того, полагают, что

это поможет избежать ослабления кадрового потенциала за счет применения внутренних ресурсов).

Проводился также и анализ рабочего процесса, который позволил определить более эффективные средства для осуществления программ обеспечения соблюдения законодательства. Например, Агентство сосредоточило оформление и определение разрешений ИРПС в трех экспертных центрах. Внедрен расчет затрат на основе выполняемых работ, что позволит Агентству провести оценку своей эффективности при помощи сравнения с внутренними и внешними стандартными показателями.

Соединенные Штаты

В США, как и во многих других странах, Агентство по охране окружающей среды готовит отчеты для правительства (в данном случае такие отчеты рассматриваются Конгрессом), в которых приводятся данные о результатах деятельности Агентства за каждый финансовый год. В соответствии с Законом об эффективности и результатах деятельности правительства, отчет о результативности должен предоставляться ежегодно. Этот отчет позволяет увязать финансовую деятельность Агентства с его целями и задачами, изложенными в Стратегическом плане⁴⁹. Важно отметить, что в Главе 8 определяются сферы деятельности, которым необходимо уделять повышенное внимание для достижения стратегических целей⁵⁰. Кроме того, используются инструменты для оценки эффективности и результативности работ, деятельности по поощрению соблюдения законодательства, а также программы подготовки в области уголовного расследования и правоприменения (см. соответствующие web-страницы⁵¹).

⁴⁹ См. [http://www.epa.gov/ocfo/plan/2000stagicplan.pdf](http://www.epa.gov/ocfo/plan/2000stategicplan.pdf)

⁵⁰ См. <http://www.epa.gov/compliance/planning/results/gpra.html>

⁵¹ См. <http://www.epa.gov/compliance/planning/results/perfmeasdata.html> , <http://www.epa.gov/compliance/planning/results/tools> and <http://www.epa.gov/oeca/resources/reports/review/oceft-managementreview.pdf>

**ПРИЛОЖЕНИЕ 12. КРАТКИЙ ПРОТОКОЛ ВСТРЕЧИ ЭКСПЕРТОВ 4-5 МАЯ 2004 Г.
(ШТАБ-КВАРТИРА ОЭСР, ПАРИЖ)**

1. Введение

Встреча экспертов была организована 4 - 5 мая 2004 г., в штаб-квартире ОЭСР (Париж) в качестве одного из компонентов проекта СРГ ПДООС по финансированию деятельности в области обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Перед участниками встречи стояли следующие задачи:

- Рассмотреть образцы лучшей международной практики в области оценки и покрытия затрат на обеспечение соблюдения требований регулирования, и
- Обсудить проблемы финансирования деятельности по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства, с которыми сталкиваются контрольно-надзорные органы стран региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА).

В ходе встречи был представлен опыт стран ОЭСР, Центральной Европы, стран Балканского региона, а также стран ВЕКЦА. Несмотря на то, что основное внимание уделяли проблемам, с которыми сталкиваются страны с переходной экономикой, сама встреча экспертов и результаты семинаров оказались актуальными и для финансирования деятельности по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства в странах-членах ОЭСР.

Основой для обсуждения был информационный документ "Финансирование деятельности по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства в странах ОЭСР", который был подготовлен на базе ответов стран ОЭСР и ЦВЕ на вопросы опросного листа, разработанного Секретариатом. В этом докладе были представлены результаты анализа принципов финансирования контрольно-надзорной природоохранной деятельности, источников финансирования, распределения средств и управления бюджетным процессом, а также подходы для разрешения проблем, связанных с дефицитом финансирования для деятельности по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства за счет более эффективного использования существующих и за счет внедрения инновационных инструментов.

В данном кратком протоколе представлены вопросы, которые поднимались в ходе встречи и требуют более подробного рассмотрения и пояснений в окончательном варианте доклада. Кроме того, в протоколе представлена информация по опыту стран ВЕКЦА и по проблемам финансирования контрольно-надзорной природоохранной деятельности,

которые нужно будет разрешить в будущем, возможно, в рамках конкретных работ в индивидуальных странах.

2. Ключевые вопросы, требующие дальнейшего рассмотрения

По мнению участников, представленный в проекте доклада анализ проливает свет на существующие в странах ОЭСР механизмы для обеспечения достаточного, стабильного и предсказуемого финансирования работ, которые проводятся природоохранными ведомствами/экологическими инспекциями. Полагают, что этот доклад является полезным справочным источником для поиска возможных вариантов, чтобы обеспечить улучшение финансового управления и выработать адекватные меры для преодоления трудностей, связанных с дефицитом финансирования.

