

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ТРЕБОВАНИЙ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Практическое пособие по  
совершенствованию государственного  
экологического контроля в странах  
Восточной Европы, Кавказа и  
Центральной Азии



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

## ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

В соответствии со Статьей 1 Конвенции, подписанной в Париже 14 декабря 1960 г. и вступившей в силу 30 сентября 1961 г., Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) способствует осуществлению политики, направленной на:

- достижение устойчивого роста экономики и занятости и повышение уровня жизни в странах-членах ОЭСР при сохранении финансовой стабильности, и тем самым на обеспечение вклада в развитие мировой экономики;
- обеспечение вклада в оздоровление экономического роста как в странах-членах ОЭСР, так и в странах, не входящих в ОЭСР, в процессе экономического развития;
- обеспечение вклада в расширение мировой торговли на многосторонней недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

К числу первоначальных членов ОЭСР относятся Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Турция, Франция, Швейцария и Швеция. Ниже перечисленные страны стали членами ОЭСР позднее, путем присоединения, даты которого указаны в скобках: Япония (28 апреля 1964 г.), Финляндия (28 января 1969 г.), Австралия (7 июня 1971 г.), Новая Зеландия (29 мая 1973 г.), Мексика (18 мая 1994 г.), Республика Чехия (21 декабря 1995 г.), Венгрия (7 мая 1996 г.), Польша (22 ноября 1996 г.), Корея (12 декабря 1996 г.) и Республика Словакия (14 декабря 2000 г.). Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР (Статья 13 Конвенции ОЭСР).

### ЦЕНТР ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ СО СТРАНАМИ НЕ ВХОДЯЩИМИ В ОЭСР

Центр ОЭСР по сотрудничеству со странами не входящими в ОЭСР способствует и координирует проводимую ОЭСР политику диалога и сотрудничества со странами, не входящими в пространство ОЭСР. В настоящее время ОЭСР осуществляет политику сотрудничества примерно с 70 странами, не являющимися членами этой организации.

Основная цель программ сотрудничества Центра со странами не входящими в ОЭСР – обеспечить заинтересованным странам доступ к богатым и разнообразным возможностям ОЭСР. Например, к разработанным в течение многих лет уникальным рабочим методам сотрудничества; разнообразному опыту в области практической государственной политики в странах-членах; постоянному политическому диалогу между высокими должностными лицами, упроченному взаимной поддержке сторон; и опыту разработки проблем на стыке наук. Все это опирается на накопленные годами сведения и высокий аналитический потенциал Секретариата. Одновременно, страны-члены ОЭСР изучают опыт специалистов и официальных лиц из стран, не входящих в ОЭСР.

Программы Центра охватывают основные сферы деятельности ОЭСР. К таковым относятся, в частности, экономический анализ, структурная перестройка путем проведения соответствующей отраслевой политики, торговая политика, международные инвестиции, реформа финансового сектора, налогообложение, окружающая среда, сельское хозяйство, рынки труда, социальная политика и образование, а также нововведения и политика в области технологического развития.

Издано на английском языке под названием:

ASSURING ENVIRONMENTAL COMPLIANCE  
A toolkit for building better environmental inspectorates  
in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia

© OECD 2004

Заявки на разрешение воспроизвести часть данного издания с некоммерческими или учебными целями следует направлять по адресу: Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006, Paris, France, тел. (33-1) 4407 4770, факс (33-1) 4634 6719 - для всех стран, кроме США. В США следует обращаться в Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 или CCC Online: <http://www.copyright.com>. Все остальные заявки на перевод или воспроизведение издания или его части направлять по адресу: OECD Publications, 2, rue André Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Достижение природоохранных целей предполагает систематические действия по обеспечению соблюдения нормативных правовых требований в данной сфере. Такие действия являются остро необходимыми странам с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) не только для достижения целей охраны окружающей среды, но и для укрепления доверия к институтам власти и продвижения принципа «господства права».

В этих условиях органам государственного экологического контроля (экологическим инспекциям), работающим на стыке интересов государства, природопользователей и общественности, необходимо повышать свою эффективность и действенность, быть более прозрачными и руководствоваться в своей работе нормами демократического управления. Разработка действенных программ контроля за исполнением природоохранного законодательства требует от экологических инспекций тщательного выбора целей, инструментов и тактики контроля.

Настоящее издание развивает положения «Руководящих принципов реформирования государственных органов контроля в сфере охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии». «Руководящие принципы» были рекомендованы к внедрению министрами охраны окружающей среды европейских стран на последней конференции, состоявшейся в Киеве в мае 2003 г. Они описывают ёмко и в сжатой форме модель долгосрочного развития систем обеспечения соблюдения природоохранных требований. В настоящем «Практическом пособии» описываются методологические и организационные подходы к совершенствованию и укреплению потенциала экологических инспекций в регионе ВЕКЦА, которые помогут реализовать «Руководящие принципы».

Издание «Практического пособия» является одним из элементов деятельности в сфере охраны окружающей среды, которая осуществляется в рамках программы работы Центра ОЭСР по сотрудничеству со странами, не являющимися членами этой организации. Эта деятельность осуществляется Директоратом по охране окружающей среды ОЭСР в рамках Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС), для которой Директорат по охране окружающей среды выполняет функции Секретариата. Финансовая поддержка на разработку и издание настоящей работы предоставлена правительством Нидерландов.

Мнения, выражаемые в настоящем издании, являются мнением авторов и не обязательно отражают точку зрения ОЭСР или ее государств-членов. Публикация «Практического пособия» осуществляется по распоряжению Генерального секретаря ОЭСР.



Лорентс Лорентсен, Директор  
Директорат по охране окружающей среды



Эрик Буржа, Директор  
Центр по сотрудничеству со странами,  
не являющимися членами ОЭСР



---

## ОБЩЕЕ ОГЛАВЛЕНИЕ

### ВВЕДЕНИЕ

ЧАСТЬ 1	ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНСПЕКЦИЙ.....	11
Глава 1.1	Экологический контроль как часть системы регулирования	
Глава 1.2	Факторы, обуславливающие действенность регулирования	
Глава 1.3	Ключевые организационные вопросы экологического контроля	
ЧАСТЬ 2	СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ.....	95
Глава 2.1	Стратегическое планирование	
Глава 2.2	Разработка организационной структуры	
Глава 2.3	Организационная культура и стиль руководства	
Глава 2.4	Управление кадрами	
Глава 2.5	Финансирование и бюджет	
ЧАСТЬ 3	ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	215
Глава 3.1	Инвентаризация и составление характеристики субъектов регулирования	
Глава 3.2	Профилактика нарушений посредством эффективной коммуникации	
Глава 3.3	Основные элементы системы контроля и характеристика разных типов проверок	
Глава 3.4	Приоритеты инспектирования, частота проверок и ресурсоемкость контроля	
Глава 3.5	Внедрение производственного самоконтроля	
Глава 3.6	Реагирование на нарушения	
Глава 3.7	Оценка результатов контрольной деятельности	
ЧАСТЬ 4	ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ВЫЕЗДНЫХ ПРОВЕРОК.....	371
Глава 4.1	Ключевые аспекты организации проверок	
Глава 4.2	Подготовка выездной проверки	
Глава 4.3	Проведение посещения объекта	
Глава 4.4	Доказательства: теория и практика	
Глава 4.5	Коммуникация как инструмент деятельности инспектора	
Глава 4.6	Основы отбора проб	
Глава 4.7	Отчетность по проверке и последующие действия	

---

## ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

BAT	англ. Best Available Technique (наилучшие доступные технические методы)
BREF	англ. BAT reference document (справочный документ по BAT)
EMS	англ. Environmental Management System (система экологического управления)
BERCEN	англ. Balkan Environmental Regulatory Compliance and Enforcement Network (Балканская сеть по контролю за выполнением природоохранных требований)
IMPEL	англ. EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (Сеть ЕС по исполнению и применению экологического законодательства)
INECE	англ. International Network for Environmental Compliance and Enforcement (Международная сеть по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению)
IPPC	англ. Integrated Pollution Prevention and Control (комплексное предотвращение и контроль за загрязнением - КПКЗ)
VROM	голл. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Министерство обустройства территорий, жилищного хозяйства и охраны окружающей среды)
АООС	Агентство по охране окружающей среды
ВЕКЦА	Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ЕС	Европейский Союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЛОС	Летучие органические соединения
НПО	Неправительственная организация
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПДК	Предельно допустимая концентрация
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

## ВВЕДЕНИЕ

### Цель «Практического пособия»

В настоящем издании отражен современный международный опыт по организации систем экологического контроля. Оно посвящено решению ряда задач, среди которых:

- Совершенствование инструментов экологического контроля и организации процесса инспектирования в странах ВЕКЦА;
- Содействие принятию более обоснованных решений о распределении кадровых и финансовых ресурсов;
- Повышение профессионализма и добросовестности персонала;
- Установление более эффективного диалога с субъектами регулирования и ответственностью;
- Содействие развитию сотрудничества внутри стран и на международном уровне.

«Практическое пособие» призвано служить основой для разработки и обновления национальных руководств по инспектированию, так как большинство описываемых стратегий и инструментов могут применяться независимо от правового поля, существующего в отдельных странах. Пособие адресовано работникам экологических инспекций стран региона ВЕКЦА, от руководителей высшего звена до инспекторов, работающих на местах, на национальном и территориальном уровнях.

### Содержание «Практического пособия»

В «Практическом пособии» не преследуется цель заново изобрести мир контроля за соблюдением требований в сфере охраны окружающей среды, скорее в нем объединяются и методично представляются наиболее действенные подходы и инструменты, применяемые в странах ОЭСР и, отчасти, в регионе ВЕКЦА. Оно состоит из четырех частей:

- **В первой части** излагаются элементы, стоящие в основе систем контроля. Это – подходы к разработке экологической политики и нормативно-правовой базы, а также поведенческие аспекты соблюдения требований, чье обсуждение облегчит восприятие последующих частей.
- **Вторая часть** посвящена вопросам, напрямую касающимся руководителей экологических инспекций. Объясняются элементы стратегического управления, например, анализ проблем, формулировка стратегии, реализация стратегии и управление кадрами, финансовыми и материальными ресурсами. Эта часть поможет руководителям инспекций установить и поддерживать позитивные взаимоотношения со своим персоналом и заинтересованными лицами. Используя подходы, представленные в этой части, могут быть проанализированы преимущества и недостатки в организации экологических инспекций, чтобы лучше увязать организацию работы с общей социально-экономической ситуацией.

- 
- **В третьей части** анализируются основные функции, выполняемые инспекторами, например, проверка субъектов регулирования, содействие соблюдению требований путем информационного взаимодействия, выбор верного подхода к проведению проверок, разработка программ проверок, содействие системам производственного самоконтроля и принятие мер реагирования на несоблюдение требований. Кроме того, представлены основы оценки эффективности контрольной деятельности.
  - **В четвертой части** характеризуется организация проверок, от их планирования до представления отчетности и постинспекционной деятельности. Помимо изложения ключевых технических аспектов проведения проверки, в этой части обсуждается этика поведения на объекте. Кроме того, в ней содержатся рекомендации по эффективному проведению собеседований и переговоров, и урегулированию конфликтов. Наконец, представлены основные правила отбора проб.

В «Практическом пособии» содержится большой объем информации, но в нем не ставится цель охватить все темы, связанные с обеспечением соблюдения природоохранных требований. Тем не менее, «Практическое пособие» призвано помочь руководителям и рядовым сотрудникам инспекций достичь высоких стандартов работы. На протяжении всего «Практического пособия» приводятся ситуационные исследования, примеры внутренних руководящих документов и контрольные листы.

### **Дополнительные материалы**

В рамках деятельности СРГ ПДООС по институциональному укреплению экологических инспекций издано несколько других публикаций, которые могут дополнить настоящее пособие, в том числе следующие:

- Англо-русский словарь-справочник терминов, используемых в системе контроля за исполнением экологического законодательства (2002 г.);
- Обзор практики обеспечения соблюдения нормативно-правовых требований в странах ВЕКЦА (2000 и 2003 гг.);
- Обзор систем выдачи разрешений в регионе ВЕКЦА (2003 г.).

### **Разработка «Практического пособия»**

«Практическое пособие» было составлено г-ном Робом Бакксом (Нидерланды) на основе информации, полученной из инспекций в разных странах мира, в частности посредством продуктов Сети Европейского Союза по реализации и обеспечению соблюдения экологического законодательства (IMPEL) и Международной сети по соблюдению экологического законодательства и правоприменению (INECE).

Рабочая группа по организации инспектирования, которая была создана в 2001 г. в рамках Сети ВЕКЦА по реализации программ экологического регулирования (REPIN), давала рекомендации и оказывала поддержку ведущему эксперту и Секретариату СРГ ПДООС. Члены Рабочей группы определили тематический охват «Практического пособия», специфические информационные потребности и предоставили комментарии к проекту этого документа.



---

Рабочая группа состояла из следующих должностных лиц и экспертов:

- **Армения:** г-жа Роза Джулакян, начальник отдела анализа, Республиканская государственная экологическая инспекция, Министерство охраны природы;
- **Беларусь:** г-жа Елена Лаевская, председатель, НПО «Экоправо»;
- **Грузия:** г-жа Елена Якобидзе, начальник отдела координации, Департамент управления и организации контроля, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- **Казахстан:** г-н Биржан Исин, начальник отдела, Департамент государственного контроля, Министерство охраны окружающей среды;
- **Российская Федерация:** г-жа Светлана Иванова, начальник отдела координации, методологической и информационной поддержки, Департамент природных ресурсов по Северо-западу, Министерство природных ресурсов;
- **Российская Федерация:** г-н Виктор Власов, главный инспектор города Москва, заместитель начальника Департамента природопользования и охраны окружающей среды, Правительство города Москвы;
- **Украина:** г-н Сергей Шумейко, начальник отдела методологической поддержки, Государственная экологическая инспекция;
- **Узбекистан:** г-н Иван Кульбацкий, первый заместитель председателя Ташкентского комитета по охране природы.

Представители экологических инспекций Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, России, Кыргызстана и Таджикистана имели возможность ознакомиться с проработанными вариантами «Практического пособия» в ходе семинаров, проведенных в 2003 г., и представили ряд комментариев и вопросов, которые помогли доработать настоящее издание. Кроме того, «Практическое пособие» было рассмотрено несколькими экспертами из стран ОЭСР и региона ВЕКЦА. В частности, ценный вклад внесли г-н Ричард Эмори и г-н Джонс Дэйвис (Агентство охраны окружающей среды США, АООС США), г-н Ааре Сиренди и г-н Тоомас Лийдья (Экологическая инспекция Эстонии), г-жа Марина Януш (Министерство экологии Беларуси) и г-н Владимир Шварц (Министерство природных ресурсов Российской Федерации).

В Секретариате СРГ ПДООС/ОЭСР проектом руководили г-жа Анжела Буларга и г-н Кшиштоф Михалак. В 2002 г. Секретариату оказывал поддержку г-н Валериу Мошану, региональный координатор Сети REPIN, который работал при Государственной экологической инспекции Молдовы в рамках проекта Всемирного банка по институциональному развитию.

Секретариат СРГ ПДООС выражает благодарность всем тем, кто принял участие в разработке настоящего издания независимо от того, упомянуты ли их имена. Работа, осуществляемая в рамках партнерских сетей, таких как сети IMPEL и INECE, внесла важный вклад в «Практическое пособие», равно как и выпущенная ранее монография ОЭСР о системах обеспечения соблюдения нормативно-правовых требований (1986 г.) и работа «Принципы контроля и правоприменения в сфере охраны окружающей среды» АООС США (1992 г.).



**ЧАСТЬ 1**  
**ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**  
**ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНСПЕКЦИЙ**



## СОДЕРЖАНИЕ ЧАСТИ 1

ГЛАВА 1.1	ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ЧАСТЬ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ.	15
1.1.1	Цели системы контроля: «Доверяй, но проверяй».	15
1.1.2	Эволюция систем контроля	16
1.1.3	Значение контроля в цикле регулирования	17
1.1.4	Разработка программ контроля	20
1.1.5	Принципы контроля	21
1.1.6	Задачи инспектора в базовых и более развитых системах регулирования	23
1.1.7	Знания и опыт инспектора	28
ГЛАВА 1.2	ФАКТОРЫ, ОБУСЛАВЛИВАЮЩИЕ ДЕЙСТВЕННОСТЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ.	30
1.2.1	Причины несоблюдения требований	30
1.2.2	Другие факторы, влияющие на поведение субъектов регулирования	34
1.2.3	Три модели поведения природопользователей и возможные виды реагирования	37
1.2.4	Таблица одиннадцати критериев	38
1.2.5	Поэтапное внедрение нормативных требований	45
ГЛАВА 1.3	КЛЮЧЕВЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ.	47
1.3.1	Необходимость в общих рамках демократического управления	47
1.3.2	Роль и полномочия экологических инспекций	48
1.3.3	Децентрализация	50
1.3.4	Сотрудничество с другими вовлеченными сторонами	53
1.3.5	Использование подрядчиков в дополнение к государственным служащим	56
1.3.6	Создание профессиональных сетей	56
1.3.7	Обеспечение качества системы контроля	57
ПРИЛОЖЕНИЕ 1-1. КРАТКИЙ ОБЗОР ОРГАНИЗАЦИИ ИНСПЕКЦИЙ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕС, В НОРВЕГИИ, В СТРАНАХ, ВСТУПАЮЩИХ В ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ, И В ГОСУДАРСТВАХ-КАНДИДАТАХ.		66
ПРИЛОЖЕНИЕ 1-2. ПЯТЬ ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ ПРИРОДООХРАННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ.		78
ПРИЛОЖЕНИЕ 1-3. РЕКОМЕНДАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И СОВЕТА ОТ 4 АПРЕЛЯ 2001 Г., ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ МИНИМАЛЬНЫЕ КРИТЕРИИ ДЛЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ИНСПЕКТИРОВАНИЯ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ (2001/331/ЕС)		86

## СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 1-1. Разнообразие современных инструментов экологической политики .....	17
Вставка 1-2. Основные мотивы проведения проверок .....	19
Вставка 1-3. Пример подхода к сдерживанию нарушений при регулировании загрязнения моря .....	33
Вставка 1-4. Таблица одиннадцати критериев .....	39
Вставка 1-5. Разные подходы к сохранению равновесия между выдачей разрешений и проведением проверок: примеры Нидерландов и Дании .....	49

## СПИСОК РИСУНКОВ И ТАБЛИЦ

Рисунок 1-1. Цикл регулирования .....	17
Рисунок 1-2. Ключевые элементы организации инспектирования и правоприменения .....	58
Таблица 1-1. Контрольный лист вопросов, отраженных в методологии T11 .....	42
Таблица 1-2. Обзор критериев качества организации контрольной деятельности в Нидерландах .....	60

## ГЛАВА 1.1

### ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ЧАСТЬ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

#### 1.1.1 Цели системы контроля: «Доверяй, но проверяй»

Реализация мер природоохранной политики требует принятия четко определенных и согласованных действий по принципу «доверяй, но проверяй», с тем чтобы обеспечить экономически обоснованную (эффективную) и действенную охрану здоровья человека и окружающей среды. Для решения этой задачи создаются системы обеспечения соблюдения нормативных и правовых требований (системы контроля), включающие элементы предотвращения и исправления нарушений, с целью оказания положительного влияния на поведение субъектов регулирования и обеспечения соблюдения ими природоохранных требований. Добровольное соблюдение закона, исправление противоправного поведения и последствий нарушения могут считаться основной целью контрольной деятельности. При этом, наказание правонарушителя остается важной, но все-таки вторичной целью.

Системы контроля также призваны поддержать уверенность общественности в том, что нормативно-правовые требования и наилучшие методы хозяйствования будут соблюдены, а системы экологической безопасности будут исправно функционировать. В рамках реализации экологической политики системы контроля способствуют осуществлению целей, заложенных в стратегических документах и законодательных актах, путем обеспечения принципа главенства закона, а также поддержания механизма обратной связи, который нужен для усовершенствования экологической политики и законодательства.

Необходимость сдерживания нарушений лежит в основе систем экологического контроля. Проверки и другие формы наблюдения за выполнением требований, и реагирование на нарушения, осуществляются не только для выявления конкретных нарушителей и восстановления их законопослушности, но также и для удерживания потенциальных нарушителей и всех других субъектов регулирования от противоправных действий в аналогичной ситуации. В основе теории сдерживания лежит гипотеза о том, что большинство природопользователей будут соблюдать закон, когда стоимость несоблюдения требований будет превышать его выгоды. Путем возмещения незаконных выгод, полученных нарушителем, системы контроля и правоприменения способствуют поддержанию равных условий и следят за тем, чтобы ни одно предприятие не получило конкурентного преимущества в результате нарушений<sup>1</sup>.

#### **Обеспечение соответствия нормативным и правовым требованиям важно для:**

- Достижения экологических результатов;
- Закрепления социально ответственного и экологически приемлемого поведения;
- Устранения возможностей для несоблюдения требований и создание атмосферы сдерживания нарушений;
- Восстановления законопослушности правонарушителя и/или его наказания;
- Установления равных условий конкуренции;
- Обеспечения доверия к законам и государственным учреждениям;
- Реализации долгосрочных экономических преимуществ.

<sup>1</sup> Silberman, J. (2000), Does Environmental Deterrence Work? Evidence and Experience Say Yes, But We Need to Understand How and Why, ELR News and Analysis, Environmental Law Institute, Washington D.C.

### 1.1.2 Эволюция систем контроля

Традиционная сущность систем контроля – проверка выполнения нормативных и правовых требований – со временем расширилась. В настоящее время контроль играет важную роль в определении потенциальных экологических проблем (даже тех, которые находятся вне рамок правовых требований) и обеспечении информации о возможных путях совершенствования природоохранной деятельности предприятий, не подменяя, однако, обязанностей природопользователей в этой сфере.

Это расширенное понимание существенного содержания систем контроля тесно связано с разнообразием решений, применяемых для достижения целей экологической политики. Эти решения могут включать:

1. **Прямое регулирование** путем установления правовых требований (в том числе, общих обязательных правил прямого действия) или путем выдачи лицензий (разрешений) с последующим инспектированием и реагированием на нарушения;
2. **Косвенное регулирование**, обеспечивающее должное поведение отличными от инспектирования и правоприменения средствами, такими как, например, использование экономических стимулов, образование, консультации и пр.;
3. **Саморегулирование**, заключающееся в том, что объект регулирования сам корректирует своё поведение, понимая необходимость такой корректировки.

В течение длительного времени прямое регулирование было главным мотивом проведения контроля и, соответственно, существования экологических инспекций. В последнее время все большее значение приобретает косвенное регулирование и саморегулирование (что, в частности, привело к изменениям в функциях органов контроля).

#### Вставка 1-1. Разнообразие современных инструментов экологической политики

Категория	Примеры
Командно-административные методы	Лицензии/разрешения; стандарты качества природной среды; нормы выбросов; технологические стандарты; стандарты на конечную продукцию, запреты;
Экономические инструменты	Штрафы; налоги; разрешения и квоты на выбросы с правом продажи; субсидии; возмещение ущерба; гарантии выполнения обязательств; штрафы; плата за пользование ресурсами;
Добровольные действия	Односторонние обязательства; добровольные программы; договорные обязательства;
Возмещение ущерба	Юридическая и материальная ответственность за ущерб; компенсационные фонды; обязательное природоохранное страхование; расширенные обязательства производителя;
Образование и информация	Образовательные кампании; распространение технической информации; публикация информации о санкциях в отношении нарушителей; экологическая маркировка товаров;
Управление и планирование	Системы управления природоохранной деятельностью; зонирование; планирование землепользования.

Источник: OECD (2001), *Sustainable Development: Critical Issues / Устойчивое развитие: ключевые вопросы*.



В весьма редких обстоятельствах один единственный инструмент политики будет наиболее эффективным и действенным способом решения конкретной экологической проблемы. Наилучший способ достижения соблюдения нормативных правовых требований – комбинирование инструментов (применение наборов мер политики). Полезно, чтобы плюрализм распространялся и на участников процесса регулирования. В большинстве стран он искусственно ограничивается правительством и природопользователями, тогда как бремя государственного вмешательства может быть уменьшено за счет участия других сторон, в том числе коммерческих третьих лиц, например, банков, страховщиков, потребителей, поставщиков, консультантов-экологов, и некоммерческих третьих лиц (например, профессиональных ассоциаций и НПО).

### 1.1.3 Значение контроля в цикле регулирования

В целом регулирование является циклическим процессом, который связывает законодательство, как результат политического процесса, с разрешительным процессом (экологической экспертизой, лицензированием и выдачей разрешений), содействием добровольному соблюдению требований, проверкой соблюдения требований, и правоприменением. Для результативного регулирования необходима постоянная всесторонняя оценка, самокорректировка и обратная связь. Фазы описываемого цикла не могут функционировать отдельно, они должны происходить последовательно и взаимосвязано (Рисунок 1-1).

Рисунок 1-1. Цикл регулирования



Источник: ОЭСР, на базе материалов, предоставленных Финским институтом охраны окружающей среды (2004).

Цикл регулирования начинается с разработки экологической политики и вытекающих из этого целей. Регулирование не имеет смысла, если отсутствует соответствующая четко обозначенная цель экологической политики, установленная в ответ на конкретную проблему. В целом все звенья цикла служат достижению политической цели.

Постановка политических целей не является самодостаточным действием: цели должны быть отражены в законодательстве. По своему характеру экологическое законодательство является в основном рамочным, следовательно, специфика и практическое применение правовых норм очень часто приобретают дальнейшее развитие в подзаконных актах и природоохранных разрешениях, а также других документах, регулирующих экономическую деятельность, потенциально оказывающую воздействие на окружающую среду.

Важно, чтобы и нормативно-правовые акты, и разрешительные документы были выполнимы и реалистичны. Иногда происходит инспектирование и обеспечение выполнения так называемых «мертвых правил». Это правила, порожденные другой эпохой, другими политическими условиями, и временами с иными нормами и ценностями. Обеспечение выполнения «мертвых правил» может привести к подрыву доверия к органам контроля. Кроме того, это может отвлечь дефицитные людские ресурсы, которые могли бы быть использованы с большей пользой иным образом. Меньшее количество хорошо сформулированных требований – ясных, жестких, реалистичных и подкрепленных действенными санкциями – будет иметь большую пользу, нежели бесконечное число декларативных требований. Вдобавок, развитие нормативно-правовой базы должно принимать в расчет действенность системы контроля и мониторинга состояния окружающей среды.

Установление нормативов важно, но вряд ли они будут полезны и эффективны, пока субъект регулирования не примет меры для их соблюдения. Природопользователям следует оказывать поддержку в обеспечении добровольного соблюдения требований. Подобное содействие является «мягким» вариантом действий властей, которые призваны создать условия, дающие возможность субъектам регулирования соблюдать правовые нормы. В целом такой подход в значительной степени окупается. Мероприятия по содействию в обеспечении соблюдения требований осуществляются самими компетентными органами или от их имени.

Конечно, во многих случаях одно лишь содействие в обеспечении соблюдения требований будет недостаточно убедительным фактором для того чтобы все субъекты регулирования соблюдали закон. Для этого потребуются осуществление контроля и правоприменение. Проведение проверок – это костяк системы контроля. Часто, инспектирование рассматривается как профилактическое действие, поскольку мотив проведения большинства проверок не исходит из презумпции виновности природопользователя и наличия противоправных действий. Как показывает Вставка 1-2, мотивы проведения проверок могут быть весьма разнообразными.

Выявление нарушений в процессе инспектирования ведет за собой правоприменение. Характер применяемых санкций будет зависеть от стратегии реагирования на нарушения, реализуемой органами государственной власти.

Наконец, необходимо проводить оценку результатов инспектирования и правоприменения, чтобы определить юридическую выполнимость и реалистичность правовых положений. Выводы такой оценки должны сообщаться лицам, ответственным за разработку политики, законодательства и выдачу разрешений, а также обсуждаться с ними. Практические результаты мероприятий по инспектированию и правоприменению могут использоваться для усовершенствования правовых положений и разрешений, чтобы достичь целей политики и сохранить доверие общественности к закону и действиям инспектора.

### Вставка 1-2. Основные мотивы проведения проверок

Основания для проведения проверок могут быть достаточно разнообразными. На практическом уровне в ходе проверок чаще всего одновременно преследуются несколько целей, например:

- **Предупредительные (профилактические) проверки:** Они проводятся в рамках запланированной программы деятельности, чтобы субъект регулирования осознавал наличие системы контроля, и возможности быть проверенным и санкционированным в случае выявления нарушений. Поэтому плановые проверки имеют профилактический характер;
- **Проверки реагирования:** Проверки проводимые как реакция на чрезвычайные происшествия или аварии, или как следствие негативных тенденций в показателях деятельности объекта. Очень часто в этих случаях инспекторы просто реагируют на случившееся, поэтому такие проверки нередко страдают отсутствием продуманного подхода;
- **Проверки как составная часть системы разрешений (ввода в эксплуатацию):** Природоохранные разрешения нередко рассматриваются как вид контракта между полномочными органами и компаниями. В рамках выдачи разрешений и ввода объекта в эксплуатацию, полномочные органы используют инспектирование, чтобы убедиться в том, в состоянии ли работать, и работают ли, компании в соответствии с условиями разрешительных документов;
- **Проверки для сбора и ревизии данных:** Властям может потребоваться информация о соблюдении норм в рамках исследований поведения определенного типа природопользователей или изучения состояния окружающей среды. Они могут получить такие данные путем проведения проверок;
- **Проверки планов мероприятий в аварийных ситуациях:** Для проверки и подтверждения наличия и качества планов мероприятий в аварийных ситуациях полномочным органам может потребоваться информация о системах обеспечения безопасности и предупреждения чрезвычайных ситуаций на предприятиях. Они могут получить эту информацию посредством проведения проверок;
- **Проверки отчетности:** Инспекционная деятельность может быть использована для проверки и подтверждения данных, предоставляемых проверяемым объектом в своих отчетах;
- **Исследование системы управления:** В связи с тем, что системы управления компаний могут заключать в себе значительные экологические риски, и в то же время они, как правило, не прописываются в природоохранных разрешениях, было бы целесообразно уделять внимание этим вопросам при проведении проверок. В этом случае часто говорят об инспектировании как о части комплексного аудита;
- **Технические проверки:** Проверка соответствия предприятия и оборудования нормативным требованиям или техническим стандартам, имеющая предписывающий или целевой характер. Ранее такие проверки были основной и преобладающей формой инспекционной деятельности, но в настоящее время во многих странах ОЭСР это уже не так;
- **Проверка, проводимая по результатам информации, проявления интереса или участия общественности и других заинтересованных лиц:** Этот повод проведения проверок вызывается той или иной формой недовольства третьих сторон результатами деятельности природопользователей.

*Источник: UNEP (2004), Reference Handbook on Environmental Compliance and Enforcement in the Mediterranean Region.*

Функция обеспечения обратной связи должна приобрести большее значение, нежели она имеет в настоящее время, а её механизмы должны быть улучшены. При утрате этой функции, когда какой-либо закон оказывается неэффективным, законодатели часто поддаются искушению принять другой закон для исправления ситуации, однако новоиспеченный закон оказывается еще менее эффективным. Данный процесс, который в конечном итоге ведет к принятию «символических законов», представляет собой порочный круг, который может поставить под угрозу доверие к природоохранному регулированию.

В целом решение природопользователя соблюдать нормативно-правовые требования или же пренебречь ими будет зависеть от эффективности каждого элемента цикла регулирования. Слабость одного из элементов делает слабой всю систему.

#### 1.1.4 Разработка программ контроля

Разработка программ обеспечения соблюдения нормативно-правовых требований включает целый диапазон мероприятий: определение общих подходов (политики) и установление процедур, определение направленности действий и их планирование, составление бюджетов, реализацию планов, измерение результатов, обратную связь и усовершенствование работы. Процесс планирования ведет к установлению политики контроля, стратегий и планов по осуществлению контроля. Экологические инспекции несут общую ответственность за планирование деятельности в рамках государственной системы экологического контроля, на национальном и местном уровнях. При выполнении этой функции они сотрудничают с другими государственными и негосударственными сторонами.

**Единая политика контроля** регламентирует подходы к принятию решений на высших и низших уровнях организации. К числу основных аспектов политики контроля, которые должны быть четко очерчены экологической инспекцией, относятся следующие:

- Сочетание инструментов содействия добровольному соблюдению требований, проверки соответствия и реагирования на нарушения;
- Сфера охвата контроля и нормирование частоты проверок;
- Передача функций наблюдения за соблюдением требований третьим лицам, и степень зависимости инспекций от данных, предоставляемых предприятиями по результатам производственного самоконтроля;
- Использование проверок с уведомлением или без такового;
- Подходы к обеспечению качества проверок;
- Политика по предотвращению давления на органы контроля, принятия инспекторами необоснованных решений и коррупции;
- Приемлемость использования подхода самокупаемости, и политика взимания платежей, в случае ее приемлемости, с целью возмещения затрат на проведение контроля и экологического мониторинга.

**Стратегии контроля** представляют собой уже принятые решения о выделении ресурсов организации в определенном направлении для достижения конкретных целей. Стратегия должна обеспечивать равновесие между требованиями, предъявляемыми к инспекции, и реальностью. Стратегия разрабатывается исходя из знания экологической и экономической конъюнктуры, полномочий экологической инспекции и принятой политики контроля. Регулярное обновление стратегии весьма важно для корректировки направленности работы и подходов с учетом меняющихся внешних и внутренних организационных условий. Радикальный пересмотр стратегии может быть необходим, когда изменения слишком глубоки и многочисленны, что характерно для стран с переходной экономикой.

Исходным пунктом разработки стратегии контроля является очерчивание сферы ответственности и здравая оценка возможностей для её наиболее полного покрытия, равно как и юридических и политических ограничений операционной гибкости инспекций. Вышестоящие органы должны определить приоритеты в тех случаях, когда частота и охват обязательных проверок не соответствует потенциалу органов контроля.

Хорошо проработанные стратегии обеспечения соблюдения требований ведут к разработке **долгосрочных или годовых планов** экологических инспекций. Эти планы распределяют имеющиеся кадровые ресурсы и бюджет на проведение таких мероприятий, как плановые проверки (предусмотренные законом), рейдовые проверки, расследование жалоб, судебные иски, совещательные функции инспекции, представление отчетности, и другие виды деятельности, например, связи с общественностью.

### 1.1.5 Принципы контроля

#### *Основопологающие принципы*

Система контроля должна базироваться, как минимум, на следующих принципах:

- Соразмерность в применении законов и в обеспечении соблюдения требований;
- Единство и последовательность подхода;
- Прозрачность в отношении того, как должна работать инспекция, и чего может ожидать субъект регулирования от инспекции;
- Целевая направленность действий по правоприменению.

В целом, проблема обеспечения **соразмерности** решается путем взвешивания необходимых мероприятий по защите окружающей среды относительно существующих рисков и требуемых затрат. Некоторые нарушения природоохранных требований наносят или могут нанести серьезный ущерб окружающей среде. Другие могут препятствовать использованию людьми своих прав или осуществлению инспекциями своей деятельности. Предотвращение вреда наносимого окружающей среде в подобных случаях является наипервейшей задачей экологических инспекций. Степень реагирования инспекций на факты несоблюдения природоохранного законодательства должна быть пропорциональна риску, которому подвергается окружающая среда, и серьезности нарушения.

**Единство и последовательность** означает применение одинакового подхода в аналогичных обстоятельствах, с целью достижения аналогичных желаемых результатов. Цель инспекции – достичь единства подходов в реагировании на случаи загрязнения и прочих случаях, в использовании полномочий и в решениях о необходимости преследования по закону. Инспекции должны осознавать, что единство не означает однообразие. Решения о мерах правоприменения обычно принимаются на основании профессионального суждения и опыта (иными словами, решения не являются простой функцией совершенного проступка). Инспекциям, в лице своих инспекторов, следует соблюдать осторожность в этом отношении. Инспекторы должны учитывать многие факторы: масштаб воздействия на окружающую среду, позицию и действия руководства предприятия, прошлые инциденты и нарушения. Необходимо развивать и поддерживать деятельность по стимулированию единства и последовательности подходов, включая разработку четких критериев принятия решений и эффективную организацию совместных действий с другими правоприменительными органами.

**Прозрачность** имеет большое значение для поддержки доверия общественности к деятельности инспекций. Она подразумевает оказание содействия субъекту регулирования и другим в достижении понимания того, что от них ожидается, и что они должны ожидать от инспекций. Она также предполагает разъяснение причин, по которым инспектор намеревается осуществить или уже осуществил действия по правоприменению.

Прозрачность является неотъемлемой частью деятельности инспекторов, и инспекции должны обучать свой персонал методам её обеспечения, а именно:

- В случае, если необходимы меры по исправлению ситуации, их необходимость должна быть, если потребуется, четко обоснована в письменном виде и в разъяснении должно быть указано, почему необходимы эти меры, и когда именно они должны быть осуществлены. При этом, следует проводить четкое различие между рекомендациями по внедрению лучших технологий и методов производства и требованиями закона.
- Должна обеспечиваться возможность обсуждения с предприятием того, что ему необходимо предпринять для обеспечения соблюдения требований закона, до принятия официальных мер правоприменения, за исключением случаев, когда требуются срочные действия, например, по защите окружающей среды или предупреждению уничтожения фактов.
- В случае, когда необходимы срочные меры, письменное обоснование должно быть представлено сразу, как только будет возможно после наступления события.
- На момент принятия мер должно даваться письменное разъяснение всех прав по вопросам опротестования официальных мер правоприменения.

**Целевая направленность означает**, что меры по регулированию применяются в первую очередь в отношении тех, чья деятельность наносит или может нанести серьезный ущерб окружающей среде, а также там, где хуже всего осуществляется контроль факторов риска для окружающей среды, или совершаются намеренные или организованные преступления. Меры должны быть направлены в первую очередь против нарушителей закона или против лиц, непосредственно виновных в возникновении опасности для окружающей среды, и в должностные обязанности которых входит борьба с этой опасностью.

### *Другие важные принципы*

Инспекции должны прилагать усилия по разработке инструментов для **оценки и сравнения рисков**. Существуют объекты, характеризующиеся высокой степенью риска (например, крупные химические заводы или свалки), которые должны посещаться регулярно, с тем, чтобы полномочный орган был уверен в том, что эти опасные объекты контролируются постоянно и эффективно. Следует, однако, учесть, что плохо управляемые объекты или хозяйственная деятельность, характеризующиеся низким уровнем риска, могут потенциально представлять большую опасность для окружающей среды, чем объекты или деятельность с более высоким уровнем риска, если на последних осуществляются необходимые контрольные меры.

Инспекции должны иметь системы **установки приоритетов осуществления мер регулирования**. Сюда относятся реагирование на жалобы общественности в отношении регулируемой деятельности, оценка степени риска, порождаемого действиями владельца природоохранного разрешения, а также сбор и работа с информацией о незаконной деятельности.

Важное значение имеет **постинспекционная деятельность**, которая должна обеспечивать устранение выявленных недостатков должным образом и вовремя, а также проверку проведенных мероприятий. Власти располагают рядом инструментов для осуществления постинспекционных мероприятий в зависимости от степени серьезности проблем, например, уведомления о том, какие изменения необходимо сделать; определение согласованных действий и сроков; повестки и штрафы; а в более серьезных случаях – остановка предприятия и пр. Неоднократные инциденты или нарушения правовых норм могут служить показателем нежелания изме-



нить образ действий или неспособности наладить соответствующий контроль. В результате этой деятельности может потребоваться пересмотр правовых норм (таких как предписания природоохранного разрешения), действий оператора компании, а также дополнительные инвестиции.

Исследования свидетельствуют о том, что доверие общества к инспектированию и правоприменению усиливает эффект от этих мероприятий. **Доверие** может быть достигнуто благодаря постановке четких и реалистичных задач, соответствию санкций серьезности нарушений, а также высокой степени вероятности быть пойманным. Адекватные инспекционные и правоприменительные действия должны обладать следующими характеристиками: они должны быть постоянными, иметь соответствующее обоснование, быть соразмерными, достаточно суровыми, но справедливыми. Кроме того, действия властей (в том числе инспекций) должны быть законными, убедительными, профессиональными и согласованными.

Власти должны разрабатывать стандартный порядок (инструкции) и унифицированные формы для обеспечения **организованного, системного подхода к инспектированию** и к отчетности по результатам этой деятельности. В инструкциях должны отражаться этапы проведения проверки (подготовка, посещение объекта, отчетность и последующая деятельность). Это позволит лучше проследить динамику во временном разрезе, и будет содействовать обмену информацией и опытом.

В тех случаях, когда проведение технических или системных проверок поручается **третьим лицам** (не зависящим от государства и предприятия) от имени органов государственной власти, необходимо обеспечить соответствующий уровень квалификации этих лиц (например, при помощи схем сертификации или аккредитации). Юридическая ответственность за проверки остается за государственными властями; они не могут передать ее независимым инспекторам. Следует избегать конфликта интересов, особенно в тех случаях, когда третьи лица осуществляют и консультирование, и инспектирование.

Органы инспектирования должны также **принимать участие** в другой деятельности, связанной с инспектированием, направленной на поддержку мероприятий по повышению внешней безопасности, улучшению охраны труда, здравоохранению, и т.д.

### 1.1.6 Задачи инспектора в базовых и более развитых системах регулирования

В базовых системах регулирования в задачи инспектора входит контроль за соблюдением норм, правоприменение, а также оценка и обратная связь в виде информации об эффективности выполнения системой регулирования своих задач. В рамках более развитой системы инспектор может иметь расширенный список задач:

- Участие в разработке экологической политики;
- Участие в разработке законодательства и подзаконных актов;
- (В некоторых странах) выдача разрешений или согласование добровольных целей и задач природоохранного соответствия;
- Содействие добровольному соблюдению требований;
- Участие в установлении приоритетов контроля;

- Проверка соблюдения требований;
- Реагирование на выявленные нарушения закона;
- Оценка информации и обеспечение обратной связи с законодателями и лицами, выдающими разрешения;
- Участие в контроле за исполнением норм международного права.

Далее эти задачи характеризуются более подробно:

#### ***Участие в разработке экологической политики***

Разработка экологической политики – это реагирование государства на общепризнанную необходимость или на давление со стороны общественности или международного сообщества. Разработка политики и постановка соответствующих целей на государственном уровне включает учет и увязку экологических аспектов с различными факторами, в том числе социального и экономического характера.

Задача инспектора – употребить свой профессиональный опыт и знания в области источников загрязнения, их воздействия на окружающую среду, а также целесообразности и последствий различных вариантов действий с целью оказания содействия в постановке практически выполнимых задач в области охраны окружающей среды. Участие в этой работе создает важнейшую основу для выполнения последующей задачи – разъяснения природопользователям и общественности норм регулирования в широком контексте регулирования и обеспечения общественного блага.

#### ***Участие в разработке законодательства и подзаконных актов***

Опытные инспекторы играют ключевую роль в консультировании законодателей по вопросам целесообразности и применимости предлагаемого законодательства и нормативных актов. Если инспекторы не будут участвовать в этой работе, законодательство может оказаться неприменимым или недостаточно полным, и по этим причинам не будет служить достижению желаемых целей экологической политики.

#### ***(В некоторых странах) выдача разрешений или согласование целей и задач***

В зависимости от организационной структуры национальных ведомств по охране окружающей среды, в задачи инспекторов может входить выдача разрешений или согласование их требований. В том случае, если эта деятельность не входит в прямые обязанности инспектора, к нему почти неизбежно будут обращаться за консультацией по поводу условий или ограничений, которые следует вносить в разрешения, или по вопросам постановки реально достижимых целей или задач для конкретного технологического процесса или установки.

#### ***Определение приоритетов инспектирования***

Проверки должны осуществляться инспектором или инспекторами при поддержке экспертов, для решения вопросов, связанных с рисками, или другими особенностями компании или ее объектов. Руководство инспекций, после обсуждения вопроса с инспекторами, должно утверждать годовые или многолетние программы инспектирования, устанавливая задачи и приоритеты (например, сосредоточить внимание в течение одного года на определенных объектах, таких как объекты, эксплуатируемые несколькими организациями) и составляя графики работ.



При установке целей и приоритетов полномочные органы должны учитывать прошлый опыт работы компаний, а также характер и степень экологических рисков, исходящих от их предприятий. Как правило, программы инспектирования включают плановые проверки, а также «целевые проверки» в случае необходимости (например, там, где существуют проблемные области). Оба вида проверок играют важную роль. Инспекторы должны проводить и более глубокие проверки в рамках общего плана инспектирования (например, в случае, когда полномочные органы в стратегическом плане выделяют конкретные приоритетные территории), а также, если отмечается плохая работа объекта, или выявлены какие-либо другие проблемы (например, при выявлении потенциальных проблем в процессе инспектирования, или при наличии проблем, вытекающих из анализа отчета по безопасности, осуществляемого полномочными органами).

Важным преимуществом заблаговременного составления планов является то, что это дает возможность полномочным органам подготовить инспекторов и обеспечить их всем необходимым для эффективного выполнения задач. Общий уровень качества и значимости инспекций можно повысить путем совершенствования подготовки и подбора квалифицированного персонала.

### ***Содействие добровольному соблюдению требований***

Обычно инспектор находится на стыке интересов разработчиков политики, промышленных предприятий и общественности. Из этой ситуации можно извлечь выгоду, если инспектор будет содействовать хорошей организации природоохранной деятельности путем повышения информированности природопользователей или побуждая их совершенствовать свою природоохранную деятельность и методы работы. В этом отношении роль инспектора состоит в том, чтобы разъяснять всем затрагиваемым сторонам соответствующие экологические цели и задачи, обосновывая их при этом, а в случае необходимости обеспечивать руководство и информационную поддержку операторам промышленных предприятий, не подменяя их, однако, в деле обеспечения должной работы объекта.

### ***Проверка соблюдения требований***

Проверка соблюдения требований является ключевой задачей инспектора в системе регулирования. В обычном понимании, именно этот аспект работы характеризуется как «инспекция». В самом широком плане она предполагает:

- Проверку соблюдения юридическими и физическими лицами экологических требований, изложенных в законах, указах, правительственных или министерских распоряжениях, директивах, запретах, договорах и/или разрешениях.
- Мониторинг воздействия конкретных промышленных объектов, компаний или видов деятельности на окружающую среду, который может выявить необходимость осуществления правоприменительных действий или проведения более детального расследования.

Основными элементами этой задачи являются:

- Участие в планировании проверки, т.е. разработка четких рамок инспекционной деятельности;
- Сбор информации по результатам посещений объекта;
- Анализ результатов и постинспекционная деятельность; а также
- Регулярная оценка и отчетность по инспекционной деятельности.

### ***Правоприменение***

В зависимости от административной или организационной структуры, а также уровня полномочий инспектора, в его функции может входить применение правовых санкций в случае несоблюдения условий разрешения или каких-либо иных экологических требований. В любом случае для применения предусмотренных законом санкций потребуется отчет инспектора и дополнительные рекомендации. В большинстве систем регулирования, однако, в полномочия инспектора должно входить, по меньшей мере, право потребовать осуществления немедленных действий в результате выявления потенциальной опасности нанесения серьезного вреда окружающей среде. От инспектора потребуется разумное использование своих полномочий и обоснованное и соразмерное регулирование с учетом экологических, экономических и социальных факторов.

### ***Обратная связь с законодателями и разработчиками разрешений***

Основываясь на своем опыте, инспектор должен оценивать эффективность реализации целей экологической политики, а также оказывать содействие в формулировании всех необходимых поправок. Это может относиться как к изменениям в базовом законодательстве, так и к изменениям во вспомогательных нормативных документах, но в краткосрочном плане. Скорее всего, эта деятельность будет связана с процессами выдачи природоохранных разрешений, либо с постановкой экологических целей и оперативных задач. Для этих целей инспектору полезно будет принять участие в цикле регулирования на его ранних стадиях.

### ***Новая задача: участие в обеспечении соблюдения международных требований***

Окружающая среда не знает политических границ. Многие проблемы загрязнения имеют не только местный или региональный характер. Их масштабы все чаще выходят за пределы отдельных стран. Проблемы трансграничного загрязнения ставят сложные задачи перед правительствами и контрольно-надзорными органами. Что требуется для их решения?

Прежде всего, необходима хорошая всеобъемлющая программа выполнения требований для каждой вовлеченной страны. Эта программа должна включать следующее:

- Общие юридические инструменты, обученный и обеспеченный оборудованием персонал инспекций, а также скоординированные стратегии и система контроля;
- Общие обязательства, интересы и приоритеты в осуществлении инспекционной и правоприменительной деятельности;
- Крепкая организация, обладающая опытом, профессиональными знаниями и навыками, минимальной методической базой;
- Сотрудничество, организованное с учетом финансовой базы, необходимой для борьбы с этими экологическими нарушениями (преступлениями) и рисками;
- Международную сеть компетентных органов контроля, с назначенными национальными координаторами. Такая сеть должна обеспечить эффективный поток информации по веществам или источникам загрязнения.

Например, в том, что касается трансграничных перевозок и торговли отходами, как потенциального источника серьезного загрязнения, после определения конкретных рисков государство должно ставить следующие задачи:

- Принятие всех мер для обеспечения максимального сокращения количества отходов;
- Принятие мер к тому, чтобы местные свалки отходов оставались местными и располагались вблизи производства этих отходов;
- Максимальное сокращение перевозок отходов в целом, а если они имеют место, они должны строго контролироваться и осуществляться экологически безопасным образом;
- Применение пограничными органами контроля строгих правил и правоприменительных мер в отношении нелегальных перевозок товаров, которые потенциально могут вызвать загрязнение окружающей среды;
- Принятие мер к тому, чтобы в случае таких перевозок они осуществлялись в район или страну, которые могут обрабатывать, хранить, утилизировать или уничтожать материалы экологически безопасным способом и располагают необходимыми для этого технологией и ноу-хау.

Каждая страна должна изучить существующие международные или региональные правовые инструменты, созданные для решения различных проблем и присоединиться к ним. Международные конвенции и договора составлены с тем, чтобы слова «думать глобально, действовать локально» приобрели реальное значение. Поэтому, чтобы обеспечить соблюдение требований, страны должны применять правовые инструменты, отвечающие международным руководящим принципам. Помимо этого должна быть создана система, предназначенная для того, чтобы просветить регионы в плане того, что от них ожидается применительно к новым требованиям и стандартам. Этот процесс должен сопровождаться максимальным содействием со стороны общественности и НПО в углублении понимания и убеждении людей в целях создания верной политической обстановки и обеспечения поддержки.

Сотрудничество между участниками определенной конвенции или договора, или даже в условиях отсутствия таковых, должно строиться на основе понимания того, что это необходимо для благополучия всех жителей региона. В связи с этим обеспечение выполнения требований должно основываться на системе взаимоотношений, включающей:

- Разработку программ мониторинга и взаимного информирования (двусторонних или многосторонних);
- Разработку систем партнерства, сетей, программ обмена с участием всех сторон;
- Свободную передачу технологий, ноу-хау, технических стандартов и методов;
- Обучение и создание потенциала инспекций, персонала органов пограничного контроля, таможенных и полицейских чиновников, юристов и т.д.;
- Укрепление потенциала отобранных (базовых) лабораторий.

### 1.1.7 Знания и опыт инспектора<sup>2</sup>

Необходимый уровень знаний и опыта инспектора в значительной степени зависит от задач, которые ему предстоит выполнять. Выполнение всех вышеупомянутых задач подразумевает деятельность инспектора во взаимодействующих областях разработки экологической политики, природоохранных разрешений, правоприменения и даже экологического менеджмента.

Обычно к участию в экологическом контроле привлекаются специалисты различного профиля, включая проектно-конструкторский, научный, юридический, экономический и административный персонал. Этим специалистам необходимо работать вместе, чтобы успешно выявлять нарушения и реагировать на них. Одним из ключевых вопросов, которые нужно решить при распределении ролей среди персонала, является степень участия инспекторов в последующих действиях по устранению выявленных ими нарушений. В некоторых странах инспектора целиком сосредоточены на проведении проверок, а за принятие мер в отношении нарушителей отвечают другие специалисты по техническим и юридическим вопросам. Существуют страны, где инспектора играют важную роль в осуществлении ответных правоприменительных мер. В любом случае четкое определение роли каждого участника правоприменительной работы служит основой для достижения эффективности и сотрудничества. Во многих странах судебные дела по природоохранному правоприменению ведутся совместно специалистами по техническим и юридическим вопросам.

Помимо объема знаний, достаточного для того, чтобы успешно справляться с основными функциями контроля, инспектору придется работать с такими инструментами, как планы мероприятий по охране окружающей среды компаний, системы экологического менеджмента, внутренний аудит, сертификация, а также ежегодные корпоративные отчеты о природоохранной деятельности. Для работы с новыми инструментами инспекторам потребуются следующие специальные знания и умения:

- Они должны четко представлять себе, что такое система экологического менеджмента, аудит, сертификат и годовой отчет о природоохранной деятельности;
- Они должны уметь составить себе общее мнение о качестве природоохранной деятельности, для чего нужна квалификация в области аудита и понимание основ управления бизнесом;
- Они должны уметь сформулировать обоснованную оценку системы экологического менеджмента компании на основе аудиторских проверок (независимо от того, проводили ли они эти проверки сами или участвовали в них), отчетов и сертификатов по аудиту;
- Им необходимы знания и квалификация в области аудита для разработки нового подхода к организации контроля, чтобы иметь возможность осуществлять в случае необходимости более углубленные проверки;
- Их заключение о качестве природоохранной деятельности должно быть как можно более ясным и обоснованным, чтобы на его основе можно было вести с компанией конструктивное обсуждение;
- Они должны уметь извлекать из годового отчета о природоохранной деятельности информацию, необходимую для оценки соблюдения компанией соответствующего законодательства и нормативных актов, установленных стандартов и нормативов, а также условий добровольных соглашений, где это необходимо;

---

<sup>2</sup> Вопросы профессиональных знаний и навыков инспекторов обсуждаются более детально в Части 2.

- Они должны уметь проверять подготавливаемую компанией экологическую информацию. Для этого необходимы основательные знания в области систем измерения, регистрации и отчетности;
- Персонал ответственный за выдачу природоохранных разрешений, с одной стороны, и сотрудники отвечающие за контроль исполнения, с другой, должны уметь эффективно работать вместе. Для этого инспекторам необходима коммуникабельность и умение сотрудничать с людьми;
- Они должны уметь четко различать контроль (превентивное инспектирование) и правоприменение (репрессивное инспектирование) на основе соответствующего плана контрольных действий. Для этого необходимы, с одной стороны, гибкость и умение импровизировать, а с другой стороны, последовательность.

Вкратце, сотрудники контрольных органов должны уметь как можно более объективно оценивать реальную природоохранную деятельность и гарантии ее продолжения и совершенствования. Для того, чтобы выполнить эту задачу, необходимо глубоко вникать в деятельность предприятий в области охраны окружающей среды.

## ГЛАВА 1.2

### ФАКТОРЫ, ОБУСЛАВЛИВАЮЩИЕ ДЕЙСТВЕННОСТЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ

В основе систем контроля должны лежать строгие, но технически и экономически целесообразные требования, подкрепленные правовыми санкциями. Если не заложить такой основы, инспектора столкнутся с частыми нарушениями, и будут вынуждены делать послабления или просто мириться с фактами несоблюдения. Такая ситуация, скорее всего, возрастит коррупцию и подорвет доверие к системе охраны окружающей среды в целом. Для предотвращения этого, прежде чем законодательно закреплять то или иное требование, необходимо уяснить и учесть общие факторы, обуславливающие поведение субъектов регулирования.

#### 1.2.1 Причины несоблюдения требований

Растущее количество проводимых в странах ОЭСР исследований свидетельствуют о том, что многие «писанные правила» не обеспечивают соблюдения природоохранных требований. В настоящее время крепнет понимание того, что для достижения этой цели необходим тщательный анализ, осознание и учет того контекста, в котором осуществляется регулирование. Ниже отмечены некоторые причины, в силу которых процесс регулирования не всегда приводит к соблюдению требований. Эти причины могут быть разделены на четыре основные категории<sup>3</sup>:

##### *Категория 1: Неверное определение целей регулирования*

**Возможность более эффективного достижения целей другими средствами.** Выбор неадекватного инструмента регулирования для достижения соответствующей цели зачастую коренится в национальной административной и правовой культуре. Государственные органы иногда машинально используют инструменты определенного вида для разрешения той или иной проблемы, не приложив усилий к поиску наиболее адекватного решения. Например, в некоторых странах принято решать возникшие проблемы на основе парламентских процедур, в других же странах наиболее часто могут использоваться менее формальные виды регулирования. Привычка к использованию определенного подхода может «ослеплять» органы власти, мешая им видеть более высокую эффективность применения другого инструмента. Иногда верно и обратное: воспроизведение подхода, оказавшегося эффективным в одной стране, может вызвать сопротивление и не обеспечить соблюдения требований в другой стране, где он не соответствует традициям регулирования.

**Неверное определение желаемых результатов.** Правовые акты не всегда основаны на четком понимании желаемого результата (цели регулирования); в таких случаях он получается незначительным. Такое случается если, например, цель регулирования не учитывает пределы юрисдикции регулирующих органов. Это типичная проблема для тех случаев, когда национальные правовые нормы не учитывают трансграничного загрязнения или переноса загрязняющих веществ из одного компонента окружающей среды в другие.

---

<sup>3</sup> OECD (1999), *The State of Regulatory Compliance: Issues, Trends and Challenges*, OECD, Paris.

## **Категория 2: Ошибки при разработке нормативных документов**

**Соблюдение требований обходится слишком дорого.** Уровень соблюдения требований может снижаться, если расходы на их соблюдение слишком велики. Эти расходы могут возрастать под влиянием целого ряда факторов, например, слишком строгих стандартов, слишком короткого срока, отведенного для перехода к соблюдению требований или недостаточно гибких правовых норм. Если нормативы представляются компаниям и предприятиям необоснованными, то вместо их соблюдения они могут предпочесть потратить время и деньги на лоббирование изменения правовых норм или на то, чтобы добиться льгот.

Во многих странах ОЭСР с целью оценки прогнозируемых и реальных расходов на соблюдение требований субъектами регулирования применяется «анализ регулятивного воздействия». Однако многие аналитические исследования расходов на соблюдение требований не рассматривают сопряженный вопрос, а именно: влияют ли эти расходы на уровень соблюдения требований, и если влияют, то каким образом. Ошибочный или ограниченный анализ регулятивного воздействия может, в свою очередь, привести к несоблюдению норм.

**Требования слишком сложны для понимания.** Люди не могут соблюдать законы или правовые нормы, если не понимают, что именно от них требуется. Постоянно растущее количество законов или поправок к ним может привести к утрате ясности и, как следствие, к невозможности понять, что требуется для их соблюдения. Недоступность и неясность правовых актов особенно влияет на уровень соблюдения требований в малом бизнесе. Многие исследования доказывают, что мелкие предприниматели не справляются с количеством правовых актов и регулирующих документов, выпускаемых различными регулирующими органами.

Например, Постановление о внутреннем производственном контроле в Норвегии (Министерство местного самоуправления, 1991), введенное в силу в 1992 г., требовало от всех компаний, предприятий и иных организаций как частного, так и государственного сектора, имеющих штат наемных работников, создания и поддержания системы контроля применительно к охране окружающей среды, охране труда и технике безопасности. Проведенная в 1994 г. оценка выполнения данного требования среди ста руководителей предприятий выявила существенные различия в уровне информированности о данном постановлении между малыми и средними предприятиями (МСП), с одной стороны, и крупными предприятиями, с другой: 43% руководителей МСП – составляющих 90% всех фирм в Норвегии – никогда о данном постановлении не слышали.

**Чрезмерно формализованные правовые нормы.** Приверженность государственных органов к регулированию на основании «буквы закона» может воспрепятствовать достижению желаемого результата, поскольку люди перестают доверять правовым документам, которые требуют соблюдения технических правил, не преследующих, на первый взгляд, никакой существенной цели. Чрезмерная формализация правовых норм может выливаться в применение единых, строгих и детализированных правил в тех ситуациях, когда их применение не имеет смысла, или в игнорирование мнения поднадзорных предприятий относительно того, что технические правила должны допускать исключения. Когда предприниматели чувствуют, что регулирующие органы действуют на основании чрезмерно формализованного подхода к применению правовых норм и наложению штрафов, даже по отношению к тем предприятиям, которые ведут себя ответственно, предприятия реагируют тем, что прилагают меньше усилий к полному соответствию законам, ограничиваясь лишь минимальным уровнем их соблюдения.

Правила, чрезмерно сложные технически, также могут увеличить число случаев их несоблюдения, стимулируя уклонение и изобретательное приспособленчество. По мере возрастания технической сложности правил возрастает и возможность того, что некоторые предприятия предприятия найдут лазейки и прибегнут к «творческой интерпретации требований». Такая проблема



существует в сфере налогообложения, где профессиональные консультанты по соблюдению налогового законодательства часто исполняют роль экспертов по уклонению от налогов.

**Противоречащие друг другу государственные стратегии или регулирующие инструменты.** Уровень соблюдения требований имеет тенденцию к снижению, когда государство одновременно применяет два конкурирующих между собой регулирующих инструмента или стратегических плана, посылающих объектам регулирования противоречивые сигналы.

**Регулирование противоречит рыночным стимулам или культурному контексту.** Уровень соблюдения требований снижается, когда регулирование не согласуется с существующей практикой рыночных отношений или не поддерживается культурными нормами и гражданскими институтами. Конечно, иногда целью введения определенной правовой нормы является именно противодействие традиционно сложившейся практике. Однако если регулирование идет вразрез с существующей культурой и не обеспечивает поддержки нововведения через меры просвещения, создание рыночных стимулов или взаимодействие с институтами гражданского общества, то его эффективность в обеспечении соблюдения требований маловероятна.

**Предварительные консультации с представителями целевой группы не проводились или были проведены неудачно.** Срыв консультаций с целевой группой может привести к неэффективности регулирования, поскольку регулирующие органы могут не выявить факторы, подпадающие под описанные выше категории и могущие привести к провалу регулирующих мер, или поскольку неудачно проведенные консультации могут не обеспечить поддержки предлагаемых мер регулирования со стороны целевой группы и общества в целом. Кроме того, проведение консультаций позволяет целевым группам участвовать в формулировании условий предлагаемых мер регулирования, и благодаря этому они понимают, почему данные меры необходимы и как они отвечают их собственным потребностям. Это создает ощущение «причастности» и понимания, которое способствует серьезному отношению к целям регулирования и, следовательно, повышает уровень соблюдения требований.

### ***Категория 3: Сбои на этапе контроля за реализацией***

**Слабый контроль.** Регулирование, которое существует на бумаге, но не сопровождается контролем, вряд ли может обеспечить соблюдение требований. Далее, при недостаточной строгости контроля или его неадекватной направленности на целевые зоны повышенного риска его эффективность будет невелика. Проведенные в США и Канаде исследования эффективности проверок в области техники безопасности и охраны труда выявили, что короткие, поверхностные проверки, при которых проверяются лишь записи о регистрации несчастных случаев на данном производстве, мало способствуют повышению безопасности труда. Более же строгие и частые проверки могут оказаться лучшим средством повышения безопасности труда по сравнению со штрафными санкциями.

Недостаточный контроль может затруднять соблюдение требований особенно в тех случаях, когда государственные органы полагаются на саморегулирование, преследуя цель повышения уровня добровольного соблюдения требований и гибкости регулирования. При таком подходе неадекватный контроль с большой вероятностью станет причиной значительного снижения уровня соблюдения требований.



**Несправедливость применяемых процедур.** Исследования показывают, что если у людей возникает ощущение, будто государственные или регулирующие органы действуют несправедливо, то они часто реагируют отказом соблюдать требования. Это означает, что действия контрольно-надзорных органов, которые представляются природопользователям несправедливыми, скорее всего не обеспечат должного уровня соблюдения требований.

Серия исследований воздействия различных стилей проверок на поведение субъектов регулирования, в частности, в сфере природоохранного регулирования, показала, что тогда, когда применяются необоснованная строгость и принуждение, регулирующие органы часто сводят на нет добрую волю и мотивацию тех предприятий, которые были уже готовы проявить социальную ответственность. Применение методов, представляющихся объекту необоснованными, может привести к появлению организованного сопротивления; это подтверждается и психологическими исследованиями: «Когда на первый план регулирования выходит наказание, а не диалог, люди воспринимают это как унижение, и их негодование и сопротивление приводят к полному отказу от саморегулирования».

**Неэффективное сдерживание нарушений.** Регулирующие органы могут столкнуться с трудностями в предупреждении нарушений в тех случаях, когда нарушение требований приносит нарушителям значительную выгоду при малой вероятности его выявления. Когда размер штрафов недостаточно велик, чтобы свести на нет потенциальную выгоду от несоблюдения требований, государственные органы оказываются в ловушке: если наложить штраф, размер которого сделает его действенным, он может разорить фирму или, по крайней мере, настолько истощить ее ликвидные средства, что фирма будет вынуждена уволить работников и отказаться от развития новых мощностей. Кроме того, по причинам ограниченности ресурсов контрольных органов или неадекватности стратегии их работы, вероятность выявления нарушений и применения правовых санкций может оказаться низкой. Угроза применения правовых санкций не станет фактором предотвращения нарушений, если люди не будут уверены в высокой вероятности их выявления и наказания.

**Вставка 1-3. Пример подхода к сдерживанию нарушений при регулировании загрязнения моря**

Международные органы, регулирующие намеренное загрязнение морских акваторий нефтепродуктами, выявили, что установление стандарта в виде максимально допустимого количества сброшенной в море нефти совершенно не обеспечивает должного уровня соблюдения требований, поскольку является попыткой предотвратить нарушение под угрозой проверки и наложения штрафных санкций. Однако в открытом море осуществлять контроль за соблюдением данного требования крайне сложно. Вместо этого был введен международный режим, требующий использования определенной конструкции судового балласта, что сделало сброс нефтепродуктов в международные воды гораздо более сложным и, таким образом, поставленная цель была достигнута. В этом случае гораздо проще было осуществить контроль за применением определенной технологии, чем мониторинг загрязнения морской акватории нефтепродуктами.

Кораблестроительные и страховые компании приняли новый режим и выступили в качестве третьей контрольно-надзорной стороны, отказавшись от строительства и страхования судов, в которых не использовалась требуемая технология. Таким образом, в целях контроля за соблюдением требований были в первую очередь созданы препятствия к их нарушению с помощью регулирующего режима, а фактор сдерживания выполнял резервную функцию; основная же роль отводилась негосударственным организациям, от которых зависела деятельность объектов регулирования и которые не были экономически заинтересованы в избежании расходов на регулирование.

Источник: OECD (1999), *The State of Regulatory Compliance: Issues, Trends and Challenges*, OECD, Paris.

#### **Категория 4: Отсутствие доверия к регулирующим структурам, органам государственной власти и правовым нормам**

Регулирование, которое неспособно обеспечить соблюдение требований, может привести к созданию порочного круга, в котором несоблюдение требований порождает неверие в значимость регулирования со стороны предприятий и населения, которые в силу этого неверия все менее склонны следовать правовым нормам. В конечном итоге это может обесценить инструменты регулирования, а также снизить авторитет государства и закона.

##### **1.2.2 Другие факторы, влияющие на поведение субъектов регулирования**

Помимо описанных выше четырех основных причин неэффективного регулирования, возможно и воздействие других факторов, которые усиливают действие предыдущих.

##### **Социальные нормы и административная культура**

У каждой страны есть свои социальные нормы в отношении соблюдения требований. Эти нормы в значительной степени зависят от степени доверия к законам и институтам, ответственным за их реализацию. Например, несоблюдение может быть социальной нормой в странах, где исторически не осуществлялось применение законов либо потому, что закон был нереалистичным/неприменимым, либо у институтов, ответственных за его применение, было недостаточно власти или ресурсов для его реализации. Сопrotивление применению законов может также существовать в странах, где прошлые политические режимы навязывали законы против воли граждан.

Стратегии завоевания доверия могут быть различными. В некоторых обществах агрессивное правоприменение может обеспечить доверие. В других важен первоначальный период стимулирования и содействия в целях создания духа сотрудничества, за которым следует хорошо обоснованный переход к более агрессивному правоприменению, показывающему, что несоблюдение закона влечет за собой последствия. В других обществах наиболее успешным может оказаться применение смешанного подхода на начальном этапе.

Моральные и социальные ценности могут способствовать или препятствовать обеспечению соблюдения природоохранных требований. В некоторых случаях, например, предприятия

могут добровольно соблюдать требования, искренне желая улучшить качество окружающей среды. Они могут также соблюдать требования, желая быть «добропорядочными гражданами» и поддерживать добрую волю местного населения или своих клиентов. Руководство предприятия может также опасаться испортить репутацию, что может произойти, если информация о несоблюдении норм будет обнародована. И наоборот, соблюдение норм скорее всего будет находиться на низком уровне в странах, где общественное мнение направленное против нарушения законов и/или нанесения ущерба окружающей среде является слабым или отсутствует.

##### **Факторы, побуждающие соблюдать нормы**

- Моральная и социальная ценность высокого качества окружающей среды;
- Всеобщее уважение к закону;
- Явная воля правительства применять экологические законы. Факторы, не способствующие соблюдению норм

##### **Факторы, не способствующие соблюдению норм**

- Отсутствие уважения к закону в обществе;
- Отсутствие общественного внимания к экологическим проблемам;
- Нежелание правительства реализовать законы.

Уважение общества к экологическим требованиям можно повысить, если найти промышленных руководителей, которые согласятся продемонстрировать наглядный пример соблюдения норм, а также путем твердого и наглядного правоприменения для обеспечения выполнения экологических требований (особенно, если первичной задачей является исправление ситуации, представляющей значительный и явный риск для окружающей среды и/или здоровья населения).

Воля и готовность правительства применять экологические законы – имеется в виду стимулирование добровольного соблюдения норм, а также выявление и применение юридических санкций против тех, кто не соблюдает законы добровольно – определяет и влияет на социальные нормы. Неприменение закона будет способствовать мнению, что соблюдение закона не важно. Если правительство ставит своей задачей обеспечить соблюдение законов большинством объектов регулирования, это подтверждает важность соблюдения законов и способствует формированию соответствующего общественного мнения.

### **Психологические (личные) факторы**

Некоторые психологические факторы, присущие человеческой природе, могут влиять на уровень соблюдения норм. Одним из них является боязнь перемен – уверенность в том, что известные способы действия безопасны, а новые – рискованны. С этим тесно связана инерция. Многие люди внутренне сопротивляются изменениям, понимая, что для осуществления изменений потребуется совершить усилия. В преодолении инерции важную роль играет разъяснение выгод от соблюдения норм и достижение понимания неотвратимости последствий несоблюдения.

#### **Факторы, побуждающие соблюдать нормы**

- Хорошие личные взаимоотношения между персоналом инспекции и руководством предприятия, при условии отсутствия конфликта интересов;
- Желание избежать юридических процессов со стороны руководства предприятия;
- Стремление избежать заключения, позора правоприменения и негативной популярности.

#### **Факторы, не способствующие соблюдению норм**

- Боязнь перемен и инерция;
- Незнание требований;
- Незнание того, как выполнять требования.

Хорошие личные взаимоотношения между инспекторами и руководством проверяемого предприятия могут послужить стимулом для выполнения требований. С другой стороны, стремление избежать конфронтации может удержать инспекторов от осуществления всех действий, необходимых для обеспечения выполнения требований. Кроме того, объективность должностных лиц контрольных органов может быть скомпрометирована, если они вступят в слишком близкие отношения с персоналом предприятий. Внутренний надзор со стороны независимого (вышестоящего) должностного лица поможет отслеживать качество проверок и предотвращать возникновение этой потенциальной проблемы. Фактор взаимоотношений может быть учтен в стратегии инспектирования и правоприменения посредством предоставления технической поддержки субъектам регулирования.

### **Способность соблюдать нормы**

Помимо получения стимулов для соблюдения, регулируемые объекты должны быть способны соблюдать нормы. Это означает, что они должны знать о необходимости соблюдать нормы,

#### **Факторы, побуждающие соблюдать нормы**

- Наличие доступных технологий;
- Рабочие места и подготовка, ориентированная на соблюдение норм;
- Премии или повышение зарплаты за выполнение экологических требований.

#### **Факторы, не способствующие соблюдению норм**

- Невозможность выполнения требований из-за отсутствия соответствующей технологии;
- ненадежные или трудно управляемые технологии;
- Отсутствие внутренней отчетности по соблюдению;
- Отсутствие систем управления в области соблюдения норм;
- Недостаток обучения персонала в области соблюдения норм.

они должны понимать, что надо сделать, чтобы обеспечить соблюдение, они должны иметь доступ к необходимой технологии предотвращения, мониторинга, контроля или очистки от загрязнения, а также они должны знать, как правильно ее применять. Отсутствие знаний или технологии может стать существенным барьером на пути к обеспечению соблюдения требований. Этот барьер можно устранить, обеспечив обучение и техническое содействие.

В некоторых случаях правонарушения могут свидетельствовать не столько о нежелании подчиниться требованиям, сколько об отсутствии информированности субъекта о выгодах соблюдения норм, недостатке знаний или необходимых технологий. В подобных случаях обучение и советы, предоставляемые уполномоченными органами, могут стать более эффективным способом достижения соблюдения правил, нежели карающие методы.

В некоторых случаях правонарушения могут свидетельствовать не столько о нежелании подчиниться требованиям, сколько об отсутствии информированности субъекта о выгодах соблюдения норм, недостатке знаний или необходимых технологий. В подобных случаях обучение и советы, предоставляемые уполномоченными органами, могут стать более эффективным способом достижения соблюдения правил, нежели карающие методы.

### **Факторы, имеющие корни в самих органах контроля**

На эффективность инспектирования и правоприменения оказывают влияние целый ряд внутренних проблем. Решение некоторых из них не составляет труда для инспекций, но часть этих проблем являются весьма сложными:

- **Недостатки организационного и административного характера:** отсутствие достоверных данных, перегруженность персонала, недостаток ресурсов, требования к отчетности, необходимость изменения организационной структуры и административных процедур;
- **Политические препятствия:** проблемы координации, отсутствие диалога, отсутствие интеграции с другими разделами политики, парламентские процессы и пр.;
- **Людские ресурсы:** низкая квалификация и дефицит персонала;
- **Процедурные недостатки:** плохая подготовка, недостаточная проработка или отсутствие стратегии инспектирования и правоприменения, оторванность разработки политики от правоприменения, отсутствие участия заинтересованных лиц;
- **Культурные проблемы:** отсутствие экологического сознания в общей организации управления государством, недостаточное понимание экологических проблем в секторе правоохранения и судопроизводства, недостаточное применение инструментов содействия соблюдению норм.

На эффективность работы инспекторов может повлиять так называемое «замыливание глаза». Оно возникает, когда инспектор слишком хорошо знает место или предприятие, давно

ознакомился с организацией производства и уже больше не может различить в некоторых явлениях опасности для окружающей среды. Одним из способов решения этой проблемы является регулярная ротация обязанностей инспектора или организация работы инспекторов парами, при этом время от времени эти пары должны меняться.

### 1.2.3 Три модели поведения природопользователей и возможные виды реагирования

Вследствие того, что некоторые из обсужденных выше факторов оказывают постоянное влияние на отношение людей к соблюдению требований, важно не только знать о них, но и включить в программу контроля набор способов изменения поведения людей. Различают две наиболее общие категории способов:

1. Выявление нарушителей и принятие необходимых мер для обеспечения соблюдения требований нарушителями;
2. Поощрение добровольного соблюдения требований через обучение и стимулирование.

Эти две категории методов иногда называют методами «кнута» и «пряника». В различных программах этим категориям отводится разное место в зависимости от культурных особенностей и конкретной ситуации в области регулирования.

Какие бы факторы ни влияли на поведение, со временем они почти наверняка меняются. Поэтому гибкость в анализе и пересмотре структуры программы инспектирования и правоприменения является ключевым моментом в обеспечении ее долгосрочной эффективности. Существует большое количество исследований, посвященных проблемам несоблюдения требований компаниями и соответствующим стратегиям правоприменения. Каган и Шольц<sup>4</sup> (1984) предлагают три теоретических точки зрения на несоблюдение требований, каждая из которых предполагает свою, отличную, стратегию правоприменения.

**Модель А «бездушный калькулятор»:** Компания ведет себя исключительно **расчетливо и не утруждает себя вопросами морали**. Она взвешивает затраты и доходы, руководствуясь исключительно мотивами максимального увеличения прибыли. Закон не соблюдается, если (финансово-экономические) выгоды от этого перевешивают потенциальную возможность выявления несоблюдения и/или размер штрафа, который надо будет уплатить.

Инспектор играет роль **полицейского**, проверяющего в основном соблюдение требований в принудительном порядке. За каждым выявленным правонарушением незамедлительно следует суровое наказание в целях предупреждения совершения предприятием более серьезных правонарушений. Целью является сдерживание.

**Модель Б «принципиальный гражданин»:** Компания выказывает **гражданское поведение**, и в нормальной ситуации готова соблюдать законы, отчасти из-за веры в «торжество закона» и привычки, отчасти в соответствии со своими собственными интересами на длительную перспективу. Однако, эта готовность зависит от определенных факторов. У руководства могут быть твердые убеждения относительно верной политики и деятельности компании. Причиной некоторых случаев несоблюдения

<sup>4</sup> Kagan, R. A. and J. Scholz (1984), The "criminology of the corporation" and regulatory enforcement strategies. Enforcing regulation. Hawkins, K. and J. Thomas (eds.), Boston: Kluwer-Nijhoff.

требований является коренное несогласие с правовыми положениями, которые рассматриваются как несправедливые или спорные.

В этом случае инспектор выступает в роли **политика**, пытающегося убедить компанию в разумности требований закона. Он также должен быть готов отложить осуществление жестких правоприменительных действий, чтобы достичь улучшения ситуации с помощью компромисса. Инспектор должен проявлять «внимательность» в отношении жалоб и быть готовым к адаптации правил в соответствии с обоснованными проблемами, которые могут возникнуть у компаний в случае осуществления строгих правоприменительных действий.

**Модель В «законопослушный новичок»:** Компания стремится соблюдать закон, но является потенциально **слабой и организационно несостоятельной**. Многие правонарушения могут быть отнесены на счет организационных недостатков: руководство не способно адекватно контролировать свой персонал, оценивать риски, применять организационные механизмы для информирования своих работников о правовых требованиях.

В этой ситуации инспектор исполняет роль **консультанта**, анализируя пробелы в информационной и организационной структурах компании. Он может осуществлять обучение соответствующим технологиям и системам управления, которые могут в будущем обеспечить соблюдение требований.

Однако, ни одна из вышеописанных теоретических моделей не может до конца объяснить, почему компании соблюдают или не соблюдают требования. Слепое следование одной модели и перенос ее в стратегию контроля скорее всего будет непродуктивным. Отношение к каждой компании как к расчетливому прагматику, применение правовых санкций по поводу каждого случая несоблюдения требований создает ненужную экономическую нагрузку. Это также порождает юридическое и политическое противостояние хорошо работающих компаний, недовольных тем, что надо выполнять необоснованные требования, и раздраженных видимой несправедливостью наказаний. С другой стороны, если постоянно наблюдается реакция в виде «отзывчивых» политиков и консультантов, рассчитывающих убедить компанию или научить ее «поступать правильно», при отсутствии санкций, прагматичные (но аморальные) компании будут использовать эту «гибкость» в своих интересах.

Необходимо определить, какую модель уместно использовать в каждой конкретной ситуации. Наиболее подходящая модель может быть положена в основу стратегии контроля.

#### 1.2.4 Таблица одиннадцати критериев

Министерство юстиции Нидерландов разработало ряд инструментов для оценки качества новых или действующих правовых актов с точки зрения того, насколько эффективной является или будет их реализации. Среди прочего, была разработана Таблица одиннадцати критериев (Т11), представляющая собой стандартный контрольный перечень взаимосвязанных вопросов, согласно которым государственные органы могут оценивать новые предложения в области регулирования и сравнивать различные аспекты правоприменения и другой деятельности с существующими правовыми нормами.

Т11 содержит последовательный перечень критериев (внутренних и внешних факторов), по которым определяется уровень соблюдения правовых требований (Вставка 1-4), и может использоваться государственными органами для определения уровня потенциального или реального соблюдения/несоблюдения требований целевыми группами и, следовательно, для разработки более эффективных правовых норм. Т11 применима к значительной части административного и уголовного законодательства.



T11 может применяться в качестве вспомогательного инструмента при составлении законодательных актов, особенно в тех случаях, когда достижение целей регулирования в той или иной степени зависит от поведения людей. Составленная в форме контрольного перечня, она поможет предположительно определить, насколько (будущие) правовые требования соответствуют цели выявления различных (комбинированных) последствий применения предлагаемых требований.

**Вставка 1-4. Таблица одиннадцати критериев**

Критерии таблицы могут быть разделены на 3 основные категории.

**Категория I : Критерии добровольного соблюдения требований:** Факторы, способствующие добровольному соблюдению требований, т. е. соблюдению требований в отсутствие контрольно-надзорных мер.

**T1. Знание норм:** Знание целевой группой законов и правовых актов; ясность (качественность) законов и правовых актов.

**T2. Учет соотношения затрат и выгод:** материальные и нематериальные выгоды и убытки как следствие нарушения либо соблюдения правовых норм.

**T3. Степень приемлемости требований:** то, насколько определенная стратегия, политика и нормативно правовые акты являются (в общем) приемлемыми с точки зрения целевой группы.

**T4. Уровень законопослушности целевой группы:** присущая данной целевой группе степень готовности к соблюдению законов и иных требований.

**T5. Неформальный контроль:** вероятность того, что несоблюдение требований со стороны целевой группы будет выявлено и осуждено третьей стороной (т. е. негосударственными структурами), а также вероятность и суровость санкций, которые могут быть применены третьей стороной (например, потеря клиентов или подрядчиков, испорченная репутация).

**Категория II : Критерии контроля:** Влияние контрольно-надзорных мер на уровень соблюдения требований.

**T6. Вероятность неофициального оповещения:** вероятность того, что нарушение будет обнаружено помимо официальной проверки, с последующим сообщением о нем в официальном порядке (бдительность общественности).

**T7. Вероятность попасть под проверку:** вероятность административной (документальной) или материальной (физической) проверки/инспекции со стороны официальных органов.

**T8. Вероятность быть уличенным:** вероятность выявления нарушения в ходе проверки или расследования официальными органами (вероятность выявления несоблюдения требований при проведении какого-либо вида контрольных мероприятий).

**T9. Избирательность проверок:** (Повышенная) вероятность адресного применения контрольных мер и выявления нарушителей как результат анализа рисков и определения целевых компаний, лиц или зон; т. е. то, насколько чаще инспектора проверяют объекты-нарушители по сравнению с законопослушными объектами.

**Категория III : Санкции:** Влияние санкций на уровень соблюдения требований.

**T10. Вероятность наказания:** вероятность применения санкций в случае выявления нарушения в ходе контрольных мероприятий и уголовного расследования.

**T11. Строгость наказания:** строгость и тип санкций и их неблагоприятных последствий, таких как потеря уважения и испорченная репутация.

*Источник:* Министерство юстиции и Эразмусский университет, Нидерланды, 2001.

Согласно анализу по T11, регулирование является оптимальным в тех случаях, когда закон прост в реализации и обеспечивает максимальный уровень спонтанного (добровольного) соблюдения требований. Если анализ по T11 показывает, что уровень спонтанного соблюдения требований в определенных сферах регулирования является недостаточным и не может быть надзорных мер и санкций, которые смогут предотвратить нарушения и привести к достижению достаточного уровня соблюдения требований.

T11 может использоваться для целей анализа и оценки сильных и слабых сторон предлагаемого законодательного акта, с применением одной из двух следующих методик:

- 1) **Экспертная оценка.** Ключевые представители целевой группы, соответствующих ведомств, административных структур, правоохранительных органов и другие специалисты в области правовых норм/природоохранной политики совместно оценивают ситуацию по каждому из одиннадцати критериев на основании собственного опыта.
- 2) Более объективным методом проведения анализа по T11 является **всестороннее исследование целевой группы с помощью опросов.** Это потребует больших затрат времени и средств, но полученные результаты будут более надежными.

В обоих случаях по каждому критерию T11 выставляется оценка по пятибалльной шкале применительно к конкретному правовому акту: 1 (один) – низкий уровень соответствия тезису, 5 (пять) – высокий уровень. Полученный результат представляет собой сводную характеристику данного правового акта, с указанием его сильных и слабых сторон, а также степени эффективности его применения и распространения информации о нем. При анализе действующих правовых актов T11 поможет выявить проблемные зоны, где высока вероятность несоблюдения требований.

При проведении анализа, использование терминологии должно быть ясным и четким:

- «**Целевая группа**» – это физические и юридические лица, которые должны соблюдать требования.
- «**Соблюдение требований**» относится к поведению целевой группы.
- «**Инспектирование и правоприменение**» означает деятельность полномочных органов, направленная на достижение или обеспечение определенного уровня соблюдения требований. В T11 понятие «инспектирование и правоприменение» касается, главным образом, контрольной и карающей деятельности полномочных органов. Другие виды деятельности, такие как, например, обеспечение информацией или предоставление субсидий не упоминаются в T11, но они, безусловно, оказывают воздействие на уровень добровольного соблюдения требований.

В результате анализа подготавливается **Пояснительная записка**, описывающая качество изученного законодательного акта. Эта записка должна обсуждать все три плоскости обеспечения соблюдения требований – добровольное соблюдение; соблюдение под угрозой обнаружения нарушения; и соблюдение под угрозой санкционирования. Желательно, чтобы пояснительная записка отражала следующие вопросы:

**Описание целевой группы.** Следует дать краткую, но конкретную характеристику целевой группы. Если целевая группа не ограничена должным образом, следует привести пару примеров на предмет того, кто должен будет соблюдать требования. Следует указать данные о размере, составе и характере целевой группы или подгрупп, если таковые имеются.



**Характеристика системы контроля и правоприменения.** Необходимо дать четкое описание структуры контроля, ответив на следующие вопросы:

- Кто отвечает за инспектирование и применение санкций административного и гражданского права?
- Кто отвечает за инспектирование и применение санкций уголовного права?
- Каковы полномочия компетентных органов?
- Где (в законе) можно найти описание этих полномочий?
- На каких фактах будет сосредоточено основное внимание при контроле?
- Какие санкции могут быть применены в случае несоблюдения требований?

**Вероятность добровольного соблюдения требований.** Следует указать, до какой степени ожидается соблюдение требований целевой группой или их нарушение. И то и другое – с точки зрения собственной инициативы целевой группы. Объясните это, приведя основные аргументы целевой группы в пользу соблюдения или несоблюдения требований. Для этих целей могут быть использованы пункты 1-5 Таблицы одиннадцати критериев. Иногда в литературе можно найти количественные или качественные данные о соблюдении требований по такому же или подобному набору правовых требований. Это может быть полезным для оценки уровня добровольного соблюдения требований. Иногда могут потребоваться дополнительные исследования для получения большего объема данных.

**Действенность инспектирования и правоприменения.** На основе пунктов 6-11 Таблицы следует указать сильные и слабые стороны инспектирования и правоприменения в отношении соответствующих правовых требований.

**Оценка ожидаемого уровня соблюдения требований:** На основе предыдущих вопросов следует указать как можно более реальный ожидаемый уровень соблюдения правовых норм. При этом, можно руководствоваться следующими общими предположениями и замечаниями:

- Если вся целевая группа соблюдает требования, логическая необходимость в инспектировании и правоприменении отпадает сама собой. Однако, даже тогда, когда требования в целом соблюдаются должным образом, определенная деятельность по инспектированию и правоприменению все же целесообразна; это предотвратит опасность размывания моральных норм.
- Если уровень добровольного соблюдения требований падает, для его поддержания необходимо усилить контрольную и правоприменительную деятельность. Обратное утверждение также верно: если уровень добровольного соблюдения требований растет, потребуется меньше усилий в области контроля.
- Всегда существуют мотивы для соблюдения требований или для их нарушения. Все эти конкретные мотивы в основе своей всегда могут быть сведены к одному из критериев Таблицы одиннадцати.
- Уровень соблюдения требований определяет субъективная вероятность быть пойманным, а не фактическая частота или плотность инспекций.

- Чем больше существует «лазеек» для несоблюдения требований, тем меньше шансов у правоприменительных органов добиться их соблюдения.
- Иногда правовые требования невыполнимы, хотя они желаемы с политической точки зрения. Рекомендуется избегать такого рода «символических» требований. Попытки на практике контролировать и добиваться выполнения «символических» требований обречены на провал.

**Таблица 1-1. Контрольный лист вопросов, отраженных в методологии T11**

Вопросы	Баллы и аннотация
<b>КРИТЕРИИ ДОБРОВОЛЬНОГО СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ</b>	
<b>T1</b> <b>Законопослушность целевой группы</b>	<b>Балл:</b> <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<p><b>Знание</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Знает ли целевая группа требования?</li> <li>— Являются ли нормативно-правовые требования слишком пространными?</li> <li>— Много ли усилий необходимо совершить, чтобы узнать правила?</li> </ul> <p><b>Ясность</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Есть ли сомнения в применимости требований?</li> <li>— Являются ли требования слишком туманными, слишком сложными для целевой группы: понимают ли люди, что они означают?</li> <li>— Требуются ли дополнительные знания и опыт от целевой группы, чтобы понять требования?</li> </ul>	
<b>T2</b> <b>Затраты/выгоды</b>	<b>Балл:</b> <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<p><b>Финансовые/экономические</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Насколько больших усилий (в административном, физическом плане) требует выполнение требований?</li> <li>— Дает ли несоблюдения требований выгоду в плане времени, денег?</li> <li>— Существуют ли определенные физические обстоятельства, затрудняющие несоблюдение требований?</li> <li>— Существуют ли особые преимущества соблюдения требований, например, финансовые стимулы?</li> </ul> <p><b>Нематериальные факторы</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Дает ли соблюдение требований эмоциональные или социальные выгоды?</li> </ul>	
<b>T3</b> <b>Степень приемлемости</b>	<b>Балл:</b> <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Считает ли целевая группа политику обоснованной и рациональной?</li> <li>— Может ли целевая группа чувствовать себя согласной с отправной точкой политики, или существуют различия во мнениях?</li> <li>— Может ли целевая группа участвовать в осуществлении политики (саморегулирование)?</li> <li>— Являются ли намерения законодателей четко и верно сформулированными, и нет ли в законе лазеек?</li> </ul>	

Вопросы	Баллы и аннотация
<p><b>T4 Законопослушность целевой группы</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Соблюдает ли в целом данная целевая группа требования должным образом?</li> <li>– Всегда ли данная целевая группа выполняет требования властей?</li> <li>– Есть ли в данной целевой группе обычаи/ традиции, которые могут войти в противоречие с правилами?</li> <li>– Есть ли у данной целевой группы конкретные ожидания в отношении властей?</li> </ul>	<p><b>Балл:</b> <input type="checkbox"/>1 <input type="checkbox"/>2 <input type="checkbox"/>3 <input type="checkbox"/>4 <input type="checkbox"/>5</p>
<p><b>T5 Неофициальный контроль</b></p> <p><b>Неофициальная возможность выявления несоблюдения</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Быстро ли выявляет несоблюдение требований целевая группа?</li> <li>– Присутствует ли в целом в целевой группе осуждение несоблюдения требований?</li> <li>– Насколько сильно чувствуют свою общность члены целевой группы?</li> <li>– Существуют ли структуры неофициального контроля?</li> </ul> <p><b>Неофициальные санкции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– В случае осуждения несоблюдения требований внутри целевой группы пытается ли эта группа что-либо сделать (от замечаний до принуждения) для исправления ситуации?</li> <li>– Будет ли целевая группа отрицательно реагировать на несоблюдение требований через общественные санкции, такие как исключение из группы или потеря уважения или положения?</li> <li>– Существуют ли другие неофициальные санкции, которые могут быть наложены?</li> </ul>	<p><b>Балл:</b> <input type="checkbox"/>1 <input type="checkbox"/>2 <input type="checkbox"/>3 <input type="checkbox"/>4 <input type="checkbox"/>5</p>
<b>КРИТЕРИИ КОНТРОЛЯ</b>	
<p><b>T6 Неофициальный контроль</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Склонна ли целевая группа сообщать о несоблюдении требований полномочным органам?</li> <li>– Известно ли, в какой полномочный орган следует сообщать о несоблюдении требований?</li> <li>– Были ли приняты меры по облегчению доступа в полномочные органы (например, бюро жалоб, номер телефона для сообщений о несоблюдении требований)?</li> </ul>	<p><b>Балл:</b> <input type="checkbox"/>1 <input type="checkbox"/>2 <input type="checkbox"/>3 <input type="checkbox"/>4 <input type="checkbox"/>5</p>
<p><b>T7 Вероятность быть проверенным</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Могут существовать различия между физическими и административными проверками:</li> <li>– Какова объективная возможность быть проверенным (плотность контроля)?</li> <li>– Насколько серьезно оценивает целевая группа такую возможность?</li> <li>– От чего главным образом зависит возможность быть проверенным?</li> </ul>	<p><b>Балл:</b> <input type="checkbox"/>1 <input type="checkbox"/>2 <input type="checkbox"/>3 <input type="checkbox"/>4 <input type="checkbox"/>5</p>

Вопросы	Баллы и аннотация
<b>T8</b> <b>Вероятность выявления</b>	<b>Балл:</b> <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<p><b>Административные проверки</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Проводится ли доскональная административная проверка; все ли данные проверяются?</li> <li>– Насколько трудно выявить нарушения: должны ли инспекторы быть (финансовыми) экспертами, чтобы обнаружить обман?</li> <li>– Насколько легко можно фальсифицировать путевые документы, формы по перевозке и прочие?</li> <li>– Может ли затруднить деятельность инспекторов отсутствие моделей или установленных стандартных форм?</li> </ul> <p><b>Физические проверки</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Легко или трудно инспекторам выявлять несоблюдение требований?</li> <li>– Каковы характер и качество используемых в инспектировании методов?</li> <li>– Затрудняет или облегчает выявление нарушений привязка к месту или времени?</li> </ul>	
<b>T9</b> <b>Избирательность</b>	<b>Балл:</b> <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Будет ли уровень выявления нарушений относительно выше в случае выборочных проверок, чем в результате проверок без предварительного отбора?</li> <li>– Есть ли у нарушителей чувство, что их проверяют чаще, чем тех, кто соблюдает требования?</li> </ul>	
<b>КРИТЕРИИ САНКЦИЙ</b>	
<b>T10</b> <b>Вероятность санкций</b>	<b>Балл:</b> <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Насколько велик шанс, что после выявления нарушения будет наложено взыскание, или применены неофициальные исправительные меры? Насколько существенным оценивает этот шанс целевая группа?</li> <li>– Трудно ли доказать факт несоблюдения требований?</li> <li>– Насколько серьезно оценивают правонарушители шанс быть обвиненными в суде?</li> </ul>	
<b>T11</b> <b>Вероятность быть проверенным</b>	<b>Балл:</b> <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<p><b>Официальный уровень санкции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Известны ли целевой группе характер и уровень санкции, которая будет применена в случае несоблюдения требований?</li> <li>– Считает ли целевая группа, что эта санкция серьезна?</li> <li>– Учитывается ли в санкции финансовое положение правонарушителя?</li> <li>– Как быстро налагается санкция?</li> </ul> <p><b>Нематериальные затраты</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Осознают ли потенциальные нарушители тот факт, что сам факт применения мер в судебном порядке будет более серьезными, чем фактические санкции?</li> <li>– Создает ли применение санкции дополнительные отрицательные последствия для правонарушителя?</li> </ul>	

### 1.2.5 Поэтапное внедрение нормативных требований

В процессе ввода новых нормативно-правовых требований, необходимо ставить реалистичные цели, разбитые на несколько этапов и шагов, которые приведут к максимальной законопослушности субъектов регулирования на основании учета факторов, влияющих на поведение природопользователей. В принципе нереалистично ожидать немедленного выполнения какого-либо нового нормативного требования. Напротив, обеспечение выполнения требований может быть представлено в виде эволюционной модели, в рамках которой каждый этап способствует приближению уровня соблюдения норм к желаемой величине, которая обычно составляет 80% или несколько больше (ожидать 100-процентного соблюдения требований нереально). Такая модель помогает понять, как корректировать программы контроля по мере повышения уровня соблюдения норм и достижения желательной величины этого показателя.