В то же время, участники подняли ряд вопросов, которые могут потребовать более углубленного рассмотрения в окончательном варианте доклада. К ним относятся следующие вопросы:

- **Интерпретация и применение ключевых принципов.** Как показывают выводы доклада и обсуждение на встрече экспертов, различные страны по-разному интерпретируют принцип "загрязнитель платит" в контексте финансирования регулирующей деятельности. В некоторых странах, этот принцип толкуется таким образом, что правительственным агентствам разрешается требовать от промышленности оплаты затрат, связанных с выполнением функций регулирования (включая затраты на обеспечение соблюдения), а в других странах, административные расходы, связанные с контролем загрязнения, рассматриваются как составная часть общих административных расходов, которые должны финансироваться из госбюджета, пополнение которого промышленность обеспечивает в рамках общей системы налогообложения.

Участники попросили представить дополнительные иллюстративные примеры различного применения принципов "загрязнитель/пользователь платит" и последствий такого применения для возможных вариантов финансирования. Кроме того, они попросили более подробно объяснить взаимоотношения между принципом полной окупаемости затрат и принципами "загрязнитель/пользователь платит". В ходе обсуждения также возникали вопросы, связанные с методами начисления и сбора платежей за разрешения/инспекции, а также с потенциальным конфликтом интересов в рамках выполнения функций регулирования, особенно в тех случаях, когда задачи обеспечения поступлений природоохранных агентств могут создавать искаженные стимулы для действий инспекторов.

- **Влияние законодательно установленных обязанностей и институциональной структуры, особенно на субнациональном уровне.** Контрольно-надзорные природоохранные органы могут отвечать за применение и контроль соблюдения широкого круга требований: от сферы промышленного загрязнения до сферы охраны природы. Поскольку масштабы деятельности инспекторов оказывают влияние на

финансирование и на бюджетные процессы, было бы целесообразно привести более подробные объяснения по возможным подходам к определению сфер ответственности экологических инспекций, что позволило бы лучше согласовать выполняемые задачи с реальными возможностями для их выполнения и оптимизировать структуру общих административных расходов.

Еще одним важным аспектом, которые требуют внимания, является влияние вертикальных структур инспекций и их взаимоотношения с государственной администрацией субнационального уровня. Субнациональные подразделения экологических инспекций часто связаны с региональными/местными государственными администрациями (или являются их составной частью). Иногда, в силу соображений экономического развития, государственные администрации переводят природоохранные задачи в разряд наименее приоритетных для финансирования. Чтобы обеспечить эффективное применение и контроль соблюдения природоохранного законодательства на субнациональном уровне, необходимо создать механизмы для обеспечения стабильного финансирования и для предотвращения перераспределения на другие цели средств, выделяемых из госбюджета на обеспечение соблюдения природоохранного законодательства. Это также должно помочь обеспечить высокий и единый для всей страны уровень качества работы государственных служб.

В то же время, требуют дальнейшего анализа различные роли министерств охраны окружающей среды и министерств финансов в разработке долгосрочных бюджетных планов и в подходах к бюджетному управлению. Это важно для обеспечения стабильного и предсказуемого финансирования контрольно-надзорных органов в более долгосрочной перспективе.

- **Установление приоритетов для деятельности инспекторов, применение расчета затрат на регулирование на основе оценки риска, бюджетное планирование, ориентированное на конечный результат и долгосрочное бюджетное планирование.** Участники подчеркивали, что эти подходы могли бы оказать существенный положительный эффект на стратегическое и текущее планирование, а также на бюджетное планирование, поскольку они могут помочь регулировать рабочую нагрузку в соответствии со стратегическими целями и целевыми показателями. В этом отношении, необходимы дальнейший анализ и обсуждение подходов к оценке средств, которые потребуются при введении новых/дополнительных требований регулирования, а также для разрешения финансовых проблем, возникающих в случае чрезвычайных ситуаций (например, в случае аварий).
- **Внутренние и внешние меры для разрешения проблем, связанных с дефицитом финансирования.** В докладе следует представить более широкий круг возможных вариантов для преодоления дефицита финансирования в программах применения и контроля соблюдения природоохранного законодательства. Такие возможные варианты могли бы включать: пересмотр рабочих планов, повышение эффективности работ, привлечение дополнительных средств из государственных и

неправительственных источников, передача части работ сторонним организациям, привлечение помощи со стороны других государственных органов и использование синергичных элементов деятельности этих государственных органов.

Участники решили предоставить в Секретариат дополнительные замечания по проекту доклада до 31 мая 2004 г. Было принято решение, что после окончательной доработки этот доклад следует распространить в июле 2004 г. для отзывов среди участников сетей, занимающихся вопросами правоприменения, включая такие сети как REPIN, BERCEN, Impel и INECE.