Теоретически, программа по обеспечению соблюдения требований экологического законодательства начинается до того, как законодательный орган принимает новую обязательную норму, на том этапе, когда правоприменительные аспекты еще только закладываются в законодательство. Таким образом, остается некоторое время до того, как нормативное требование станет юридически обязательным. В течение этой начальной стадии инспекции используют коммуникационные средства обеспечения соблюдения законодательства, например, распространяют информацию о новых нормах и, по мере необходимости, предоставляют учебные материалы и техническую помощь объектам контроля, чтобы повысить их готовность к выполнению новых требований.

Начиная с момента вступления в силу нового нормативного требования, инспектирование и правоприменение становятся основными видами деятельности компетентных органов. Обычно сначала обращают внимание на явных или потенциальных нарушителей. Целенаправленное распространение информации о данных мерах должно в значительной мере способствовать предотвращению нарушений и увеличению уровня добровольного соблюдения установленных норм всеми объектами регулирования. После начальной стадии мероприятия по содействию выполнению нормативно-правовых требований осуществляются на уровне, необходимом для ответов на текущие запросы действующих предприятий и помощи новым предприятиям. По достижении желаемого уровня соблюдения требований объем правоприменительной деятельности снижается до поддерживающего уровня.



## ГЛАВА 1.3

### КЛЮЧЕВЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

В обеспечении соблюдения требований зачастую участвует множество разных групп, в том числе государственные ведомства на национальном, региональном и местном уровне, общественные группы и неправительственные организации, ассоциации предприятий. С этой точки зрения, ключевым элементом любой эффективно функционирующей системы контроля является определение ролей и компетенции различных участвующих институтов управления<sup>5</sup>.

#### 1.3.1 Необходимость в общих рамках демократического управления

Для эффективного функционирования контрольно-надзорным органам, как и любому другому органу власти, необходимы общие рамки действенного демократического управления. Такие рамки будут характеризоваться следующими чертами:

- Построением на основе принципа главенства закона;
- Уважением и защитой прав человека;
- Наличием системы взаимоконтроля и противовесов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти;
- Механизмами ревизии и подотчетности для проверки действий правительства;
- Определенной степенью автономии местных органов государственной власти;
- Независимым (и активным) гражданским обществом.

Соответственно, органам государственного контроля, необходимо:

- Быть интегрированными в политический и законотворческий процесс;
- Принимать количественные и качественные цели и показатели деятельности;
- Четко указывать свою ответственность за действия и устанавливать сферу компетенции и механизмы подотчетности;
- Вводить стратегические подходы к обеспечению соблюдения требований и определять приоритетные вопросы контроля;
- Усилить горизонтальную (на центральном уровне) и вертикальную (между уровнями государственного управления) последовательность действий;
- Разработать практику, процедуры и инструкции по ведению контроля;
- Осуществлять мониторинг и отчитываться перед общественностью о прогрессе (или его отсутствии) в реализации экологической политики и законодательства;
- Определять и удовлетворять потребности в профессиональной подготовке кадров.

---

<sup>5</sup> Понятие «института управления» не ограничивается организацией как таковой, но включает и взаимодействие с заинтересованными сторонами, процесс принятия решений и деятельность, которую организации осуществляют для достижения своих целей.

### 1.3.2 Роль и полномочия экологических инспекций

С институциональной точки зрения экологические инспекции являются ядром систем контроля, хотя организация этих систем и, соответственно, роль инспекций в общей административной структуре весьма варьируются. В некоторых странах за осуществление всей инспекционной деятельности отвечает Министерство охраны окружающей среды, тогда как в других странах эти обязанности переданы другим органам. Кроме того, как правило, функции разделяются между национальным (федеральным), региональным и местным уровнями. В качестве иллюстрации, в Приложении 1-1 показано разнообразие систем и органов контроля в государствах-членах Европейского Союза, странах, вступивших в ЕС, странах-кандидатах на вступление и Норвегии<sup>6</sup>.

Во всех случаях должно существовать четкое разграничение ответственности за планирование политики и реализацию политики в сфере охраны окружающей среды, а контрольно-надзорным органам следует иметь в своем распоряжении набор действенных, определенных законодательством полномочий и механизмов реагирования. Независимо от положения в правительстве инспекция должна быть институционально автономной, то есть, быть полностью уполномоченной принимать независимые и объективные (свободные от политического и другого давления) решения по вопросам, связанным с их основной деятельностью (проверка соблюдения нормативно-правовых требований). Проверка соблюдения требований является основной функцией экологических инспекций во всем мире. Кроме того, инспекция может выполнять все или некоторые виды деятельности, необходимые для выдачи разрешений, содействия соблюдению требований и правоприменения.

Передавать ли функцию выдачи природоохранных разрешений инспекции – это важное решение, которое должна принять каждая страна с учетом конкретных целей и условий. Как показано во Вставке 1-5, мнения по данному вопросу могут быть диаметрально противоположными. Однако во избежание конфликта интересов, в странах с переходной экономикой рекомендуется не передавать функции выдачи разрешений и проведения проверок одному и тому же подразделению в организационной структуре инспекции.

Несмотря на тот факт, что инспекции представляют исполнительную ветвь власти, иногда они могут располагать собственными судьями административных судов, которые служат внутренним механизмом обеспечения соблюдения административных распоряжений и обжалования действий ведомств. Кроме того, инспекция может иметь юристов, отвечающих за предъявление исков нарушителям.

<sup>6</sup> В двух региональных исследованиях, проведенных Секретариатом СРГ ПДОС, представляется структура систем обеспечения соблюдения требований в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии ([www.oecd.org/env/eap](http://www.oecd.org/env/eap)). Сеть BERCEN провела оценку таких систем в юго-восточной Европе и опубликовала результаты в «Сборнике докладов о правовых структурах и ресурсах, имеющихся в настоящее время в распоряжении агентств охраны окружающей среды и экологических инспекций в юго-восточной Европе» (*Compiled Report on Legal Structures and Resources Currently Available to Environmental Protection Agencies and Inspectorates in South Eastern Europe*) ([www.rec.org](http://www.rec.org)).



**Вставка 1-5. Разные подходы к сохранению равновесия между выдачей разрешений и проведением проверок: примеры Нидерландов и Дании**

**Голландский подход: подготовка разрешений и проверки не должны осуществляться одним человеком**

В Нидерландах были приняты стандарты качества для работы органов контроля, один из которых гласит, что один и тот же сотрудник не должен отвечать одновременно за подготовку разрешений и контроль, даже когда это не касается одного и того же объекта. Хотя правомочные органы признают, что необходима обратная связь с контролем для подготовки более эффективных разрешений и наоборот, эти два вида деятельности не следует сочетать, по крайней мере, в лице одного человека, по следующим причинам:

1. Контроль представляет собой другой вид деятельности и требует владения другими навыками и другим отношением по сравнению с подготовкой разрешений. Тогда как подготовка разрешения требует технических навыков и умения вести переговоры, содействия заявителю и сотрудничества с ним, в контроле требуется прямота и упорство, а также способность выносить справедливые суждения, не подлежащие обсуждению.
2. Для инспектора правилом является неприкосновенность отправного пункта его работы – условий разрешения; в случае составителя разрешения они же – это конечный итог исследований и ведения переговоров.
3. Всегда имеется заявитель, который торопит подготовку разрешения, и законом или организацией всегда устанавливается максимальный срок подготовки разрешений. С другой стороны, никакой правонарушитель никогда не будет торопить контроль и правоприменение, и, до тех пор, пока правонарушения остаются незамеченными, к организации не будет предъявляться никаких требований. Поэтому работник, выполняющий обе эти функции, всегда будет отдавать приоритет выдаче разрешений. Неизбежно это будет делать и организация в целом.

**Датский подход: разрешения должны составляться и проверки проводиться одним и тем же лицом**

С 1974 г. воздействие ряда специальных типов промышленных предприятий в Дании подлежит регулированию посредством экологического утверждения (разрешения). В течение первых нескольких лет функции подготовки экологического утверждения и надзора за предприятиями были поделены между двумя уровнями государственного управления – графств и муниципалитетов. Графства подготавливали экологическое утверждение, а муниципалитеты отвечали за надзор. Затем были внесены поправки в законодательство, согласно которым один и тот же орган составлял экологические утверждения и отвечал за надзор за тем же предприятием. Графства отвечали за «тяжелые» предприятия, являющиеся источником загрязнения, а муниципалитеты – за «легкие» предприятия.

На протяжении первых нескольких лет эти функции выполнялись двумя группами: группой надзора и группой экологического утверждения. Приблизительно два года спустя эта структура была пересмотрена в свете признания того, что возможно усовершенствовать сотрудничество с предприятиями и эффективное использование ресурсов. В настоящее время для каждого предприятия назначается первый сотрудник и второй сотрудник правомочного органа. Первый сотрудник был и остается главным контактным лицом для связи с предприятием. Первый сотрудник подготавливает экологическое утверждение и отвечает за надзор за предприятием. Второй сотрудник является «спарринг-партнером» первого сотрудника в том, что касается как подготовки экологического утверждения, так и надзора.

Преимущества такой организации заключаются в следующем:

1. Сотрудник глубоко ознакомляется с экологическими проблемами предприятия и может координировать «посещения с целью экологического утверждения» с периодическими надзорными посещениями объекта;
2. Повышаются шансы установить отношения взаимного доверия между предприятием и властями, так как предприятие имеет дело только с одним представителем природоохранных властей;
3. Снижается риск привлечения к работе большого числа разных сотрудников и связанных с этим недостатков;
4. В связи с будущей ролью экологического советника предприятия сотрудник может охватить вопросы, связанные как с утверждением, так и с надзором.

Существует риск того, что многие текущие посещения объектов будут откладываться в те периоды, когда необходимо выдать большое количество утверждений. На практике это не является проблемой, так как экологический сотрудник часто может сочетать посещение предприятия с целью подготовки утверждения с надзорным посещением. В других случаях текущие надзорные посещения могут осуществляться в периоды «ожидания информации», необходимой для экологического утверждения.

Для выполнения природоохранной деятельности, то есть как для подготовки экологических утверждений, так и для осуществления экологического надзора, важно, чтобы работники владели современной информацией. Следующие элементы считаются важными:

- Соответствующее базовое образование;
- Опыт работы в отрасли;
- Курсы подготовки экологических утверждений;
- Курсы осуществления контроля предприятий;
- Для новых работников – период подготовки с опытным коллегой;
- Сетевое взаимодействие с коллегами из других стран;
- Доступ к профессиональной литературе.

Источник: IMPEL (2003), *Abstracts of the Conference “IMPEL at Work”*, IMPEL, Brussels.

### 1.3.3 Децентрализация

Основным организационным вопросом в рамках систем контроля является вопрос о том, в какой мере централизовать контрольные и правоприменительные функции на национальном уровне, или децентрализовать их на местных уровнях. Как централизация, так и децентрализация имеют преимущества и недостатки. Присутствие национальных органов в системе контроля помогает обеспечить соблюдение, по крайней мере, минимальных экологических стандартов и требований, последовательность и справедливость системы во всей стране, и доступ к национальным ресурсам в поддержку деятельности. Участие территориальных органов важно потому, что они наиболее приближены к реальности и фактическим экологическим проблемам на местах, поэтому лучше других могут эффективно выявлять и исправлять их. Большая географическая разбросанность субъектов регулирования является еще одним веским аргументом в пользу децентрализации.

Обеспечение соблюдения нормативных правовых требований следует осуществлять на низшем уровне, на котором возможно эффективное управление вопросами; инспекциям национального уровня следует осуществлять соответствующую координацию территориальных подразделений и оказывать им поддержку.

Большинство систем контроля в разных странах децентрализованы, с тем, чтобы пользоваться преимуществами:

- Местных знаний об объектах и их эксплуатации;
- Более разнообразных ресурсов, которые имеются на местном уровне.

Несмотря на этот уклон в сторону децентрализации, некоторые системы носят централизованный характер из-за ярко выраженной необходимости участия национальных органов, например, для решения проблем трансграничного загрязнения или в тех случаях, когда местная конкуренция за создание благоприятных условий для предприятий может привести к слабому контролю и правоприменению на местном уровне, или когда необходим уникальный экспертный потенциал, сосредоточенный на национальном уровне.

**Вставка 1-6. Две крайности в конфигурации инспекционной системы**

В исключительных случаях, в связи с обстоятельствами, связанными с характером страны, конфигурация инспекционной системы может представлять собой одну из двух крайностей:

**Полностью централизованная система**

Первой крайностью является полностью централизованная система, в которой за разработку инспекционной политики, составление планов проверок и проведение проверок отвечает один орган. Такая система, как правило, принимается в небольших странах, количество объектов регулирования в которых относительно мало.

Полностью централизованная система неуместна в больших странах с большим числом объектов, так как инспекционная деятельность требует объемных кадровых ресурсов для проведения проверок на местах. Кроме того, применение централизованных систем в больших странах оставит меньше времени на деятельность, связанную с планированием, определением приоритетов, оценкой эффективности природоохранной деятельности и поддержание обратной связи, что может повлиять на доверие к инспекционному органу.

**Высокодецентрализованная система**

Второй крайностью является высокодецентрализованная система, в которой органы субнационального уровня отвечают за разработку инспекционной политики, составление планов проверок и проведение проверок исходя из национальной нормативной основы. Данный подход возможен только в том случае, если сама политическая система децентрализована (например, в федеральных системах).

*Источник: UNEP (2002), Reference Handbook on Environmental Compliance and Enforcement in the Mediterranean Region.*

Роли национальных и местных органов государственного управления и отношения между ними могут развиваться многими разными способами, от децентрализации или централизации до различных сочетаний обоих подходов. Наиболее распространенными уровнями децентрализации являются следующие:

- Децентрализация проведения проверок на субнациональных уровнях на основе планов проверок, которые определяются на национальном уровне. В основе этого подхода лежит делегирование задач;
- Децентрализация как планирования, так и осуществления проверок на основе мер политики, определяемых на национальном уровне.

В связи с различиями в социальном, культурном, политическом и экономическом положении вряд ли возможно определить стандартный уровень децентрализации контроля. Скорее всего это будет определяться национальными административными традициями, хотя при разработке вертикальной структуры системы контроля полезно учитывать ряд общеприменимых вопросов. К их числу относятся следующие:

- **Четкое распределение обязанностей.** Обязанности следует распределять по таким критериям, как категория природопользователей, сложность производственных процессов, отраслевая принадлежность и географическое положение. Национальным органам следует учитывать, что территориальным подразделениям может быть трудно осуществлять полномочия в отношении крупных, сильных предприятий на местном уровне. Поэтому инспекции национального уровня необходимо самой проверять крупные предприятия-загрязнители или участвовать в их проверке. Кроме того, поддержка на национальном уровне будет необходима для того, чтобы помогать территориальным филиалам и местным органам государственного управления сопротивляться давлению промышленного лобби и других групп интересов;

- **Стандартизация подходов к проведению проверок.** Чтобы гарантировать доверие к экологической инспекции и не исказить условия конкуренции путем неоднородного правоприменения, национальной инспекции следует стандартизировать используемые методы обеспечения соблюдения требований. Это включает разработку подзаконных актов, методологий, инструкций, контрольных перечней, и стандартных требований к представлению отчетности, и т.д.;
- **Четкая политика контроля и правоприменения.** Органы национального уровня берут на себя ответственность за разработку национальной политики контроля и правоприменения. Данной политикой устанавливаются правила принятия решений, на которых основываются соответствующие процедуры с учетом права объектов регулирования на четкое обоснование применения конкретной меры реагирования и гарантий против злоупотребления полномочиями на принятие санкций. Правила должны быть четкими и недвусмысленными, а также гибкими, с тем, чтобы избежать паралича, вызванного чрезмерно легалистическим управлением системой контроля;
- **Укрепление потенциала.** Следует укреплять потенциал на разных уровнях, чтобы добиться повсеместного знания, понимания и однородного применения методов и инструментов инспекционной деятельности. Деятельность по укреплению потенциала следует адаптировать к характеру конкретной целевой группы и выполняемым ею функциям;
- **Контроль качества.** Показатели деятельности разных территориальных подразделений могут быть неоднородными. Поэтому для институционального развития, административного вмешательства и внесения изменений в подход к проведению проверок будут весьма важны процедуры контроля качества;
- **Создание механизмов координации.** Сфера охвата этих механизмов может быть весьма широкой, в том числе планирование, представление отчетности, обмен информацией, техническая поддержка и совещания;
- **Финансовая поддержка территориальных подразделений.** Национальные органы могут предоставлять финансирование на реализацию программ обеспечения соблюдения требований на субнациональном уровне. Это внесет вклад в сведение к минимуму расхождений между разными территориальными подразделениями.

В качестве примера применяемых подходов к формированию вертикальных связей в рамках системы обеспечения соблюдения требований смотрите Приложение 1-2, в котором представлены пять основных элементов экологического федерализма в Соединенных Штатах. Дополнительную информацию о разработке организационных структур можно найти в Части 2 практического пособия.

Переход от централизованной системы к децентрализованной должен быть постепенным, с тем чтобы органы низшего уровня накопили достаточно знаний и практического опыта, что зачастую является процессом, требующим много времени. Децентрализацию можно осуществлять в разбивку по категориям объектов или отраслям. В переходный период следует проводить интенсивную подготовку персонала и разработать процедуры контроля качества.

### 1.3.4 Сотрудничество с другими вовлеченными сторонами

Несколько других государственных органов оказывают значительное воздействие на структуру и работу программ обеспечения соблюдения требований. Конкретные учреждения и характер оказываемого ими воздействия будут зависеть от правительственной инфраструктуры в каждой стране.

#### ***Законодательные органы***

Законодательные органы оказывают, вероятно, наибольшее воздействие на разработку основ правоприменительной деятельности. Они создают законы, определяющие цели в сфере охраны окружающей среды, обозначают полномочия и гибкость для достижения этих целей и уровень финансирования. Законодательные учреждения могут участвовать в принятии решений по экологической политике и их реализации путем законотворчества, а также возложением определенных обязанностей на исполнительные учреждения. Законодательный орган может устанавливать сроки, которые исполнительная власть должна соблюдать.

#### ***Ведомства, юрисдикция которых связана с природопользованием***

Многие государственные ведомства могут иметь полномочия в областях, затрагиваемых или могущих быть затронутыми экологическим регулированием. К их числу относятся:

- Ведомства, связанные со здравоохранением, ответственные за продовольственную безопасность, гигиену труда и технику безопасности, потребительские товары, использование пестицидов и т.д.;
- Ведомства, регулирующие природные ресурсы, ответственные за водные ресурсы, энергетические и минеральные ресурсы, леса и т.д. (так как разработка этих ресурсов может серьезно влиять на борьбу с загрязнением);
- Ведомства, планирующие землепользование, ответственные за обустройство территорий, выбор площадок под промышленные предприятия, транспорт и т.д.;
- Ведомства, регулирующие промышленность и торговлю;
- Сельскохозяйственные ведомства;
- Следственные и правоохранительные органы;
- Таможенная служба.

Конкуренция или конфликт между двумя государственными ведомствами из-за дублирования полномочий может ослабить результативность программ обеспечения соблюдения требований. Напротив, конструктивное сотрудничество может усилить обе программы путем повышения эффективности и выявления пробелов в нормативной основе. Подходы к интеграции связанных ведомств включают следующее:

- Объединение ответственных отделов в одно подразделение;
- Разработка межведомственных соглашений и протоколов о намерениях, устанавливающих четкие механизмы и процедуры для регулирования деятельности в областях, где дублируются полномочия ведомств или где имеются взаимные интересы обоих ведомств;

- Специальные совместные работы, такие как совместные программы научных исследований;
- Рецензирование предложений путем передачи на рассмотрение друг другу;
- Создание специальных советов, не зависящих от каждого из ведомств;
- Создание независимого государственного органа или комиссии.

### ***Полиция***

Ценными помощниками в обнаружении нарушений природоохранных законов могут быть полиция и другие государственные структуры, занимающиеся установлением и задержанием преступников. Для того чтобы выполнять эту функцию, полиция должна быть соответствующим образом обучена, обеспечена необходимым оборудованием для отбора проб и при необходимости иметь возможность прибегать к помощи технических специалистов по охране окружающей среды. Полиция может нести ответственность за надзор, а в случае простых экологических преступлений – и за их расследование. Она также может играть важную роль в сдерживании и борьбе с более серьезными преступлениями, включая борьбу с организованной экологической преступностью. В некоторых странах использование местных сотрудников полиции в рамках систем экологического контроля оказалось весьма успешным: в последние годы число возбужденных в суде дел значительно увеличилось, и существенно улучшился общественный имидж полиции.

### ***Судебные учреждения***

В некоторых странах (например, в Соединенных Штатах) судебные учреждения отвечают за толкование законов. Они могут также налагать требования на исполнительное учреждение, например, потребовать, чтобы оно применяло определенный порядок принятия правил, если оно хочет, чтобы суд эти правила поддерживал. Суды могут служить органом, к которому можно обратиться с иском об исполнении требований. Они могут осуществлять преследование нарушителей и обеспечивать исполнение административных распоряжений (в случае существования таких полномочий). Суды также могут играть значительную роль в оценке применяемых санкций.

### ***Неправительственные организации и группы общественных интересов***

Граждане могут играть важнейшую роль в формировании и осуществлении правоприменения в сфере охраны окружающей среды. Будучи заинтересованными в качестве окружающей среды, граждане могут стремиться оказывать влияние на экологическое законодательство и программы правоприменения путем лоббирования. Как правило, лоббирование координируется группами общественных интересов. Эти группы могут собирать и делать достоянием общественности данные о качестве окружающей среды и уровнях соблюдения требований. Если данные мониторинга, собираемые природоохранными ведомствами, представляются общественности, эти группы могут отслеживать данные и, если это позволяет закон, подавать гражданские иски против природоохранного ведомства за невыполнение функций и/или против отдельных нарушителей за нарушение закона.

Кроме того, группы общественных интересов играют важную роль в распространении информации объектам регулирования и гражданам, обеспокоенным состоянием окружающей среды. Граждане также могут играть важную роль в качестве экологических наблюдателей, выявляющих нарушения, которые происходят на местном уровне и могут остаться незамеченными незамеченными сотрудниками контрольно-надзорных органов. Группы общественных интересов могут служить важным средством обеспечения участия граждан.



### ***Отраслевые ассоциации***

Промышленные или торговые ассоциации следят за развитием событий, которые могут затронуть их членов, и публикуют информацию о таких событиях. Они могут пытаться оказывать влияние на природоохранное законодательство или программы в процессе их разработки. Они также могут служить ценными каналами распространения информации о требованиях, методах соблюдения и мероприятиях по обеспечению соблюдения требований. К числу используемых отраслевыми ассоциациями каналов распространения информации относятся информационные бюллетени, журналы, базы данных и конференции. Сильную экономическую заинтересованность в распространении информации о природоохранных требованиях имеют ассоциации фирм-производителей оборудования для мониторинга загрязнения окружающей среды или контрольно-измерительных приборов.

### ***Ассоциации государственных должностных лиц, профессиональные и технические общества и высшие учебные заведения***

Ассоциации государственных должностных лиц обычно представляют собой неправительственные образования, которые дают возможность этим лицам (например, мэрам городов, губернаторам) вместе работать над решением вопросов, представляющих взаимный интерес. Подобно промышленным ассоциациям, эти группы следят за развитием событий, которые могут затрагивать их членов, и публикуют информацию о них. Они служат каналом распространения информации и трибуной, с которой можно комментировать программы природопользования и давать свои рекомендации.

Специалисты по различным отраслям знаний могут предоставлять профессиональные советы государственным должностным лицам и регулируемому сообществу по вопросам соблюдения требований. Поэтому профессиональные и технические общества напрямую заинтересованы в том, чтобы следить за новостями в сфере правового регулирования и распространять эту информацию. Они также могут пытаться оказывать влияние на решения в сфере правового регулирования и на стратегии соблюдения требований, с которыми они не согласны. Некоторые вузы являются важными центрами подготовки профессиональных экологов и во многом могут функционировать так же, как описанные выше профессиональные общества, обеспечивая поддержку и оказывая влияние на программы правоприменения.

### ***Профсоюзы и советы рабочих***

Правоприменительные действия могут оказывать существенное воздействие на рабочих. С одной стороны, рабочие являются членами местного сообщества и получают пользу от улучшения качества окружающей среды, достигнутого в результате правоприменительных действий. С другой стороны, правоприменительные действия, которые приводят к существенным изменениям технологии или к закрытию предприятия, могут вызвать безработицу. Поэтому рабочие в некоторых ситуациях проявляют живейшее участие и имеют собственное мнение по поводу правоприменительных действий. В большинстве стран есть ассоциации или группы, представляющие интересы рабочих. В обеспечении успеха правоприменительных действий на том или ином предприятии важная роль принадлежит рабочему совету или другим группам, представляющим рабочих на этом предприятии. Профсоюзы или другие организации, которые представляют интересы рабочих на областном или общенациональном уровне, могут принимать участие в разработке требований и политики, которые подлежат исполнению. Рабочие также могут информировать власти о нарушениях на своих предприятиях.

### **Страховые компании**

Во многих странах ОЭСР граждане могут подавать в суд на промышленность за причиненный вред здоровью или ущерб имуществу в результате определенных видов деятельности, касающейся окружающей среды. Теоретически, страховые компании, которые в конечном итоге вынуждены оплачивать судебные издержки, должны быть заинтересованы в том, чтобы просвещать своих клиентов по вопросам природоохранных требований и помогать им добиваться их соблюдения. Поэтому эти компании являются потенциальным союзником государственных органов контроля.

#### **1.3.5 Использование подрядчиков в дополнение к государственным служащим**

Частные компании могут оказывать услуги быстрее и экономичнее, чем государственные ведомства. Поэтому должностные лица, отвечающие за правоприменительную работу, могут передавать часть своих обязанностей частным фирмам на договорной основе. При использовании подрядчиков есть один ключевой вопрос – обеспечение качества их работы.

Частные компании зарекомендовали себя ценными помощниками в проведении проверок в Нидерландах в периоды нехватки сотрудников и перегрузки государственных органов. Для этого заключаются четкие соглашения о том, как будут выполняться работы, каким образом будут представляться сообщения о нарушениях и как на них нужно будет реагировать. Всякие официальные меры в ответ на нарушение принимаются уполномоченными на то государственными инспекторами. Такой комбинированный метод государственно-частной организации работы часто бывает рациональным и действенным и может давать результаты быстрее, чем чисто государственная организация. Голландские правительственные служащие обеспечивают достаточное и компетентное руководство и четко определяют полномочия “частных” инспекторов. Подобный подход также применяется во многих программах в США.

Может оказаться полезным и создание центров, оказывающих специализированные услуги, такие как обучение специалистов и техническая помощь. Эти центры могут служить местом, где сосредоточены специализированные ресурсы, которые иначе были бы просто недоступными или слишком дорогими для программ контроля местного характера. Такие центры также могут служить форумом для обмена информацией и идеями о действенных инструментах контроля и способствовать развитию сотрудничества и связей между различными заинтересованными сторонами.

#### **1.3.6 Создание профессиональных сетей**

Результатом сотрудничества между органами контроля может стать создание профессиональных сетей. Сети могут создаваться на международной основе, но также могут быть и местными, региональными или национальными. В мире существует много тому примеров. Каждая отдельная инспекция должна иметь список установленных контактов, в рамках которых осуществляется совместная ежедневная работа. В этот список могут входить те, кто работает в области охраны окружающей среды на местном, региональном и национальном уровне, а также те, кто работает в других областях над проблемами, тесно связанными с окружающей средой, например, здравоохранение и безопасность, таможня, полиция, службы противопожарной безопасности и т.д.

Для того чтобы эти сети и системы взаимоотношений работали долго, необходимо привлекать к их работе как можно большее число участников, не только информируя их о дискуссиях и результатах, но и отводя им определенную роль в сетевом взаимодействии. Сети, существующие только благодаря усилиям единиц, как правило, уязвимы.



Очень часто сети международного или национального уровня возникают в результате контактов (случайных или целенаправленных) между чиновниками высокого ранга. Региональные и местные сети часто образуются в результате контактов между рядовыми сотрудниками организации. В обоих случаях необходимо привлечь в сеть также людей другого уровня. В местных и региональных сетях время, выделенное для сетевого взаимодействия инспекторов, должно согласовываться руководством инспекций. Возможно, будет целесообразно сделать официальными контакты в рамках сетевого взаимодействия. В зависимости от местных или региональных условий это можно сделать через конвенции, декларации, меморандумы о взаимопонимании или другие документы, составленные в целях развития сотрудничества и подписанные ответственными органами. Но даже и без этих документов между инспекциями, будь то на основе личных контактов, или на профессиональной основе, может развиваться сотрудничество, которое должно включать обмен информацией.

Аспекты, обсуждаемые в рамках международного сетевого взаимодействия руководителями инспекций, как правило, имеют более абстрактный характер. Однако продукт этих дискуссий необходимо распространить и реализовать в инспектирующих организациях. Это потребует дальнейшей проработки идей и превращения их в практические инструменты и руководящие принципы для тех, кто находится на низовом уровне организации. Привлечение сотрудников этого уровня необходимо. Это нужно для того, чтобы обеспечить поддержку руководителям практическими советами, чтобы те, в свою очередь, могли принимать оптимальные решения.

В мировом масштабе существует сеть INECE (<http://www.inece.org>). В региональном масштабе, имеются ввиду регионы мира, существует сеть стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (<http://www.oecd.org/env/eap>), сеть IMPEL (<http://europa.eu.int/comm/environment/impel/>) для всех (будущих) стран-членов Европейского Союза, сеть BERCEM (<http://www.rec.org/REC/Programs/REREP/bercem/>) для Балканского региона, ASPA-INECE для Азиатско-Тихоокеанского региона, Северо-Американская Комиссия по сотрудничеству в области окружающей среды, СЕС (<http://www.cec.org>), и Центрально-Американская Комиссия по устойчивому развитию, CCAD (<http://www.sgsica.org/>).

### 1.3.7 Обеспечение качества системы контроля

Во многих странах растет интерес к качеству государственного экологического контроля и правоприменительной деятельности. Повышение качества инспектирования связано с установлением определенных «показателей качества» (называемых также «минимальными критериями»). Существование подобных показателей играет решающую роль не только в повышении результативности инспекций, но и обеспечивают прозрачность, эффективность и профессионализм экологических инспекций как государственных институтов на национальном, региональном и местном уровнях. Кроме того, использование должным образом минимальных критериев качества способствует совершенствованию процесса разработки экологической политики, а также законодательной и лицензионной деятельности.

На международном уровне, установление минимальных критериев организации контроля, наряду со сближением нормативно-правовых требований, считается все более необходимым в контексте глобализации и развития торговых отношений, а следовательно и обеспечения равных условий конкуренции. Например, гармонизация экологического законодательства и систем контроля осуществляется в Европейском Союзе (ЕС), где имеется ряд законодательных актов, которые обязательны для всех членов сообщества, и где недавно были приняты рекомендации по организации и ведению экологического контроля в странах-членах (Приложение 1-3). В странах Северной Америки необходимость обеспечения контроля за исполнением правовых норм явилась одним из мотивов подписания североамериканского соглашения о свободной торговле между Канадой, Мексикой и Со-

единенными Штатами. Намерение этих трех стран сотрудничать в области экологического контроля приняло более очерченные формы вместе с созданием Комиссии по экологическому сотрудничеству. Комиссия представляет собой уникальный механизм разрешения споров и реагирования на жалобы граждан в области контроля и соответствия требованиям в странах, заключивших соглашение.

Правильно сформулированные показатели качества организации систем контроля должны учитывать тот факт, что процесс контроля состоит из отдельных видов деятельности, которые необходимо осуществлять наглядно, последовательно и согласованно. Эти виды деятельности должны быть частью общей системы контроля, и основываться на прозрачных процедурах, в которых ключевым требованием является подотчетность.

Приведенная далее схема (Рисунок 1-2) и методология стандартизации деятельности органов контроля (Таблица 1-2 и комментарии к ней), разработанные в Нидерландах, отражают не только содержание, но и процесс организации и ведения контроля. Необходимо отметить, что выдача природоохранных разрешений сама по себе составной частью этого процесса не является, а лишь вносит в него определенный вклад.

**Рисунок 1-2. Ключевые элементы организации инспектирования и правоприменения**



Источник: VROM, 2002.

Единые показатели качества могут применяться независимо от того, какие цели ставят перед собой инспекции в своей деятельности – инспектирование промышленных предприятий, контроль за опасными веществами или отходами, проверка неточечных источников загрязнения, или работа в любых других ситуациях, связанных с нарушением экологических требований. В то же время, каждую область деятельности следует оценивать отдельно. Результатом должного применения стандартов качества на всех этапах процесса инспектирования и правоприменения будет более высокий уровень соблюдения требований и положительное воздействие на окружающую среду.

Этапы, показанные на Рисунке 1-2, и их элементы, служат основой стандартизации деятельности экологических инспекций. Ниже дается их краткая характеристика:

**Этап 1: Обозначение целей и создание необходимой организационной базы**

В начале инспекция должна определить измеримые целевые показатели соблюдения требований, которые должны быть увязаны с исходной ситуацией. Установлению целей пред-

шествует анализ соблюдения требований. Анализ должен включать сбор данных о контролируемой административно-территориальной единице, о компаниях, которые предстоит проверить, и других объектах регулирования, об основных целевых группах, а также о законодательстве, применимом к различным целевым группам. Учитываются экологические последствия экономической деятельности и соблюдение требований компаниями и населением. Анализ дополняется приоритетными проблемами, отмеченными другими (вышестоящими) органами. На следующем этапе контроль должен быть организован таким образом, чтобы обеспечить достижение целей с наименьшими затратами. Наконец, ответственные должностные лица должны выделить для этого достаточные кадровые и прочие ресурсы.

### ***Этап 2: Разработка методологии контрольной деятельности***

Инспекции разрабатывают в письменном виде процедуры принятия решений для реализации стратегии инспектирования и правоприменения, а также методы работы. В них могут быть отражены следующие вопросы: сотрудничество и обмен информацией между инспектирующими организациями и другими полномочными органами, характер и форма инспекции и влияние поведения нарушителей на частоту проверок. Разрабатывается методика определения последовательности административных и/или уголовных санкций за несоблюдение требований, которые должны быть строгими и предельно ясными (в случае нарушения требований не должно быть никаких дискуссий по поводу содержания правовых норм).

### ***Этап 3: Осуществление контрольной деятельности***

Стратегия инспектирования и правоприменение, а также рабочие процедуры должны реализовываться на практике. Для этих целей инспекции используют программу или план инспектирования (разрабатываемый на ежегодной основе), необходимое число хорошо обученных инспекторов и все предусмотренные законодательством возможности для выполнения инспекционной деятельности.

### ***Этап 4: Оценка результатов и корректировка методов работы***

На основе полученных количественных показателей и зарегистрированных данных осуществляется мониторинг достижения целевых показателей, установленных в стратегии инспектирования и правоприменения, чтобы оценить реальные результаты работы инспекции. Одновременно оценивается общее качество процесса инспектирования и правоприменения. Таким образом, структуры, ответственные за разработку политики, за выдачу разрешений, и другие контролирующие органы получают информацию об эффективности данного вида деятельности. Выявляются тенденции и определяются ожидаемые результаты в области соблюдения требований на более длительный период. Исходя из этих новых целевых показателей, производится корректировка стратегии и/или рабочего процесса. Таким образом, цикл инспектирования и правоприменения замыкается.

### ***Стандартизация деятельности экологических инспекций: пример Нидерландов***

На основании анализа структуры контрольных мероприятий в Нидерландах определены девятнадцать показателей, характеризующих деятельность инспекций по охране окружающей среды, которые приведены в Таблице 1-2. Все показатели объединены в четыре группы по их месту в системе мер по организации деятельности инспекции. В той же таблице даны описания этих показателей с указанием частных задач (элементов), качество решения которых принимается во внимание при рассмотрении каждого показателя.

Комплекс задач, характеризующих каждый показатель, включает обязательные элементы (минимальный набор) и желательные элементы (оптимальный набор). В случае, если в инспекции удовлетворительно решен минимальный набор задач определенного показателя, считается, что необходимое качество деятельности по этому показателю обеспечено. В до-

полнительных элементах содержатся предложения по усовершенствованию, которые могут повлиять на качество инспекции и способствовать выполнению минимально необходимых элементов, но они не являются обязательными.

**Таблица 1-2. Обзор критериев качества организации контрольной деятельности в Нидерландах**

Определение критериев	Обязательные и дополнительные элементы
<b>ГРУППА 1. ЦЕЛИ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ БАЗА</b>	
<p><b>1.1 Проведение анализа исходной ситуации:</b> Инспекция планирует и осуществляет контрольную деятельность на основе и с учетом результатов анализа экологических проблем региона, субъектов регулирования, причин, последствий и динамики нарушений природоохранных требований.</p>	<p><b>Анализ в обязательном порядке включает:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Полную инвентаризацию функций и полномочий, правового поля и субъектов регулирования, находящихся в юрисдикции инспекции;</li> <li>– Изучение воздействия регулируемого сообщества на состояние окружающей среды в границах юрисдикции инспекции и вероятные экологические последствия всех форм хозяйственной и иной деятельности;</li> <li>– Определение структуры нарушений и их последствий;</li> <li>– Определение вероятности нарушений и их причин.</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования управления возможно провести (среди прочего):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Анализ географического распределения потенциальных рисков при помощи геоинформационных систем.</li> </ul>
<p><b>1.2 Установление приоритетов и измеримых целей:</b> Инспекция действует на основе системы политически обоснованных и оформленных документально приоритетов, установленных согласно направлениям контроля, а также на основе измеримых показателей деятельности.</p>	<p><b>Система приоритетов и целевых показателей в обязательном порядке включает:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Определение места и роли контроля в решении общих задач природоохранной политики;</li> <li>– Приоритеты, вытекающие из результатов анализа ситуации (показатель 1.1) и оценки деятельности (показатель 4.3);</li> <li>– Определение, разработку и тщательное документирование целей и задач контрольной деятельности по каждому из направлений экологической политики;</li> <li>– Определение количественных показателей, характеризующих каждую из поставленных целей, включая методы сбора информации для слежения за прогрессом в достижении качественных и количественных целей.</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования управления возможно (среди прочего):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Обеспечение прозрачности методов установления приоритетов;</li> <li>– По возможности формулировку целевых показателей в терминах, отражающих поведение регулируемого сообщества и качество окружающей среды.</li> </ul>
<p><b>1.3 Кадровые и финансовые ресурсы:</b> В инспекции разработана и действует система кадрового, финансового и материально-технического обеспечения деятельности на уровне, соответствующем стоящим перед ней задачам.</p>	<p><b>Обеспечение кадровых и финансовых ресурсов в обязательном порядке включает:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Детальное изучение ресурсов (кадровых, материально-технических и финансовых), необходимых для осуществления задач и целей, поставленных перед инспекцией;</li> <li>– Прозрачную и методически аргументированную схему соотношения между вкладываемыми ресурсами и ожидаемыми результатами; такой подход необходим для обоснования запрашиваемых ресурсов и демонстрации эффективности использования публичных финансов;</li> <li>– Проработанные и систематически применяемые правила бюджетного управления, в том числе по закупке товаров и услуг, а также по наему подрядчиков, которым могут быть делегированы ряд функций.</li> </ul>

Определение критериев	Обязательные и дополнительные элементы
<p><b>1.4 Организационные условия:</b> В инспекции создана и функционирует система организации и управления, соответствующая стоящим перед инспекцией задачам.</p>	<p><b>Система организации и управления инспекцией в обязательном порядке должна включать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Разделение лицензирующей (разрешительной) деятельности и контрольных функций на уровне конкретного исполнителя;</li> <li>– Организационную структуру, которая отражает задачи и приоритеты инспекции;</li> <li>– Современную организационную культуру и условия для обеспечения добросовестности персонала;</li> <li>– Систему ротации инспекторов, осуществляющих контрольные мероприятия в отношении определенного субъекта хозяйственной деятельности;</li> <li>– Нормативно-правовой акт, устанавливающий права, обязанности и ответственность инспекторов при проведении контрольных мероприятий;</li> <li>– Систему управления кадрами, включая повышение квалификации и вознаграждение персонала;</li> <li>– Процедуры действий инспекторов, имеющих полицейские полномочия (если это применимо);</li> <li>– Процедуры выполнения некоторых из контрольных функций третьими лицами на контрактной основе (если это применимо).</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования управления возможно (среди прочего):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Обеспечить структурное разделение органов, осуществляющих контрольные и разрешительные функции.</li> </ul>
<b>ГРУППА 2. ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b>	
<p><b>2.1 Стратегия (порядок) обеспечения соблюдения требований законодательства:</b> В инспекции разработана и действует стратегия обеспечения соблюдения природоохранного законодательства, включающая описание набора инструментов (средств) и порядка их применения при проведении контрольных мероприятий.</p>	<p><b>Стратегия обеспечения соблюдения требований законодательства должна включать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Описание порядка проведения контрольных мероприятий в соответствии с положениями показателя 2.2;</li> <li>– Описание порядка определения и реализации санкций за нарушения природоохранного законодательства в соответствии с положениями показателя 2.3;</li> <li>– Описание порядка смягчения санкций и амнистирования нарушителей в соответствии с положениями показателя 2.4;</li> <li>– Описание и порядок применения иных инструментов обеспечения соблюдения природоохранного законодательства, в частности инструментов содействия добровольному соответствию требованиям.</li> </ul>
<p><b>2.2 Стратегия (порядок) проведения контрольных мероприятий:</b> В инспекции разработана и действует стратегия осуществления контрольных мероприятий, устанавливающая формы проверок и содержание каждой из них, а также процедуры инспектирования.</p>	<p><b>Стратегия проведения контрольных мероприятий в обязательном порядке должна включать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Необходимость и порядок планового посещения контролируемых объектов с указанием минимальной частоты;</li> <li>– Необходимость и порядок внеочередных посещений;</li> <li>– Описание процедур проверок обязательной природоохранной документации, соблюдения природоохранных нормативов, осуществления производственного контроля, выполнения ранее выданных предписаний;</li> <li>– Описание порядка обеспечения информационной поддержки контрольных мероприятий и документирования результатов.</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования стратегии возможно (среди прочего):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Описание порядка углубленного контроля в форме аудита.</li> </ul>

Определение критериев	Обязательные и дополнительные элементы
<p><b>2.3 Стратегия (порядок) применения санкций:</b></p> <p>В инспекции разработана и действует система определения и реализации санкций за нарушения природоохранного законодательства.</p>	<p><b>Стратегия наложения наказаний в обязательном порядке должна включать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Описание соответствующих требованиям административного и уголовного права процедур возбуждения административных и уголовных дел за нарушение природоохранных требований и нормативов;</li> <li>– Порядок обеспечения последовательного подхода в применении административных и уголовных мер к нарушителям природоохранного законодательства;</li> <li>– Порядок обеспечения соответствия мер реагирования степени выявленного нарушения требований;</li> <li>– Систему и порядок реализации последовательно усиливающихся санкций в отношении нарушителей, не выполняющих законные предписания инспекторов;</li> <li>– Соглашения по порядку взаимодействия с иными органами государственной власти в отношении нарушителей природоохранного законодательства;</li> <li>– Порядок опротестования действий контрольных органов.</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования стратегии возможно (среди прочего):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Обеспечение прозрачности процесса определения тяжести санкций и условий устранения нарушений.</li> </ul>
<p><b>2.4 Стратегия (порядок) смягчения наказания и амнистирования:</b></p> <p>В инспекции разработана и действует система смягчения санкций и амнистирования нарушителей.</p>	<p><b>Стратегия амнистирования в обязательном порядке должна включать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Четкий, терминологически однозначный перечень условий, которым должны соответствовать действия нарушителя, чтобы он мог претендовать на смягчение наказания;</li> <li>– Описание процедуры смягчения санкций и амнистирования.</li> </ul>
<p><b>2.5 Механизмы внутреннего и внешнего взаимодействия:</b></p> <p>В инспекции разработана и действует система оперативного реагирования на поступающую внутреннюю и внешнюю информацию о состоянии контролируемых объектов, и взаимодействия с другими органами власти.</p>	<p><b>Система внутреннего взаимодействия в обязательном порядке должна включать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Обмен информацией с лицензирующим органом и обратная связь по поводу реалистичности и юридической исполнимости требований;</li> <li>– Обмен информацией с иными структурными подразделениями (службами), входящими в состав контрольного органа.</li> </ul> <p><b>Система внешнего взаимодействия в обязательном порядке должна включать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Описание порядка взаимодействия (соглашения) с иными органами государственной власти, участвующих в осуществлении государственного экологического контроля;</li> <li>– Соглашения по разрешению ситуаций, когда несколько организаций уполномочены осуществлять идентичные виды контроля;</li> <li>– Соглашения по согласованию сроков контрольных мероприятий.</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования взаимодействия возможно (среди прочего):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Расширять систему совместного межведомственного планирования и реализации контрольных мероприятий.</li> </ul>



Определение критериев	Обязательные и дополнительные элементы
<p><b>2.6 Стратегия (порядок) применения санкций:</b> В инспекции разработана и действует система определения и реализации санкций за нарушения природоохранного законодательства.</p>	<p><b>Должностные инструкции инспекторов в обязательном порядке должны включать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Описание полномочий и действий инспекторов по всем вопросам, перечисленным в показателях 2.1 – 2.5.</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования регламентации деятельности инспекторов возможно (среди прочего):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Разработка методических пособий (руководств) по осуществлению контрольных мероприятий по специфическому типу объектов или направлений контроля;</li> <li>– Разработка целевых программ.</li> </ul>
<p><b>2.7 Регламентация процедур управления и обмена информацией:</b> В инспекции разработана и действует документально оформленная процедура (порядок) регистрации и обработки поступающей информации, информационного обмена и оповещения о проводимых мероприятиях и применяемых санкциях.</p>	<p><b>Порядок обмена информацией в обязательном порядке должен включать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Порядок информирования заинтересованных органов и лиц о контрольных мероприятиях, их результатах, наложенных санкциях и других решениях;</li> <li>– Требования к оформлению и хранению информации о контрольных мероприятиях, их результатах, наложенных санкциях и других решениях;</li> <li>– Порядок обмена оперативной информацией с заинтересованными подразделениями внутри контрольного органа и иных органов исполнительной власти.</li> </ul>
<b>ГРУППА 3. ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b>	
<p><b>3.1 Программы (планы) контрольных мероприятий:</b> Инспекция действует на основе программы (плана) контрольных мероприятий; внутренняя организационная структура инспекции приведена в соответствии со стратегической программой деятельности.</p>	<p><b>Программы (планы) контрольных мероприятий в обязательном порядке должны обеспечивать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Точное соответствие или увязку с политическими приоритетами и с конкретными целями;</li> <li>– Описание качественных и количественных характеристик текущей контрольной деятельности, в том числе, необходимых ресурсов;</li> <li>– Точное определение юрисдикции, состава регулируемого сообщества и сроков реализации;</li> <li>– Порядок реализации стратегической программы контрольных мероприятий через разработку и реализацию практических рабочих планов для каждого подразделения инспекции;</li> <li>– Порядок внесения поправок.</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования планирования деятельности инспекторов возможно (среди прочего) установить:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Порядок реализации положений программы и годовых планов в текущих календарных планах работы каждого конкретного инспектора.</li> </ul>
<p><b>3.2 Количественное обеспечение кадрами:</b> Для выполнения своих задач инспекция имеет возможность нанять на постоянную работу достаточное число сотрудников или в состоянии привлечь по контракту внешних экспертов.</p>	<p><b>Вопросы количественного обеспечения кадрами должны быть решены в обязательном порядке в том, что касается:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Точного представления о реальном имеющемся потенциале;</li> <li>– Кадрового потенциала, достаточного для осуществления программы контрольных мероприятий, упомянутой в показателе 3.1</li> </ul>

Определение критериев	Обязательные и дополнительные элементы
<p><b>3.3 Квалификация кадров:</b></p> <p>Инспекция имеет достаточный опыт и/или финансовые ресурсы для привлечения опытных работников, необходимых для выполнения поставленных перед ней задач, а также стимулирует повышение уровня знаний и квалификации.</p>	<p><b>Вопросы квалификации кадров должны быть решены в обязательном порядке в том, что касается:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Четкого представления о необходимом уровне подготовки (в том числе уровень знаний, квалификация, отношение к делу);</li> <li>– Разработки и реализации плана подготовки кадров и повышения квалификации.</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования кадровой политики возможно (среди прочего) установить:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Определение необходимости соответствия определенному уровню квалификации в описании должностных обязанностей или таблице персонала;</li> <li>– Периодическую аттестацию кадров.</li> </ul>
<p><b>3.4 Технические средства поддержки контрольных мероприятий:</b></p> <p>Инспекция располагает достаточными ресурсами (в количественном и качественном отношении) и средствами, позволяющими ей осуществлять свои задачи на должном правовом, административном, информационно-технологическом и экологически обоснованном уровне.</p>	<p><b>Технические средства в обязательном порядке должны включать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Автоматизированную систему планирования, регистрации и контроля за ходом выполнения задач;</li> <li>– Средства, необходимые для выполнения задач инспектирования и правоприменения в плане информационного, природоохранного, правового обеспечения и управления;</li> <li>– Хороший уровень технического обслуживания и регулировки используемых инструментов и оборудования.</li> </ul>
<b>ГРУППА 4. ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТОВ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b>	
<p><b>4.1 Обеспечение качества контрольной деятельности:</b></p> <p>Инспекция действует на основе внутренней системы обеспечения качества.</p>	<p><b>Как минимум, система обеспечения качества включает:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Процедуры проведения контрольных мероприятий инспекторами;</li> <li>– Методы проверки выполнения рабочих инструкций;</li> <li>– Механизмы совершенствования рабочих инструкций.</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования системы обеспечения качества возможно (среди прочего) установить:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Назначение лица, отвечающего за соблюдение качества, или использование сертифицированных систем обеспечения качества;</li> <li>– Внешние проверки рабочих инструкций и системы управления;</li> <li>– Сертификацию рабочих инструкций и системы управления.</li> </ul>
<p><b>4.2 Организация учета результатов:</b></p> <p>Инспекция действует на основе систематического учета своей деятельности, а также за её результатами и последствиями.</p>	<p><b>Организация системы учета, как минимум, включает:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Показатели достижения целей и/или приоритетов;</li> <li>– Учет результатов контрольной деятельности, включая: количество проведенных проверок, количество обнаруженных нарушений, административные меры (санкции), уголовные меры (санкции);</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования системы учета возможно (среди прочего) установить:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Увязку процесса учета с процессом обеспечения качества.</li> </ul>



Определение критериев	Обязательные и дополнительные элементы
<p><b>4.3 Система отчетности о результатах контрольной деятельности:</b> В инспекции разработана и действует система внутренней и внешней отчетности о результатах контрольной деятельности.</p>	<p><b>Как минимум, отчетность должна включать:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Отчетность по внутренним показателям деятельности;</li> <li>– Отчетность по взаимодействию с другими органами;</li> <li>– Оценку результатов с целью совершенствования экологической политики, цикла регулирования и политики в области инспектирования и правоприменения;</li> <li>– Обеспечение обратной связи по результатам и рекомендациям.</li> </ul> <p><b>В целях развития и совершенствования системы отчетности возможно (среди прочего) установить:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– (Специальный) вариант отчета о результатах деятельности для широкой общественности.</li> </ul>
<p><b>4.4 Система сравнительного анализа и аудита:</b> В инспекции разработана и действует система для осуществления внешнего сравнения, проверки и оценки своих действий, организации и результатов работы.</p>	<p><b>В целях внедрения и развития системы сравнительного анализа и аудита возможно (среди прочего) установить:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Сравнение работы инспекции с деятельностью других контрольных органов;</li> <li>– Закрепление ответственности за осуществление оценки показателей деятельности за конкретным сотрудником инспекции.</li> </ul>

Источник: VROM, 2002.

Как можно заметить, вышеописанные показатели качества относятся главным образом к контрольным мероприятиям (усилиям) или процедуре организации деятельности инспекций. Этому есть две причины:

1. Показатели должны быть применимы ко всем видам задач экологического контроля и правоприменения и ко всем организациям, работающим в данной области. В основе своей процессы и действия, связанные с инспектированием и правоприменением, одинаковы для всех контрольных органов;
2. Качество инспектирования и правоприменения с точки зрения конечных результатов (например, изменение состояния окружающей среды в результате деятельности инспекций) гораздо труднее поддается оперативному учету и измерению.

Однако следует понимать, что хорошая организация и реализация процесса инспектирования и правоприменения сама по себе не может автоматически гарантировать высокое качество инспекционной и правоприменительной деятельности как таковой. В связи с этим важно также проанализировать показатели конечных результатов. Для определения таких показателей проводятся исследования на международном уровне.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 1-1. КРАТКИЙ ОБЗОР ОРГАНИЗАЦИИ ИНСПЕКЦИЙ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕС, В НОРВЕГИИ, В СТРАНАХ, ВСТУПАЮЩИХ В ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ, И В ГОСУДАРСТВАХ-КАНДИДАТАХ<sup>7</sup>**

### **Австрия**

В Австрии нет централизованной системы контроля. Инспекционная деятельность на уровне федеральных земель находится в компетенции лицензионных органов. На общегосударственном уровне обязанности по координации инспекционной и правоприменительной деятельности возлагаются на Федеральное министерство сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов, а ответственность за практическую реализацию принятых решений лежит на органах власти земель (кроме вопросов, связанных с отходами). Обязанности по практической организации инспекционной деятельности распределены между органами общегосударственного, регионального, субрегионального и местного уровней по-разному, в зависимости от отрасли экономики и применяемого законодательства. Обязанности различных органов также различаются по регионам. Планируется реорганизация системы, которая приведет к расширению зоны ответственности местных органов.

### **Бельгия**

Бельгия является федеративным государством, состоящим из трех административно-территориальных образований, выделяемых исходя из их экономических особенностей – Фландрии, столичного округа Брюссель и Валлонии. В компетенции региональных органов власти находятся все вопросы принятия природоохранных законов и их применения на практике, за исключением законодательства о транзите отходов через территорию Бельгии, стандартизации продукции, а также законодательства по вопросам ионизирующего излучения и управления радиоактивными отходами. Роль региональных, провинциальных и муниципальных органов в организации проверки соблюдения предприятиями природоохранных норм и в правоприменительной деятельности различается в зависимости от региона.

### **Столичный округ Брюссель**

Ключевая роль в организации инспекций в столичном округе Брюссель принадлежит Брюссельскому институту управления окружающей средой (Brussels Institute for Management of the Environment – BIME). В его компетенцию входит контроль загрязнения воздуха, воды, почв, уровня шума, а также сбора и удаления всех видов отходов (кроме радиоактивных отходов). В обязанности BIME и 19 местных контрольно-надзорных органов округа входит инспектирование всех видов предприятий: BIME имеет полномочия на проведение инспекций по всему региону, а каждый из местных органов – в пределах своей территориальной юрисдикции. BIME выдает разрешения для установок классов Ia и Ib (указанных в Приложении 1 к Директиве о комплексном предотвращении и контроле за загрязнением (КПКЗ)). В компетенцию местных надзорных органов входит выдача разрешений для установок класса II. Для них не требуется оценки воздействия на окружающую среду и составления экологического отчета. Местные надзорные органы также издаются так называемые «декларации» в отношении небольших по величине предприятий – предприятий класса III.

### **Фландрия**

Во Фландрии органом правоприменения и надзора за соблюдением природоохранных и санитарных норм является Отдел природоохранных инспекций (Environment Inspection Section – EIS), являющийся подразделением Администрации по вопросам окружающей среды, природных, земельных и водных ресурсов. Отдел природоохранных инспекций имеет традиционную вертикальную структуру, в которую входят Главная инспекция, находящаяся в Брюсселе, и 5 местных служб в основных городах Фландрии. Каждую службу возглавляет назначаемый руководитель, работники инспекции

<sup>7</sup> Приложение 1-1 основано на материалах конференции "IMPEL at Work" (2003).

имеют статус государственных служащих. За организацию работы каждой службы в целом несет ответственность начальник Отдела. Инспекционные проверки и расследования по фактам нарушений инициируются и контролируются Главной инспекцией. Кроме того, в ее компетенцию входят разработка, формулирование и оценка проводимой политики, а также материально-техническое обеспечение деятельности служб. В обязанности местных служб входит проведение конкретных инспекционных проверок, реализация мер правоприменения, ведение документации и обновление данных по предприятиям, а также обеспечение обратной связи с принимающим стратегические решения руководством путем предоставления ему данных о результатах своей деятельности на местах.

В дополнение к вертикальной структуре, создана также горизонтальная структура в виде рабочих групп по каждому виду природоохранной деятельности. Каждая рабочая группа состоит из пяти членов (по одному представителю от каждой местной службы) и представителя Главной инспекции, который является ее координатором (руководителем проекта).

### **Валлония**

В Валлонии инспекционная деятельность осуществляется Управлением природоохранной полиции (Division of the Environmental Police – DPE) Главного управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Министерства по делам Валлонии. DPE является централизованной службой, осуществляющей материально-техническое, административное и юридическое обеспечение и координирующей деятельность 4 внешних управлений.

Кроме того, инспекции проводятся Судебной полицией (подразделениями местной и федеральной полиции), а также Управлением водных ресурсов и Управлением природы и лесных ресурсов.

### **Болгария**

Инспекционная деятельность входит в основном в компетенцию Министерства окружающей среды и водных ресурсов, однако надзор за состоянием питьевой воды и водоемов, предназначенных для купания, находится в ведении Министерства здравоохранения. В структуру Министерства окружающей среды и водных ресурсов входит ряд региональных подразделений, в том числе:

- 15 региональных природоохранных инспекций, обладающих значительной оперативной самостоятельностью,
- 4 недавно созданных бассейновых управления, в ведение которых региональными природоохранными инспекциями постепенно будет передана часть обязанностей по контролю загрязнения водной среды;
- новый отдел Исполнительного агентства по охране окружающей среды, в компетенцию которого будет входить выдача разрешений на деятельность предприятий, подпадающих под действие Директивы о КПКЗ;
- 3 управления национальных парков, наделенных природоохранными полномочиями.

Все разрешения на деятельность предприятий в регионах, выдаваемые Министерством, бассейновыми управлениями или новым отделом Исполнительного агентства по охране окружающей среды подлежат утверждению региональными природоохранными инспекциями.

Региональные природоохранные инспекции располагают лабораториями, оснащенными оборудованием для анализа состава воздуха и воды; в некоторых из них также имеется оборудование для анализа почв и радиологического анализа.

## Кипр

Обязанности по проведению инспекций распределены между Министерством сельского хозяйства, природных ресурсов и окружающей среды (MANRE) и Министерством труда и социального страхования (MLSI) следующим образом:

- В компетенцию Службы охраны окружающей среды MANRE входит контроль загрязнения вод, а также сбора и удаления отходов,
- Функции Инспекции MLSI (ранее – Инспекции промышленных предприятий) заключаются в контроле состояния воздушной среды.

На оба министерства возлагаются также обязанности по выдаче разрешений и мониторингу; MANRE, кроме того, проводит анализ отчетов по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС). Процедура получения предприятием разрешения включает проведение заседаний технического консультативного комитета с участием всех заинтересованных сторон. Комитет представляет в министерство, выдающее разрешение, свое заключение о необходимых условиях эксплуатации и предельных уровнях выбросов.

В проведении природоохранных мероприятий существенную роль играют и другие министерства и ведомства:

- В ведении Министерства здравоохранения находятся все вопросы качества почв, а также воды для питья и купания;
- В компетенцию Министерства внутренних дел (занимающегося, в частности, вопросами градостроительства) входит управление полигонами для отходов;
- В ведении Министерства торговли, туризма и промышленности находятся вопросы эффективности промышленных предприятий, энергосбережения, а также некоторые вопросы организации сбора и удаления отходов (аккумуляторы, упаковочные материалы);
- Кроме того, широкими полномочиями в сфере управления и практической реализации законодательных норм наделены местные органы власти.

## Чехия

Обеспечение соблюдения природоохранного законодательства ЕС входит в обязанности Министерства окружающей среды. Под его руководством осуществляется деятельность природоохранных инспекций, выполняющих функции контроля и правоприменения. Главная инспекция обеспечивает региональные подразделения методическими указаниями и осуществляет надзор за их деятельностью.

Определенную роль играют также некоторые другие учреждения, в том числе Агентство по комплексному предотвращению и контролю за загрязнением, инспекции других министерств (в частности, сельского хозяйства), местные органы власти и т. п. Между данными учреждениями организовано сотрудничество, в силу законодательных требований или для достижения конкретных намеченных целей.

## Дания

Природоохранное регулирование в Дании децентрализовано. Уровень принятия политических решений представлен Министерством окружающей среды и энергетики, в компетенцию которого входит разработка природоохранной политики и установление правовых норм путем издания актов. Агентство по охране окружающей среды Дании издает приказы и руководства по практической реализации актов; амты (14) и муниципалитеты (274) являются основными звенья-

ми системы и выполняют работу по выдаче лицензий, инспектированию объектов и природоохранному правоприменению.

Правоприменительные функции в Дании реализуются на уровне амтов (графств) и муниципалитетов. В законодательстве дается четкое разграничение зон ответственности по видам предприятий. Промышленные установки, потенциально способные оказывать воздействие на водные системы, которые находятся на территории более чем одного муниципалитета, находятся в ведении амтов (графств). Такой же принцип распространяется и на выбросы в атмосферу. Кроме того, ведению амтов подлежат вопросы, связанные с установками, находящимися в собственности муниципалитетов.

На уровне амтов (графств) выполняются все функции по контролю за соблюдением норм и правоприменению в отношении примерно шестой части от общего числа предприятий. Применительно к остальным предприятиям эта же работа проводится муниципалитетами. Амты и муниципалитеты не находятся в иерархических отношениях и являются органами одного и того же уровня.

Контрольно-надзорных органов общегосударственного уровня (в составе Агентства по охране окружающей среды Дании) в стране нет.

### **Эстония**

В Эстонии инспекционная и правоприменительная деятельность входит в компетенцию Инспекции по охране окружающей среды. Штат данного учреждения составляет около 210 сотрудников, работающих в главке и семи региональных подразделениях и занимающихся контролем за деятельностью предприятий, а также охраной лесных ресурсов и природы. Лаборатории являются независимыми организациями. Выдача разрешений находится в компетенции органов власти уездов (15). Инспекция по охране окружающей среды предоставляет им свои заключения по вопросам выдачи разрешений.

### **Финляндия**

В компетенцию Министерства окружающей среды входит подготовка законов и нормативных актов по охране окружающей среды, разработка природоохранной политики и надзор за деятельностью органов регионального и местного уровней. Разрешительная деятельность и мониторинг соблюдения условий разрешений децентрализованы: разрешения выдаются органами природоохранного лицензирования (3), региональными экологическими центрами (13) и муниципальными органами по охране окружающей среды (414); мониторинг соблюдения нормативных требований осуществляется региональными экологическими центрами (13) и муниципальными органами по охране окружающей среды (414).

В разрешениях указывается, каким образом предприятие должно производить мониторинг выбросов/сбросов, и отчитываться о его результатах. В отношении крупных предприятий основное внимание при проверке соблюдения предъявляемых требований уделяется качеству и функционированию систем внутреннего мониторинга и отчетности, а также подготавливаемым предприятиями отчетам по оценке экологического воздействия. В случае средних и небольших предприятий в центре внимания инспекторов находится прежде всего оценка общего соблюдения условий эксплуатации оборудования. Надзорные органы наделены полномочиями по принятию таких мер принуждения, как наложение штрафов или даже приостановка деятельности предприятия. Если такие меры не приводят к исправлению ситуации, надзорный орган обращается в полицию с заявлением о проведении предварительного расследования по факту нарушения закона. Прокурор имеет право начать судебное преследование. Надзор за трансграничной транспортировкой отходов осуществляется Центром окружающей среды Финляндии.

### Франция

Все вопросы инспекционной и правоприменительной деятельности находятся в ведении Министерства экологии и устойчивого развития; выполнение данных функций на общегосударственном уровне входит в обязанности его Управления по предотвращению рисков и загрязнения. На региональном уровне основным инспектирующим органом является Региональное управление по делам промышленности, научных исследований и окружающей среды, однако инспектирование предприятий аграрно-пищевого комплекса входит в компетенцию Управления ветеринарных служб, а проверка объектов на территории Парижа находится в ведении Технического Отдела полицейской префектуры Парижа. На субрегиональном уровне (уровне департаментов) некоторые инспекционные функции (в первую очередь связанные с проверкой состояния полигонов для захоронения отходов) выполняются тремя Управлениями департаментов, а работа в соответствии с Директивой о городских сточных водах проводится Службой водной полиции департаментов.

Разрешения выдаются префектами департаментов при содействии служб, ответственных за инспектирование предприятий в соответствии с принятой классификацией.

### Германия

В Германии инспекционные функции находятся в ведении 16 территориальных образований, называемых землями. Административная структура надзорных органов и их полномочия по проверке соблюдения норм и принятию мер правоприменительного характера в разных землях различны. Чаще всего в федеральной земле высшим природоохранным органом является Министерство окружающей среды, субрегиональный уровень представлен правительствами округов (Bezirksregierung), а на местном уровне природоохранные функции выполняют районные администрации (Kreise) и государственные управления по охране окружающей среды (Staatliche Umweltämter). В компетенцию правительства округа входит контроль качества работы нижестоящих органов исполнительной власти. Государственные управления по охране окружающей среды проводят инспекционные проверки соблюдения природоохранных норм крупными, средними и малыми предприятиями, а также принимают к ним меры правоприменительного характера; районные администрации чаще всего контролируют лишь деятельность небольших предприятий в сфере управления отходами и сточными водами.

### Греция

В целом вопросы инспектирования находятся в ведении Министерства окружающей среды, ландшафтного планирования и общественных работ (ΥΠΕΝΟΔΕ), однако в природоохранной деятельности на общегосударственном уровне принимают участие и другие министерства. В число органов, выполняющих природоохранные функции на региональном уровне, входят Особое ведомство инспекторов по охране окружающей среды (SΒΕΡС), ведомства по контролю качества окружающей среды (BСQE), Региональное управление ΥΠΕΝΟΔΕ по окружающей среде и ландшафтному планированию, региональные службы ΥΠΕНΟΔΕ и других министерств, органы региональных префектур и их подразделения по охране окружающей среды и здравоохранению.

Недавно принят новый закон, в соответствии с которым создается Специальная служба природоохранной инспекции (SENVIS), которой будут переданы функции некоторых из существующих органов (в частности, SΒΕΡС) и которая будет взаимодействовать с другими учреждениями.



## Венгрия

Государственная природоохранная инспекция является структурным подразделением министерства, подчиненным министру. Ее основные функции включают рассмотрение жалоб на решения региональных природоохранных инспекций (REI), сбор данных и анализ отчетности об их деятельности, оценка эффективности реализации намеченных целей и организация межведомственного взаимодействия.

Органами, выполняющими большую часть природоохранных функций, являются 12 региональных природоохранных инспекций (территория каждой инспекции охватывает несколько областей), в сферу ответственности которых после завершения процесса слияния подразделений по контролю загрязнения окружающей среды и использованию водных ресурсов будут включены все аспекты природоохранной деятельности (кроме работы по Директиве Севезо). Каждая из Региональных природоохранных инспекций располагает лабораторией, которая проводит анализы проб, взятых на подотчетной территории, а также обеспечивает экспертную оценку изменений состояния окружающей среды. Работу надзорных органов как общегосударственного, так и регионального уровня контролирует и координирует Министерство окружающей среды и водных ресурсов.

Поскольку 12 региональных природоохранных инспекций имеют широкий спектр функций и полномочий, годовые планы их работы включают в себя не только инспекционную и правоприменительную деятельность, но и оценку воздействия на окружающую среду (являющуюся в Венгрии элементом разрешительной деятельности), выдачу разрешений контролируемым предприятиям, участие в мониторинге, работу на загрязненных территориях, поддержку деятельности местных властей и взаимодействие с другими органами. В плане по проведению инспекций указывается количество планируемых проверок и названия объектов инспектирования. В ведении каждой Региональной природоохранной инспекции находится определенное число объектов инспектирования. Однако само понятие «объекта инспектирования» разными надзорными органами может определяться по-разному. В инструктивных документах дается детальное описание обязанностей и порядка работы инспекций, в частности, определяются интервалы между плановыми проверками, их цели, а также случаи, когда инспекциям предоставляется право действовать по собственному усмотрению.

## Ирландия

Главным инспекционным органом является Агентство по охране окружающей среды (*Environmental Protection Agency – EPA*). Наряду с выполнением конкретных функций по КПКЗ, управлению отходами, контролю загрязнения ЛОС (нефть) и охране подземных вод, EPA контролирует деятельность местных органов на субрегиональном уровне (графства и города) в других областях (контроль большинства предприятий, не подпадающих под действие Директивы о КПКЗ). В обязанности EPA входит как лицензирование и выдача разрешений, так и инспекционная и правоприменительная деятельность.

Местные органы выдают небольшим предприятиям разрешения по отдельным природным средам – по выбросам в воздух, по сбросам сточных вод, а также по удалению отходов. В компетенцию местных органов входит также выполнение всех основных инспекционных и правоприменительных функций.

Проверка предприятий, на которых потенциально могут возникать серьезные аварийные ситуации, входит в обязанности Инспекции по гигиене и безопасности труда (*Occupational Health and Safety Authority*).

## Италия

В Италии полномочиями по проведению инспекций наделен целый ряд органов. В зависимости от регионального законодательства по каждому из видов природоохранной деятельности (борьба с загрязнением воздуха, охрана водных ресурсов, удаление отходов, охрана почв, работа по Директивам Севезо и КПКЗ), выдачей разрешений и планированием инспекций занимаются администрации регионов или администрации провинций совместно с Региональными агентствами по охране окружающей среды (ARPA).

Обычно плановые посещения объектов проводятся сотрудниками ARPA, а экстренные проверки с выездом на объекты в связи с серьезными жалобами, авариями, инцидентами и нарушениями выполняются силами подразделений Корпуса карабинеров по охране окружающей среды, полиции провинции (по требованию органов власти провинции), Финансовой гвардии или Государственного корпуса охраны лесов, совместно с сотрудниками ARPA, оказывающими им техническую поддержку.

Однако расследование и/или выявление экологических правонарушений, например, фактов незаконных операций с отходами или незаконных сбросов сточных вод и т. п., находится в компетенции правоохранительных органов (полиции провинции, Корпуса карабинеров, Корпуса охраны лесов и Финансовой гвардии).

В компетенцию Агентства по охране окружающей среды и техническому обеспечению (АРАТ, ранее – АНРА) входит инспекционная деятельность, контроль и мониторинг в соответствии с Директивой Севезо (эти мероприятия проводятся во взаимодействии с Министерством окружающей среды, Государственной службой пожарной охраны, ISPESL и ARPA), а также по вопросам радиоактивного загрязнения и другим направлениям работы Агентства.

В некоторых регионах, в соответствии с принятым в них распределением полномочий, плановые инспекционные проверки объектов проводятся силами Корпуса охраны лесов при техническом содействии ARPA в части отбора проб и проведения анализов.

## Латвия

Вопросами инспектирования и правоприменения под контролем Министерства окружающей среды и развития регионов занимаются Государственная природоохранная инспекция и восемь региональных советов по окружающей среде.

Государственная природоохранная инспекция и региональные советы по окружающей среде являются независимыми друг от друга органами, однако они несут совместную ответственность за проведение инспекционных проверок. Общегосударственный надзорный орган имеет также право проводить самостоятельные инспекции и принимать участие в принятии решений по делам о допущенных нарушениях. Кроме того, в особую компетенцию Государственной инспекции входит проведение инспекций в соответствии с Директивой Севезо.

Разрешения выдаются Региональными советами. Жалобы по вопросам условий разрешения рассматриваются Государственным бюро по оценке воздействия на окружающую среду, которое также занимается вопросами применения наилучших имеющихся технологий (ВАТ) согласно Директиве КПКЗ.

В число других органов, выполняющих природоохранные функции, входят Инспекция по безопасности труда, Государственная инспекция по товарным знакам и маркировкам, Пожарная охрана и муниципалитеты.



## Литва

В структуру Министерства окружающей среды входят восемь региональных департаментов по охране окружающей среды, которые осуществляют свою деятельность через сеть, состоящую из 56 местных городских/районных агентств по охране окружающей среды. Методическая поддержка природоохранной деятельности обеспечивается Государственной инспекцией по охране окружающей среды. Жалобы на наложенные санкции рассматриваются только судами. Органы общегосударственного и регионального уровня подотчетны Министерству окружающей среды, а местные агентства – своим региональным департаментам.

В компетенцию указанных учреждений входит большая часть, но не все аспекты природоохранной деятельности. Охрана природы входит в круг их обязанностей, однако некоторые вопросы охраны водных ресурсов (питьевая вода и водоемы для купания) лежат вне зоны их ответственности. Решение некоторых вопросов, касающихся управления отходами, входит в обязанности 10 окружных и 60 муниципальных органов.

В структуре региональных департаментов имеются службы лицензирования и мониторинга, а также лаборатории. В компетенцию местных агентств входят вопросы инспектирования и правоприменения. Мониторинг осуществляется региональными департаментами и Государственным агентством по охране окружающей среды, которое отвечает за координацию этой деятельности.

## Люксембург

В Люксембурге полномочия по проведению инспекций сконцентрированы на общегосударственном уровне: основная ответственность лежит на Администрации по вопросам окружающей среды (Administration for the Environment – AfE), подчиняющийся Министерству окружающей среды. Плановый мониторинг и инспекции проводятся от имени AfE аккредитованными подрядными организациями. Некоторые вопросы входят в компетенцию Таможенно-акцизной службы (в частности, проблемы трансграничной транспортировки отходов).

Инспекционные проверки объектов силами сотрудников Администрации по вопросам окружающей среды проводятся лишь в некоторых случаях, в частности, в качестве мер реагирования на полученные жалобы или с целью проверки работы экспертов подрядчика.

## Мальта

На Мальте инспекционные и правоприменительные функции в соответствии с природоохранными директивами и национальным законодательством выполняются тремя компетентными органами. Агентство по охране окружающей среды (MEPA) занимается вопросами практической реализации большей части природоохранных законов. Взаимодействие между двумя другими органами – Инспекцией по гигиене и безопасности труда (отвечающей за работу по Директиве Севезо) и Управлением ресурсов (занимающимся вопросами загрязнения воды и управления ресурсами) – достигается при помощи двухсторонних и многосторонних министерских комиссий, а также путем разработки и подписания формальных меморандумов о взаимопонимании (в стадии доработки).

Кроме того, техническую поддержку в решении природоохранных вопросов оказывает ряд других органов. В частности, важную роль в обеспечении доступа к объектам и в правоприменительной деятельности играет полиция Мальты. В природоохранной деятельности также принимают участие местные советы, имеющие в своей структуре службы смотрителей.

В настоящее время штат Агентства по охране окружающей среды (MEPA) насчитывает 22 сотрудника, занимающихся разработкой политики, выдачей разрешений, вопросами реализации и обеспечения соблюдения законодательства по контролю загрязнения, управлению отходами и использованию минеральных ресурсов. Регулярный мониторинг проводится по следующим

направлениям: состояние побережья и морской среды, атмосферный воздух, добыча полезных ископаемых и захоронение отходов.

Инспекции проводятся в соответствии с годовым рабочим планом. Используются как проверки с предварительным оповещением, так и без предупреждения. Надзорный орган наделен полномочиями по предъявлению обвинений, однако данная система пока не функционирует. Создана база данных инспекций и разрешений, которая позволяет инспектору заполнить бланк отчета о проведенной проверке и безотлагательно обеспечить другим инспекторам доступ к полученным данным.

Другие подразделения МЕРА отвечают за другие направления работы, в частности, за охрану природы.

### **Нидерланды**

В Нидерландах в инспекционной деятельности принимают участие более 500 организаций. Ее координация обеспечивается Национальной конференцией по природоохранному правоприменению (ALOM/BLOM) и Национальной службой информации по природоохранному правоприменению (LIM) на общегосударственном уровне, а также 35 отделениями Региональной службы природоохранного правоприменения (SEPH) на субрегиональном уровне.

Вопросы выдачи разрешений и инспекционной деятельности входят прежде всего в компетенцию органов власти провинций, муниципалитетов и советов по водным ресурсам. Однако по отдельным направлениям, в частности, по проблемам, связанным с ядерными установками и трансграничной перевозкой отходов, указанной деятельностью занимаются такие центральные органы, как Инспекция по охране окружающей среды (входит в структуру Министерства жилищного хозяйства, ландшафтного планирования и окружающей среды и Главного управления общественных работ и водных ресурсов (Rijkswaterstaat)).

В компетенцию Главной инспекции входит контроль деятельности органов провинций, муниципалитетов и советов по водным ресурсам, включая первичную и вторичную проверку соблюдения природоохранных норм и правоприменительную деятельность.

### **Норвегия**

Все природоохранные органы подчинены Министерству окружающей среды. Одним из таких органов является Управление по контролю загрязнения (SFT). В структуру SFT входит Отдел контроля и реагирования на чрезвычайные ситуации, занимающийся мониторингом соблюдения природоохранных норм в промышленности и правоприменением на общегосударственном уровне.

18 окружных департаментов по делам охраны окружающей среды также подчинены Министерству окружающей среды и занимаются вопросами реализации положений некоторых частей Закона о контроле загрязнения окружающей среды. В их компетенцию входит правоприменение и мониторинг соблюдения природоохранных норм предприятиями муниципального уровня и некоторыми видами промышленных предприятий регионального уровня. SFT наделено полномочиями по изданию инструкций для окружных департаментов по делам охраны окружающей среды в отношении контроля загрязнения и удаления отходов. Местные органы управления также принимают участие в инспекционной работе.

### **Польша**

Система природоохранного инспектирования представляет собой единую структуру, во главе которой стоит Главная инспекция по охране окружающей среды, координирующая деятельность 16 воеводских инспекций по охране окружающей среды, входящих в состав так называемой Объединенной воеводской администрации.

Основная деятельность Главной инспекции сосредоточена на инспектировании. Ее полномочия по выдаче разрешений ограничиваются лишь сферой трансграничной транспортировки отходов (являющейся исключительной компетенцией Главного инспектора по охране окружающей среды). Поле деятельности Инспекции охватывает все аспекты охраны окружающей среды, включая рациональное использование природных ресурсов, ГМО, упаковочные материалы, работу по Директиве Севезо. Инспекция также несет ответственность за мониторинг окружающей среды и отчетность. Главный инспектор рассматривает жалобы на решения, принятые воеводскими инспекциями, и имеет право принимать любые меры, входящие в компетенцию воеводских инспекций, если принятие таких мер обосновано важностью и сложностью решаемых проблем.

В число других инспекционных органов входят органы самоуправления (на уровне воеводств, повятов и гмин), в компетенцию которых входит контроль соблюдения принятых этими органами административных решений по вопросам охраны окружающей среды, Государственная санитарная инспекция (занимающаяся питьевой водой и водоемами для купания), Ветеринарная инспекция, Государственная трудовая инспекция, Торговая инспекция, Строительный надзор.

### Португалия

Министерство городов, территориального планирования и окружающей среды (МСОТА) является основным органом, в обязанности которого входит как проведение инспекционных проверок на общенациональном уровне (через Главную инспекцию по охране окружающей среды (IGA)), так и координация инспекционной и правоприменительной деятельности.

В компетенцию IGA входит практическая реализация природоохранного законодательства и правоприменительная деятельность, а также проведение комплексных инспекционных проверок в отношении различных типов воздействия на окружающую среду – загрязнения воздуха, воды, шумового загрязнения, твердых отходов, а также по другим аспектам природоохранного законодательства, в частности, по безопасности производства и т. п.

IGA также занимается проверкой соблюдения природоохранных договоров, системами водоснабжения, сточными водами, сбрасываемых муниципальными и коллективными промышленными очистными сооружениями, и авариями. Во всех случаях инспекции чаще всего проводятся путем выезда на объект без предварительного уведомления.

Выдача разрешений на сброс сточных вод и проверка соблюдения условий таких разрешений производится пятью региональными отделами Министерства окружающей среды.

### Румыния

В структуру Министерства водных ресурсов и окружающей среды входит Генеральный комиссариат, в котором работают восемь комиссаров, руководящих работой 44 региональных инспекций (42 уезда, Бухарест и биосферный заповедник дельты Дуная). С 1998 г. параллельно функционируют водная инспекция с руководящей группой из Министерства и 11 зональных инспекций речных бассейнов.

Инспекторы выполняют консультативные функции в рамках выдачи разрешений уездным подразделением природоохранного органа. В настоящее время выдаются единые разрешения стандартного образца с приложениями по каждой природной среде. Система находится в процессе реформирования, суть которого заключается в создании национального агентства по окружающей среде и в передаче некоторых функций, распределенных в настоящее время между Министерством и уездными инспекциями, в ведение восьми региональных инспекций.

### Словакия

Структура контрольно-надзорных органов Словакии сочетает в себе ведомства общегосударственного, регионального, отраслевого и местного уровней. Национальный контрольно-надзорный орган имеет в своем составе пять отраслевых отделов, каждый из которых оказывает методическую поддержку группе из 3-5 региональных отраслевых инспекций и выполняет в их отношении функции апелляционной инстанции. В компетенцию 76 районных отделов, действующих под руководством министра внутренних дел, в настоящее время входит выдача разрешений, а также инспектирование и правоприменение в целях обеспечения соблюдения условий, указанных в разрешениях.

Полномочия по выдаче разрешений в будущем должны быть переданы 36 новым районным органам, подчиненным министру окружающей среды. Кроме того, создается новое общегосударственное ведомство по КПКЗ с тремя региональными группами по выдаче разрешений и проведению инспекций.

### Словения

В Словении национальный контрольно-надзорный орган занимается целым рядом вопросов, включая, помимо охраны окружающей среды, разработку месторождений полезных ископаемых, энергетику и ландшафтное планирование. На региональном уровне имеется восемь инспекций по охране окружающей среды и ландшафтному планированию. Кроме того, существуют местные природоохранные инспекции с узким кругом полномочий по выполнению распоряжений местных властей. В число других учреждений с близкими функциями входят инспекции по вопросам здравоохранения, сельского хозяйства, лесного хозяйства, охоты и рыболовства и торговли. В компетенцию Агентства по охране окружающей среды входит работа по выдаче разрешений, которая является отдельным видом деятельности, независимым от инспекционной работы.

### Испания

Организация системы инспекций в Испании во многом сходна со структурой этой системы в Германии. Система инспекций существует на региональном уровне – в каждой отдельной автономии. Общегосударственного контрольно-надзорного органа в стране нет.

В Испании органы инспектирования и правоприменения сконцентрированы в основном на «региональном» уровне (т.е. на уровне автономных областей: понятие «автономная область» здесь отлично от понятия «регион»). Основными инспекционными полномочиями обладают Министерства окружающей среды 17 автономных областей и 2 городов-автономий. На общегосударственном уровне Министерство внутренних дел занимается реализацией требований Директивы Севезо II, а Служба охраны природы Гражданской гвардии (SEPRONA) обеспечивает техническую поддержку природоохранным органам автономных областей. На уровне бассейнов рек девять советов по использованию водных ресурсов занимаются инспекционной и правоприменительной деятельностью в отношении сбросов сточных вод во внутренние водоемы. В инспекционной деятельности также принимают участие представители местных органов управления.

### Швеция

В Швеции функции природоохранного инспектирования выполняются надзорными органами трех уровней (национального, регионального и местного). Центральным органом, осуществляющим надзор за исполнением всех директив, указанных Комиссией в списке подпадающих под действие Рекомендации 2001/331/ЕС, кроме Директивы Севезо II, является Шведское агентство по охране окружающей среды. Центральным органом, осуществляющим надзор за исполнением Директивы Севезо II, является Шведская служба спасения. Оба органа выполняют обязанности по разработке руководств для региональных и местных органов

надзора и правоприменения, оценке их деятельности, организации их взаимодействия, а также по оказанию им консультативной и иной поддержки.

В Швеции природоохранное инспектирование и правоприменение в отношении промышленных установок и других предприятий, среди которых объекты, подпадающие под действие Рекомендации 2001/331/ЕС, составляют лишь малую часть, планируется и реализуется в основном на региональном и местном уровнях. Инспекционная и правоприменительная деятельность в соответствии со всеми указанными директивами входит в обязанности 21 регионального надзорного органа. Ответственность за проведение инспекций по всем указанным директивам кроме Директивы Севезо II после проведения специальной процедуры может быть передана местным природоохранным органам, которых насчитывается 290 и в компетенцию которых входит также другая инспекционная деятельность в области охраны окружающей среды и здравоохранения. Инспектирование военных объектов находится в компетенции Главного военного врача (общегосударственный уровень).

Предприятия обязаны самостоятельно проводить внутренний мониторинг (существует отдельное Предписание о внутреннем мониторинге предприятий) и отчитываться в соблюдении условий выданного им разрешения. Разрешения выдаются четырьмя экологическими судами и упомянутым выше 21 региональным природоохранным органом. На региональном уровне разрешительной и инспекционной деятельностью занимается один и тот же орган. Однако согласно специальным правительственным инструкциям, задачи лицензирования отделены от задач проведения инспекций. В целях обмена опытом между центральными, региональными и местными органами по реализации положений Кодекса об охране окружающей среды создан Совет по правоприменению и регулированию.

### **Великобритания**

В Великобритании существуют 3 отдельных, но во многом аналогичных системы природоохранного регулирования – природоохранные системы (1) Англии и Уэльса, (2) Шотландии и (3) Северной Ирландии. Законодательные положения и политика в области охраны окружающей среды обычно разрабатываются на региональном уровне, а затем реализуются в полном объеме (включая выдачу разрешений, инспекционную деятельность и правоприменение) Агентством по окружающей среде (Англия и Уэльс), Шотландским агентством по охране окружающей среды и Службой по делам окружающей среды и исторического наследия Северной Ирландии. В инспекционной деятельности принимают участие также местные органы, однако в Шотландии объем такого участия в определенной степени ограничен. Переговоры по природоохранным проблемам с другими европейскими странами ведутся на общегосударственном уровне, что предполагает совместную работу представителей всех трех регионов. Регулирование деятельности в шельфовой зоне осуществляется на общегосударственном уровне Министерством торговли и промышленности.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1-2. ПЯТЬ ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ ПРИРОДООХРАННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ<sup>8</sup>

Данное приложение обсуждает принципы организации отношений между федеральным уровнем и штатами в сфере охраны окружающей среды. В структуре федерального правительства США существует Агентство по охране окружающей среды (АООС), расположенное в г. Вашингтон, и 10 подчиненных ему «региональных представительств», каждое из которых отвечает за выполнение стандартов и нормативов, установленных АООС, как правило, пяти штатов. В США, с момента существенного укрепления федеральной власти в 1970 г. и вплоть до настоящего времени, происходит постоянный процесс децентрализации.

В настоящее время характер взаимоотношений федерального правительства и штатов строится по принципу «кооперативного федерализма», при котором различные органы государственной власти работают в тесном сотрудничестве. На всей территории США федеральные стандарты в отношении контроля за загрязнением устанавливают определенные пределы, за которые ни предприниматели, ни отдельные штаты не имеют права выходить. Эти нормы (1) создают общенациональные «правила игры» в сфере экономической конкуренции между всеми предприятиями и всеми штатами США; (2) уничтожают предпосылки для деструктивной конкуренции по принципу «чем хуже, тем лучше»; (3) сводят на нет конфликты в торговой сфере, основанные на претензиях о причинении ущерба окружающей среде и (4) создают условия для эффективного развития национальной экономики, в которой конкуренция не наносит вреда окружающей среде. Эти конструктивные принципы нашли широкую поддержку в американском обществе в целом, и, хотя взаимоотношения между АООС и предприятиями, в отношении которых оно осуществляет контроль, не всегда можно назвать полностью дружескими, опросы общественного мнения показывают, что большинство американцев весьма высоко оценивают деятельность Агентства по охране окружающей среды как правительственного подразделения.

Хотя федеральное правительство и является высшей инстанцией исполнительной власти в таких областях управления, как торговля между штатами и контроль за загрязнением, во многих случаях штаты сохраняют за собой традиционные, суверенные и неотъемлемые полномочия в данной сфере. Штаты США имеют те же три ветви власти, что и федеральное правительство. Поэтому более точным будет рассмотрение федерального правительства не в качестве уровня власти, находящегося над властями штатов, а в качестве параллельной структуры управления<sup>9</sup>. Все правительства работают в соответствии с Конституцией 1789 г.

Предложенные в период с 1970 г. АООС США федеральные законы по контролю за загрязнением окружающей среды, конечно же, составлялись и применялись в полном соответствии с духом и буквой Конституции. Следует подчеркнуть, что федеральное правительство способно осуществлять множество таких функций, которые не способны эффективно осуществлять правительства штатов или местные органы власти. В функции федерального органа власти входят осуществление дорогостоящих научных исследований и опытно-конструктор-

<sup>8</sup> Приложение 1-2 является укороченной версией статьи, подготовленной г-ном Ричардом Эмори из АООС США, в рамках деятельности СРГ ПДООС. С полным текстом можно ознакомиться в публикации СРГ 2002 г. «Организационные вопросы контроля за исполнением экологического законодательства».

<sup>9</sup> Подробное описание юридической базы деятельности природоохранных органов США содержится на сайте Международной сети по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению, расположенном по адресу: <http://www.inece.org/1stvol1/reichshea.htm>. Там также можно найти другие материалы по проблемам природоохранного федерализма и правоприменения.



ских разработок, установление стандартов, основанных на результатах научных исследований, управление информационными потоками, планирование и анализ достигнутых результатов, а также контроль за процессами, выходящими за рамки отдельных юрисдикций, и решение трансграничных проблем. Некоторые из этих федеральных функций не могут быть разделены между несколькими органами или переданы на более низкий уровень государственной власти. Тем не менее федеральное правительство всегда удалено от конкретного региона. Очевидно, что противоречие между достижением унифицированных стандартов и гармонизацией региональных подходов к решению сходных проблем, с одной стороны, и достижением необходимой гибкости в реализации принципов в зависимости от конкретных условий, специфических проблем и традиций отдельных регионов, с другой, будет оставаться всегда.

Некоторая децентрализация является предпочтительной и политически целесообразной – истинность этого положения признана повсеместно. Граждане региона, в котором существуют экологические проблемы, как правило, лучше осведомлены об их сущности и причинах и готовы приложить больше усилий для их решения. Однако существует также и естественная забота о сохранении в регионе рабочих мест, и забота о предпринимателях, которые создают эти рабочие места, иногда даже несмотря на то, что эти предприятия серьезнейшим образом загрязняют окружающую среду. Особенно это характерно для ситуаций, когда источник загрязнения приносит основной ущерб не своему собственному, а соседнему городу или штату. На любом уровне государственной власти предприятия, сокращающие производственные издержки за счет повышения уровня загрязнения, могут обладать значительным политическим и финансовым влиянием и, таким образом, получать незаслуженную государственную поддержку. Поэтому децентрализация, возможно даже значительная децентрализация, должна иметь место, но внутри некоей общенациональной системы.

С точки зрения национального правительства, для успешной реализации плана по децентрализации необходимо учитывать несколько факторов, важнейшими из которых являются следующие пять:

- Наличие национальной правовой структуры, определяющей полномочия и права органов власти регионального уровня в отношении установления стандартов; и правоприменения и наказания нарушителей ;
- Наличия национальных процедур утверждения региональных природоохранных программ и признания их правомерными и подкрепленными соответствующими ресурсами, включая квалифицированный персонал, способный реализовать национальные требования;
- Наличия механизмов поддержки, способных на национальном уровне поощрять региональные природоохранные организации, в том числе путем (а) укрепления их организационного потенциала и профессиональной подготовки персонала и (б) предоставления грантов и других видов финансирования для реализации региональных программ;
- Наличия на национальном уровне действующих на постоянной основе механизмов контроля (а) стандартов эффективности, (б) выполнения требований к отчетности и (в) последствий неэффективной реализации программ на региональном уровне;
- Наличия механизмов урегулирования конфликтов, неизбежных при взаимодействии органов власти в составе федеративного государства.