3. Опыт стран с переходной экономикой, проблемы и дальнейшие шаги

В ходе встречи, участники из стран Юго-восточной Европы и стран ВЕКЦА представили свой опыт в области финансирования деятельности по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства. Эти участники также согласились с тем, что следует провести дальнейший углубленный анализ в рамках конкретных проектов в индивидуальных странах. Это могут быть отдельные проекты или же они могут интегрироваться в структуру более широких проектов технической помощи, которые проводятся для поддержки контрольно-надзорных органов. Такие проекты следует проводить, чтобы помочь отдельным странам в оценке эффективности использования ресурсов и финансового управления в природоохранных контрольно-надзорных органах и оптимизировать их финансирование.

Ниже в обобщенном виде приводятся основные положения из выступлений представителей Армении, Беларуси, Кыргызстана, Украины, Узбекистана, а также Хорватии и Македонии.

Принципы

Принцип "**загрязнитель платит**" применяется в регионе ВЕКЦА при помощи системы платежей и налогов на загрязнение. Некоторые участники отмечали, что, поскольку выдача разрешений и инспекционные проверки являются чисто государственными функциями, природоохранные органы должны полностью финансироваться из госбюджета. Однако, поскольку государственные бюджеты сталкиваются с проблемами серьезного дефицита, то во многих случаях поступления от платежей за загрязнение используют для финансирования мер обеспечения соблюдения (главным образом для поддержки инфраструктуры).

Несколько выступающих подчеркивали, что принцип **предотвращения конфликта интересов** не применяется или же применяется не в полной мере. Например, в Беларуси инспекторам могут выплачивать премии за счет поступлений от штрафов за нарушения. В некоторых странах, в последнее время, под давлением международных финансовых институтов, стали уделять более пристальное внимание применению этого принципа (например, в Украине).

Все правительственные ведомства разрабатывают годовые бюджетные программы, в которых дается полное описание запланированного использования средств. Тем не менее, принцип **бюджетного планирования на основе показателей деятельности** медленно приживается в странах ВЕКЦА. Даже несмотря на его недавнее применение в Украине, Государственная экологическая инспекция полагает, что эту систему применять сложно, так как до сих пор не определены информативные индикаторы деятельности.

Суть деятельности инспекций и институциональная структура

В регионе ВЕКЦА, как и в странах ОЭСР, экологические инспекции отличаются по своим обязанностям в рамках цикла регулирования и по степени охвата различных отраслей. Помимо лицензирования и инспектирования промышленной деятельности, к ведению большинства природоохранных органов стран ВЕКЦА относится также контроль в области охраны природы. Объединение инспекционных органов в структуру единых контрольно-надзорных институтов – это общая тенденция в регионе ВЕКЦА. Тем не менее, в некоторых странах по-прежнему наблюдается дробление природоохранных контрольно-надзорных органов на более мелкие подразделения, что может привести к проявлениям неэффективности. Например, в Кыргызстане, после выделения лесной инспекции в отдельное независимое ведомство, появились дублирующие функции и потребовались высокие начальные инвестиции в основные фонды и расходы на подготовку персонала (причем, эти расходы не привели к сколько-нибудь существенному экологическому эффекту). Кроме того, службы мониторинга состояния окружающей среды редко являются структурными подразделениями экологических инспекций, а это может создавать проблемы доступа к данным и их интерпретации.

Полномочия в области обеспечения соблюдения природоохранного законодательства могут делегироваться различным правительственным уровням. В некоторых странах, **местные органы власти** недавно получили полномочия по регулированию местных промышленных предприятий. Хотя само по это является положительной тенденцией, но в большинстве случаев, инспекции субнационального уровня не получили адекватных ресурсов для выполнения этих функций, поскольку они зависят от финансирования за счет бюджетных средств региональных администраций.

Многие выступающие отмечали **частые структурные реформы** в качестве фактора, препятствующего обеспечению стабильного финансирования для целей обеспечения соблюдения требований. В некоторых случаях, частые институциональные изменения приводят к тому, что отдельные организации просто "парализует" на несколько недель или даже месяцев. Постоянные преобразования, которые проводятся на всех уровнях таких институтов, способствуют высокой текучести кадров. Это подрывает институциональную стабильность и требует более частой подготовки новых сотрудников.

Источники финансирования

В регионе ВЕКЦА, к основным источникам финансирования контрольно-надзорных природоохранных органов относятся следующие:

- Ассигнования из государственного бюджета и региональных/местных бюджетов;
- Плата за услуги (например, лабораторный анализ, консультации или подготовка заявок на получение разрешений, в частности, расчет предельно допустимых выбросов);
- Бюджетные или внебюджетные экологические фонды.