## 1. Разделение юридической ответственности на национальном и региональном уровнях

В любом государстве важнейшим фактором являются прописанные в конституции принципы взаимоотношений федеральных и региональных властей, и все остальные факторы определяются этими главенствующими принципами. С этой точки зрения нужно определить, что является (а) обязательным, (б) допустимым, и (в) недопустимым.

Во-первых, бывают случаи, когда стандарты штатов, отличающиеся от федеральных стандартов, являются недопустимыми: например, в тех случаях, когда законодатели в Конгрессе четко формулируют свои цели и намерения и когда есть стремление добиться полной унификации какого-либо норматива на всей территории США, тогда федеральные стандарты главенствуют над иными (даже более строгими) стандартами, установленными в отдельных штатах. Примерами таких случаев являются стандарты на транспортное топливо и производство и применение пестицидов и других токсичных химических веществ. В отношении товаров, торговля которыми осуществляется по всей стране (и всему миру), американские предприятия нередко предпочитают использовать четко прописанные и унифицированные федеральные нормативы Агентства по охране окружающей среды США, а не сложную систему стандартов, принятых в каждом из 50 штатов. Там, где федеральные стандарты имеют приоритет, контроль за их выполнением нередко осуществляется АООС США и соответствующие полномочия не передаются штатам.

Обычным правилом в США является то, что штаты имеют право устанавливать более жесткие требования и стандарты. В отношении контроля за загрязнением окружающей среды существуют два основных типа стандартов: стандарты, основанные на контроле за состоянием окружающей среды, и стандарты, основанные на контроле за источниками загрязнения. Установление стандартов первого типа находится в компетенции Конгресса США, если местные условия позволяют проявлять определенную гибкость в выборе способов достижения поставленной цели. Эти стандарты устанавливаются на федеральном уровне для воздуха, а на уровне штатов – для водных ресурсов, с учетом конкретных природных условий, а также принимая во внимание возможные последствия для здоровья населения и для состояния окружающей среды в целом. Кроме этого, Конгресс США предоставляет штатам значительную самостоятельность в планировании способов и методов достижения конечных целей. Например, при применении федеральных стандартов качества воздуха планы штатов по охране окружающей среды могут проводиться в жизнь самыми разнообразными способами при минимальном контроле со стороны АООС США при условии, что достигаются конечные цели, определенные на федеральном уровне. Стандарты штатов в отношении качества воды, хотя в целом и соответствуют федеральным законам, как правило, принимаются, применяются и контролируются соответствующими органами власти штата при весьма незначительном участии национальных органов и при условии выполнения общей цели, т.е. при условии, что вода остается «пригодной для рыболовства и купания». Однако стандарты качества окружающей среды (федеральные стандарты или стандарты штатов) не являются основным инструментом природоохранного регулирования в США.

Наиболее широко в США используются стандарты, основанные на контроле за источниками загрязнения, то есть ограничения на уровень содержания загрязняющих веществ в стоках и выбросах предприятий. В своем докладе я хотел бы подробно осветить именно эти стандарты, и моей основной темой будет контроль за источниками загрязнения. В США особое внимание уделялось и уделяется именно стандартам по контролю за источниками загрязнения, поскольку такие стандарты можно применять без необходимости доказывать факт нанесения ущерба всей экосистеме и определять, какие именно источники были фактическими источниками загрязнения, поскольку оба этих положения весьма трудно доказать в принципе. В США стандарты по контролю за источниками загрязнения на уровне штатов, как правило, являются более жесткими, чем федеральные стандарты, устанавливаемые АООС США, и штаты могут также осуществлять правоприменение более жестко, чем этого требует Агентство по охране окружающей среды.



Самым известным примером является штат Калифорния, где нормы содержания вредных веществ в выхлопах автомобилей в течение длительного времени являются более жесткими, чем соответствующие федеральные стандарты. Штаты могут также вводить более широкий спектр нормативов, некоторые из которых не включены в стандарты, устанавливаемые федеральным правительством, например, они могут контролировать допустимые уровни шума и утилизацию опасных бытовых отходов.

Но хотя штаты и стремятся к повышению уровня контроля за загрязнением, наибольшей проблемой является тот факт, что до 1970 г. контролировать загрязнение на уровне штатов практически не удавалось. В 1970 г., когда Конгресс США передал часть полномочий (до тех пор практически не реализовывавшихся) АООС, отдельные штаты не потеряли своей самостоятельности, за исключением некоторых немногочисленных сфер, в которых федеральные нормативы являются единственными и преимущественными. Как правило, штаты имеют право применять свои собственные законы, принимать в качестве закона штата федеральный закон или принимать решение не делать ни того, ни другого. Федеральное правительство США не имеет права заставлять законодательные органы штатов принимать определенные природоохранные законы, и не может заставить правительства штатов каким бы то ни было образом регулировать ситуацию с предприятиями-загрязнителями на территории штатов или навязать штатам какую-либо федеральную программу в сфере регулирования.

Что именно может требовать АООС США от властей штата и может ли оно предъявлять какие-либо требования в принципе? На деле эта организация обладает лишь полномочиями требовать отчета от властей штата при условии, что его власти хотят, чтобы АООС одобрило программу штата по контролю за источниками загрязнения и передало ему полномочия по ее реализации. Если правительство штата не склонно к совместной работе, федеральное правительство все же не лишено определенной власти. Хотя правительство штата является независимым и, в принципе, может безнаказанно не проводить мер по охране окружающей среды, федеральное правительство все же имеет право, в обход правительства штата, применить федеральные стандарты по контролю за источниками загрязнения к физическим лицам, предприятиям и другим загрязнителям на территории такого штата. АООС США занимается и (а) установлением федеральных стандартов по контролю за источниками загрязнения и (б) прямым обеспечением соблюдения таких стандартов на территориях штатов, не соответствующих требованиям федерального правительства в области правоприменения.

#### ***А. Федеральные стандарты контроля за источниками загрязнения***

Большинство федеральных законов по контролю за источниками загрязнения, предложенных АООС США, устанавливают общенациональный допустимый уровень содержания загрязняющих веществ в стоках и выбросах предприятий. Хотя штаты могут принять решение не соблюдать эти нормативы, в отношении 70-80% природоохранных программ, разработанных и реализуемых АООС США, власти штатов добровольно согласились сотрудничать на общенациональном уровне. Для получения штатом права участвовать в такой программе он обязан принять законы не менее строгие, чем соответствующие федеральные законы. Что же касается разрешений, АООС США должно одобрить разрешения штатов и, если они не соответствуют федеральным требованиям, оно имеет право наложить на них вето. Таким образом, контроль за загрязнением окружающей среды осуществляется властями штата в отношении людей, проживающих в штате, в соответствии с принципами справедливости и при условии выполнения общенациональных требований. Когда дело обстоит таким образом, федеральное правительство рассматривает штат в качестве своего партнера в деятельности, направленной на борьбу с загрязнением окружающей среды. В штатах, где осуществляется такое сотрудничество, федеральное правительство значительно сокращает прямое вмешательство со своей стороны в природоохран-

ную деятельность. Если природоохранные стандарты штата оказываются менее жесткими, чем стандарты федеральные, федеральное правительство перестает рассматривать власти штата в качестве эффективного партнера по контрольно-надзорной деятельности. В таких штатах АООС осуществляет контрольные функции непосредственно.

### ***Б. Контрольно-надзорные органы штатов***

Но дело не только в уровне ограничений, накладываемых стандартами по контролю за источниками загрязнения как таковых. Правоприменение в отношении этих стандартов также должно осуществляться в соответствии с принципами справедливости и равноправия на всей территории США. Для Агентства по охране окружающей среды США уровень обеспечения соблюдения природоохранных требований штатами, который должен быть сходным с федеральным уровнем, является политическим фактором общенационального значения. По статистике, в настоящее время органы власти штатов осуществляют более половины, а в отдельных случаях до 80% от общего объема инспекционной и правоприменительной деятельности. В результате в США сегодня, реальная практическая деятельность осуществляется в основном на уровне штатов. Обычно АООС США выступает в качестве резервной силы и оказывает поддержку готовым к сотрудничеству штатам.

Однако некоторые штаты не утверждают программу штата в АООС США и, таким образом, не получают полномочий федерального уровня. В таких штатах Агентство должно полностью осуществлять непосредственное применение федеральной программы. Некоторым штатам удается получить федеральные полномочия, но не реализовать их; в таких случаях Агентство выявляет (путем осуществления постоянного контроля) факты правоприменения, не являющиеся «своевременными и адекватными». При необходимости, а обычно она не возникает, федеральное правительство США может предпринять действия, направленные на обеспечение выполнения национального законодательства на территории штата, чья природоохранный программа была одобрена, но не выполняется.

Федеральные стандарты и наличие федерального Агентства по охране окружающей среды помогают штатам осуществлять свою деятельность на необходимом уровне. Многие штаты на самом деле испытывают существенное облегчение от того, что их действия постоянно поддерживаются на федеральном уровне, и рассматривают федеральные контрольные органы в качестве надежного резерва. Некоторые штаты даже называют АООС своим «последним аргументом в любом споре». Например, если организация-загрязнитель собирается перевести свои производственные мощности в другой штат, где природоохранные нормативы менее строги, представитель первого штата может сообщить об этих намерениях органам федерального правительства, и контроль за загрязнением будет осуществляться федеральным агентством независимо от того, где располагается предприятие, и в результате пропадает всякий смысл переезда в другой штат. Таким образом, все 50 штатов участвуют в справедливой конкуренции на рынке инвестиций и рабочей силы.

## **2. Процедуры утверждения региональных природоохранных программ**

Для утверждения региональных природоохранных программ и признания их правомерными и подкрепленными соответствующими ресурсами, включая квалифицированный персонал, способный реализовать их в полной мере, АООС США разработало федеральные квалификационные процедуры. В процессе официального рассмотрения отдельных программ власти штатов должны сертифицировать, а АООС США изучить проекты программ и подтвердить тот факт, что все компоненты программы штата соответствуют требованиям эффективности. Проекты программ также публикуются для изучения отдельными гражданами и группами граждан, включая НПО и предприятия, которые могут вносить свои предложения в ходе утверждения программы штата на федеральном уровне. Все эти процедуры и требования описаны в федеральных законах и нормативных актах.

После утверждения программы штата одобрение Агентства по охране окружающей среды в принципе может быть отозвано в случае неспособности штата к эффективному осуществлению такой программы. Однако на практике такие случаи являются исключительными и происходят только при чрезвычайных обстоятельствах, и АООС США еще ни разу не отзывало своего одобрения программы штата без его согласия. В нескольких (очень редких) случаях штаты сами возвращали свои программы в АООС США. В случае отзыва одобрения и перехода контроля за осуществлением программы на федеральный уровень Агентству пришлось бы перераспределить финансирование других программ или получить у Конгресса США дополнительное финансирование.

### **3. Поддержка регионов на национальном уровне**

Национальные механизмы поддержки регионов включают (а) организационную поддержку и (б) предоставление грантов или финансирование региональных природоохранных программ. Организационная поддержка может включать обучение персонала или неформальную консультационную или техническую помощь. АООС имеет в своей структуре Национальный институт по подготовке кадров в области правоприменения в природоохранной сфере (National Environmental Enforcement Training Institute – NETI), где бесплатно обучаются сотрудники органов власти штатов и зарубежных государств. В настоящее время Национальный институт все шире использует возможности дистанционного обучения, в том числе курсы, основанные на спутниковых и интернет-технологиях. Разрабатываются курсы на компакт-дисках.<sup>10</sup>

Кроме того, сотрудники местных отделений АООС тесно сотрудничают со своими коллегами из органов власти штатов в ходе проведения проверок и других видов деятельности. В рамках такой совместной деятельности происходит обмен опытом и осуществляется техническое содействие в обоих направлениях, причем АООС США получает много полезной информации от специалистов штатов. По мере того как природоохранные органы штатов становятся все более сильными, потребность в федеральной технической поддержке постоянно уменьшается.

Федеральные гранты также являются важным фактором в деятельности природоохранных органов штатов. В 70-х годах федеральное правительство финансировало до 80% программ штатов с целью предоставления начального импульса для их реализации. С тех пор штаты взяли значительную часть финансирования своих программ на себя, а в большинстве штатов созданы собственные Агентства по охране окружающей среды, являющиеся эффективными органами, наделенными значительными полномочиями. Теперь гранты АООС США составляют в среднем только 10-20% от полного объема финансирования природоохранных программ штатов. Штаты обеспечивают большую часть финансирования своих программ на том же уровне, что и финансирование федеральных программ, осуществляемое АООС США. Такое увеличение финансовой ответственности штатов соответствует росту их ответственности за саму деятельность, которая в большинстве штатов значительно превышает ответственность федеральных органов. С течением времени, как вследствие уменьшения федерального финансирования, так и вследствие роста возможностей штатов, в самих штатах, что совершенно естественно, росло стремление добиться большей гибкости в принятии решений и свободы от федерального контроля и надзора.

Федеральные гранты не являются абсолютно «безвозмездными», поскольку они связаны с выполнением некоторых обязательств. Гранты выделяются ежегодно на текущий год или авансом на периоды в несколько лет, и в заявках на их получение штаты должны указать, на какие именно задачи в рамках федеральной программы и программы штата будут израсходованы средства гранта. В настоящее время АООС США и многие штаты предпочитают объе-

<sup>10</sup> Подробно программы института NETI описаны на сайте по адресу: <http://www.epa.gov/oeca/neti>

динять все гранты в рамках единого Соглашения о партнерстве<sup>11</sup> в области природоохранной деятельности, которое учитывает все цели деятельности, установленные на федеральном уровне, и предоставляет штатам определенную гибкость в реализации их программ и правоприменительных действиях). Если какой-либо штат не выполняет условий соглашения, АООС США может в качестве штрафной санкции не выделять средства на согласованный грант. Однако это приводит только к ухудшению реализации программы штата, поэтому основной упор делается на конструктивную поддержку программ штатов. Более серьезной санкцией являются действия, предусмотренные законодательством («Законом о чистом воздухе»), которое позволяет АООС США приостанавливать перечисление гораздо более значительных средств, выделенных штатам на строительство автомобильных дорог федерального значения в случаях, если какой-либо штат не выполняет Соглашение.

АООС также осуществляет предоставление грантов ассоциациям органов власти штатов и местных организаций, активно работающих в области защиты окружающей среды, включая правоприменительную деятельность. Оно также осуществляет поддержку Национальной ассоциации руководителей органов юстиции штатов в издании журнала «Национальный журнал по проблемам правоприменения в природоохранной сфере» («National Environmental Enforcement Journal»); публикации этого журнала не доступны в Интернете.

#### 4. Федеральный контроль и подотчетность штатов

Механизмы федерального контроля включают (а) стандарты эффективности, (б) требования к отчетности и (в) меры, принимаемые в случаях невыполнения стандартов штатами. Эти механизмы применяются ко всем важнейшим аспектам природоохранной программы штата, включая деятельность правоприменительного органа штата. Стандарты эффективности охватывают как саму деятельность (реальные мероприятия), так и ее результаты. Соглашения о партнерской деятельности также содержат перечень требований по собираемой информации и форме отчетов, направляемых штатами в АООС США и содержащих информацию о количестве инспекций и предпринятых действиях правоприменительного характера. АООС США работает совместно с властями штатов с целью получения информации о результатах природоохранной деятельности и последствиях реализации природоохранных программ штатов для здоровья населения.

Даже в отдельных спорных случаях, связанных с правоприменительной деятельностью органов власти штата, действия властей штата могут быть проконтролированы федеральными органами власти. Критерии повторного рассмотрения отдельных дел устанавливаются отделами реализации национальных программ Агентства по охране окружающей среды США и описываются в документах, которые устанавливают четкие принципы правоприменения в штатах и, в частности, критерии своевременности действий и их адекватности в случае существенных нарушений. Хотя эти принципы и требуют определенного согласования с властями штатов, они четко описываются в соглашениях о предоставлении грантов на реализацию природоохранных программ штатов или в рамочных Соглашениях о партнерской деятельности.

Когда АООС США считает, что деятельность по правоприменению должна осуществляться федеральными органами, оно прежде всего находит механизм совместной деятельности Агентства и властей штата по борьбе с нарушителем. В случаях, когда штат не соглашается на такое сотрудничество, АООС США может развернуть деятельность правоприменительного характера на федеральном уровне. Это может быть справедливо даже в тех

<sup>11</sup> С полными текстами соглашений можно ознакомиться по адресу: <http://www.epa.gov/ocir/nepps/agreements.htm>

случаях, когда правоприменение на федеральном уровне осуществляется вопреки действиям органов власти на уровне штата. АООС США прибегает к таким мерам только в том случае, если деятельность властей штата была явно неадекватной или если национальные интересы требуют принятия дополнительных мер. В отдельных случаях, когда позиция федеральных властей являлась предметом жарких споров, имели место даже судебные иски со стороны АООС США против конкретного штата. Гораздо более предпочтительным и менее конфронтационным подходом к решению таких часто возникающих проблем, как расчистка заброшенных свалок, является привлечение к работе органов власти, граждан и организаций, несущих совместную ответственность за подобное загрязнение окружающей среды.

## **5. Урегулирование конфликтов**

В США регулярно возникают конфликты между различными органами государственной власти. Федеральное правительство может прийти к выводу, что власти штата защищают местные предприятия-загрязнители и, таким образом, нарушают принцип унификации стандартов на федеральном уровне. С другой стороны, власти штата могут рассматривать деятельность федерального Агентства по охране окружающей среды как слишком грубую, направленную на безоглядное применение федеральных законов без учета местных условий и обстоятельств. Штаты также возражают против постоянно возникающих новых федеральных требований по контролю за загрязнением, которые не сопровождаются соответствующим федеральным финансированием (представители штатов называют их «финансово необеспеченными требованиями»). Несмотря на постоянные консультации между природоохранными органами федерального правительства и соответствующими органами штатов, действительно эффективного механизма разрешения конфликтов административного или бюрократического характера все же не существует. Однако один такой механизм все же есть – федеральные выборы или выборы в штате.

### ПРИЛОЖЕНИЕ 1-3. РЕКОМЕНДАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И СОВЕТА ОТ 4 АПРЕЛЯ 2001 Г., ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ МИНИМАЛЬНЫЕ КРИТЕРИИ ДЛЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ИНСПЕКТИРОВАНИЯ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ (2001/331/ЕС)<sup>12</sup>

#### Неофициальный перевод

ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ И СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА,

С учетом Договора о создании Европейского Сообщества и, в частности, Статьи 175<sup>(1)</sup> этого Договора,

С учетом предложения Европейской Комиссии,

С учетом рекомендаций Комитета по экономическим и социальным вопросам<sup>(1)</sup>,

С учетом рекомендаций Комитета регионов<sup>(2)</sup>,

Действуя в соответствии с процедурой, изложенной в Статье 251 Договора<sup>(3)</sup>, и в свете содержания совместно подготовленного текста, одобренного Комитетом по согласованиям 8 января 2001 г.,

#### Исходя из того, что:

(1) В Резолюции Совета Европы и представителей правительств стран-членов, собравшихся на заседании Совета 1 февраля 1993 г., посвященном Программе Сообщества по политике и деятельности в сфере охраны окружающей среды и устойчивого развития<sup>(4)</sup> и в Решении Европейского Парламента и Совета Европы о пересмотре этой Программы<sup>(5)</sup> подчеркивается необходимость реализации природоохранного законодательства Сообщества на основе концепции совместной ответственности.

(2) В Сообщении Комиссии Совету ЕС и Европейскому Парламенту от 5 ноября 1996 г. о реализации природоохранного законодательства, в частности, в параграфе 29 данного Сообщения предлагается утвердить руководящие принципы на уровне Сообщества в целях оказания содействия странам-членам в выполнении задач по инспектированию, чтобы уменьшить таким образом существующие значительные различия в проведении контроля в странах-членах.

(3) В своей Резолюции от 7 октября 1997 г. о разработке, выполнении и применении природоохранного законодательства Сообщества<sup>(6)</sup> Совет Европы предложил Комиссии подготовить для дальнейшего рассмотрения Советом, в частности, с учетом работы Сети Европейского Союза по применению природоохранного законодательства (IMPEL), минимальные критерии и/или руководящие принципы по выполнению задач инспектирования на уровне стран-членов и возможные способы осуществления странами-членами контроля за их применением на практике с целью обеспечения единообразия в практическом применении и претворении в жизнь природоохранного законодательства, а в предложении Комиссия учла доклад, подготовленный IMPEL в ноябре 1997 г., на тему «Минимальные критерии инспектирования».

(4) В своей Резолюции от 14 мая 1997 г. по Сообщению Комиссии Европейский Парламент призвал к созданию законодательства Сообщества по экологическому инспектированию, а Комитет по экономическим и социальным вопросам и Комитет регионов дали положительную оценку Сообщению Комиссии и подчеркнули важность экологического инспектирования.

(5) В странах-членах уже существуют различные системы и методы инспектирования, и их не следует заменять системой инспектирования на уровне Сообщества, как отмечалось в Резолю-

<sup>12</sup> Источник: Official Journal L 118 , 27/04/2001 P. 0041 – 0046. [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l\\_118/l\\_11820010427en00410046.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_118/l_11820010427en00410046.pdf)



ции Совета Европы от 7 октября 1997 г., а за странами-членами должна сохраняться ответственность за выполнение задач экологического инспектирования. (6) Европейское Агентство по охране окружающей среды может консультировать страны-члены по вопросам разработки, организации и развития систем контроля за соблюдением экологических требований, а также может оказывать содействие Комиссии и странам-членам в осуществлении контроля за выполнением экологических требований в отношении организации системы отчетности с целью обеспечения координации в этой области.

(7) Наличие систем инспектирования и эффективное проведение проверок является сдерживающим фактором для нарушителей экологических норм, поскольку эти системы и проверки позволяют полномочным органам выявлять нарушения и применять экологическое законодательство через наложение санкций и другие меры; таким образом, инспекции являются ключевым звеном в цепи регулирования и эффективным инструментом обеспечения более последовательного выполнения и применения природоохранного законодательства Сообщества на всей его территории, а также предотвращения отрицательных последствий конкуренции.

(8) Между странами-членами в настоящее время существуют большие различия в системах и механизмах инспектирования не только в плане имеющегося потенциала для выполнения задач инспектирования, но и в плане объема и содержания выполняемых задач инспектирования, и даже в самом существовании задач инспектирования в некоторых странах-членах. Эта ситуация не может рассматриваться как удовлетворительная с точки зрения достижения эффективного и более последовательного выполнения, практической реализации и применения законов Сообщества по охране окружающей среды.

(9) В связи с этим на данном этапе необходимо сформулировать руководящие принципы в виде минимальных критериев, которые должны применяться в качестве общей основы выполнения задач экологического инспектирования на территории стран-членов.

(10) Природоохранное законодательство Сообщества обязывает страны-члены выполнять требования в отношении определенных выбросов, сбросов и видов деятельности; в качестве первого этапа страны-члены должны отвечать минимальным критериям в организации и осуществлении инспектирования всех промышленных установок и других предприятий и объектов, чьи выбросы в атмосферу и/или сбросы в воду и/или деятельность по захоронению или утилизации отходов подлежат авторизации, получению разрешения или лицензированию в соответствии с законодательством Сообщества.

(11) Инспектирование должно осуществляться с учетом разделения обязанностей в странах-членах между разрешающими и инспектирующими органами.

(12) Чтобы сделать систему контроля эффективной, страны-члены должны обеспечить заблаговременное планирование деятельности по экологическому инспектированию.

(13) Посещения объектов составляют важную часть деятельности по экологическому инспектированию.

(14) Данные и документация предоставляемые промышленными организациями, зарегистрированными в соответствии с системой экоменеджмента и аудита Сообщества, могут быть полезным источником информации для экологического инспектирования.

(15) Для составления заключений по посещениям объектов необходимо установить порядок подготовки регулярных отчетов.

(16) Отчетность по инспекционной деятельности и доступ общественности к информации по этой деятельности являются важными средствами обеспечения участия граждан, неправительственных организаций и других заинтересованных участников в выполнении природоохранного законодательства Сообщества; доступ к этой информации должен обеспечиваться в соответствии с



положениями Директивы Совета Европы 90/313/ЕЕС от 7 июня 1990 г. о свободе доступа к информации по окружающей среде<sup>(7)</sup>.

(17) Страны-члены должны оказывать содействие друг другу в административном плане в реализации этой рекомендации. Создание странами-членами совместно с IMPEL систем отчетности и консультаций по вопросам инспекций и процедур инспектирования будет способствовать внедрению лучших методов в странах Сообщества.

(18) Страны-члены должны отчитываться перед Советом и Комиссией о своей деятельности, связанной с выполнением этой рекомендации, а Комиссия должна регулярно информировать Европейский Парламент.

(19) Комиссия должна держать под контролем внедрение и эффективность этой рекомендации и информировать об этом Европейский Парламент и Совет Европы, как только будут получены отчеты стран-членов.

(20) Необходимо стимулировать дальнейшую работу IMPEL и стран-членов в сотрудничестве с Комиссией в направлении использования наилучших методов применительно к квалификации и обучению экологических инспекторов.

(21) В соответствии с принципами subsidiarity и соразмерности, изложенными в Статье 5 Договора, а также учитывая различия в системах и механизмах инспектирования стран-членов, достижение целей предлагаемых действий может быть лучшим образом обеспечено под руководством на уровне Сообщества.

(22) В свете опыта, полученного в процессе действия данной рекомендации, и с учетом дальнейшей деятельности IMPEL, а также с учетом результатов реализации других систем, предлагаемых данной рекомендацией, по получении отчетов стран-членов Комиссия должна рассмотреть вопрос разработки минимальных критериев в плане их объема и содержания, а также вопрос подготовки дальнейших предложений, в том числе, вопрос о необходимости подготовки директивы,

## **НАСТОЯЩИМ РЕКОМЕНДУЮТ:**

### **I Цель**

Задачи экологического инспектирования должны выполняться в странах-членах в соответствии с минимальными критериями организации, выполнения, определения дальнейшей деятельности и информирования о результатах этой деятельности, повышая, тем самым, уровень соблюдения и внося свой вклад в более последовательное выполнение и применение природоохранного законодательства Сообщества во всех странах-членах.

### **II Область действия и определения**

1. (а) Настоящая рекомендация относится к экологическому инспектированию всех промышленных установок, других предприятий и объектов, чьи выбросы в атмосферу и/или сбросы в воду и/или деятельность по захоронению и утилизации отходов подлежат авторизации, получению разрешений или лицензированию в соответствии с законодательством Сообщества, не игнорируя при этом специальных положений по инспектированию в действующем законодательстве Сообщества.

(б) В данной рекомендации все установки и другие предприятия и объекты, названные в пункте (а), именуется «контролируемые предприятия».

2. В данной рекомендации «экологическое инспектирование» – это деятельность, включающая, соответственно:

(а) проверку и стимулирование соблюдения контролируемыми предприятиями соответствующих экологических требований, определенных законодательством Сообщества и отражен-

ных в национальном законодательстве, или применяемых в национальном праве (именуемых в дальнейшем «правовые требования ЕС»);

(б) мониторинг экологического воздействия контролируемых предприятий с целью определения необходимости в дальнейших мерах инспектирования или правоприменения (включая выдачу, изменение или отзыв любого разрешения или лицензии) для обеспечения соблюдения правовых требований ЕС;

(в) осуществление деятельности для выполнения вышеназванных задач, в том числе:

- посещение объектов,
- мониторинг соблюдения стандартов качества окружающей среды,
- рассмотрение отчетов по экологическому аудиту,
- анализ и проверка внутреннего мониторинга, осуществляемого операторами контролируемых предприятий или по их поручению,
- оценка производственной деятельности контролируемых предприятий,
- проверка построек и соответствующего оборудования (в том числе уровня их обслуживания), а также
- адекватности экологического менеджмента на предприятии,
- проверка соответствующей документации ведущейся оператором контролируемого предприятия.

3. Экологическое инспектирование, в том числе посещение объектов, может быть:

(а) плановым, т.е. осуществляемым в рамках запланированной программы инспекций;

(б) внеплановым, т.е. проводимым в случае поступления жалоб, в связи с выдачей, продлением или изменением разрешения или лицензии, либо в связи с расследованием аварий, инцидентов и в случае несоблюдения требований.

4. (а) Экологическое инспектирование может осуществляться любым государственным органом национального, регионального или местного уровня, определенным или назначенным страной-членом и ответственным за деятельность, предусмотренную данной рекомендацией.

(б) Органы, перечисленные в пункте (а), могут, в соответствии с национальным законодательством, поручать выполнение задач, предусмотренных данной рекомендацией, под своим руководством и контролем, любому юридическому лицу, независимо от того, является ли оно государственной или частной организацией, если данное лицо не заинтересовано лично в результатах проводимого им инспектирования.

(в) Органы, перечисленные в п. (а) и (б), именуются «инспектирующими органами».

5. В данной рекомендации «оператор контролируемого предприятия» – это физическое или юридическое лицо, руководящее или осуществляющее надзор за работой контролируемого предприятия, или, при наличии соответствующего положения в национальном законодательстве, лицо, которому переданы полномочия в области принятия экономических решений в отношении технического функционирования контролируемого предприятия.

### **III Организация и проведение экологических инспекций**

1. Страны-члены должны обеспечить положение, при котором экологические инспекции были бы нацелены на достижение высокого уровня охраны окружающей среды. Для этого им необходимо предпринимать соответствующие меры с целью достижения того, чтобы экологи-

ческое инспектирование контролируемых предприятий организовывалось и выполнялось в соответствии с пунктами IV-VIII данных рекомендаций.

2. Страны-члены должны оказывать друг другу помощь в административном плане при выполнении руководящих указаний данных рекомендаций путем обмена соответствующей информацией и опытом.

3. Во избежание осуществления неправомерных трансграничных видов деятельности в области окружающей среды страны-члены должны, совместно с IMPEL, способствовать координированию инспектирования предприятий и видов деятельности, которые могут иметь значительное трансграничное воздействие.

4. Для того, чтобы способствовать внедрению наилучших видов деятельности в Сообществе, страны-члены, совместно с IMPEL, могут рассмотреть возможность использования схемы, при которой они могли бы отчитываться и предлагать рекомендации по поводу инспекций и процедур инспектирования в странах-членах, должным образом учитывая различные системы и ситуации, в которых им приходится осуществлять свою деятельность, а также отчитываться перед теми странами-членами, которых это касается, о результатах своей работы.

#### **IV Планы экологического инспектирования**

1. Страны-члены должны обеспечить положение, при котором деятельность, связанная с проведением экологического контроля, планируется заблаговременно, когда на всех этапах деятельности имеются план или планы для проведения проверок, обеспечивающие охват всей территории страны-члена и контролируемых объектов, находящихся на ней. В соответствии с Директивой 90/313/ЕЕС подобный план или планы должны быть доступны для общественности.

2. Подобный план или планы должны разрабатываться на национальном, региональном или местном уровнях. Однако, странам-членам необходимо обеспечить положение, при котором подобный план или планы касались бы всех проверок контролируемых предприятий на их территории, и органам власти, упомянутым в пункте II (4), было поручено проводить такие проверки.

3. Планы экологических проверок должны разрабатываться на основании следующего:

(а) соблюдения правовых требований ЕС;

(б) регистра контролируемых предприятий на территории, охватываемой планом;

(в) общей оценки основных экологических проблем на территории, охватываемой планом, а также общей оценки состояния соблюдения контролируруемыми предприятиями правовых требований ЕС;

(г) данных, полученных в ходе предыдущих проверок, и самих этих проверок, если таковые имеются.

4. Планы экологического инспектирования должны:

(а) соответствовать контрольным задачам соответствующих органов власти, а также учитывать работу контролируемых предприятий, риски и экологические последствия выбросов, и сбросов, производимых этими предприятиями;

(б) учитывать доступную соответствующую информацию, относящуюся к определенным объектам или типам контролируемых предприятий, такую как отчеты операторов контролируемых предприятий перед властями, данные внутреннего мониторинга, информацию экологического аудита и экологические отчеты, в особенности те, которые были подготовлены контролируруемыми предприятиями, зарегистрированными в соответствии со схемами экологического менеджмента и аудита Сообщества (EMAS), результаты предыдущих проверок и отчеты о мониторинге состояния окружающей среды.

5. Каждый план экологического инспектирования, как минимум, должен:

(а) определять территорию, на которой он действует, будь то вся территория страны-члена, или ее часть;

(б) охватывать определенный промежуток времени, например, один год;

(в) включать процедуры для его пересмотра;

(г) выявлять объекты или типы контролируемых предприятий, которые он охватывает;

(д) предписывать программы для проведения текущих экологических инспекций с учетом экологического риска; там, где это необходимо, эти программы должны указывать частоту посещения объектов для различных типов контролируемых предприятий или конкретных предприятий;

(е) обеспечивать и характеризовать процедуры для внеочередных экологических инспекций при наличии жалоб, аварий, инцидентов и в случаях несоблюдения требований, а также в целях выдачи разрешений;

(ж) обеспечивать координацию между различными инспектирующими органами, там где это необходимо.

#### **V Посещения объектов**

1. Страны-члены должны обеспечить положение, при котором нижеизложенные критерии применялись бы при всех посещениях объектов:

(а) что проводится соответствующая проверка соблюдения правовых требований ЕС, относящихся к целям проведения данной инспекции;

(б) что, если объекты будут посещаться более, чем одним инспектирующим органом, они должны обмениваться информацией о своей деятельности и, насколько это возможно, координировать посещение объектов и другую деятельность связанную с экологическими инспекциями;

(в) что результаты посещения объектов содержатся в отчетах, подготовленных в соответствии с пунктом VI, и что проводится необходимый обмен данной информацией между соответствующими контрольно-надзорными и другими органами национального, регионального или местного уровня;

(г) что инспектора и другие официальные лица, которым надлежит осуществлять посещение объекта, имели бы право доступа к объектам и информации в целях экологического инспектирования.

2. Страны-члены должны обеспечить положение, при котором посещение объектов инспектирующими органами проводилось бы на регулярной основе в качестве составной части их текущей инспекционной работы, и что следующие дополнительные критерии применялись бы при посещении объектов:

(а) что рассматривается полный перечень различных видов воздействия на окружающую среду в соответствии с правовыми нормами ЕС, программами экологических инспекций и организационными мероприятиями инспекционных органов;

(б) что подобные посещения объектов должны способствовать укреплению знаний операторов и понимания ими соответствующих правовых требований ЕС, а также уязвимости окружающей среды и экологического эффекта их деятельности;

(в) что учитываются риск для окружающей среды и влияние на нее контролируемых предприятий для того, чтобы оценить эффективность существующих требований в области выдачи разрешений и лицензий, а также, чтобы понять, нужно ли совершенствовать или изменять подобные требования.

3. Странам-членам необходимо также обеспечить положение, при котором должны осуществляться внеочередные посещения объектов в следующих случаях:

(а) при расследовании соответствующими инспекционными властями серьезных жалоб экологического характера, и как можно скорее после получения властями подобных жалоб;

(б) при расследовании серьезных экологических аварий или происшествий, а также в случаях несоблюдения природоохранных требований и как можно скорее после того, как это стало известно соответствующим инспекционным властям;

(в) где это необходимо, в качестве компонента деятельности с целью определения целесообразности и условий для выдачи разрешения или лицензии на осуществление процесса или деятельности на контролируемом предприятии или объекте, либо для того, чтобы убедиться в соблюдении требований разрешения или лицензии после их выдачи и до начала осуществления деятельности;

(г) там, где это необходимо, перед повторной выдачей, возобновлением или изменением разрешения или лицензии.

#### **VI Отчеты и выводы по итогам посещения объектов**

1. Странам-членам следует обеспечить положение, при котором после каждого посещения объекта инспекционные органы обрабатывают или хранят данные инспекций и их выводы о соблюдении правовых требований ЕС в доступном виде и в форме файлов, производится оценка этих материалов, а также делаются выводы о необходимости дальнейших действий, таких как процедуры правоприменения, включая санкции, выдачу новых или пересмотренных разрешений или лицензий, или проведение последующих инспекций, включая дальнейшее посещение объектов. Отчеты следует готовить как можно скорее.

2. Странам-членам необходимо обеспечить, чтобы такие отчеты правильно составлялись в письменном виде и хранились в легкодоступной базе данных. В соответствии с Директивой 90/313/ЕЕС полные отчеты, а в случае невозможности этого, их выводы должны доводиться до сведения операторов контролируемых предприятий; эти отчеты должны быть доступными для общественности в течение двух месяцев после проведения инспекции.

#### **VII Расследование серьезных аварий, происшествий и случаев несоблюдения природоохранного законодательства**

Странам-членам необходимо обеспечить, чтобы расследование серьезных аварий, происшествий и случаев несоблюдения законодательства ЕС, информация о которых поступает органам власти в виде жалоб или другим путем, производилось соответствующими органами власти для того, чтобы:

(а) выяснить причины происшедшего и его воздействие на окружающую среду, ответственность и возможные финансовые обязательства за случившееся и его последствия, а также направить выводы органам власти, отвечающим за правоприменение, в случае если это не сам инспектирующий орган;

(б) смягчить, а там, где это возможно, и устранить последствия воздействия произошедшего на окружающую среду путем определения необходимых мер, которые необходимо предпринять оператору(ам) и органам власти;

(в) определить меры, которые необходимо принять во избежание дальнейших аварий, происшествий и случаев несоблюдения природоохранного законодательства;

(г) обеспечить действия по применению санкций, если это необходимо; и

(д) убедиться, что оператор принимает дальнейшие меры.

### **VIII Общая отчетность о проведении экологической инспекции**

1. Странам-членам следует отчитаться перед Комиссией о своем опыте по применению данной рекомендации по прошествии двух лет со дня ее опубликования в Официальном журнале Европейского сообщества, используя, насколько это возможно, любые имеющиеся в распоряжении данные от региональных и местных инспекционных органов.

2. Подобные отчеты должны доводиться для сведения общественности и должны включать, в частности, следующую информацию:

(а) данные о персонале и других ресурсах инспекционных органов;

(б) информацию о роли и деятельности инспекционных органов в разработке и выполнении соответствующего(их) планы(ов) инспектирования;

(в) краткое описание проведенных проверок, включая число посещений объектов, долю проинспектированных контролируемых предприятий (по их типу) и оцененный промежуток времени до того момента, как будут проинспектированы все контролируемые предприятия;

(г) краткие данные о степени соблюдения правовых требований ЕС на контролируемых предприятиях, полученные по результатам проведенных инспекций;

(д) резюме принятых мер, включающее их число, в результате серьезных жалоб, аварий, происшествий и случаев несоблюдения требований;

(е) оценку результативности планов, с рекомендациями по дальнейшим действиям.

### **IX Оценка и разработка рекомендаций**

1. Комиссия должна оценивать результативность и эффективность этих рекомендаций как можно скорее после получения отчета от страны-члена, вышеупомянутого в пункте VIII, с целью дальнейшей разработки минимальных критериев в плане их объема и с учетом опыта их применения, а также с учетом вклада всех заинтересованных сторон, включая, IMPEL и Европейское агентство по охране окружающей среды. После этого Комиссии следует представить Европарламенту и Совету отчет, сопровождаемый, если это необходимо, предложением по разработке директивы. Европарламент и Совет незамедлительно рассмотрят подобное предложение.

2. Комиссии предлагается как можно раньше, совместно с IMPEL и другими заинтересованными партнерами, разработать минимальные критерии, касающиеся квалификации экологических инспекторов, которые уполномочены проводить инспекции для или под руководством полномочных инспекционных органов.

3. Странам-членам надлежит совместно с IMPEL, Комиссией и другими заинтересованными партнерами разработать учебные программы для того, чтобы обеспечить потребности в квалифицированных кадрах экологических инспекторов.

### **X Выполнение**

Странам-членам следует информировать Комиссию о выполнении этих рекомендаций и сообщить подробную информацию об уже имеющихся или планируемых механизмах экологических инспекций не позднее, чем через двенадцать месяцев после их опубликования в Официальном журнале Европейского Сообщества.

Составлено в Люксембурге 4 апреля 2001 года.

За Европарламент Президент Н. Фонтен

За Совет Президент Б. Розенгрэн





**ЧАСТЬ 2**  
**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ**



---

## СОДЕРЖАНИЕ ЧАСТИ 2

ГЛАВА 2.1 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСПЕКЦИИ.....	99
2.1.1 Стратегическое мышление – черта успешно действующих организаций.....	100
2.1.2 Основные этапы стратегического планирования.....	101
2.1.3 Как разработать стратегический план.....	102
2.1.4 Пример стратегического плана.....	105
2.1.5 Годовые планы работы природоохранных инспекций.....	107
ГЛАВА 2.2 РАЗРАБОТКА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ.....	112
2.2.1 Типология и оценка организационных структур.....	112
2.2.2 Рост организации и размеры инспекций.....	116
ГЛАВА 2.3 ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА И СТИЛЬ РУКОВОДСТВА.....	119
2.3.1 Создание современной организационной культуры.....	119
2.3.2 Коммуникация внутри организации.....	120
2.3.3 Стиль руководства и функциональная самостоятельность сотрудников.....	123
2.3.4 Понимание поведения сотрудников.....	125
2.3.5 Как добиться от сотрудников преданности делу.....	126
2.3.6 Как завоевать доверие сотрудников.....	128
ГЛАВА 2.4. УПРАВЛЕНИЕ КАДРАМИ.....	131
2.4.1 Общие соображения относительно набора персонала.....	131
2.4.2 Методика отбора персонала.....	132
2.4.3 Успешное проведение собеседований.....	138
2.4.4 Управление компетенциями.....	140
2.4.5 Структурированный подход к профессиональной подготовке инспекторов.....	143
2.4.6 Управление использованием времени.....	152
ГЛАВА 2.5 ФИНАНСИРОВАНИЕ И БЮДЖЕТ.....	161
2.5.1 Ключевые вопросы финансирования инспекций.....	161
2.5.2 Расходы на функционирование инспекции и основные источники финансирования.....	161
2.5.3 Оценка финансового дефицита.....	162
2.5.4 Сценарии ликвидации финансового дефицита.....	163
2.5.5 Факторы, влияющие на ресурсоемкость программ экологического контроля.....	167
ПРИЛОЖЕНИЕ 2-1. ПРИМЕРНАЯ СХЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	172
ПРИЛОЖЕНИЕ 2-2. КАК СОТРУДНИКИ МОГУТ ПРЕПЯТСТВОВАТЬ ОРГАНИЗАЦИОННЫМ ИЗМЕНЕНИЯМ.....	181
ПРИЛОЖЕНИЕ 2-3. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА (СОВЕТЫ МЕНЕДЖЕРАМ).....	183
ПРИЛОЖЕНИЕ 2-4. ДОЛЖНОСТНЫЕ ИНСТРУКЦИИ ДЛЯ НЕКОТОРЫХ ШТАТНЫХ ЕДИНИЦ СОВРЕМЕННОЙ ПРИРОДООХРАННОЙ ИНСПЕКЦИИ.....	185

ПРИЛОЖЕНИЕ 2-5. ПРИМЕРНЫЙ СПИСОК ВОПРОСОВ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ИНТЕРВЬЮ ПРИ ОТБОРЕ ПЕРСОНАЛА .....	190
ПРИЛОЖЕНИЕ 2-6. ОЦЕНКА КОМПЕТЕНЦИЙ: ВОЗМОЖНЫЙ ПОДХОД.....	194
ПРИЛОЖЕНИЕ 2-7. ФОРМЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ КОМПЕТЕНЦИЙ.....	211

### СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 2-1. Резюме Стратегического плана, принятого в марте 2000 г. Департаментом рыболовства и ресурсов океана Канады .....	105
Вставка 2-2. Пример резюме проекта .....	111
Вставка 2-3. Некоторые внутренние коммуникационные барьеры.....	121
Вставка 2-4. Пример анкеты для кандидатов на должность .....	137
Вставка 2-5. Предметы, которые необходимо включить в программы подготовки кадров.....	149
Вставка 2-6. Операционные и капитальные затраты природоохранных инспекций.....	161
Вставка 2-7. Программа обеспечения соблюдения правил парковки транспорта в Чикаго: Как можно сэкономить 5 млн. долларов в год на административных затратах? .....	165

### СПИСОК РИСУНКОВ И ТАБЛИЦ

Рисунок 2-1. Основные черты инспекционных систем и организаций на различных этапах развития.....	117
Таблица 2-1. Отдельные пункты сводной таблицы правоприменительных мероприятий экологической инспекции правительства Фландрии на 2001 г.....	109
Таблица 2-2. Стиль руководства в зависимости от функциональной само стоятельности сотрудников.....	124
Таблица 2-3. Корректировка негативных характеристик поведения .....	126
Таблица 2-4. Источники удовлетворения сотрудников своей работой .....	127
Таблица 2-5. Причины нехватки времени и возможные способы их устранения .....	153

## ГЛАВА 2.1 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСПЕКЦИИ

Эффективное функционирование любой организации, в том числе экологической инспекции, невозможно без решения нескольких ключевых управленческих задач. В число важнейших из них входит создание всех условий для коллективной работы сотрудников инспекции для достижения стратегических целей и организации результативной и экономически эффективной профессиональной деятельности. В предыдущей части настоящего пособия речь шла об основах работы инспекций. Были описаны роль инспектирования в рамках системы государственного регулирования, функции инспекторов, ключевые факторы, влияющие на уровень соблюдения нормативных правовых требований, а также институциональные аспекты экологического контроля и надзора.

В Части 1 были также определены минимальные стандарты качества, которым должна соответствовать работа контрольных органов. В этой и следующих частях в центре внимания находятся проблемы их внедрения. Так, в Части 2 рассматриваются стандарты первой группы – «Задачи и организационные условия их достижения». Их обсуждение проводится в тесной увязке с **концепцией стратегического управления**. Суть этой концепции заключается в принятии управленческих решений и непосредственной деятельности по обеспечению осмысленного и полезного взаимодействия организации со средой, в которой она существует, когда сильные и слабые стороны организации соотносятся с теми возможностями и опасностями, которые характерны для определенной социально-экономической ситуации. Стратегическое управление является непрерывным процессом, в рамках которого в стратегию управления вносятся необходимые изменения под влиянием новых задач или меняющихся условий. В настоящей части даются пояснения, необходимые для лучшего понимания сущности стратегического управления и его элементов, таких как анализ проблем, формулировка стратегии, ее реализация и стратегический контроль.

Помимо внешней среды стратегическое управление тесно связано с иными контекстными характеристиками организаций, в число которых входят следующие:

- **Культура**: ценности и убеждения, разделяемые всеми членами организации;
- **Величина организации**: численность работников, количество ресурсов и их объем;
- **Технология**: та методика, которая чаще всего является единственно применимой для решения задач организации, в том числе сам характер деятельности, специализация, виды используемых средств и оборудования и т. д.

Задачей настоящего практического пособия является доведение до сведения работников экологических инспекций и внедрение в их сознание понимания необходимости учета этих контекстных характеристик организации, в дополнение к традиционному учету ее структурных характеристик<sup>13</sup>. В частности, в инспекции должна существовать определенная культура принятия решений и взаимодействия сотрудников, которая способствовала бы эффективной работе. Кроме того, в управлении кадрами следует стремиться применять такой подход, который основывался

---

<sup>13</sup> В число структурных характеристик организации входят централизация, формализация (уровень развития внутренней политики и процедур), иерархия, степень стандартизации процессов, специализация и подготовка персонала.

бы на разнообразных стимулах, привлекающих в организацию высокопрофессиональных сотрудников, а также на поощрении за конкретные достижения, а не только за выслугу лет.

В силу некоторых политических и финансовых ограничений проведение реформ в вышеописанном направлении может столкнуться с трудностями. Важнейшим шагом по преодолению как внутренних, так и внешних препятствий подобного рода, может стать переподготовка и повышение квалификации руководящих кадров и рядовых сотрудников, которая позволит осуществить переход на стратегическое управление, наличие которого обязательно для обеспечения жизнеспособности инспекций по охране окружающей среды.

### **2.1.1 Стратегическое мышление – черта успешно действующих организаций**

Неотъемлемым атрибутом преуспевающих организаций, как частных, так и государственных, является стратегия деятельности с четко обозначенными целями. В связи с этим, стратегическое планирование является важным инструментом управления, который используется с целью помочь организации сфокусировать свои усилия, убедиться, что персонал работает на достижение общих целей, оценить и четко определить направление, в котором движется организация.

Стратегическое планирование является сконцентрированным усилием для принятия основополагающих решений и мер, которые формируют и направляют работу организации, объясняют причины ее деятельности и нацеливают на будущее. Оно означает четкое понимание целей организации, осознание имеющихся ресурсов и их использование для деятельности в постоянно изменяющейся среде. Оно подразумевает постановку целей (например, выбор желаемой перспективы) и выработку подхода для достижения поставленных целей.

Процесс планирования должен быть хорошо структурирован, подразумевая определенный порядок и последовательность действий для того, чтобы обеспечить направленность и продуктивность планирования. Он поднимает ряд вопросов, которые помогают оценить имеющийся опыт, проверить цели, собрать и использовать информацию о текущем моменте, оценить условия, в которых организация будет работать в будущем.

Надо также четко помнить, чем стратегическое планирование не является. Хотя оно связано с фундаментальными решениями и действиями, планирование не может предусмотреть всех конкретных решений. Со временем организация может столкнуться с необходимостью проведения изменений для принятия наилучших возможных решений в определенный момент времени; т.е. она должна не только планировать, но и действовать стратегически.

## 2.1.2 Основные этапы стратегического планирования

Деятельность в области стратегического планирования включает стратегический анализ, определение стратегических направлений и планирование действий.

### *Стратегический анализ*

Этот вид деятельности подразумевает оценку условий, в которых работает организация (например, политической и экономической среды или технического прогресса). Тщательно рассматриваются различные движущие силы деятельности организации. Внимательно изучаются сильные и слабые стороны организации, возможности и опасности, сопутствующие планируемыми действиями.

### *Определение стратегических направлений деятельности*

В процессе планирования следует сделать выводы о том, что должна предпринимать организация перед лицом стоящих перед ней проблем и в свете открывающихся возможностей. Эти выводы должны содержать основные результаты (или «стратегические цели»), к которым стремится организация, а также основные методы («стратегии»), необходимые для их достижения. Цели, насколько это возможно, должны быть **конкретными, измеримыми, достижимыми, реалистичными и своевременными** (в английском варианте – SMART: Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timely), а также способствующие развитию и вознаграждающие усилия сторон, вовлеченных в реализацию этих целей.

На определенном этапе процесс стратегического планирования следует сформировать **«философию»** организации, включающую миссию (назначение) организации, ее видение и перечень ценностей. **Назначение** представляет собой краткое описание целей организации (для чего она существует и чего старается добиться), род ее деятельности (основной метод или вид деятельности, путем которого она пытается добиться достижения своих целей), ее ценностей (принципов или понятий, направляющих деятельность персонала по достижению целей организации). Описание назначения организации может быть очень различным - от очень кратких до весьма сложных.

Все более широко используются описание видения и ценностей организации. В то время как описание назначения суммирует то, каким образом, как и для чего работает организация, **описание видения** представляет собой образ того, в чем кроится успех работы. Описание видения представляет собой определение того, каким образом будет или должна действовать организация на определенном этапе в будущем, и что пользователи результатов деятельности инспекции (общественность, политические деятели, а также «окружающая среда» и «экономика») получат от предоставляемых организацией продуктов и услуг. **Перечень ценностей** включает общие приоритеты того, как будет действовать организация. Иногда перечень ценностей фокусируется на моральных ценностях. Моральные ценности являются собой приоритетные качества, согласно которым люди должны себя вести, например, целостность, честность, уважение и т.д. Иногда в это понятие включаются ценности деятельности приоритетные для организации, например, расширение сферы влияния инспекции, повышение эффективности работы и т.д. Описание видения и перечень ценностей иногда рассматриваются в качестве составной части описания назначения организации.



### **Планирование деятельности**

Планирование деятельности представляет собой тщательную проработку способов достижения стратегических целей. Планирование деятельности часто включает в себя определение **задач** или конкретных результатов по каждой стратегической цели. Часто каждая задача связана с **тактикой**, представляющей собой один из методов, необходимых для ее решения.

Планирование действий также включает в себя определение **сфер ответственности и временных рамок** по каждой задаче, т.е. кто и что должен делать и за какое время. Оно также должно включать методы **контроля** и **оценки** выполнения плана, т.е. то, как организация узнает, кто и что сделал и за какое время.

Весьма распространенным является разработка **годового плана** (иногда называемого **планом деятельности** или **планом управления**), который включает в себя стратегические цели, стратегии, задачи, определение сфер ответственности и временных рамок, которые определяются на предстоящий год. Зачастую организации разрабатывают планы по каждой основной функции, подразделению, и т.д. и называют этот план **рабочим планом**. Как правило, стратегический или годовой (рабочий) планы включают бюджет.

#### **2.1.3 Как разработать стратегический план**

При разработке стратегического плана необходимо помнить о двух ключевых элементах: (1) процесс стратегического планирования не менее важен, чем сам плановый документ, и (2) он никогда не «завершается». Он является продолжающимся действием в качестве составной части самого процесса управления. Стратегическое планирование оказывает влияние на многочисленные стороны жизни организации, включая:

- Какие программы и виды деятельности будут выполняться, и каким образом;
- Какая структура и функции необходимы для организации;
- Какие задачи деятельности поставлены;
- Какие ресурсы необходимы для достижения целей, и, соответственно, сколько средств необходимо для приобретения этих ресурсов – в конечном итоге, цели определяют содержание различных компонентов бюджета;
- Какие суммы необходимо включить в план привлечения средств.

Кроме того, оно включает:

- Необходимость рассмотрения того, что происходит **за пределами организации**, и как это может влиять на нее;
- Необходимость тщательного рассмотрения того, что происходит **внутри организации**, включая ее сильные и слабые стороны, возможности и опасности;
- Установление **назначения, видения и ценностей организации**;
- Определение **целей**, которых необходимо достичь в течение нескольких последующих лет на основании анализа внутренней и внешней ситуации;
- Определение того, каким образом эти цели будут достигнуты (стратегии, задачи, сферы ответственности и временные рамки).

В более конкретном плане, стратегическое планирование состоит из следующих пяти этапов:

### **Этап 1: Подготовка**

Задачей этого этапа является создание условий для организации процесса планирования, включая выявление конкретных проблем, которые должен решить этот процесс, а также прояснение роли его участников (кто и что делает в ходе процесса), создания Планового Комитета по планированию, разработку профиля организации и определение информации, которую необходимо собрать для принятия обоснованных решений. Как правило, разрабатывается краткий рабочий план для определения дальнейшего процесса стратегического планирования.

### **Этап 2: Определение назначения (миссии) и видения**

Этот этап завершается разработкой проектов документов о назначении и о видении организации. Описание миссии должно в нескольких предложениях донести до заинтересованных сторон и общественности суть работы организации. Описание назначения должно содержать цели организации (четко отражающие, чего пытается добиться ваша организация), описание рода деятельности (какие виды деятельности будет осуществлять ваша организация для достижения своих целей), а также ценности (основные убеждения/принципы вашей организации). Например:

«Инспекция обеспечивает соблюдение природоохранного законодательства и требований посредством информирования, инспектирования и правоприменения. Оказывая воздействие на нарушителей последовательно, упорно и корректно, она будет учитывать экономические, социальные и этические аспекты, а также способствовать применению производственного самоконтроля и механизмов добровольного соблюдения требований. Инспекция придает большое значение корректности и рассматривает однотипные ситуации аналогичным образом вне зависимости от того, кто из его работников задействован в этом процессе. Для реализации нашей миссии мы следуем пяти основным руководящим принципам .....

Описание назначения (миссии) организации может быть кратким или длинным. Не существует единой формулы для выражения коллективных намерений организации наилучшим образом. Не существует и единого универсального подхода. Важно сформулировать набор руководящих идей, который мог бы рассчитывать на поддержку заинтересованных сторон и персонала. Следует помнить, что успех миссии в очень большой степени зависит от такой поддержки.

Видение – это руководящие образы успеха, сформулированные в форме полезности для общества. Оно представляет собой словесное описание картины, одинаковой для всех членов группы, целей и задач их совместной деятельности.

### **Этап 3: Оценка ситуации**

Продуктом этого этапа является база данных, содержащая **качественную информацию**, которая должна использоваться в процессе принятия решений, а также перечень **ключевых проблем**, требующих принятия мер от организации (наиболее важные проблемы, с которыми организации придется иметь дело). В процессе стратегического планирования и управления следует, с одной стороны, помнить о наличных ресурсах и, с другой стороны, пытаться прогнозировать, как будет развиваться окружающий мир. Это позволит организации успешно реагировать на происходящие изменения. Оценка ситуации включает получение текущей информации о сильных и слабых сторонах деятельности, что позволит выявить ключевые проблемы, которые необходимо решить в рамках стратегического плана. Сюда могут относиться такие проблемы, как финансирование, новые программные возможности, изменения правовых требований,

отношение общественности и т.д. Вопрос заключается в том, чтобы выбрать наиболее важные проблемы, которые необходимо решить. Следует выбрать от пяти до десяти проблем, не более, и достичь согласия по ним в рамках Комитета по планированию.

#### ***Этап 4: Разработка стратегий, целей и задач***

Итогом этого этапа должна стать **схема стратегических направлений деятельности** организации, включающая долгосрочные цели, а также конкретные задачи в ответ на ключевые проблемы стоящие перед организацией. После того, как назначение (миссия) организации обозначена и ключевые проблемы определены, необходимо разработать общие подходы (стратегии) к их решению и наметить результаты, которые необходимо достичь (цели и задачи). Стратегии, цели и задачи могут формироваться в ходе индивидуальных размышлений, групповых обсуждений, официальных механизмов принятия решений и т.д. Этот процесс требует времени и гибкости; в ходе его не раз возникнет необходимость в дополнительной информации или в переоценке выводов, сделанных ранее. Новые представления могут даже изменить представление о миссии организации. Важно не бояться вернуться назад к более раннему этапу и использовать возможность пересмотреть выводы и идеи. Тем не менее, в конце концов, **ведущая группа (лидеры)** должна достичь **согласия** о том, как решать ключевые проблемы.

#### ***Этап 5: Завершение письменного плана***

Итогом данного последнего этапа является **стратегический** план. После согласования вопросов, связанных со стратегией все должно быть зафиксировано в письменной форме. Окончательный текст документа должен быть представлен на рассмотрение всем основным лицам, принимающим решения в рамках данного процесса (как правило, управляющим и персоналу высшего уровня). Этот этап также является подходящим моментом для обсуждения с персоналом высшего уровня возможности превращения данного плана в оперативные планы (последующие детализированные планы действий для достижения целей, определенных в стратегическом плане), а также для того, чтобы убедиться, что план достаточно детально отвечает на ключевые вопросы о приоритетах и направлениях деятельности, чтобы служить в качестве руководящей основы. Пересмотр плана в связи с любыми важными вопросами должен быть осуществлен в ограниченный период времени. Тем не менее, не следует игнорировать возможные конфликты лишь для того, чтобы этот процесс был более быстрым. Незавершенные вовремя конфликты неизбежно приведут к подрыву реализации стратегии.

#### ***Формат для стратегических планов действий***

Схема, приведенная в Приложении 2-1, призвана помочь завершить подготовку основного стратегического документа. Пользователям предлагается поработать с группой планирования в их организации для подготовки подобной системы. Схема соответствует разделам стратегического плана действий, включая титульный лист, содержание, резюме, политическое одобрение стратегического плана, описание организационных мер, описание миссии, видения, ценностей, а также целей и стратегии организации. По каждому разделу дается объяснение информации, которая должна быть включена в данном месте, а также советы по данной теме.

Схема также должна включать ряд приложений, которые необходимы для того, чтобы стратегический план действий стал цельным завершенным документом. К таким приложениям относятся планирование действий, описание используемого процесса стратегического планирования, данные стратегического анализа, цели подразделений инспекции и начальника инспекции, планы по персональному составу, бюджет деятельности, финансовые отчеты, контроль и оценка плана, а также доведение плана до сведения сторон. Для дальнейшего разъяснения процедур приводится ряд примеров.

### 2.1.4 Пример стратегического плана

В целях формирования у читателей настоящего руководства наглядного представления о стратегическом плане, в данном разделе приводится пример разработки такого плана Департаментом рыболовства и ресурсов океана Канады (ДРРО), который выполняет функции специализированной инспекции в рамках канадского Министерства рыболовства и ресурсов океана. Процесс создания Стратегического плана ДРРО был начат в 1998 г. Комитетом по управлению Департаментом (КУД) в целях удовлетворения «потребности в определении направления будущей деятельности» Департамента. Данный процесс включал консультации с представителями всех структурных и территориальных подразделений Департамента, и разработанный таким образом план отражал стратегические цели, сформулированные министром рыболовства и ресурсов океана. При этом ставилась задача учесть положения Стратегического плана при планировании всех основных областей деятельности, в том числе в области бизнеса, капиталовложений, управления кадрами и планирования устойчивого развития, бухгалтерского учета и оценки результатов работы организации.

Разработка Стратегического плана включала в себя три основных этапа:

- Изучение состояния среды в целях определения направлений и движущих сил реформ, а также условий, способствующих и препятствующих их проведению;
- Обзор стратегических задач в целях определения долгосрочных стратегических целей;
- Создание стратегических планов, содержащих долгосрочные перспективы развития, приоритеты и направления деятельности.

Во Вставке 2-1 приводится резюме **Стратегического плана**. Полный текст плана доступен для загрузки с сайта Министерства в сети Интернет<sup>14</sup>.

**Вставка 2-1. Резюме Стратегического плана, принятого в марте 2000 г.  
Департаментом рыболовства и ресурсов океана Канады**

**Введение**

В Стратегическом плане ДРРО обозначены основные направления развития департамента на ближайшие три-пять лет. План отражает задачи внутреннего и внешнего характера, стоящие перед Департаментом по всем направлениям деятельности и охватывает целый ряд вопросов, касающихся отдельных секторов и региональных подразделений. В плане также определены приоритетные направления развития и цели, сформулированные министром. План создает базу для перехода от кризисного планирования к планированию, ориентированному на стабильный круг задач и приоритетов, соответствующих комплексным целям правительства и приоритетам граждан Канады.

В плане намечены перспективные цели, которые могут быть достигнуты только при условии слаженной коллективной работы. Для успешной реализации плана каждый сотрудник должен знать свой участок работы и иметь представление о том, как добиться максимальной эффективности своей деятельности. Благодаря вкладу каждого работника Департамент войдет в XXI век с уверенностью в своих силах, опирающейся на доверие граждан.

<sup>14</sup> [http://www.dfo-mpo.gc.ca/publication\\_e.htm](http://www.dfo-mpo.gc.ca/publication_e.htm)

### **Главные цели и ценности**

Главные цели и ценности ДРРО лежат в основе ключевых компонентов Стратегического плана.

#### **Главные цели ДРРО:**

Безопасность, здоровое состояние и эффективное использование водных ресурсов и водных экосистем для настоящего и будущих поколений, обеспечиваемые путем поддержания наивысших стандартов качества работы

*на благо граждан Канады:*

- Безопасность на море и охрана окружающей среды
- Высочайший уровень научных исследований
- Сохранение и рациональное использование ресурсов

#### **Ценности ДРРО:**

- Ответственность перед народом Канады
- Приверженность коллегиальному управлению и совместной ответственности
- Уважение, доверие и совместная работа, как в своем коллективе, так и за его пределами
- Рабочая обстановка, в которой ценятся люди, многообразие, открытость и постоянное повышение уровня знаний, умений и навыков

### **Структура Стратегического плана**

Структура плана включает в себя три основных задачи организации и пять стратегических приоритетов:

#### **Задача 1 "Восстановление уверенности в своих силах и доверия со стороны граждан"**

Восстановление уверенности в своих силах и доверия со стороны граждан является всеобъемлющей задачей Стратегического плана. Эта задача охватывает и две другие задачи - обновления основных видов деятельности и достижения эффективности работы организации. В постановке такой задачи отражается необходимость осознания целей организации всеми работниками ДРРО и их сотрудничества как внутри коллектива, так и с другими заинтересованными лицами и организациями с целью добиться уважения к ДРРО со стороны общества и получить от него поддержку деятельности организации.

#### **Задача 2 "Обновление основных видов деятельности"**

Второй задачей организации является обновление основных видов деятельности. Решение этой задачи направлено на обеспечение деятельности организации на благо граждан Канады и развитие новых методов руководства и управления. Для достижения этих целей в решении данной задачи выделяются три приоритетных направления, а именно: комплексный подход к программам, финансовая стабильность и обновление политики организации.

**Приоритет А "Комплексный подход к программам":** Под комплексным подходом понимается наращивание усилий по всем направлениям работы на благо канадского общества и осуществление стратегических капиталовложений в поддержку основных видов деятельности и программ ДРРО. Речь идет о совершенствовании форм и методов работы в области безопасности на море, охраны окружающей среды, научных исследований и сохранения естественных ареалов обитания. Сюда также включается необходимость стратегических инвестиций в суда, инфраструктуру и техническое обеспечение.

**Приоритет Б "Финансовая стабильность":** Ввиду имеющихся финансовых ограничений ДРРО следует изыскивать способы осуществления своей деятельности в рамках существующего бюджета. Необходимо изучить возможность экономии средств в рамках менее важных проектов и областей деятельности, разработать финансовый план, предусматривающий обеспечение всех видов работы на основе меньших основных и оборотных средств, а также создать систему управления доходами (несмотря на то, что получаемые доходы не могут компенсировать значительных финансовых затрат Департамента).

**Приоритет В "Обновление политики":** Обновление политики потребует внедрения новых моделей управления, способствующих коллегиальности управления и совместной ответственности. Однако перед созданием новых структур управления следует разработать и внедрить систему ясных стратегических ориентиров в политике организации на всех ключевых направлениях работы. В число таких направлений входят стратегия управления ресурсами океана Канады, план развития рыболовства, включая рыболовецкие промыслы коренного населения, аквакультура и управление морскими службами. Кроме того, будет продолжена работа над рядом других важных вопросов политики Департамента.

**Задача 3 "Достижение эффективности работы организации"**

Последняя по счету задача департамента – достижение эффективности его работы. Решение этой задачи направлено на создание единой комплексной и ориентированной на перспективу организации, в которой ключевыми моментами являются совместная коллективная работа, планирование, повышение квалификации, ответственность и нацеленность на результат. Все это предполагает сосредоточение усилий на постоянном совершенствовании управления и обновления персонала, из чего вытекает необходимость выбора двух следующих приоритетов при решении данной задачи.

**Приоритет Г "Постоянное совершенствование управления":** В центре внимания ДРПО находятся инициативы руководства по повышению ответственности и финансовой дисциплины, конкретизации постановки задач и совершенствованию управления персоналом. В число ключевых направлений совершенствования управления входят комплексный подход к планированию и созданию основ управления эффективностью работы, стратегические инвестиции и совершенствование основ управления в области информационных технологий и менеджмента, а также особое внимание к эффективности службы на местном уровне и привлечению к работе населения.

**Приоритет Д "Обновление персонала":** В процессе обновления кадров основное внимание в ближайшей перспективе следует уделить таким проблемам, как моральный дух коллектива, объемы и распределение рабочей нагрузки и старение персонала, а в дальнейшей перспективе – созданию высокоэффективной кадровой базы, легко адаптирующейся к меняющимся условиям и способной решать задачи XXI века. Это предполагает сосредоточение кадровой политики ДРПО на трех ключевых направлениях, а именно: на постоянном повышении квалификации, на создании в организации здоровой обстановки и на привлечении и сохранении квалифицированного персонала.

**Заключение**

Перспективные задачи и направления развития, заложенные в Стратегический план ДРПО, отражают приоритеты федерального правительства, связанные с повышением качества жизни населения Канады, налаживанием устойчивого развития и стабильного управления в области охраны окружающей среды. План обеспечивает возможность того, чтобы ДРПО сыграл ведущую роль в процессе активизации работы федеральных государственных служб.

*Источник:* "Moving Forward with Confidence and Credibility: A Strategic Plan", DFO 2000. / Движение вперед на основе уверенности в своих силах и доверия со стороны граждан: стратегический план, ДРПО, 2000.

**2.1.5 Годовые планы работы природоохранных инспекций**

Разработка и реализация годового плана позволяют дать более четкое отражение того, как будут достигнуты стратегические задачи. Основным компонентом годового плана является подробное описание инспекционных мероприятий и других видов деятельности, которые должны быть осуществлены за определенный период времени. Желательно, чтобы при разработке таких планов инспекции применяли принципы профессионального управления проектами, в том числе описанные в Части 2 матричные организационные структуры.

Каждый план должен как минимум:

- Содержать определение географического района, в котором реализуется данный план. Таким районом может быть территория страны в целом, ее административно-территориальные подразделения, водные бассейны или экосистемы;
- Определять объем мероприятий по обеспечению соблюдения требований: если функции по обеспечению соблюдения законодательства, касающегося охраны природы, а также предотвращения и контроля за загрязнением, сосредоточены в одном органе, необходимо учитывать как чисто экологические проблемы, так и аспекты, касающиеся инфраструктуры и жилищно-коммунальной сферы (водоснабжение, канализация, промышленные и бытовые отходы);



- Включать план проведения текущих инспекционных мероприятий; такой план основывается на четко определенной периодичности посещения предприятий, которая зависит от типа контролируемых объектов;
- Обеспечивать возможность и определять порядок проведения внеплановых природоохранных проверок, организуемых в ответ на жалобы, в случае аварий, нештатных ситуаций и т. д.;
- Обеспечивать, если потребуется, координацию между различными инспекционными органами;
- Определять график и необходимые ресурсы;
- Выделять приоритетные мероприятия;
- Включать конкретные положения по процедуре пересмотра плана.

**Пример: годовой план экологической инспекции правительства Фландрии<sup>15</sup>**

План работы экологической инспекции правительства Фландрии на 2001 г. представляет собой документ, при разработке которого его составители попытались следовать вышеперечисленным требованиям, предъявляемым к эффективному планированию мероприятий по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства. В плане приведены все правоприменительные мероприятия экологической инспекции (ЭИ) и очень четко представлены требования в отношении сотрудников и бюджеты.

Традиционная вертикальная структура ЭИ, в соответствии с которой в каждой фламандской провинции находилась местная служба, а главная инспекция располагалась в Брюсселе, не могла в полном объеме удовлетворить потребность в специализации и углублении деятельности. Поэтому, для того чтобы содействовать реализации принятого плана, к вертикальной структуре была добавлена горизонтальная структура в виде рабочих групп по каждому компоненту окружающей среды (водная среда, безопасность, шумовое воздействие, почва и подземные воды, воздушная среда). В каждую рабочую группу входили представители местных служб и один представитель главной инспекции. Деятельность рабочих групп должна была обеспечить применение единого скоординированного подхода по всей Фландрии.

Учитывая специфику и типологию различных задач ЭИ, их сгруппировали в конкретные программы по правоприменению, которые, в свою очередь, подразделили на проекты, отдельные мероприятия и исследовательские задания. В соответствующих разделах плана было дано четкое объяснение того, что относится к каждой из этих категорий. План был направлен на гармонизацию деятельности различных природоохранных секторов, которая позволила бы применять комплексный подход при проведении инспекционных проверок. В плане было проведено различие между текущими мероприятиями и мероприятиями реагирующего характера. Основные пункты плана были представлены в форме таблицы, в которой для каждого проекта/мероприятия были приведены необходимые временные и финансовые затраты (см. Таблицу 2-1).

---

<sup>15</sup> Пример основан на Плане природоохранных инспекций на 2001 г. (Экологическая инспекция правительства Фландрии).



Таблица 2-1. Отдельные пункты сводной таблицы правоприменительных мероприятий экологической инспекции правительства Фландрии на 2001 г.

Тип	Предмет	Название	№	Необходимые кадровые ресурсы			
				Дни	Штатные единицы <sup>16</sup>		
Конкретные правоприменительные программы	Проекты	Вода	Комплексное инспектирование прачечных	P212	300	1,50	
		Безопасность	Методика определения внешних рисков	P315	165	0,83	
		Отходы	Строительство с нарушениями требований и строительный мусор	P615	340	1,70	
		Воздух	Перерабатывающие предприятия 2001	P724	91	0,46	
	Мероприятия	Вода	Инспектирование очистных сооружений	A108	80	0,40	
		Безопасность	Хранение биоцидов	A317	115	0,58	
		Шум	Аэродромы	A406	100	0,50	
		Отходы	Инспектирование вторичного сырья	A619	145	0,73	
		Воздух	Производители асфальта	A728	88	0,44	
		Навоз	Инспектирование сельскохозяйственных предприятий	A903	460	2,30	
	Исследования	Вода	Разработка руководства по обеспечению качества при измерениях и отборе проб на местах	S214	100	0,50	
		Безопасность	Оценка безопасности	S318	115	0,58	
		Шум	Изучение шумового и вибрационного воздействия	S407	15	0,08	
	Сводные данные по конкретным программам контроля						
	текущие мероприятия	Вода	Инспектирование канализационных отстойников		18	0,09	
Безопасность		Инспектирование заправочных станций		155	0,78		
Шум		Специальные замеры шумового воздействия		74	0,37		
Отходы		Отбор проб отходов и продуктов животноводства		23	0,12		
Воздух		Специальные замеры выбросов		74	0,37		
Эксплуатация		Решения об отказе Особые условия			316	1,58	
					802	4,01	
Сводные данные по текущим мероприятиям							

<sup>16</sup> На основе полной занятости.

Тип	Предмет	Название	№	Необходимые кадровые ресурсы	
				Дни	Штатные единицы <sup>1</sup>
Мероприятия реагирующего характера		Жалобы		1352	6,76
		Нештатные ситуации		45	0,23
		Временная лицензия на основе аналитического отчета		29	0,15
		Передача в другие инстанции		405	2,03
		Консультативная помощь		158	0,79
		Ответы на запросы из парламента		47	0,24
		Сводные данные по мероприятиям реагирующего характера			
Контроль за исполнением (правоприменительные меры)				1802	9.01
ИТОГО ЗАПЛАНИРОВАНО:					

Источник: Взято из Плана Экологической инспекции на 2001 г. (Отдел экологической инспекции правительства Фландрии).

Для того чтобы та или иная деятельность считалась «проектом» в контексте данного плана, она должна была удовлетворять нескольким критериям: носить уникальный характер, приводить к поддающимся измерению результатам, иметь четко проработанное содержательное наполнение и точные даты начала и завершения работ. По каждому проекту составлялись резюме и график реализации основных этапов. В резюме обосновывалась необходимость и природоохранная значимость проекта, а также содержалась информация о самом проекте, его целях, бюджете, потребностях в кадровых ресурсах, дате начала и планового окончания работ. Для каждого проекта также определялись критерии успеха и внешние предпосылки его реализации (см. Вставку 2-2).

Критерии успеха должны были давать ответ на вопрос: «Чего и в какой срок должны достичь сотрудники ЭИ, чтобы иметь возможность сказать, что проект завершился успешно?» Внешние предпосылки определялись как факторы, не подконтрольные сотрудникам ЭИ, но имеющие решающее значение для успешной реализации проекта. Для основных этапов и результатов проекта определялись конкретные сроки реализации. Такой график также содержал информацию о том, кто должен был выполнять функции исполнителей и менеджеров, а также нести ответственность за принятие решений в рамках реализации основных этапов проекта. В плане были отражены как новые, так и продолжающиеся уже в течение нескольких лет проекты. Под «действиями» имелись в виду скоординированные мероприятия в конкретных секторах. В ряде случаев правоприменительная деятельность ЭИ должна была опираться на научные исследования прикладного характера. Исследовательские задания излагались в форме, сходной с описанием проектов, но также содержали данные о руководителе работ и координационной группе. Текущая деятельность отражалась в документах особого формата.

Труднее всего было наладить эффективное планирование проверок реагирующего характера. На основе данных за предыдущие годы была предпринята попытка рассчитать необходимое для их проведения время. Были определены следующие виды работ: реагирование на жалобы, мероприятия, осуществляемые в случае нештатных ситуаций, работа с делами, переданными из

прокуратуры, анализ выполнения временных разрешений и консультативная помощь (например, по вопросам экологического менеджмента и аудита или работы частных очистных сооружений). План инспекций реагирующего характера не предполагал ответных действий на каждый телефонный звонок: большую роль здесь играл список приоритетов и на этапе реализации для каждого случая отдельно оценивался уровень его приоритетности.

#### Вставка 2-2. Пример резюме проекта

##### Проект P724 «Комплексная проверка нефтеперерабатывающих предприятий»

**Менеджер проекта:**

**Основные участники:**

##### **Важность/природоохранная значимость:**

Нефтеперерабатывающие предприятия порта Антверпен входят в число крупнейших источников загрязнения воздуха во Фландрии и оказывают значительное воздействие на другие компоненты окружающей среды. Для решения многочисленных экологических проблем, которые могут возникнуть в связи с функционированием НПЗ, необходим комплексный подход. При реализации данного подхода необходимо учитывать специфику используемых на предприятиях технологических процессов.

##### **Описание/Цели:**

- Проведение комплексных инспекционных проверок крупнейших нефтеперерабатывающих предприятий (воздушная среда, отходы и водные ресурсы);
- Подготовка отчетов о текущей ситуации и планов действий для нефтеперерабатывающих предприятий Nynas и Petroplus;
- Анализ методики внутреннего мониторинга загрязнения воздуха;
- Реализация двух программ, предполагающих проведение (сравнительных) измерений выбросов от отдельных источников на одном предприятии для ряда традиционных параметров (проверка достоверности данных внутреннего мониторинга);
- Оценка соблюдения предельно допустимых уровней выбросов;
- Разработка методики проведения аналогичных мероприятий на других НПЗ.

##### **Критерии успеха:**

- Завершена подготовка отчетов о текущей ситуации и планов действий для НПЗ Nynas и Petroplus;
- Проведен анализ методики внутреннего мониторинга на всех НПЗ.

**Начало работ:** 1 января 2001 г.

**Планируемое окончание работ:** Март 2002 г.

**Потребность в кадрах:**

91 чел./день

**Бюджет:**

109 тыс. евро

##### **Данный проект не включает:**

- Дальнейшее сопровождение заведенных дел;
- Проверку соблюдения требований Директивы Севезо II;
- Оценку нелокализованных выбросов летучих органических соединений и анализ выбросов диоксинов.

*Источник:* Взято из Плана Экологической инспекции на 2001 г. (Отдел экологической инспекции правительства Фландрии).

При подготовке плана было решено учитывать следующие подвиды работ для оценки временных затрат на правоприменительные мероприятия: подготовка материалов дела, выезд на место для сбора данных, написание отчета об инспекции и анализ собранной информации, подготовка отчета для прокуратуры и отправка первого уведомительного предписания, подготовка материалов внутренней и внешней отчетности. Определенное время также отводилось на дальнейшее сопровождение дел, что находило отражение в разделе «собственные инициативы и контрольные действия» сводной таблицы.

## ГЛАВА 2.2 РАЗРАБОТКА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ

### 2.2.1 Типология и оценка организационных структур

Реализация стратегии предполагает решение руководством вопроса о структуре организации. Организационная структура по определению связана с тем, каким образом между отдельными работниками распределяются обязанности и ответственность и каким образом отдельные работники объединяются в управления, отделы, подразделения и т. п. Структурой устанавливаются формальные иерархические отношения и определяется количество уровней подчинения.

Организационная структура может быть графически представлена в виде **схемы организации**. На такой схеме обычно изображаются подразделения, приводятся названия должностей руководителей и при помощи соединительных линий указывается, кто кому подчинен и кто отвечает за работу того или иного подразделения. Хотя схемы весьма полезны для понимания структурных характеристик, с их помощью невозможно дать всестороннее представление об организации, поскольку в них не отражаются, например, каналы связи и информационные потоки между подразделениями.



Источник: Darbelet M. и др. (1995), *Economie d'entreprise*, Hatier, Paris, с сокращениями.

В организациях могут использоваться самые разные **типы организационной структуры**, к наиболее важным из которых относятся следующие:

### Функциональная структура

Весьма популярный тип структурной организации, которая в этом случае создается на базе разделения труда по нескольким критериям и **основывается на убеждении, что более высокая эффективность и результативность работы каждого сотрудника достигается благодаря специализации**. Функциональное структурирование имеет ряд преимуществ и недостатков. К числу положительных черт относятся следующие: сосредоточение внимания на основных функциях (видах деятельности) организации; высокая эффективность, возможность совершенствования и инноваций внутри подразделения благодаря совместной работе и взаимодействию его сотрудников; более низкая текучесть кадров, связанная с общностью профессиональных интересов; простота управления и более эффективное совершенствование профессиональных умений персонала благодаря применению стандартных функциональных навыков.

К недостаткам относится тот факт, что функциональная структура создает узкую перспективу видения организации ее сотрудниками, вследствие чего общие цели организации не воспринимаются в их целостности и связь между подразделениями затрудняется или искажается групповыми интересами. Таким образом, при функциональной структуре главной задачей руководителя является координация деятельности для достижения общей цели, а также создание условий для наиболее эффективной работы каждого подразделения в этом направлении. В любой инспекции в той или иной мере присутствуют элементы функциональной структуры. Именно она может оказаться наиболее типичной для высоких иерархических уровней организации.



### Структура подразделений по видам производимого продукта

Подобная структура характерна для производственных предприятий, изготавливающих товары нескольких типов. Применительно к инспекциям по охране окружающей среды к «типам товаров» приравниваются «проблемы», «контролируемые отрасли промышленности» и «контролируемые компоненты окружающей среды». Такая структура подразделений может применяться на любых ступенях организационной иерархии в зависимости от размеров организации: в крупных организациях подразделение по видам продукта предшествует структурированию по функциональному признаку; в более мелких организациях оба типа структуры могут применяться параллельно. Не исключается и вариант, когда подразделение по видам продукта следует за функциональным подразделением: например, инспекционные отделы могут быть организованы по контролируемым компонентам окружающей среды.

Преимуществом данного типа структуры является направленность на конечный результат (например, на достижение требуемого состояния контролируемого компонента среды) и более выраженная ориентация на удовлетворение запросов клиента, а также простота налажи-

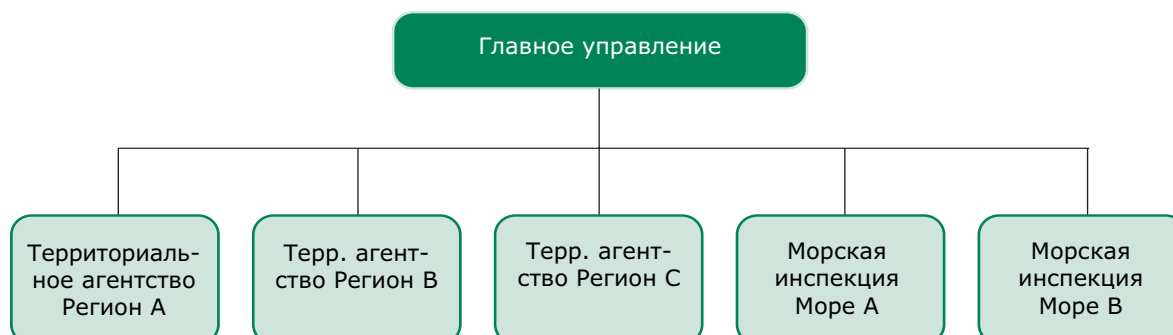
вания системы ответственности за результаты работы. Кроме того, подобная структура способствует развитию у сотрудников организации навыков руководства и управления. Однако структурирование по видам продукта (или по видам проблем), особенно на первичном уровне организации, может иметь более высокую стоимость ввиду большей потребности в «функциональном» персонале; такая структура может быть причиной отсутствия единообразия в процедурах, применяемых в различных подразделениях, а также может вызвать недовольство клиентов в случае необходимости обращения в несколько структурных подразделений. На практике в результате преобразования структуры подразделений по видам продукта в функциональную структуру можно добиться существенного снижения административных расходов.



### *Структура подразделений по географическому признаку*

Подобная структура отражает необходимость создания региональных и местных отделений. В некоторых случаях оптимальным вариантом может оказаться организация автономной работы территориальных отделений инспекции с независимым принятием решений на основе политики, принятой на центральном уровне. Штаб-квартира при этом осуществляет свою деятельность и оказывает поддержку территориальным отделениям в их работе без вмешательства в текущее управление их работой. Однако полномочия по принятию решений руководством территориальных отделений ограничены по сравнению с возможностями руководителей полностью независимых организаций.

Преимуществом данного типа структуры является «близость» к проблемам охраны окружающей среды, к причинам их возникновения и к населению, для которого инспекция проводит свою работу. Однако, как и предыдущий тип структуры, данный подход также предполагает высокие административные расходы. Кроме того, узкая географическая перспектива и внимание лишь к местным проблемам могут препятствовать решению более крупномасштабных проблем, выходящих за пределы одного конкретного региона.



### **Матричная структура**

Структура, создаваемая внутри инспекции на базе проектов, над которыми ведется коллективная работа нескольких подразделений для достижения общей цели. Проект может охватывать некоторые или все области деятельности и подразделения организации. Часто сотрудники, работающие в рамках проекта, имеют двойное подчинение – руководителю подразделения по месту постоянной работы и руководителю или менеджеру проекта. Например, инспектор по контролю за твердыми отходами может работать в рамках проекта в сфере совершенствования лицензирования, затем в рамках проекта по применению данных мониторинга для выбора первоочередных объектов инспектирования и т. д.

Матричная структура более удобна для организации обмена информацией и координации усилий работников в целях решения крупномасштабных стратегических задач; такая структура повышает экономическую эффективность и гибкость организации. Однако двойное подчинение персонала может привести к недоразумениям. Могут возникать конфликты по поводу распределения сотрудников и финансовых средств. Много времени тратится на собрания и встречи для обмена информацией. И, наконец, работа в рамках матричной структуры может вызвать перегрузку функциональных сотрудников и понизить их мотивацию/способность к качественному выполнению своей работы.

Проекты	Отдел контроля загрязнения атмосферы	Отдел контроля химического загрязнения	Отдел контроля загрязнения воды	Отдел контроля шумового воздействия
(1) Разработка комплексной процедуры проведения инспекций	Специалист А1	Специалист Х1	Специалист В1	Специалист Ш1
(2) Контроль заправочных станций	Специалист А2	Специалист Х2	Специалист В2	Специалист Ш2
(3) Контроль химического загрязнения	Специалист А3	Специалист Х3	Специалист В3	Специалист Ш3

### **Горизонтальная структура и разукрупнение**

Появление данного типа связано с реакцией на неэффективность организаций в результате их разрастания и увеличения количества ступеней иерархии. Горизонтальная структура есть структура с меньшим числом иерархических ступеней. Структурная перестройка, в результате которой возникает такой тип структуры, обычно называется разукрупнением и сопровождается двумя важными и взаимосвязанными изменениями: (а) исключением одной или нескольких ступеней иерархии, часто на уровне руководства среднего звена, и (б) делегированием полномочий по принятию соответствующих решений сотрудникам низшего уровня, более близкого к клиенту. Целью таких изменений является снижение расходов и борьба с бюрократизмом, однако здесь следует учесть опасность продолжения перекладывания обязанностей по принятию большинства решений на более высокие уровни иерархии, что может повлечь за собой перегрузку руководителей высшего звена.

Едва ли возможно найти две инспекционные организации, имеющие абсолютно одинаковую структуру. В выборе функционально близкими учреждениями различных типов структурной организации нет противоречия: в каждом конкретном случае выбор структуры может определяться рядом решающих факторов или их специфическим сочетанием.



Факторы, влияющие на выбор того или иного типа структуры				
Сфера деятельности: например, контроль за загрязнением или охрана природы	Сложность нормативной базы и применяемых методов работы	Величина организации и возрастающий уровень специализации	Внешние условия: политические, экономические, социальные	Стратегия: превентивный или карательный подход

Поскольку указанные факторы постоянно изменяются, структура организации также может потребовать внесения соответствующих изменений. Например, при сложных и неопределенных внешних условиях оптимальным выбором может оказаться матричная структура; при сохранении сложности и снижении уровня неопределенности многие организации выбирают функциональную структуру. В любом случае для успешной деятельности организации при выборе структуры необходим учет внешних условий и других определяющих факторов.

### **Оценка текущей организационной структуры**

Оценка текущей организационной структуры весьма полезна, однако стандартной методики определения степени соответствия структуры стратегическим целям не существует. Тем не менее, помочь руководителю получить некоторое общее представление об эффективности структуры организации могут ответы на вопросы следующей несложной анкеты:

- Совместима ли структура с политикой, правовыми полномочиями и стратегией инспекции?
- Имеет ли структура слишком мало или слишком много иерархических уровней?
- Способствует ли структура координации деятельности подразделений?
- Позволяет ли структура достичь требуемого уровня централизации или децентрализации власти?
- Дает ли структура возможность надлежащим образом группировать виды деятельности?

### **2.2.2 Рост организации и размеры инспекций**

Организации, как любые другие системы, проходят в своем развитии несколько различных стадий. Для организаций в «эмбриональной» стадии типичны импульсивные, высокореактивные действия в ответ на изменения внутренних и внешних условий, что объясняется желанием «остаться на плаву», в отличие от более зрелых организаций, имеющих более ярко выраженное чувство перспективы и принимающих логически обоснованные решения.

**Процесс организационного развития инспекций** можно разделить на три основных этапа, характеристики которых во многом зависят от детальности проработки подхода к инспектированию и от квалификации и навыков инспекторов. На Рисунке 2-1 перечислены некоторые наиболее характерные черты каждого этапа. Приводимая ниже рамочная таблица может быть использована руководителями инспекций для оценки степени зрелости своей организации и для планирования направлений дальнейшего развития.

**Рисунок 2-1. Основные черты инспекционных систем и органов на различных этапах развития**

	<b>ИНСПЕКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ</b>	<b>ИНСПЕКТОРЫ</b>	<b>ИНСПЕКЦИОННЫЕ ОРГАНЫ</b>
<b>ЭТАП 1</b>  	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Выяснение уровня соблюдения элементарных и относительно простых требований</li> <li>■ Контроль загрязнения отдельных компонентов среды</li> <li>■ В ряде случаев инспектирование является лишь частью общей задачи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ограниченный объем технических навыков</li> <li>■ Ограниченное сотрудничество с коллегами из других контрольных органов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Наличие инспектората не является необходимым</li> <li>■ Возможно привлечение к работе сотрудников консалтинговых фирм</li> <li>■ Необходимо наличие лишь отдельных простых навыков</li> </ul>
<b>ЭТАП 2</b>  	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Оказание влияния на поведение контролируемых организаций путем применения правовых инструментов в целях полной ликвидации случаев открытого несоблюдения требований</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Средний/высокий уровень технических, юридических и коммуникационных навыков</li> <li>■ Развитие сотрудничества с другими контрольными органами</li> <li>■ Начало диверсификации функций инспекторов (развитие специализации)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Диверсификация развивающихся навыков</li> <li>■ Программа повышения квалификации для инспекторов и руководителей</li> <li>■ Управляемая система, в т. ч. простая система контроля за результатами инспектирования</li> <li>■ Создание проектов стратегий в области инспектирования и правоприменения</li> <li>■ Начало сетевого взаимодействия</li> </ul>
<b>ЭТАП 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Исследование проблем, требующих глубокой проработки; поиск «скрытых» нарушений, в т. ч. в результате преступной деятельности</li> <li>■ Применение административных инспекционных проверок</li> <li>■ Инспектирование организации и ведения производственного контроля</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Высокий уровень технических, юридических, коммуникационных, тактических и управленческих навыков</li> <li>■ Знания/навыки в области административных инспекционных проверок</li> <li>■ Важность сотрудничества с другими контрольными органами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Большое значение самостоятельности работы</li> <li>■ Развитая система мониторинга и политика в области обмена информацией</li> <li>■ Налажена связь с судебными органами (обмен информацией)</li> <li>■ Работа в национальных и международных сетях</li> </ul>

Источник: Bakh, R. (1996), Preparatory meeting IMPEL working group "Minimum criteria for environmental inspections"

Развитие и совершенствование организации приводит к увеличению ее размеров. **Оптимальный размер инспекционного учреждения** зависит от многих факторов, среди которых можно упомянуть следующие:

- Степень реального вовлечения инспекционного учреждения во все элементы системы инспектирования;
- Объем и охват природоохранных норм, соблюдение которых контролируется, сложность нормативов и предусмотренные виды инспектирования;

- Желаемое соотношение количества инспекторов и числа объектов, подлежащих контролю;
- Ожидаемый уровень несоблюдения требований;
- Объем административных и управленческих ресурсов, необходимых для ведения инспекционной и лицензионной деятельности;
- Распределение функций и полномочий между различными государственными органами.

Соотношение количества инспекторов и числа подлежащих контролю объектов является наиболее важным фактором, от которого зависит оптимальный размер контрольного органа. Этот параметр тесно связан с другими перечисленными факторами, а также с такими характеристиками, как квалификация и опыт инспекторов, сложность объектов, подлежащих контролю, и стратегия инспектирования. Ввиду специфичности данных условий в каждой стране, соответствующие данные по другим странам имеют в данном случае минимальное значение.

## ГЛАВА 2.3

### ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА И СТИЛЬ РУКОВОДСТВА

#### 2.3.1 Создание современной организационной культуры

Манера поведения и общения с коллегами, и в особенности стиль руководства, являются весьма важными факторами, влияющими на выполнение организацией своих задач. Надлежащая организационная культура и четкая постановка задач могут способствовать более результативной и эффективной работе персонала. Опыт работы организаций во всем мире показывает, что такая обстановка, при которой люди знают свои задачи, чувствуют, что их ценят, поддерживают и поощряют, является предпосылкой успеха.

**Организационной (корпоративной) культурой называется сумма общих ценностей, символов и их значений, убеждений, допущений и ожиданий, организующих и объединяющих группу людей, работающих в коллективе.**

Надлежащая организационная культура лежит в основе успешной деятельности любой организации, в том числе инспекции по охране окружающей среды. Организационной культурой называется сумма общих ценностей, символов и их значений, убеждений, допущений и ожиданий, организующих и объединяющих группу людей, работающих в коллективе. В целом организационная культура есть лицо организации. Она проявляется в ощущениях (атмосфера в коллективе), в речи (жаргон), в облике людей (манера одеваться).

Имеются два полярно противоположных стиля организационной культуры: равноправное участие и авторитаризм:

- **Культура равноправного участия** имеет следующие характеристики: работа в команде, сотрудничество между подразделениями, консенсус в принятии решений, открытость новым идеям, двусторонне симметричная коммуникация.
- **Авторитарная культура** имеет следующие характеристики: жесткий контроль со стороны руководства, продвижение по службе, основанное не столько на результатах работы, сколько на личных связях, неприятие новых идей, традиционный подход в принятии решений, односторонняя или двусторонне асимметричная коммуникация.