Кроме того, некоторые инспекции получают плату за выдачу разрешений. Расчет таких платежей основывается на оценках ресурсов, необходимых для процесса рассмотрения/оформления разрешений. В Кыргызстане, например, ежегодно рассчитывают индекс ресурсоемкости процесса рассмотрения разрешений и на основе этого индекса рассчитывают конкретные суммы платежей для того или иного предприятия. В странах ВЕКЦА плату за инспекционные проверки не используют. Участники встречи попросили привести более подробный анализ возможностей для введения административных платежей за выдачу разрешений и инспекционные проверки, а также информацию по их начислению.

В некоторых странах ВЕКЦА существуют **юридические ограничения** на применение определенных источников финансирования. Эти ограничения направлены на предотвращение искаженных стимулов и коррупции. Например, в случае Украины, закон об источниках финансирования государственных органов Украины требует, чтобы оплата труда сотрудников государственной администрации производилась исключительно из государственного бюджета. В Армении удалось добиться укрепления бюджетной дисциплины, когда правительство запретило инспекциям открывать внебюджетные счета.

Бюджетный процесс

Бюджетный процесс в инспекциях стран ВЕКЦА обычно следует тем же процедурам, которые применяются в рамках государственной администрации и устанавливаются министерствами финансов. В Армении, Министерство охраны окружающей среды ежегодно определяет операционный бюджет в расчете на одного сотрудника. При расчете прогнозных поступлений исходят из сведений о поступлениях от платежей за загрязнение или штрафов за предыдущие годы. Считается, что **политические факторы и связи на политическом уровне** оказывают более существенное влияние на доступ к финансированию чем объективный финансовый анализ. Но в то же время, если политическая воля подкрепляется тщательно проработанной технической документацией, то это может помочь руководителям обосновать свои запросы о выделении дополнительного финансирования.

В некоторых странах (например, в Армении и Украине) внедрили долгосрочное бюджетное планирование. Стратегическое планирование на основе конкретных целевых показателей (например, требуемый уровень соблюдения) до сих пор не используется. В Кыргызстане (и в некоторых других странах) оценка необходимых кадровых ресурсов никоим образом не может повлиять на бюджет, поскольку штатные расписания определяются Министерством финансов и передаются отраслевым министерствам. В Украине, ограничения на предельную численность персонала распространяются только на

центральные органы власти. Заработная плата и социальные выплаты относятся к единственному **“защищенным” бюджетным статьям**. Таким образом, может случиться, что в случае общего сокращения бюджетных расходов, у контрольно-надзорных органов не остается другого выхода, кроме как выплачивать заработную плату персоналу, не имея при этом никаких средств на финансирование "деятельности". Несмотря на такие обстоятельства, они по-прежнему несут ответственность за выполнение своих рабочих программ и им приходится проявлять инициативу, вплоть до использования неформальных схем, например, требуя от промышленности покрывать транспортные расходы инспекторов при проведении инспекций на объектах.

Участники обратили внимание на проблему высокой административной **ресурсоемкости** системы обеспечения соблюдения, что связано с недостаточным уровнем компьютеризации и отсутствием эффективных процедур и инструментов для работы с информацией. Такая ситуация еще более усугубляется тем, что инспекторам требуется выполнять такие задачи как проверку правильности начисления налогов на загрязнение и (иногда) сбор этих налогов.

Выступающие отмечали, что длительность процедур получения **финансирования в чрезвычайных ситуациях** не позволяет инспекциям своевременно реагировать на аварии, сопровождающиеся загрязнением окружающей среды. Например, даже если Украинский экологический фонд может выделять финансирование в чрезвычайных ситуациях, используемые им процедуры абсолютно не приспособлены для эффективного выполнения таких функций.

В последнее время стали тесно увязывать **борьбу с коррупцией** и укрепление институционального потенциала экологических инспекций с выделением адекватных ресурсов. Например, в Армении, программу укрепления институционального потенциала экологической инспекции (включая меры подготовки персонала) включили в структуру стратегии сокращения бедности и борьбы с коррупцией.

Разрешение проблем, связанных с бюджетным дефицитом

В ситуациях бюджетного дефицита используются такие подходы как: запрос поддержки со стороны экологических фондов, увеличение объема предоставления платных услуг, расширение внешней технической помощи и передача части выполняемых задач сторонним организациям. Инспекциям часто приходится сокращать объем выполняемых работ и инвестиции в инфраструктуру. В результате такого сокращения в течение последних лет, в большинстве стран ВЕКЦА инвестиции в инфраструктуру практически сократились до нуля. В действующих лабораториях текущие расходы сокращены до "символического" уровня. Участники встречи обратились с запросом о расширении помощи для анализа и создания инновационных механизмов для разрешения проблем, связанных с дефицитом финансирования.