Существует иной подход к классификации стилей общения<sup>17</sup>:

- **Централизация** преобладает в организациях, где полномочия по принятию решений сосредоточиваются на уровне высшего руководства. Централизация ассоциируется прежде всего с односторонней коммуникацией, направленной от начальников к подчиненным.
- **Стратификация** подразумевает деление работников по уровню доходов и престижа в организации, а также легкость перемещений с более низких на более высокие ступени иерархии. Стратификация также ассоциируется с односторонней коммуникацией, направленной сверху вниз.

<sup>17</sup> Robbins, S. (1997), *Essentials of Organizational Behavior*, Fifth Edition. Prentice-Hall, Int. London.

- **Формализация**, третья тенденция, предполагает строгость правил организации и принуждение к их выполнению. Формализация подразумевает скорее контроль деятельности работников, нежели координацию работы персонала, как при нормальной коммуникации.
- **Сложность структуры** определяется количеством различных специальностей сотрудников, работающих в организации, уровнем квалификации, требуемым для работы по этим специальностям, числом подразделений и должностей. Учет сложности структуры помогает определить стили общения, которые могут способствовать или препятствовать нормальному обмену информацией.

Каждая компания, каждая правительственная организация, каждое министерство и даже каждое подразделение имеет собственную организационную (суб)культуру. Иногда она весьма своеобразна, а иногда практически неотличима от других. Обычно организационная культура развивается в течение длительного времени, и ее изменение также требует значительных временных затрат. Культурный фактор может препятствовать достижению целей организации, но при надлежащем уровне он может и существенно способствовать достижению этих целей.

### 2.3.2 Коммуникация внутри организации

Развитие внутренней коммуникации является важной задачей руководства, решение которой способствует установлению и поддержанию отношений между организацией и ее сотрудниками. Как и в любой организации, в инспекции по охране окружающей среды внутренняя коммуникация является одним из важных аспектов эффективной работы. Правильно организованная внутренняя коммуникация способствует пониманию сотрудниками целей деятельности и адаптации ими своих действий и рабочих процессов так, чтобы достигнуть этих целей. Часто в результате социологических исследований выясняется, что работники желают знать, как и почему принимаются те или иные решения, и стремятся к тому, чтобы их непосредственный начальник разъяснил им стратегию управления.

Времена, когда внутренняя коммуникация сводилась лишь к приказам руководителя, безвозвратно ушли в прошлое. Авторитарный подход практиковать не рекомендуется в силу его крайне незначительного положительного воздействия на мотивацию работника и его поведение. Безусловно, обращение ко всей организации с призывом к изменению методов работы и стиля руководства потребует мужества, однако попытку наладить прямой диалог с участием всего коллектива стоит предпринять.

Успеха добиваются те организации, в которых налажен обмен информацией и используются лидерские качества работников в целях поддержки деятельности по достижению стратегических целей, решению проблем и внесению оперативных изменений, необходимых для выживания и роста организации. Весьма важны формы и методы компоновки, представления и подачи информации: она должна легко восприниматься персоналом. Повторение и разъяснение сути передаваемых сообщений облегчает распространение информации в организации, как по вертикали, так и по и горизонтали.

В большинстве организаций имеются внутренние коммуникационные барьеры, связанные с действиями руководства и особенностями культуры или структуры организации. Наличие таких барьеров часто приводит к снижению результативности и эффективности работы, к росту затрат на достижение целей организации, к ухудшению морального климата и появлению чувства неудовлетворенности. Во Вставке 2-3 дано описание ряда таких барьеров в целях облегчения их обнаружения в организациях:

### **Вставка 2-3. Некоторые внутренние коммуникационные барьеры**

#### **Боязнь увольнения**

Данный барьер оказывает негативное влияние на моральный климат в организации, что в свою очередь препятствует нормальному общению. Некоторые руководители используют страх как средство мотивации работника и способ управления подчиненными. Хотя у руководителей может создаваться впечатление, что это средство эффективно, при его применении результативность работы персонала падает ввиду снижения концентрации и мыслительной активности и ухудшения других когнитивных навыков из-за боязни быть уволенным. Создание позитивной среды может значительно повысить эффективность общения и обмена информацией.

#### **Изоляционизм**

Хотя командный дух и чувство принадлежности к определенному подразделению организации играют позитивную роль, некоторые руководители культивируют в сознании работников противопоставление «наши – не наши». В результате этого не только развивается негативное отношение к сотрудникам других подразделений, но и подавляется желание работников узнать больше о деятельности организации в целом. Кроме того, это препятствует созданию в сознании сотрудников образа большой команды и снижает удовлетворенность результатами работы.

#### **Отказ от сотрудничества**

Данный коммуникационный барьер не всегда проявляется в форме прямого отказа. Он может внешне выглядеть как забывчивость («Извините, у меня просто вылетело из головы»), непонимание («Не знаю, что вы имеете в виду»), неправильное понимание («Ой, а я думал, вы имели в виду...»), или выбор иных приоритетов («Извините, но на это у меня уже просто не останется времени»). В любом случае блокируется нормальный процесс передачи информации и выполнения работы.

#### **Снижение темпа работы**

Данный барьер проявляется в длительных перерывах между завершением одного этапа работы и началом следующего. На первый взгляд может показаться, что выявление подобной проблемы не представляет трудности, однако на практике наличие данного барьера часто остается незамеченным до того момента, когда финансовый или иной ущерб от него уже слишком велик и ситуация вышла из-под контроля. Если в инспекции имеет место падение эффективности и качества работы, а также ухудшение морального состояния персонала, весьма вероятно наличие сильной «коммуникационной меланхолии».

#### **Длительные собрания**

Бесконечные собрания без определенных целей снижают мотивацию и концентрацию внимания. Вследствие этого потенциально ценные и необходимые сведения могут быть упущены и не учтены. Данный коммуникационный барьер является, по-видимому, одним из наиболее распространенных.

#### **Война «хороших» и «плохих»**

Данный барьер приобретает форму постоянного и по любому поводу конфликта между сотрудниками различных подразделений – между «хорошими» и «плохими». Такое противостояние может иметь место, например, между работниками отдела инспектирования и отдела лицензирования, или между сотрудниками инспекции и принимающими политические решения чиновниками министерства. В любом случае у сотрудников формируется воинственно-агрессивное отношение друг к другу, а целью противостояния является получение власти и ее применение.

### **Умолчание**

Данный барьер иногда трудно поддается выявлению, поскольку он может быть закамouflирован видимостью гармонии. Однако его наличие приводит к блокированию обмена ценной информацией между подразделениями и/или работниками. В данном случае речь идет не столько о намеренном разрушении или уничтожении информации, сколько о выборочной фильтрации информации и решении о ее полной или частичной передаче. Например, руководителю отдела лицензирования становится известно о фактах, которые могут негативно повлиять на деятельность инспекционного отдела (например, об изменении технологии, применяемой компанией), однако этот руководитель не информирует об этом факте начальника инспекционного отдела. Такое умолчание является контрпродуктивным.

### **«Стены»**

Иногда оперативными подразделениями создаются барьеры на пути входящей информации (например, «Эти люди сами не знают, о чем говорят. Не стоит полагаться на их сведения»). В этом случае теряется ценная информация.

Частые изменения в расписании встреч

Ввиду несовпадения расписаний работы сотрудников частые изменения расписаний встреч могут увеличить вероятность отсутствия на встрече тех или иных работников. Это очевидным образом препятствует нормальной коммуникации.

*Источник:* Management Advisory Group/компания «Менеджмент Эдвайзори Групп», 1999 г.  
<http://www.management-advisory-group.com>

**Внутренняя коммуникация в инспекции по охране окружающей среды** по существу не отличается от внутренней коммуникации в других учреждениях. Чем лучше информированы люди, тем лучше они выполняют работу, охотнее совершенствуют свои навыки и берут на себя ответственность, повышая тем самым эффективность и результативность деятельности организации. Информация может передаваться (и обсуждаться), например, на еженедельных совещаниях рабочих групп по таким вопросам, как

- Результаты инспектирования и другой деятельности за прошедшую неделю;
- Выполнение задач и программ организации;
- Трудности в работе инспекции (например, юридические тонкости, проблемы информирования населения, добросовестность сотрудников, вопросы реализации стратегии инспектирования и правоприменения);
- Принятые и предстоящие решения руководства по вопросам стратегии и кадровой политики;
- Изменения в условиях работы инспекции, способные оказать влияние на методы и результаты ее работы;
- Постановка основных задач работы на следующую неделю и т. п.

Способствуя развитию открытой культуры, для которой характерно коллективное обсуждение имеющихся проблем и сотрудничество в выполнении поставленных задач, руководство поддерживает нормальный процесс обмена информацией между работниками, что реально повышает уровень их информированности. С другой стороны, в этой сфере, безусловно, необходим сбалансированный подход. Инспекция не должна превращаться в подобие дискуссионного клуба. Собрания должны проходить в деловой обстановке, быть эффективными и не затягиваться дольше отведенного на них времени.

Необходимо обеспечить доступность и возможность отслеживания работниками решений руководства по вопросам организации труда или правового положения сотрудников (например, по вопросам расписания работы, отпусков, безопасности труда и т. п.). Такая возможность



должна быть обеспечена не только посредством объявления таких решений на еженедельных собраниях, но и в структурированном виде, например, на сайте внутренней информационной сети или в виде папок с распечатками, имеющихся в офисе и доступных каждому сотруднику.

### 2.3.3 Стиль руководства и функциональная самостоятельность сотрудников

В центре внимания руководства, **ориентированного на выполнение задачи**, находится только структурирование задач(и), планирование деятельности и установление порядка ее этапов, а также обеспечение надлежащих технических средств. Стиль руководства, **ориентированный на человеческие отношения**, предполагает учет всех аспектов поведения и концентрацию внимания на понимании и оказании поддержки в решении проблем, стоящих перед работниками и группой в целом при выполнении задачи, в том числе путем оценки вклада сотрудника в выполнение задания, разрешения споров, возникающих между членами группы, и оказания социальной поддержки. Соотношение между подходами, ориентированными на выполнение задачи и на человеческие отношения, определяется уровнем **функциональной самостоятельности работников**. Под функциональной самостоятельностью имеется в виду степень способности работников принимать на себя ответственность за выполнение определенного задания по собственной воле и на основе имеющихся знаний, умений и опыта. Самостоятельный работник способен добровольно выполнить задание надлежащим образом и без постороннего вмешательства.

В случае если уровень самостоятельности работников или группы в целом низок, руководитель в целях обеспечения достижения группой требуемого результата вынужден в большей степени использовать подход, ориентированный на выполнение задачи и в меньшей – на человеческие отношения. Такой стиль руководства предполагает **прямые указания**. Руководитель заранее структурирует задачу и дает указания о том, как она должна выполняться.

При более высокой самостоятельности работников руководитель должен изменить соотношение стилей руководства в пользу подхода, ориентированного на человеческие отношения, с целью обеспечить членам группы возможность дальнейшего развития самостоятельности. Это означает повышение доли использования стилей руководства, предполагающих поддержку и инструктирование работников. Стиль **инструктирования** предусматривает обсуждение с членами группы вопросов распределения заданий и других проблем выполнения задачи. При подходе, основанном на **поддержке**, решения относительно способов выполнения задачи принимает сама группа или отдельный работник, а роль руководителя ограничивается обеспечением поддержки.

При еще более высоком уровне самостоятельности руководитель может ограничиться формулировкой предварительных условий выполнения задачи, поскольку группа обладает достаточной самодисциплиной и всеми навыками, необходимыми для самостоятельного выполнения задач(и). Такой стиль руководства называется **доверительным**. Выполнение задачи при этом полностью находится в ведении группы или отдельного сотрудника.

**Таблица 2-2. Стиль руководства в зависимости от функциональной самостоятельности сотрудников**

<b>Стиль руководства</b>	<b>Функциональная самостоятельность работника</b>	<b>Необходимые действия руководителя</b>
Прямые указания	Неспособность принимать решения относительно этапов и методов выполнения задачи	Точно указать, что требуется сделать и каким образом достигается нужный результат
Поддержка	Частичное соответствие требованиям при отсутствии некоторых навыков	Предоставить работнику возможность участия в обсуждении с целью точного определения этапов, где необходима поддержка, и оказать такую поддержку
Инструктирование	Высокая степень независимости при некоторой необходимости в инструкциях и корректировке	Привлечь сотрудников к принятию решения и стремиться к достижению консенсуса
Доверительный стиль	Способность к абсолютно самостоятельному решению проблем	Дать задание и потребовать отчета о его выполнении

Источник: Heller, R. (1999) *Essential Managers: Learning To Lead*, DK Publishing.

Из приведенной таблицы видно, что повышение самостоятельности работников ведет к изменению стиля руководства от ориентированного на выполнение задачи к ориентированному на человеческие отношения (поддержка и инструктирование), и, наконец, – при доверительном стиле – к принятию группой на себя всей полноты ответственности за выполнение задачи. В такой ситуации роль руководителя ограничивается созданием следующих условий для успешной работы группы:

- Обеспечение ориентированности деятельности группы на конечный результат и обратной связи с группой;
- Создание и сохранение таких внешних условий, как поддержка со стороны других подразделений, наличие финансовых средств и иных ресурсов;
- Обеспечение возможности дальнейшего совершенствования группы;
- Участие в совершенствовании процесса работы, результатов деятельности и организации.

Из сказанного выше следует, что повышение самостоятельности не приведет к отсутствию необходимости в руководстве. Изменится лишь содержание управленческой деятельности. Вместо сосредоточения на внутренних задачах руководитель сможет больше внимания уделять таким внешним проблемам, как взаимоотношения с другими подразделениями организации, другими руководителями, населением, промышленностью и т. д.

Четыре описанных выше стиля руководства выделяются на основе учета степени самостоятельности работников. Можно выделить и другие стили руководства, в которых этот элемент не является основополагающим. В качестве примера можно привести «командно-административный» и «приказной» стили. Очевиден тот факт, что эти два стиля менее применимы в работе с персоналом, характеризующимся высоким уровнем самодисциплины. Люди, обладающие этим качеством, обычно охотно принимают на себя ответственность. Как уже было сказано ранее, чем выше уровень образования и квалификации работников (а именно так в большинстве случаев обстоит дело с сотрудниками инспекций), тем в большей степени руководитель может положиться на их самодисциплину. Для эффективного функционирования доверительного стиля

руководства важна постановка перед людьми ясных целей. Правильное соотношение стилей (в зависимости от степени самостоятельности каждого работника и группы) в комбинации с ясно сформулированными целями обеспечивает наилучшие результаты работы.

#### 2.3.4 Понимание поведения сотрудников

Манера поведения персонала является важным элементом культуры организации. Методы и стиль управления людьми существенно влияют на их поведение на работе. В целях создания условий для адекватного поведения сотрудников полезно применять методы управления, подходящие для руководства разными людьми в различных ситуациях. Задачей руководителя всегда является **поддержка самомотивации и самоуправления персонала** для достижения целей организации. Сами руководители, их стиль руководства и поведение оказывают значительное влияние на организационную культуру. Руководитель, проявляющий большой интерес к собственному обогащению, чем к работе на благо организации, не способен вызвать у людей сколько-нибудь значительного чувства принадлежности к коллективу организации. Подчиненные могут даже начать вести себя таким же образом, как и их руководитель.

В поведении сотрудников во многом отражается их культура. Инстинктивное («естественное») поведение не всегда уместно на рабочем месте. Воздействуя определенным образом на модели поведения, руководитель может изменить и направить их на эффективную работу в коллективе.

В силу своей природы на рабочем месте люди инстинктивно стремятся следовать моделям поведения, предполагающим скорее самозащиту, чем открытость и совместную работу. Именно по этой причине эмоции могут стать важной движущей силой поведения людей на работе, а руководители иногда реагируют на критику яростным неприятием и обычно стремятся лишь контролировать действия подчиненных, а не идти на риск, действуя самостоятельно. Кроме того, люди часто делают поспешные выводы и объединяются в небольшие, иногда враждебные друг другу, группы. Организации, в которых сотрудники ведут себя таким «естественным» образом, сильно политизированы, и статус и иерархия в них играют первостепенную роль. Такие организации не отвечают потребностям людей, и работа в них не приносит удовлетворения.

В основе инстинктивного поведения лежат субъективные реакции, которые часто приводят к негативным ощущениям (например, к возникновению чувства опасности) или к неправильному восприятию намерений других людей. Работу в коллективе можно стимулировать при помощи более конструктивных характеристик поведения – открытости и уверенности в себе. По мнению крупного специалиста в области менеджмента Роберта Хеллера, в число наиболее заметных черт людей, обладающих оптимальными поведенческими навыками, входят следующие:

- Способность к уверенному и конструктивному общению с коллегами на всех уровнях;
- Быстрое и охотное признание достижений других;
- Способность извлекать уроки из ошибок и неудач;
- Подход к работе, основанный на сотрудничестве с коллегами, а не на соперничестве.

В приведенной далее таблице показано, как, по мнению Хеллера, можно скорректировать негативные черты инстинктивного поведения таким образом, чтобы получить оптимальные поведенческие характеристики.

**Таблица 2-3. Корректировка негативных характеристик поведения**

<b>Инстинктивное поведение</b>	<b>Оптимальное поведение</b>
Эмоциональная реакция при получении информации	Применение прагматического подхода к анализу фактов
Уклонение от риска из-за страха или чувства опасности	Предприимчивое отношение к принятию на себя рисков
Воинственная защитная реакция при возникновении угрозы	Формирование неагрессивных отношений коллегиальности и сотрудничества
Предвзятое отношение к людям и событиям, вынесение поспешных суждений	Подробный анализ фактов перед вынесением суждения
Распространение слухов и сплетен	Абсолютно открытый стиль общения
Борьба за статус (положение) и его атрибуты	Ориентация на достижения человека, а не на его статус
«Почивание на достигнутом»	Извлечение уроков из допущенных ошибок
Тяготение к мелким группировкам	Предпочтение к работе в команде
Постоянное стремление к более высокому положению в иерархии	Работа в горизонтальных, неиерархических структурах

*Источник:* Heller, R. (1999) Essential Managers: Learning To Lead, DK Publishing.

Правильное понимание руководителем поведения сотрудников – важная составная часть конструктивного подхода к корректировке их поведения. В Приложении 2-2 приводится перечень наиболее распространенных видов деструктивных реакций. В Приложении 2-3 даются рекомендации руководителям относительно методов внесения положительных изменений в культуру организации. В совокупности эти сведения создают основу для начала внесения позитивных изменений в организационную культуру учреждения.

### 2.3.5 Как добиться от сотрудников преданности делу

Преданность своей организации является очень ценным качеством работника. Руководитель может добиться преданности сотрудника путем удовлетворения его основных потребностей. Руководитель должен уделять внимание работникам всех уровней. Важно при этом уважать индивидуальность сотрудника, а также создавать и поддерживать культуру свободных от обвинений, деловых отношений между людьми, где сотрудники пользуются доверием руководителя и, в свою очередь, доверяют ему. Это одно из основных условий нормального развития организации.

У людей имеется потребность чувствовать, что их работу ценят и считают очень важной. Гордость работой может быть индивидуальной и коллективной. Коллективная гордость может быть частью культуры организации. Руководителям следует стремиться правильно использовать это качество своих работников. Как рядовые работники, так и руководители должны гордиться тем, что они работают в уважаемой организации.

Атмосфера деловой активности и энергичной работы должна строиться на взаимном доверии, когда люди, даже при наличии некоторой неуверенности в своих силах, уверены в способности организации в целом решить любые поставленные перед ней задачи. Для поддержания такой уверенности необходимы реальные успехи организации в достижении своих целей. Для этого работа над проектами должна начинаться без проволочек, при выполнении заданий долж-

**Таблица 2-4. Источники удовлетворения сотрудников своей работой**

<b>Потребности низшего уровня</b>	<b>Потребности высшего уровня</b>
<p><b>Условия труда</b> Приемлемая продолжительность рабочего дня, приятная обстановка и адекватное техническое обеспечение ("Условия работы вполне приемлемы для меня")</p> <p><b>Начальство</b> Доверие и поощрение со стороны непосредственных руководителей ("Мне нравится, как ко мне относятся мои начальники")</p> <p><b>Уверенность в завтрашнем дне</b> Уверенность в перспективах организации и чувство принадлежности к ней ("Я уверен в будущем организации")</p> <p><b>Методы руководства</b> Понимание методов руководства ("Думаю, что изменения, происходящие в организации, необходимы для сохранения ее конкурентоспособности")</p> <p><b>Коммуникация/Информированность</b> Полная осведомленность о планах организации и участие в планировании ("Я принимаю и поддерживаю стратегию организации")</p>	<p><b>Интерес к работе</b> Удовлетворение от содержания работы и ее выполнения ("Мне нравится работа, которую я выполняю")</p> <p><b>Стремление к достижению результата</b> Стремление к решению поставленных задач и к высокоэффективному выполнению работы ("Моя работа дает мне чувство выполненного долга")</p> <p><b>Преданность</b> Удовлетворение от сознания принадлежности к организации ("Я горжусь тем, что работаю в этой организации")</p> <p><b>Ответственность</b> Предъявление к работнику высоких, но справедливых требований, выполнение которых приносит ему удовлетворение ("Я охотно беру на себя тот объем работ, выполнение которого от меня ожидается")</p> <p><b>Понимание своей роли</b> Понимание сотрудником той роли, которую играет его работа в деятельности всей организации ("Я понимаю, как моя работа связана со стратегией организации")</p>

Источник: Heller, R. (1999 г.) Essential Managers: Learning to Lead, DK Publishing.

ны ставиться реальные цели, достижение которых предполагает измеримый положительный результат. Следует также создавать «героев»: в центре внимания коллектива должны быть лучшие сотрудники, которые благодаря своим успехам и качеству работы служат примером для других. Следует отмечать успехи каждого такого «героя». Это не только поддерживает в таком «герое» веру в свои возможности, но и стимулирует веру других в культуру организации, в которой работникам «все задачи по плечу», а также воспитывает в сотрудниках преданность идеалам и целям организации.

Открытость и внимательное отношение к проявлениям человеческой непосредственности и индивидуальности способствуют созданию благоприятного психологического климата, в котором господствует творческое отношение к работе, а лишаящая мотивации скука сведена к минимуму. Неформальное отношение и разумная терпимость к неизбежным ошибкам работников создают атмосферу, в которой признание успехов преобладает над обвинениями в неудачах. Руководителям следует пользоваться всеми возможностями для возбуждения энтузиазма персонала по поводу успехов организации и достижений отдельных сотрудников. То же самое относится и к задачам, решить которые еще только предстоит.

В некоторых организациях царит атмосфера «зацикленности на проблемах», а не «поиска решений». Такой менталитет обычно препятствует движению вперед. Сотрудники таких организаций чаще всего пассивны и не верят в возможность и реальность перемен. Это приводит к пессимизму и фатализму.

Руководители должны играть определяющую роль в формировании у людей веры в возможность позитивных изменений как в своем положении, так и в работе организации. Необходимым условием этого является инициативный и конструктивный подход к существующей ситуации. Пассивность самих руководителей, лишь реагирование на существующее положение, в особенности в рамках мышления, «заикленного на проблемах», не приводит к решению этих проблем и движению вперед. Следовательно, руководитель должен быть инициативным и ориентированным на решение проблем (разумеется, после предварительного анализа самих проблем и прогнозируемых трудностей).

### 2.3.6 Как завоевать доверие сотрудников

Необходимым условием открытости в отношениях подчиненных к руководителю является их доверие к нему. Добиться такого доверия к себе очень важно для руководителя. Создание климата доверия требует времени. Период времени, необходимый для этого, может существенно различаться в зависимости от личных качеств сотрудников. В силу различий в характерах людей, они не одинаково быстро проникаются доверием к другим. Завоевать доверие можно путем признания достоинств человека, поручения ему ответственных заданий и предоставления полной информации. Основными факторами завоевания доверия и преданности сотрудников являются качество и стиль руководства. Принимаемые решения должны быть понятными и основанными на совместном коллегиальном обсуждении. Важно оказывать людям доверие и ясно и открыто давать оценку их вкладу в работу. Кроме того, руководитель должен быть по возможности на виду, быть доступным и с видимой готовностью прислушиваться к мнениям сотрудников. Понимание целей коллектива помогает людям определить в нем свое место. Руководителю следует (научиться) доверять своим подчиненным, чтобы завоевать их доверие.

По своей природе многие люди подвержены различным видам страха, связанного с работой: боязнь личной неудачи, боязнь банкротства организации, потери работы, боязнь возможных неблагоприятных последствий перемен. Эти страхи имеют рациональную природу и не могут быть полностью искоренены, но могут быть уменьшены при помощи честного, открытого общения и предоставления людям полной информации. Уровень тревожности повышается при скрытности руководства и использовании страха как средства контроля над людьми. Избавление людей от страхов способствует формированию атмосферы доверия, оптимизма и доброжелательности, что существенно повышает эффективность работы.

Доверие и преданность сотрудников можно повысить, развивая в себе следующие важные качества руководителя:

- Чувство гордости за свою организацию;
- Ощущение себя частью организации;
- Готовность работать сверхурочно;
- Совпадение личных ценностей с ценностями организации;
- Формирование ярко выраженного духа коллективизма;
- Чувство личного участия в работе;
- Преданность организации.



Проведенные исследования показали, что деятельность руководства по большей части имеет интеллектуальную направленность, меньше внимания уделяется самовыражению личности, и еще меньше – эмоциональной сфере. При более сбалансированном распределении внимания между указанными тремя областями руководителю скорее удастся завоевать умы, души и сердца своих подчиненных. В число средств достижения такого баланса входят следующие: предоставление людям некоторой свободы в создании своей рабочей среды; открытое признание

**Заметно ли ваше доверие к людям?**

- Всегда ли вы искренни и всегда ли выполняете свои обещания, способствуя таким образом повышению уровня доверия к себе?
- Достаточен ли уровень вашего доверия к сотрудникам для того, чтобы вы могли передать им свои полномочия?
- Даете ли вы людям знать, что вы верите в то, что они вас не подведут?
- Доверите ли вы подчиненному выполнение задание от начала до конца (без вашего вмешательства), только поставив перед ним задачу?

достижений сотрудников и таким образом формирование у них убеждения в том, что их ценят, наделение сотрудников как можно большими полномочиями путем передачи им права принятия решений. Следует также быть внимательным к проявлениям сотрудниками недовольства: это может способствовать выявлению важных проблем.

Обучение обычно более эффективно, если оно основывается на примерах. Это верно в том числе и применительно к обучению внутри организаций. Руководитель чаще всего является главным примером для подражания, человеком, задающим тон в своем коллективе. Подчиненные ожидают, что руководитель будет служить для них положительным примером. Поэтому руководителю очень важно с одной стороны самому не оказаться ниже

тех высоких стандартов, которые он задает, а с другой стороны – не унизить достоинство тех сотрудников, которые не отвечают этим стандартам. Руководитель прежде всего должен быть всегда последовательным в своих действиях.

Согласно результатам проведенных исследований, выделяется десять личных качеств, наиболее ценимых сотрудниками в уважаемых ими руководителях. Эти качества в меньшей степени связаны с правильностью принимаемых решений и в большей – с честностью и открытостью поведения. Это следующие качества (в произвольном порядке): компетентность; готовность оказать поддержку; харизма; честность; ум; мужество; широта взглядов; прямота; дальновидность; справедливость.

Для руководителя очень важно сохранить преданность сотрудников. Наиболее эффективным способом добиться этого и уменьшить текучесть кадров является внесение разнообразия в работу и повышение мотивации, например, путем повышения уровня заинтересованности сотрудника, обеспечения наличия у каждого сотрудника разнообразных и интересных для него задач, а также возможностей для обучения и ресурсов для приобретения новых навыков. Повышения мотивации можно также добиться путем обращения к сотрудникам за предложениями по повышению эффективности работы.

Для сохранения преданности работника и поддержания в нем чувства удовлетворения работой необходимо признание его достижений. Кроме того, признание неформального лидера также способствует проявлению другими сотрудниками преданности организации. Тот же эффект дает совместное празднование успехов и достижений.

Руководитель должен стимулировать мотивацию подчиненных к работе. Приказы гораздо в меньшей степени служат этой цели, чем участие сотрудников в планировании и принятии решений. Руководитель должен также создать своим работникам условия для достижения их личных целей и продвижения к желаемому результату. Хеллер выделяет ряд мотивирующих



факторов. Помимо соответствующей оплаты труда, в число таких факторов входят следующие (в произвольном порядке):

- Знания (поощрение к повышению уровня специальных знаний);
- Компетентность (обеспечение возможности для обучения и развития основных навыков);
- Уверенность в себе (убежденность в своей способности надлежащим образом выполнить все поставленные задачи);
- Самоуважение (повышение уважения человека к своей личности);
- Достижение результатов (постановка выполнимых задач);
- Принадлежность к коллективу (обеспечение вхождения сотрудника в «клуб» коллег);
- Самореализация (обеспечение работникам возможности брать на себя выполнение сложных задач, требующих высокой квалификации);
- Признание (открытое поощрение сотрудников за их достижения);
- Уважение со стороны коллег (общее празднование успехов каждого сотрудника);
- Самостоятельность (обеспечение сотрудникам возможности самостоятельного планирования и организации своей работы).

Наделение подчиненных правами и полномочиями снижает рабочую нагрузку руководителя. Кроме того, это повышает мотивацию подчиненных, поскольку придает им уверенность в себе, а также поскольку решения в таком случае принимаются на уровне более близком к уровню выполнения задачи. Такие решения часто более правильны. Закрепление полномочий на уровне руководства часто необоснованно. Это означает лишь желание руководителей сохранить за собой полномочия по принятию решений или нежелание доверять своим подчиненным. Руководители должны принимать только те решения, которые не могут быть приняты на более низком уровне. Однако даже в этом случае они могут (и должны) использовать тот полезный вклад, который могут внести в принятие решения другие сотрудники.

## ГЛАВА 2.4. УПРАВЛЕНИЕ КАДРАМИ

### 2.4.1 Общие соображения относительно набора персонала

Достаточно ли нанять инспекторов со средним специальным образованием, или следует набирать персонал с университетскими дипломами? Или следует набирать и тех и других, в зависимости от конкретного характера поручаемой им инспекционной работы? Должны ли инспекторы иметь сугубо технические специальности или подготовка в области бухгалтерского учета или юриспруденции может быть им также полезна? В каких именно навыках нуждается инспекция? Какое отношение к работе ожидается от инспектора? Нужны ли сотрудники только для работы «от звонка до звонка»? Или предпочтительнее иметь инспекторов, способных работать на условиях гибкого рабочего дня? Каким уровнем моральных норм должны обладать инспекторы? Руководители природоохранных инспекций всегда будут искать ответы на эти вопросы, поскольку именно на их плечах лежит ответственность за обеспечение одной из наиболее важных составляющих успешной деятельности – качества кадровых ресурсов. Для облегчения этой задачи, в настоящем разделе описаны квалификации инспектора, требующиеся в рамках более широкой системы управления уровнем компетентности персонала, и представлена основная информация в отношении отбора и повышения квалификации кадров.

Практически во всех странах мира в последние годы экологические инспекции поставили перед собой цель повышения качества работы, в том числе в том, что относится к квалификации кадров. Например, как уже упоминалось, в странах-членах Европейского Союза, были разработаны и приняты минимальные критерии организации системы инспектирования. Введение такого рода критериев подвигло к обсуждению квалификации инспекторов как на национальном, так и на международном уровне. Понятие «квалификации» определяется как сочетание знаний, навыков и отношения к работе, причем баланс и соотношение этих элементов диктуются необходимыми категориями сотрудников.

Все необходимые квалификации крайне редко сочетаются в одном человеке, но в ходе процедуры отбора сотрудников руководители должны стараться как можно более точно придерживаться необходимого сочетания всех характеристик. Обязательным этапом такого процесса должно стать определение минимального уровня квалификаций, который не позволит принять на работу в организацию недостаточно квалифицированного человека.

Незаменимым инструментом для достижения лучшего понимания характеристик необходимого для инспекции персонала и передачи этой информации другим лицам являются должностные инструкции. Для набора соответствующего персонала необходимо составить описание тех функций, которые должны будут выполнять нанимаемые сотрудники организации. Кандидаты, подающие заявления о приеме на работу, должны знать, чего именно от них эта организация требует. Должностные инструкции играют роль своего рода системы отсчета во время интервью с кандидатами и на других этапах подбора персонала. Система управления компетенцией (подробности см. в следующем разделе) может оказать в этом большую помощь, поскольку она направлена на достижение целей организации посредством ее сотрудников, которые во всех отношениях квалифицированы для выполнения своей работы.

Должностная инструкция может кратко или во всех подробностях описывать все квалификации, необходимые для выполнения каждой функции. Степень подробности должностных инструкций должна определяться решением руководителя. Настоящее пособие содержит рекомендации в отношении обоих вариантов написания должностной инструкции. Вне зависимости от того, насколько подробно составлены должностные инструкции, **ключевым критерием их разработки и найма сотрудников** является соответствие квалификаций сотрудников инспекции поставленным перед организацией задачам. В Приложении 2-4 представлен ряд примеров должностных инструкций, которые использовались для отбора и найма сотрудников в природоохранной инспекции. Эти документы могут быть полезны для оценки эффективности работы сотрудников инспекции, а также в качестве основы для разработки программы профессиональной подготовки.

### 2.4.2 Методика отбора персонала

Набор подходящего персонала включает определение типов квалификации сотрудников, необходимых для успешной деятельности организации, а затем непосредственный найм таких сотрудников (в запланированный срок и по определенной «технологии» найма). Успешный процесс набора кадров может быть дорогостоящим и отнимать много времени, но приносит явные выгоды в долгосрочной перспективе; неудачи же при найме персонала могут нанести инспекции прямой ущерб, в том числе и материальный.

Процесс приема на работу новых сотрудников часто оказывается более сложным, чем ведение бухгалтерского учета, планирование и иные виды деятельности инспекции, в связи со сложностью привлечения профессиональной помощи в этой области. Решение проблемы кроется в развитии собственного четкого представления о том, какой именно специалист необходим инспекции. Должностная инструкция, которая является отражением этого сформированного представления о квалификации требуемого сотрудника, должна включать в себя как перечисление обязанностей, так и описание набора компетенций человека, наиболее подходящего для выполнения таких функций. Помимо этого, успех процесса отбора новых сотрудников зависит от того, насколько правильные вопросы будут заданы кандидатам во время интервью. В ходе процесса найма сотрудников также необходимо оценить кандидатов с точки зрения того, насколько гармонично они вольются в уже сложившийся коллектив и воспримут сложившуюся организационную культуру. Новые члены коллектива должны соответствовать индивидуальному составу организации, принятым в ней стандартам и корпоративному видению деятельности и ее целей.

Описанный далее **«метод найма сотрудников»**<sup>18</sup> предоставляет руководителям инспекции и специалистам отделов по управлению кадрами перечень составляющих, необходимых для проведения успешной процедуры отбора кандидатов и найма новых сотрудников. Этот инструмент:

- Поможет разработать точную должностную инструкцию;
- Предложит перечни профессиональных и личностных характеристик, при помощи которых можно определить набор необходимых качеств сотрудника;
- Позволит создать шаблонную анкету, которую можно будет использовать для оценки соответствия кандидатов требованиям вакансии;

<sup>18</sup> Описание основано на методике отбора кадров, принятой в Региональной экологической инспекции Северной Голландии, Нидерланды (1993).

- Предоставит образцы вопросов для проведения интервью с кандидатами, которые помогут определить, соответствуют ли квалификации и личные характеристики кандидата требованиям вакансии.

В рамках описания инструмента будут последовательно обсуждаться: (i) наименование должности; (ii) описание должностных обязанностей; (iii) опыт работы и уровень образования; (iv) стиль работы, (v) темперамент; (vi) навыки работы; и (vii) анкета для проверки соответствия должностной инструкции.

#### Наименование должности и описание должностных обязанностей

Выберите такое наименование должности, которое наиболее полно отражает обязанности сотрудника, которого вы хотите нанять. Внесите выбранное вами наименование должности в форму должностной инструкции. Вот некоторые примеры:

- Инспектор по отходам;
- Административный инспектор;
- Ассистент администратора;
- Начальник отдела инспекций;
- Специалист в области правоприменения;
- Специалист в области обработки и анализа информации, и т. д.

Тщательно продумайте круг обязанностей будущего сотрудника вашей инспекции. В первую очередь составьте перечень всех обязанностей, которые новый сотрудник будет выполнять регулярно, а затем определите приоритеты в отношении степени их важности. По завершении этой работы внесите результаты в анкету для кандидатов. Впоследствии вы будете использовать эту анкету для определения специфичных потребностей инспекции.

Следующим этапом является составление краткого описания ключевых обязанностей будущего сотрудника (не более 25 слов, например: «Инспектирование средних промышленных предприятий с целью проверки соблюдения природоохранного законодательства»).

Перечислите пять основных обязанностей, которые должен будет выполнять новый сотрудник вашей инспекции, например:

- Инспектирование технических аспектов деятельности средних предприятий;
- Составление актов проверок, протоколов нарушений и предписаний;
- Осуществление обратной связи с разработчиками политики в отношении возможности обеспечения юридической исполнимости законодательных требований;
- Участие в разработке и планировании программ инспектирования;
- Участие в разработке методической базы.

**Для проведения более тщательной процедуры отбора кандидатов можно также заранее разработать ряд вопросов, описывающих различные характеристики должности. Например:**

Будет ли данное лицо руководить другими сотрудниками?	<input type="checkbox"/> Да	<input type="checkbox"/> Нет
Будет ли данное лицо представлять инспекцию на встречах с другими организациями и общественностью?	<input type="checkbox"/> Да	<input type="checkbox"/> Нет
Будет ли данное лицо повышаться в должности по мере развития инспекции?	<input type="checkbox"/> Да	<input type="checkbox"/> Нет
Планируете ли вы проводить профессиональную подготовку данного сотрудника?	<input type="checkbox"/> Да	<input type="checkbox"/> Нет
Предполагает ли данная должность частые контакты с предприятиями?	<input type="checkbox"/> Да	<input type="checkbox"/> Нет
Должно ли данное лицо обладать какими-либо специальными навыками?	<input type="checkbox"/> Да	<input type="checkbox"/> Нет
Другое		

### **Опыт работы и уровень образования**

Необходимо уточнить, требуется ли от кандидатов наличия определенного опыта работы или знания специфики определенной отрасли. Является ли для кандидатов необходимым знание особенностей деятельности природоохранных инспекций? Являются ли необходимые для выполнения работы навыки уникальными или возможен их перенос из других областей деятельности, сходной с природоохранным инспектированием, либо нет? Планируете ли вы вкладывать время и средства в обеспечение профессиональной подготовки сотрудников вашей инспекции вообще и сотрудников, занимающих данную должность, в частности? Будет ли способность сотрудников выполнять свои должностные обязанности зависеть от их уровня образования?

<b>А. Какой опыт работы требуется для данной должности? (Отметьте все подходящие пункты)</b>	<b>В. Какой уровень образования требуется для данной должности? (Отметьте один пункт)</b>
<input type="checkbox"/> Опыт работы не требуется <input type="checkbox"/> Опыт работы в природоохранной инспекции <input type="checkbox"/> Опыт работы в аналогичной должности <input type="checkbox"/> Опыт работы в должности со сходными обязанностями <input type="checkbox"/> Требуются профессиональные ресурсы/связи <input type="checkbox"/> Требуются специальные, связанные с конкретной отраслью знания Другое	<input type="checkbox"/> Среднее <input type="checkbox"/> Незаконченное специальное <input type="checkbox"/> Начальное профессиональное <input type="checkbox"/> Высшее <input type="checkbox"/> Специальное (отраслевое), подтвержденное соответствующими свидетельствами Другое

### **Стиль работы**

Каждому человеку присущ свой собственный стиль работы, поэтому вы должны четко представлять себе, как новый сотрудник волеется в работу вашей инспекции. Стиль работы вашего нового сотрудника должен соответствовать общему стилю работы, принятому в вашей организации. Например, человек, преуспевающий на работе за счет энергии и сил других сотрудников, не сможет быть эффективным в организации, где все работают самостоятельно. Проанализируйте стиль работы наиболее успешных сотрудников вашей организации, а затем ответьте на следующие вопросы.

**Какие из следующих характеристик наиболее точно описывают стиль работы необходимого вам кандидата? (Выберите не более 5 пунктов)**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Успешнее всего работает в команде                          | <input type="checkbox"/> Идет на риск                                    |
| <input type="checkbox"/> Успешнее всего работает самостоятельно                     | <input type="checkbox"/> Ценит себя выше других                          |
| <input type="checkbox"/> Принимает решения самостоятельно                           | <input type="checkbox"/> Ценит других выше себя                          |
| <input type="checkbox"/> Работает, не нуждаясь в руководстве                        | <input type="checkbox"/> В высшей степени организованный человек         |
| <input type="checkbox"/> Принимает руководящие указания для выполнения своей работы | <input type="checkbox"/> Полагается на интуицию                          |
| <input type="checkbox"/> Творчески подходит к решению проблем                       | <input type="checkbox"/> Считает свои навыки достаточными и эффективными |
| <input type="checkbox"/> Смело принимается за решение проблем                       | <input type="checkbox"/> Обладает хорошим чувством юмора                 |
| <input type="checkbox"/> Обдумывает проблемы, прежде чем решать их                  | И т.д.   |

### *Темперамент*

Успешная команда состоит из людей с разными темпераментами, причем отношение и стиль работы каждого из них должны дополнять соответствующие качества других. Подумайте о характерах ключевых сотрудников вашей организации. Какой темперамент может оказать наиболее благоприятное воздействие на вашу команду? Например, если инспекция состоит из очень энергичных людей, может понадобиться сотрудник, который сможет немного «опустить на землю» своих коллег. Какой тип личности сможет быть наиболее продуктивным в атмосфере, сложившейся в вашей организации? Каков индивидуальный стиль вашей организации, и какие черты характера ценятся выше всего?

**Какие из следующих характеристик описывают тип человека, которого вы бы хотели нанять на данную должность? (Отметьте не более 5 пунктов)**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Сдержанный                      | <input type="checkbox"/> Импульсивный               |
| <input type="checkbox"/> Разговорчивый                   | <input type="checkbox"/> Терпеливый                 |
| <input type="checkbox"/> Энергичный                      | <input type="checkbox"/> Задумчивый, рефлексивный   |
| <input type="checkbox"/> Замкнутый                       | <input type="checkbox"/> Активный, созидательный    |
| <input type="checkbox"/> Полный энтузиазма               | <input type="checkbox"/> Готовый принять помощь     |
| <input type="checkbox"/> Циничный                        | <input type="checkbox"/> Быстро принимающий решения |
| <input type="checkbox"/> Беспокойный, часто тревожащийся | <input type="checkbox"/> Творческий                 |
| <input type="checkbox"/> Спокойный, расслабленный        | <input type="checkbox"/> Толерантный                |
| <input type="checkbox"/> С верой в силу убеждения        | <input type="checkbox"/> Настойчивый                |
| <input type="checkbox"/> Напористый, самоуверенный       | <input type="checkbox"/> Толстокожий                |
| <input type="checkbox"/> Пассивный                       | <input type="checkbox"/> Упорный                    |
| <input type="checkbox"/> Тактичный                       | <input type="checkbox"/> Амбициозный                |
| <input type="checkbox"/> Стремящийся убеждать других     | <input type="checkbox"/> Лояльный                   |
| <input type="checkbox"/> Уверенный в себе                | <input type="checkbox"/> Эмоциональный              |
|  | Другие  |

## Навыки работы

Навыки работы – это те качества, которые необходимы человеку для выполнения своих повседневных функций – т. е. то, как именно он выполняет свои обязанности, решает проблемы, общается с коллегами и т. д. Подбор сотрудника, обладающего необходимыми навыками для каждой отдельной должности, – крайне важный элемент процедуры найма, так как он влияет на качество и характер его будущей работы, от продуктивности до потребности в руководстве. Проанализируйте перечень должностных обязанностей нового сотрудника и подумайте, какие навыки ему потребуются для их осуществления. Может оказаться, что вам покажутся необходимыми все перечисленные далее навыки, однако, ограничившись тремя наиболее приоритетными, вы сможете определить качества, которые действительно необходимы для успешного осуществления такой работы.

<b>Какие из следующих навыков работы необходимы кандидатам на данную должность? (Отметьте не более 3 пунктов)</b>	
<input type="checkbox"/> Хорошие навыки письменной речи <input type="checkbox"/> Хорошие навыки устной речи <input type="checkbox"/> Хорошие навыки восприятия информации <input type="checkbox"/> Хорошие коммуникативные навыки <input type="checkbox"/> Умение вести телефонные переговоры <input type="checkbox"/> Хорошие навыки управления проектами <input type="checkbox"/> Производит впечатление профессионала <input type="checkbox"/> Состоявшийся лидер <input type="checkbox"/> Состоявшийся менеджер <input type="checkbox"/> Способность успешно заключать сделки	<input type="checkbox"/> Внимание к деталям <input type="checkbox"/> Готовность брать на себя ответственность <input type="checkbox"/> Следование руководящим указаниям <input type="checkbox"/> Соблюдение установленных сроков <input type="checkbox"/> Способность генерировать идеи <input type="checkbox"/> Способность быстро находить решения <input type="checkbox"/> Способность мотивировать коллег <input type="checkbox"/> Способность быстро реализовать проекты <input type="checkbox"/> Способность доводить до конца собственные инициативы Другие навыки

Когда станет ясно, какой человек нужен, работа над созданием анкеты для кандидатов на соответствующую должность завершена. Этот документ поможет оценить соответствие различных кандидатов установленным критериям.

### *Анкета для кандидатов на должность*

В анкете будет представлено краткое описание должностных обязанностей, навыков работы и черт характера, которые необходимы для нанимаемого специалиста. Такой документ поможет определить, насколько полно соответствуют кандидаты на отдельные должности установленным для таких вакансий критериям.

Сразу по окончании собеседования с каждым кандидатом изучите свои записи и оцените соответствие этого человека основным критериям. В приложении к настоящему разделу, «Советы по проведению успешных собеседований», содержатся образцы вопросов, которые помогут выяснить у кандидатов необходимую информацию. После проведения собеседования со всеми кандидатами сравните анкеты и выберите того, кто наиболее полно соответствует вашим критериям.



**Вставка 2-4. Пример анкеты для кандидатов на должность****ИМЯ КАНДИДАТА:**

НАИМЕНОВАНИЕ ДОЛЖНОСТИ: Природоохранный инспектор

**ОПИСАНИЕ ДОЛЖНОСТНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ:**

Инспектирование промышленных объектов средних размеров.

**ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ:**

- Инспектирование технических аспектов деятельности предприятий;
- Составление актов о проверке и предписаний;
- Осуществление обратной связи с лицами, принимающими стратегические решения, в отношении юридической исполнимости требований;
- Участие в разработке и реализации инспекционных программ;
- Участие в разработке методической базы.

**ХАРАКТЕРИСТИКИ ДОЛЖНОСТИ:**

- Будет общаться непосредственно с предприятиями и представителями общественности;
- Может быть повышен в должности;
- Будет проходить программу профессиональной подготовки;
- Необходимы специальные навыки.

**ОЦЕНКА КАНДИДАТА**

(I - отлично; II - хорошо; III – удовлетворительно; IV – неудовлетворительно)

<b>Опыт работы и образование</b>				
Опыт работы в аналогичной должности	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Имеет необходимые профессиональные ресурсы/связи	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Имеет начальное профессиональное/высшее образование	<input type="checkbox"/> Да		<input type="checkbox"/> Нет	
<b>Стиль работы</b>				
Успешнее всего работает в команде	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Демонстрирует творческий подход к решению проблем	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Обдумывает проблемы, прежде чем решать их	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Организованный и собранный человек	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Полагается на интуицию	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
<b>Темперамент</b>				
Полон энтузиазма	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Тактичен	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Активен (созидатель)	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Готов принять помощь	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Настойчив	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
<b>Рабочие навыки</b>				
Хорошие коммуникативные навыки	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Производит впечатление профессионала	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Внимательность к деталям	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV
Комментарии				

Помните, что успешная процедура отбора и найма сотрудников зачастую зависит от вашей способности к компромиссу. Вряд ли можно надеяться на то, что кто-либо из кандидатов будет соответствовать всем критериям без исключения. Вы должны быть готовы пойти на компромисс в отдельных аспектах, если в остальных аспектах кандидат полностью соответствует определенным вами критериям. Помните также, что процедура отбора кандидатов не обходится без определенной степени субъективности – иногда просто необходимо доверять своей интуиции. Хотя вы и не нанимаете сотрудника для того, чтобы он впоследствии стал вашим другом, нужно помнить, что вы будете общаться с ним регулярно, поэтому имеет смысл подбирать симпатичных вам людей. Если кандидат – пусть даже идеальный во всех отношениях – вызывает вашу антипатию во время собеседования, это явный признак возможности возникновения конфликтов или напряженных отношений в будущем.

### 2.4.3 Успешное проведение собеседований

Крайне важно понимать тонкости процесса проведения собеседований и использовать эту процедуру для выявления наиболее квалифицированных кандидатов на должности в вашей инспекции. Навыки эффективного проведения собеседований сходны со многими другими навыками эффективного межличностного общения – это умение задавать правильные вопросы, внимательно выслушивать ответы, а также вызывать кандидатов на откровенный разговор об их способностях и отношении к работе. Положительным фактором является то, что кандидаты, как правило, сами predisposed к откровенному рассказу о себе, поэтому задача интервьюера состоит только в том, чтобы правильно сформулировать вопросы, направленные на выяснение необходимой для принятия решения о найме информации (примеры таких вопросов представлены в Приложении 2-5). Воспользуйтесь приведенными ниже советами для развития ваших навыков проведения собеседований:

- **Задайте правильный темп беседы:** Используйте первые вопросы для того, чтобы укрепить кандидата на должность и задать тон всего последующего интервью. В этом могут помочь вопросы относительно предыдущего опыта работы кандидата.
- **Слушайте больше, говорите меньше:** Если вы говорите на протяжении более чем 20% времени собеседования, значит, вы не даете кандидату возможности рассказать о себе самому. Целью собеседования является получение информации, которая поможет вам принять решение о найме кандидата на основе его ответов на ваши вопросы. Поэтому необходимо внимательно и без спешки выслушивать ответы кандидата.
- **Составьте график проведения собеседований:** Внесите собеседования в график своей работы и относитесь к ним так же, как и к другим деловым встречам. Сделайте все, чтобы обеспечить максимум внимания кандидату – приведите в порядок рабочий стол, отключите телефон, закройте дверь, а также скажите сотрудникам, что вы не хотите, чтобы вас беспокоили.
- **Задавайте вопросы, предполагающие развернутые ответы:** Избегайте вопросов, ответы на которые могут быть ограничены словами «да» и «нет». Формулируйте вопросы таким образом, чтобы стимулировать кандидатов к рассказу о себе. Выслушивайте ответы и задавайте дополнительные вопросы, например «Почему, на ваш взгляд, это важно?» или «И как вам это удалось?». Если вам требуется дополнительная информация, попросите кандидата предоставить ее.
- **Задавайте вопросы до того, как описывать должностные обязанности:** Подумайте, стоит ли давать кандидату подробное описание его будущих должностных обязанностей в самом начале интервью. Сообразительный человек будет отталкиваться от такого – описания и станет формулировать свои ответы на основе того, что, по его

мнению, вам бы хотелось услышать. Задав множество вопросов еще до обсуждения должности, вы заставите кандидата отвечать более искренне. С другой стороны, такие вопросы могут быть менее целенаправленными, что потребует больше дополнительных вопросов с вашей стороны, чем если бы вы предоставили кандидату подробную информацию с самого начала.

- **Не ограничивайтесь стандартными вопросами:** Всем известны типичные вопросы, задаваемые во время собеседования: «В каком качестве вы видите себя через пять лет?» «Каковы ваши сильные и слабые стороны?» «Расскажите о себе...» Проблема с такими вопросами состоит в том, что кандидаты наверняка подготовились к ним. В таком случае ответы на вопросы будут «искусственными», хотя более искренние ответы и можно получить, задавая дополнительные, более подробные вопросы на основе того, что вы услышали. Помимо стандартных, задавайте такие сложные вопросы, которые заставят кандидата задуматься и объективно оценить свои сильные стороны и недостатки. Например, так называемые «основанные на сценарии» вопросы, когда вы просите кандидата отреагировать на типичную рабочую ситуацию, помогут вам получить более ясную картину способностей кандидата.
- **Рассмотрите возможность проведения двухэтапного собеседования:** Используйте первый этап для определения двух или трех наиболее подходящих кандидатур на вакантную должность. Затем проведите второй этап собеседования, направленный на определение лучшего кандидата. Второй этап может проводиться сотрудниками, которые в будущем будут наиболее тесно общаться с новым сотрудником. Их вклад в процедуру приема на работу крайне важен.
- **Узнайте, какие вопросы вы не имеете права задавать:** В некоторых странах существуют законодательные ограничения в отношении вопросов, задаваемых в ходе собеседования. Как правило, такими запрещенными вопросами признаются те, ответы на которые допускают возможность дискриминации потенциального сотрудника. Зачастую они связаны с информацией, не имеющей отношения к работе, например, с возрастом, расовой принадлежностью, семейным положением или физическими недостатками. При этом отсутствие намерения дискриминировать потенциального сотрудника вовсе не является оправданием для использования таких вопросов. Кроме того, даже если кандидат добровольно предоставляет такого рода информацию в ходе собеседования, интервьюер обязан заявить, что такая информация к делу не относится, и перейти к другой теме. Большинство «запрещенных» вопросов не касаются будущей работы, поэтому удержаться в рамках законности можно, задавая исключительно вопросы на профессиональные темы.

Вот некоторые из вопросов, которые могут быть запрещены законодательством:

- Сколько вам лет?
- Вы женаты/замужем?
- Планируете ли вы заводить ребенка в ближайшем будущем?
- Могу я узнать вашу девичью фамилию?
- Какова ваша сексуальная ориентация?
- К какому вероисповеданию вы принадлежите?
- Каковы ваши политические предпочтения?

- Какую социальную жизнь вы ведете?
- Являетесь ли вы инвалидом? Есть ли у вас проблемы со здоровьем?
- Требовали ли вы ранее каких-либо пособий или компенсаций?

Резюме кандидата или текст заявления о приеме на работу редко дают возможность увидеть полную картину того, насколько он подходит для работы в вашей инспекции. Успешная процедура оценки и найма кандидатов зачастую в высокой степени субъективна, поскольку оценивать следует не только навыки претендентов на должность, но их отношение к работе, стиль работы и мотивацию. А эти аспекты можно оценить только в ходе собеседования.

#### 2.4.4 Управление компетенциями

**Управление компетенциями – это способ развития навыков сотрудников организации.** Этот инструмент может помочь руководству достичь поставленных организацией целей. Во-первых, этот инструмент позволяет выявить сильные стороны сотрудников организации на всех ее уровнях. Затем, посредством управления компетенциями, можно добиться укрепления позитивных квалификационных характеристик (личных и профессиональных навыков) персонала, и – когда это соответствует работе, выполняемой в настоящее время или планируемой к выполнению в будущем, – развить те навыки, которыми сотрудники организации обладают в недостаточной степени.

Управление компетенциями – это аспект управления организацией, который будет в не меньшей степени интересен и самим сотрудникам: развитие навыков может способствовать более эффективному и приятному для них процессу выполнения ежедневной работы, сотрудники получают больше возможностей для демонстрации своих достоинств руководству, что может повысить их шансы на перевод на другую работу внутри организации или повышение в должности. Кроме того, повысится ценность сотрудника на рынке труда, благодаря повышению уровня его профессионализма (хотя, естественно, уход инспекторов с работы после развития их профессиональных навыков отнюдь не является целью управления компетенциями).

В результате будет достигнуто соответствие между навыками сотрудников с одной стороны и потребностями организации с другой. Такое положение вещей будет способствовать улучшению атмосферы в организации, поскольку сотрудники будут цениться за их достоинства и за то, что наиболее присуще каждому из них, как личности. Однако сами сотрудники, как правило, не в состоянии внедрить систему управления компетенциями в своей организации. Это задача руководства, при выполнении которой могут учитываться пожелания сотрудников.

Управление компетенциями позволит достичь наилучших результатов в ситуации, когда люди готовы открыться по отношению к самим себе и по отношению к своим коллегам. Показывая своим коллегам и руководству свои сильные стороны и демонстрируя те свои характеристики, которые нуждаются в совершенствовании, они не должны бояться неблагоприятных для себя последствий. Как правило, руководителям следует взять на себя инициативу в использовании управления компетенциями в качестве инструмента развития своих собственных навыков: они должны стать первыми, кто раскроется перед своими коллегами и сотрудниками. Они должны подавать остальным пример.

Другим подходом к решению проблемы может стать поиск волонтеров на всех уровнях организации для запуска пилотного проекта в области апробации управления компетенциями. Таким образом новая система может заслужить доверие всех сотрудников организации, хотя следует предусматривать возможность того, что некоторые сотрудники останутся новой системой недовольны.

В отдельных случаях может оказаться, что организация нуждается в таких навыках, которые определенный сотрудник не может обеспечить в принципе. Такая ситуация, как это ни грустно сознавать, не принесет позитивных результатов ни организации, ни ее сотруднику. Она, например, может привести всех участников процесса к выводу о том, что единственным благоприятным выходом для обеих сторон является переход сотрудника на другую работу.

### ***Профили компетенций***

Профили компетенций используются для описания компетенций, необходимых для каждой отдельной должности в организации. Эти профили должны соответствовать миссии и задачам организации. Это важный аспект, так как требовать от сотрудников инспекции, например, умения сносно играть на фортепиано, а не наблюдательности и наличия навыков межличностного общения, просто бессмысленно. Необходимо, чтобы вместе взятые все должности в рамках организации (описанные в должностных инструкциях) соответствовали необходимым компетенциям, как в качественном, так и в количественном отношении. При отсутствии такого соответствия организации будет очень трудно, если вообще возможно, реализовать свои задачи.

После разработки профилей компетенции они используются не только для управления компетенциями. Они также создают логическую основу для отбора и найма новых сотрудников и для разработки общих программ подготовки. Кроме того, они могут использоваться в качестве инструментов оценки эффективности деятельности сотрудников организации, включая решения о повышении в должности и увеличения оплаты труда.

Профили компетенций предоставляют много возможностей в плане управления и развития. Они четко указывают на то, что организация ожидает от каждого из своих сотрудников, выполняющих определенные функции. Кроме того, они являются инструментом индивидуального развития. Сотрудники организации могут сравнивать свои навыки с навыками, указанными в профиле: «По каким пунктам я все еще не соответствую профилю?» и «В чем я превосхожу требования профиля?».

Наборы компетенций зависят от задач и полномочий отдельной организации. В качестве примера представлен перечень компетенций некой гипотетической организации. В ней используются следующие компетенции:

#### **– Взаимодействие сотрудников и руководство**

1. Коммуникация
2. Совместная работа
3. Мотивирование сотрудников
4. Развитие навыков обучения
5. Убеждение
6. Принятие решений
7. Делегирование

– **Презентационные навыки и профессиональная атмосфера**

1. Ориентация на клиента
2. Инициативность
3. Сетевое взаимодействие
4. Восприимчивость
5. Нацеленность на результаты
6. Осторожность в поступках

– **Личная эффективность**

7. Аналитические навыки
8. Гибкость в действиях
9. Умение справляться со стрессом
10. Видение конечных целей
11. Решение проблем
12. Планирование и организация

В Приложении 2-6 представлено полное описание этих девятнадцати компетенций, включая пример их использования в рамках профилей компетенций для каждой отдельной должности. Естественно, каждая организация должна очень тщательно продумывать описание необходимых ей компетенций. **Настоящую главу и приложения следует рассматривать исключительно в качестве примеров.** Крайне важно продумать собственное описание необходимых компетенций и разработать методы их использования. Каждый сотрудник организации, включая руководство, будет иметь свой профиль компетенций, состоящий из ряда (ключевых) компетенций, которые являются необходимыми для внесения сотрудником своего вклада в процесс достижения стоящих перед организацией задач.

***Оценка компетенций***

Для определения соответствия навыков сотрудника отвечающему его должности профилю компетенций, а также возможности усовершенствования этих навыков, необходимо разработать систему оценки. В организациях оценка зачастую является крайне субъективной и осуществляется менеджерами в отношении подчиненных. Субъективность в определенной степени неизбежна, но ситуации, в которой только менеджеры имеют возможность оценивать своих сотрудников, следует избегать.

Повысить объективность системы оценки можно, применяя метод интер-субъективности. Это означает, что какая-либо ситуация, а в случае с управлением компетенциями – соответствие навыков и компетенций сотрудника принятому для его должности профилю компетенций – оценивается несколькими людьми независимо друг от друга. Такими людьми могут быть менеджеры, коллеги, и (что очень важно) сам оцениваемый сотрудник организации. Проведение таких независимых оценок может быть запланировано и в целом должно управляться самим оцениваемым сотрудником. Ему принадлежит право сравнения заключений и выявления аналогичных суждений. Очевидно, что такие заключения вовсе не будут являться результатами научного анализа. Они и не должны быть таковыми. Они предназначены для предоставления сотруднику организации информации, при помощи которой он может оценить свой собственный уровень навыков. В чем он силен, какие из его навыков следует (продолжать) развивать? Пример набора форм, которые могут использоваться для проведения оценки, представлены в Приложении 2-7, где, в частности, содержатся и формы для оценки четырех из девяти ключевых компетенций «менеджера среднего звена», перечисленных выше.



**Полученная в ходе проведения оценки компетенций сотрудника информация не характеризует такие компетенции как в целом хорошие или плохие.** Управление компетенциями связано исключительно с функциями, которые (в настоящее время) выполняет должностное лицо организации. Сотрудник может обладать очень сильными компетенциями, которые, однако, могут быть совершенно бесполезными для его должности. Например, он может быть эффективным участником дебатов, но если его обязанности заключаются в проведении точных лабораторных анализов, такая компетенция вряд ли ему пригодится.

С другой стороны, сотрудники могут демонстрировать такие компетенции, который препятствуют эффективному исполнению ими своих должностных обязанностей, хотя они стали бы для них серьезным преимуществом, работай они в другой должности. Например, сотрудник может быть аккуратным исполнителем, характеризующимся большим вниманием к деталям. Такая компетенция может оказаться крайне полезной для, скажем, ученого или исследователя, работающего в лаборатории, но разработчику стратегии или менеджеру высшего звена, которые должны концентрироваться на основных тенденциях развития ситуации, такая компетенция будет лишь мешать.

Опыт использования управления компетенциями показывает, что, как правило, такие мероприятия не приносят слишком неожиданных результатов для оцениваемых сотрудников организаций. Они зачастую знают или даже признают свои достоинства и недостатки в определенных ситуациях. Однако на основе полученной информации и сделанных выводов сотрудник может разработать **план индивидуального развития**. Сотрудник также может составить предложение в отношении развития своих компетенций и обсудить его с руководством. Такой план может (или должен) включать, например, временной график, перечень подлежащих развитию навыков, просьбу о предоставлении консультаций и, конечно, описание результатов, которые сотрудник планирует достичь.

Организация должна быть готова к этому и обеспечивать максимальные возможности для реализации таких персональных планов. Это потребует значительных средств на обеспечение профессиональной подготовки. Это может вызвать необходимость установления соответствующих приоритетов. Это может повлиять на сроки выполнения персональных планов развития. Однако в случае необходимости обеспечения программы подготовки для развития у сотрудника определенных навыков, организация несет ответственность за обеспечение такой программы подготовки и, таким образом, обеспечивает возможность для развития соответствующих навыков. Персональные планы развития должны, как правило, являться элементом общей программы подготовки сотрудников организации, для реализации которой потребуются определенные средства и установление приоритетов.

#### 2.4.5 Структурированный подход к профессиональной подготовке инспекторов

Профессиональная подготовка руководства и сотрудников инспекций является непременным условием повышения эффективности и результативности. Инспекции должны обеспечивать как базовую подготовку, так и повышение квалификации с целью усовершенствовать их навыки, знания и (в некоторых случаях) отношение к работе.

Зачастую такая подготовка осуществляется от случая к случаю. Конечно, это может быть интересно и даже может отвечать запросам сотрудников. Однако вопрос состоит в том, отвечает ли такого рода обучение реальным потребностям инспекции. Что должны знать и уметь инспекторы, чтобы качественно выполнять свою работу? В данном разделе представлена информация о том, как обеспечить более структурированный подход к обучению, основанный на четкой программе.



Чтобы эффективно использовать время сотрудников и средства инспекции, необходимо в первую очередь разработать **программу обучения**. Такая программа должна описывать курс обучения каждого сотрудника и инспекции в целом, а также отдавать приоритет реальным потребностям в области обучения. Таким образом, профессиональная подготовка будет связана с программой контрольно-надзорной деятельности инспекции, а также с имеющимися ресурсами. Программа должна обеспечить компетентность инспекторов в выполнении всех возложенных на них обязанностей, а также поддержание их профессиональных навыков на должном уровне.

Процесс обучения должен быть нацелен на выполнение **двух задач: подготовка новых инспекторов и повышение квалификации уже работающих сотрудников**. Можно выделить шесть основных элементов данного процесса:

- 1) **Четкое определение компетенций:** Описание способностей и навыков, которыми должны обладать инспекторы для работы с наибольшей эффективностью.
- 2) **Планы индивидуального развития:** Определение необходимых инспектору навыков, а также план и программа их усвоения, которые должны составляться на основе оценки настоящего уровня компетенции того или иного сотрудника и планов руководства по привлечению его к определенному виду деятельности. Такие программы должны составляться для всех новых инспекторов и постоянно пересматриваться с целью повышения их квалификации.
- 3) **Обучение:** Предоставление возможностей обучения, а именно, проведение регулярных занятий, возможно с отрывом от производства.
- 4) **Плановая профессиональная практика:** Обучение профессии на практике под руководством менеджера или более опытного коллеги.
- 5) **Оценка:** Оценка уровня компетенции с целью определить, имел ли место процесс обучения и был ли он эффективен (см. предыдущий раздел по управлению компетенциями). Такую оценку можно проводить на постоянной основе в рамках регулярной проверки эффективности работы сотрудников и разрабатывать на ее базе планы дальнейшего индивидуального развития.
- 6) **Управление программой обучения:** Официальные механизмы, при помощи которых руководящие органы регулирования обеспечивают полное и качественное выполнение всех необходимых элементов обучения.

### ***Компетенции, которые необходимо развивать***

В разделе 2.4.4 были описаны общие сферы компетенции. Что касается «Профиля инспектора», то в него входят такие компетенции, как:

- **Индивидуальные компетенции**, необходимые любому инспектору. (Многие из них изначально присущи людям, наиболее подходящим на должность инспектора, и часто тесно связаны с требуемыми общими компетенциями.)
- **Технические компетенции, связанные с выполнением конкретных функций.** Технические компетенции связаны с выполнением обязанностей по «проведению проверок и обеспечению соблюдения нормативных требований» в типичной природоохранной инспекции. Их можно подразделить на следующие категории:

- **Основные компетенции**, необходимые всем инспекторам природоохранных инспекций. Области компетенции, связанные с выполнением функций типичной инспекции общего характера, занимающейся проверками и правоприменением.
- **Специальные компетенции** необходимы инспекторам, выполняющим определенные задачи в рамках проведения проверок и содействия правоприменению.

Для наибольшей эффективности в работе, в дополнение к личным качествам и компетенциям, инспектору необходимы определенные технические знания, навыки и опыт. Конкретные требования в этой сфере зависят от обязанностей, возложенных на того или иного инспектора. А они, в свою очередь, зависят от функций, выполняемых той или иной инспекцией, от организации ее работы и управления ею. В случае природоохранного регулирования, однако, основные обязанности инспектора будут связаны с проведением проверок и обеспечением соблюдения нормативных требований, но знания и опыт, полученные на этой работе, позволят ему вносить эффективный вклад и в другие мероприятия цикла регулирования.

**Основные компетенции** необходимы всем инспекторам природоохранной инспекции. Они представляют собой необходимые знания и понимание роли природоохранного регулирования. На этом фундаменте можно развивать более конкретные навыки, требуемые для выполнения тех или иных задач. Что касается **компетенций, связанных с конкретными функциями**, здесь все зависит от роли, отведенной каждому инспектору. Говоря о данном наборе инструментов, мы имеем в виду функцию «проведения проверок и обеспечению соблюдения нормативных требований». А такие функции как, например, оценка заявок на выдачу разрешений или их составление, могут потребовать несколько иной квалификации. **Специальные компетенции** требуются тем инспекторам, которые являются экспертами в той или иной области деятельности регулирующего органа, или тем, кто должен выполнять определенные задачи, требующие углубленных знаний.

Набор компетенций, требуемый от отдельных инспекторов, может несколько отличаться от одного органа природоохранного контроля к другому. Все зависит от организации деятельности инспекции и от степени использования групповой работы. Там, где инспекторы работают в группах, основным требованием является обеспечение полного набора компетенций в группе в целом и эффективность управления ее деятельностью.

### **Основные компетенции**

Основные компетенции включают общие знания, связанные с осуществлением большинства видов деятельности в сфере природоохранного регулирования, в том числе:

- **Природоохранное законодательство:** Общее знание законодательства, касающегося функций инспекции, и нормативных основ ее обязанностей и полномочий.
- **Контроль загрязнения и принципы регулирования:** Понимание политики регулирования, лежащей в основе деятельности инспекции по предотвращению загрязнения и контролю над ним, а также по применению санкций в случае нарушений закона.
- **Правовые процедуры:** Понимание правовой процедуры, применяемой в случае нарушения природоохранных требований. При необходимости прибегнуть к судебному разбирательству, инспектор должен быть подготовлен к сбору доказательств и их представлению в суде.
- **Научные и технические принципы:** Базовые знания в области поведения загрязняющих веществ в окружающей среде, а также их выявления и измерения уровня содержания. Это может также включать понимание химических технологий потенциально загрязняющих производственных процессов, механизмов борьбы с загрязнением при

их использовании и принципов работы электрических и электронных приборов и оборудования, используемых в системах контроля и мониторинга.

- **Оценка рисков:** Этот аспект граничит со специальными знаниями, но инспектору желательно иметь общее понимание связей между источниками опасных веществ, путями их распространения в окружающей среде, наиболее уязвимыми элементами среды и потенциальными рисками, в том числе для безопасности населения и здоровья работников.
- **Управление природоохранной деятельностью:** Понимание общих принципов и логики систем управления природоохранной деятельностью, от оценки воздействия на окружающую среду, через выработку природоохранной политики, определение ее целей и задач и управление их осуществлением (например, посредством планирования и определения приоритетов инспекционной деятельности, разработки стратегий проведения проверок и содействия правоприменению), к составлению отчетов о результатах и определению областей деятельности, нуждающихся в дальнейших улучшениях.
- **Методы проведения проверок:** Инспекторы в своей деятельности должны прибегать к использованию целого ряда технических приемов для получения информации и содействия соблюдению природоохранных норм. Профессиональная подготовка в области коммуникации и ведения переговоров, а также техники сбора информации и ведения наблюдений может помочь в овладении такими приемами.
- **Руководство рабочими группами:** Такая подготовка необходима руководителям рабочих групп и должна включать знания или опыт в области организации и управления многофункциональными группами, финансовыми и другими ресурсами, и т. д.

### ***Компетенции, связанные с проведением проверок и правоприменением***

Данный набор компетенций касается основных обязанностей инспектора при любом режиме природоохранного регулирования. Хотя детальная спецификация должна быть приспособлена к каждому конкретному случаю, к политике и целям той или иной инспекции, основные ее элементы неизменны. Эти базовые компетенции таковы:

- **Оценка ситуации на объектах и консультирование их сотрудников в области соблюдения природоохранных требований:** Оценка ситуации на предприятиях, чья деятельность подпадает под действие природоохранного законодательства, норм или соглашений, путем контактов с их сотрудниками и их информирования о соответствующих юридических требованиях и о подготовке и подаче заявок на получение разрешений.
- **Оценка заявок и выдача разрешений (если это входит в функции инспектора):** Проверка и оценка содержания заявки на получение разрешения, уточнение условий разрешения, определение программ усовершенствования или изменения производственного процесса и программы внутреннего мониторинга производственного процесса оператором. Эта работа также включает в себя все административные мероприятия, в том числе общественные консультации, связанные с подготовкой и выдачей разрешения.
- **Обеспечение соблюдения законодательства и выполнения природоохранных задач:** Знание новых технологий, а также коммерческих и экономических аспектов деятельности того или иного сектора промышленности с целью оказания помощи предприятиям в процессе проведения постоянных улучшений и регулярного пересмотра условий дей-

ствующих разрешений. Сюда также входит проведение проверок на предприятиях и оценка выбросов на предмет соответствия требованиям разрешения, а также расследование случаев нарушения закона и рассмотрение поступивших жалоб. Эта работа включает изучение учетной и другой документации предприятия, а также отчетов по природоохранной деятельности на предприятии и опасным отходам.

- **Осуществление официальных действий по обеспечению правоприменения:** Обнаружение несоблюдения природоохранных норм влечет за собой различные официальные предупреждения, от простого письма, требующего тех или иных усовершенствований производства, до запрета на продолжение определенных производственных процессов в случае серьезной опасности для окружающей среды. Когда дело доходит до судебного разбирательства, может возникнуть необходимость в сборе доказательств нарушения законодательства и их представлении в суде.
- **Срочные меры:** Когда принятие чрезвычайных мер входит в сферу компетенции инспектора, он должен быть в состоянии обеспечить контроль над источником опасности, защиту населения и окружающей среды и информирование общественности. Далее от инспектора требуется обеспечить ликвидацию последствий чрезвычайной ситуации, принять меры к тому, чтобы из этого опыта были извлечены соответствующие уроки во избежание повторного бедствия, и наложить соответствующие правовые санкции.
- **Мониторинг выбросов и оценка их воздействия на окружающую среду:** Сюда входит планирование программы по мониторингу выбросов и состояния окружающей среды, анализ ее результатов и оценка воздействия на окружающую среду. Дальнейшие мероприятия включают проверку того, выполняются ли природоохранные цели и задачи в рамках существующих разрешений или существует необходимость в их пересмотре.
- **Выступления от лица регулирующего органа перед общественностью, местными властями и другими организациями:** В ситуациях, когда необходимо вовлечение различных заинтересованных сторон, их консультирование или информирование о ситуации или авариях на предприятиях, находящихся под контролем инспекции, инспекторы должны быть в состоянии рассказать о рассматриваемых событиях, о предполагаемых действиях инспекции и о том, как другие заинтересованные стороны могут заявить о своих проблемах, и какие меры будут приняты в этой связи.
- **Вклад в разработку и постоянное совершенствование политики и деятельности по регулированию:** При необходимости инспектор, обладающий опытом участия в вышеперечисленных видах деятельности, может направлять информацию в органы, ответственные за выработку законодательства, политики регулирования и его процедур с целью их усовершенствования. Здесь речь также идет об обмене опытом и знаниями с другими инспекторами и специалистами.

### ***Специальные компетенции***

Данные компетенции охватывают специальные области знания или особые навыки, необходимые инспектору для эффективного выполнения своих обязанностей. Развитие таких компетенций и их поддержание на должном уровне обычно происходит следующим образом: инспекторы, обладающие специальными знаниями, делятся ими с коллегами, обладающими более общей квалификацией. Какие именно специалисты необходимы той или иной инспекции, зависит от круга ее обязанностей, но обычно требуются специальные компетенции в следующих областях:

- Отбор и анализ образцов специфических загрязняющих веществ (например, диоксинов);
- Характеристика и моделирование движения подземных вод;
- Моделирование распространения загрязняющих веществ в атмосфере и водной/морской среде;
- Оценка рисков;
- Определение причин, приведших к экологическому ущербу;
- Знание основных промышленных процессов и связанных с ними технологий уменьшения ущерба окружающей среде;
- Знание современных методов непрерывного мониторинга их применения;
- Рекультивация загрязненных участков земли;
- Составление и выдача комплексных разрешений;
- Подача судебных исков на нарушителей;
- Управление научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельностью (НИОКР).

#### ***Аккредитация инспекторов***

Каждая инспекция также должна будет решить, нужна ли официальная аккредитация инспекторов для проведения проверок. Решение будет основываться на правовом или организационном статусе инспекции. Если аккредитация необходима, потребуются четко определить уровень компетенции инспекторов и механизм его достижения, поддержания и проверки.

Детальное описание необходимых компетенций, приведенных выше, зависит от полномочий инспекции и используемого в ней подхода к регулированию. В контексте выбранного подхода, детальный набор компетенций будет зависеть от того, какая политика проводится инспекцией: традиционная политика с упором на меры контроля («ориентированная на процесс») или политика, делающая акцент на консультационные аспекты («ориентированная на результат»). Во втором случае, инспекторы должны быть более компетентны в вопросах воздействия выбросов на окружающую среду, постановки целей и задач природоохранной деятельности и систем природоохранного управления. При традиционном подходе, большее внимание, скорее всего, будет уделяться углубленным знаниям в области тех или иных процессов, деятельности предприятий и контроля над используемыми технологиями, переработки отходов и очистки сточных вод и т. д. Однако в любом случае программы подготовки сотрудников природоохранных инспекций с типичным набором функций должны включать в себя дисциплины, представленные во Вставке 2-5. Программы разработаны для отдельных секторов охраны окружающей среды, однако их можно применять и при комплексном подходе.

**Вставка 2-5. Предметы, которые необходимо включить в программы подготовки кадров****Качество воздуха**

- Разработка и применение стратегии управления качеством воздуха
- Обеспечение соблюдения норм качества атмосферного воздуха
- Разработка условий и лимитов выбросов в атмосферу
- Мониторинг и оценка качества атмосферного воздуха
- Подготовка планов мер, принимаемых в случае превышения разрешенных показателей по выбросам в атмосферу
- Создание системы уведомления об аварийных ситуациях
- Проведение общенациональной инвентаризации веществ, выбрасываемых в атмосферу
- Осуществление постепенного вывода из употребления веществ, разрушающих озоновый слой
- Ведение базы данных о выбросах парниковых газов и подготовка национальной программы их снижения в рамках Конвенции об изменении климата

**Качество воды**

- Разработка методов определения целей и задач контроля качества воды
- Создание программ поддержания качества воды и управления рисками
- Создание программ по снижению сбросов в водную среду
- Разработка технических норм и правил деятельности с целью достижения поставленных задач в области качества поверхностных и подземных вод
- Сокращение загрязнения морской среды
- Разработка и введение предельно допустимых сбросов
- Определение условий выдачи разрешений на сброс сточных вод
- Поддержание базы данных о сбросах в водную среду
- Уведомление водоочистных сооружений о потенциальных авариях
- Обеспечение соблюдения требований к контролю выбросов приоритетных химических веществ

**Твердые отходы**

- Проверка обладателей разрешений и оценка кандидатов на их получение
- Подготовка технических норм и правил деятельности в области управления отходами
- Определение условий выдачи разрешений на деятельность по управлению отходами
- Определение ответственности производителя и схемы проверки соблюдения норм сбора и переработки определенных видов отходов
- Контроль над трансграничным передвижением отходов
- Вопросы отчетности по администрированию отходов

**Контроль загрязнения и управление рисками на крупных промышленных объектах**

- Знание наилучших имеющихся технологий для основных производственных процессов
- Выявление объектов повышенного риска с точки зрения серьезных аварийных ситуаций
- Постоянный пересмотр планов действий в чрезвычайных ситуациях
- Создание системы инспекционной деятельности, связанной с повышенным риском аварий
- Разработка мер реагирования на крупные аварии

#### **Охрана природы**

- Разработка политики и основных директив
- Определение объектов и видов, нуждающихся в особой защите
- Разработка природоохранных планов и мероприятий
- Осуществление планов и программ
- Выдача лицензий на импорт и экспорт охраняемых видов животных и растений
- Контроль над ведением деятельности на охраняемых территориях
- Разработка методов охраны природных объектов и видов организмов
- Сбор данных и составление отчетов

#### **Межсекторальные вопросы**

- Лицензирование и инспектирование предприятий
- Мониторинг, сбор образцов и анализ
- Переговоры об условиях самомониторинга
- Правоприменительные действия в случае несоблюдения нормативных требований
- Лицензирование, инспектирование, мониторинг, сбор данных и составление отчетов по деятельности, связанной с ГМО
- Обеспечение доступа общественности к природоохранной информации
- Оценка воздействия на окружающую среду
- Принципы и аудит систем управления природоохранной деятельностью
- Личные планы профессионального развития инспекторов

*Источник: UNEP (2004), Reference Handbook on Environmental Compliance and Enforcement in the Mediterranean Region.*

Предоставление времени на обучение зависит от имеющихся у инспекторов знаний и навыков, а также от сложности процесса, который они регулируют. Оно также зависит от уровня технического развития процессов и изменений в правилах и нормах. План индивидуального развития инспектора призван ликвидировать разрыв между компетенциями, имеющимися у инспектора в настоящий момент, и компетенциями, необходимыми для наиболее эффективного выполнения возложенных на него обязанностей.

Поэтому, в дополнение к общему подготовительному обучению и производственной практике, контрольно-надзорный орган, обладающий достаточными ресурсами, должен предусмотреть 6-7 недель повышения квалификации в год в течение двух лет для начинающих работать в сфере инспектирования базовых процессов и дополнительные 2-3 недели для тех, кто занимается более специальными или сложными процессами. Опытным инспекторам, которые нуждаются в ознакомлении с новыми технологиями и законами, достаточно предоставить на обучение 5-10 дней в год, в зависимости от объема произошедших изменений.

#### ***Плановая профессиональная практика и обучение***

В первую очередь, проведение процесса обучения нуждается в определении наилучшего метода развития компетенций. Некоторым больше подойдет плановая профессиональная практика, т. е. обучение на рабочем месте, а другим – структурированный курс обучения или семинары.



**Плановая профессиональная практика** предполагает, что инспекторы и их руководители должны найти возможность для того, чтобы инспекторы работали именно над вопросами, указанными в их Планах индивидуального развития. Задача руководителей также состоит в том, чтобы уделять достаточно времени оказанию помощи обучающимся сотрудникам с целью достижения ими удовлетворительного уровня компетенции. Если они не смогут найти необходимого для этого времени, им придется поручить наставничество самым опытным сотрудникам. Обычно обучение в процессе работы – это прогрессивное овладение навыками и знаниями, с использованием, в первую очередь, элемента демонстрации, или «показа как надо работать на практике», а затем наставничества и консультирования в течение необходимого периода времени. Ответственным за выбор компетенций, нуждающихся в развитии, и последовательности проведения наставнической работы обычно является соответствующий руководитель или «специалист по оценке компетенций сотрудников». Его решения должны основываться на способностях каждого кандидата на обучение к усвоению тех или иных знаний и навыков и на других факторах, например, количестве сотрудников, проходящих сходный курс повышения квалификации в одно и то же время.

**Подготовка путем проведения курсов и семинаров** может служить основой передачи базовых навыков и знаний начинающим инспекторам. Такое вводное обучение включает передачу инспекторам практической информации об органе регулирования и его системе делопроизводства, финансирования и управления, а также основных технических знаний о природоохранном законодательстве, контроле за загрязнением и принципах регулирования, юридических процедурах и т. д.

Дальнейшие курсы и семинары будут посвящены специфическим вопросам, которые необходимо рассмотреть с целью профессионального развития. Подобные курсы могут подойти как начинающим, так и опытным инспекторам. Начинающим инспекторам такая подготовка необходима с целью развития их основных компетенций и усвоения набора технических навыков, требуемых для выполнения возложенных на них задач. Что касается опытных инспекторов, им может понадобиться овладеть новыми знаниями и навыками в связи с новыми обязанностями или в рамках поддержания и обновления имеющихся навыков. Поэтому при составлении программ подготовки необходимо проводить различие между:

- Базовой технической подготовкой новых инспекторов;
- Более продвинутым техническим обучением инспекторов, задействованных в сложных процессах, например, в проверках на крупных промышленных предприятиях;
- Специальным обучением экспертов;
- Плановым повышением квалификации сотрудников, а также поддержанием и обновлением имеющихся знаний и навыков.

Можно использовать различные методы проведения подобных курсов и семинаров. Их могут организовывать и проводить в инспекции сами сотрудники регулирующего органа или приглашенные специалисты. В случае территориальной инспекции, это можно делать на местном уровне или на центральном (национальном) уровне. Также можно организовывать и проводить курсы и семинары вне инспекции, силами университетов, научных учреждений, промышленных предприятий или ассоциаций. Еще одним методом, являющимся промежуточным между плановой профессиональной практикой и курсами вне инспекции, является командирование сотрудников для получения опыта в другую инспекцию или на промышленное предприятие.

Поэтому детальная разработка общей программы подготовки и повышения квалификации находится на усмотрении каждой инспекции и в большой степени зависит от ее размера, степени пополнения новыми сотрудниками, наличия в инспекции наставников и преподавателей, а также финансовых ресурсов для привлечения специалистов извне.

### ***Оценка (аттестация) кадров***

Подготовка и развитие кадров является постоянным, циклическим процессом, и в начале и конце каждого цикла необходимо проведение оценки. Она проводится с целью проверить, в первую очередь, имеющиеся знания и навыки каждого инспектора, определить его потребности в подготовке, а затем, подтвердить, что обучение прошло успешно, и инспектор поднялся на требуемый профессиональный уровень.

Наилучшим методом является проведение оценки руководителем того или иного инспектора, конечно, в случае, если он обладает достаточной личной компетенцией, чтобы сделать правильный вывод. Если это по какой-либо причине невозможно, руководитель может поручить это задание одному из опытных коллег. Оценка новых инспекторов должна проводиться при их зачислении на работу, и ее результаты должны служить основой для разработки первого плана индивидуального развития. В дальнейшем подобная оценка должна проводиться регулярно в рамках проверки эффективности работы сотрудников и обновления планов индивидуального развития.

Данная процедура чрезвычайно важна для эффективной работы любого регулирующего органа, но она приобретает особое значение, если инспекторы нуждаются в специальной аккредитации для выполнения своих обязанностей на базе их соответствия определенным профессиональным стандартам. При такой схеме работы регулирующему органу следует разработать меры, принимаемые в случае несоответствия инспектора предусмотренным стандартам и его неспособности или нежелания пройти курс повышения квалификации, необходимый для достижения требуемого профессионального уровня. Инспекция должна также выработать необходимые процедуры на случай подачи апелляций по результатам оценки.

### ***Управление программами подготовки кадров***

В зависимости от размеров инспекции и степени сложности проводимых проверок, ее руководство может разработать меры по контролю над проведением программы обучения и профессионального развития. Может быть назначен компетентный руководитель, который будет следить за своевременным проведением оценок и занятий или учебной практики, за обновлением планов индивидуального развития и отчетов о результатах обучения и, особенно когда аккредитация зависит от усвоения и поддержания на должном уровне определенных знаний и навыков, за информированием руководства инспекции о сложностях, возникающих в процессе оценки.

## **2.4.6 Управление использованием времени**

Как правило, инспекторы и их руководители – занятые люди. Не все происходит так, как они хотят, при этом отчасти инспекторы (или их руководители) сами создают себе проблемы в работе, а отчасти эти проблемы являются следствием действий других людей или внешних обстоятельств. Каким образом можно получить полное представление о препятствиях для нормальной работы, которые «крадут» время работника? Знают ли сами сотрудники об основных причинах неэффективного использования своего рабочего времени?

В настоящем разделе перечислены наиболее распространенные причины бесполезной траты времени. Здесь, безусловно, не учтены конкретные физические и психологические факторы, а также личностные особенности конкретных людей и ситуации, в которых они работают. В таблице факторы также не организованы по порядку их значимости. Единственная цель представления данного списка – помочь вам в определении ваших специфических проблем в отношении непродуктивного использования рабочего времени.

Изучите список и отметьте те факторы, которые относятся к вам и вашей работе, при этом отмечайте представленные в списке проблемы независимо от того, входит ли их решение в ваши непосредственные функции, и способны ли вы лично их устранить. Закончив работу со списком, прочитайте его еще раз, и отметьте пять проблем, которые, по вашему мнению, отнимают у вас наибольшее количество времени.

В правой колонке таблицы представлены возможные решения конкретных проблем. Рассматривайте эти решения как возможные предложения, поскольку на практике решение конкретных проблем может быть весьма сложным, и предложения по их решению могут быть достаточно объемными, и занимать не одну страницу, если не целую книгу. После таблицы изложены дополнительные рекомендации по выявлению проблем с потерей рабочего времени и их устранению.

**Таблица 2-5. Причины нехватки времени и возможные способы их устранения**

№	Причины	Касается ли это меня?	Возможные решения
<b>1. Неспособность сказать „нет“</b>			
1.1	Желание помочь другим.		Если вы всегда говорите «Да», окружающие будут считать, что любая помощь с вашей стороны – нечто, само собой разумеющееся. Избавьтесь от этой привычки.
1.2	Боязнь оскорбить окружающих.		Научитесь, не оскорбляя собеседника, говорить: «Если бы это было возможно, я с удовольствием помог бы вам, но сейчас я могу только дать вам совет».
1.3	Окружающие привыкли к тому, что вы ни в чем им не отказываете.		Это, скорее всего, ваша собственная вина, поскольку вы никогда не говорите «нет».
<b>2. Занятость слишком большим количеством дел</b>			
2.1	Отсутствие четких приоритетов.		Четко определяйте задачи. Сконцентрируйтесь на наиболее важных областях деятельности.
2.2	Желание ощущать свою важность и участвовать во всех делах.		Будьте разборчивы. Лучше делать меньше, да лучше, чем больше, да хуже. Посвятите свое время и силы 20% задач, реализация которых приносит 80% общих результатов.
2.3	Неумение рассчитывать необходимое время.		Добавьте 20% ко времени, которое вы отводите на различные дела.
2.4	Стресс из-за постоянного давления и огромного количества бумажной работы.		Не путайте деятельность с эффективностью. Зачастую чрезмерная занятость является признаком неорганизованности.

№	Причины	Касается ли это меня?	Возможные решения
<b>3. Неспособность довести дело до конца</b>			
3.1	Отсутствие временных ограничений		Поставьте себе за правило устанавливать временные ограничения для выполнения каждого задания.
3.2	Отсутствие уважения к вашему времени/прерывание вашей работы сотрудниками		Определите четкие периоды рабочего дня, когда вы не хотите, чтобы вас беспокоили. Если вы действительно знаете, что вам надо сделать и что вы хотите сделать, вы можете защитить себя от неуважения сотрудников и начальства к вашему расписанию.
3.3	Перегруженность... слишком много работы		Отставьте старые обязанности, когда вам поручают новые.
3.4	Лень		Определяйте для своей работы временные ограничения и ставьте в известность о них своих коллег.
<b>4. Отсутствие приоритетов</b>			
4.1	Нехватка времени на планирование работы.		Поначалу планирование отнимает время, но в долгосрочной перспективе именно планирование экономит время.
4.2	Отсутствие самодисциплины.		Определите основные направления работы и задачи и планируйте деятельность, например, на месяц.
4.3	Желание «делать дело», а не размышлять о нем.		Те, кто знает, что надо сделать, добиваются успеха один раз. Те, кто знает, почему это надо сделать, добиваются успеха каждый раз.
4.4	Отсутствие четких должностных инструкций.		Воспользуйтесь определениями основных направлений деятельности.
<b>5. Неэффективная коммуникация</b>			
5.1	Непонимание того факта, что коллеги тоже нуждаются в информации.		Спросите коллег о том, что им необходимо, а не о том, что им нравится.
5.2	Проблемы «языка общения».		Осторожно используйте разговорные выражения и терминологию.
5.3	Неправильное использование средств коммуникации.		Договоритесь с сотрудниками о том, в каких случаях проводить собрания, составлять меморандумы, пользоваться телефоном и т. д.
5.4	Неправильный выбор момента для коммуникации.		Момент для информирования сотрудников должен тщательно выбираться таким образом, чтобы такие сотрудники были готовы усвоить информацию.
5.5	Избыточное общение.		Определите цель общения. Научитесь выражаться ясно и недвусмысленно и четко формулировать сообщения.
5.6	Получатель сообщения не готов к восприятию новой информации и не мотивирован		Постарайтесь выяснить реальные мотивы такого отношения получателя сообщения. Сделайте это заранее. «Хотели бы вы поговорить о...?». Научитесь понимать язык жестов, мимику и другие средства невербального общения.

№	Причины	Касается ли это меня?	Возможные решения
5.7	Нерешительность или запаздывание при ответах на вопросы		Пользуйтесь приемом «До тех пор, пока я не услышу обратного...» Попробуйте определить реальную причину нерешительности. Действительно ли ваш сотрудник соответствует профессиональным требованиям?
5.8	Говорящий и слушающий пользуются разными языковыми нормами.		Используйте нейтральные формулировки и синтаксические структуры.
<b>6. Слишком много бумажной работы</b>			
6.1	Неэффективные методы административной работы.		Какая работа выполняется чересчур тщательно? Являются ли процедуры проверки слишком подробными и чересчур формальными? Являются ли административные процедуры достаточно современными?
6.2	Слабая организация.		Введите стандарты письменной коммуникации. Усовершенствуйте методы административной работы везде, где это возможно. Систематизируйте механизмы обработки информации. Наймите консультанта для анализа административных процедур.
<b>7. Слишком много документов для чтения</b>			
7.1	Нечеткая и плохо составленная документация.		Постарайтесь убедить своих подчиненных/руководителей/коллег в необходимости систематически предоставлять четко сформулированную информацию. Покажите им в этом пример.
7.2	Недостаточно развитые навыки чтения.		Научитесь технике быстрого чтения. Пройдите специальные курсы.
7.3	Отсутствие приоритетов в отношении того, что читать и насколько тщательно.		Составьте перечень всех документов, которые вам приходится читать. Установите приоритеты и определите время дня для чтения. Освойте технологию выборочного чтения.
<b>8. Неэффективные совещания</b>			
8.1	Неясна причина проведения собрания.		Составьте повестку дня.
8.2	Неправильный состав участников.		Приглашайте только тех, кто абсолютно необходим.
8.3	Слишком много собраний.		Сопоставьте количество затраченного на собрания времени с достигнутыми результатами.
8.4	Плохо составленный протокол собрания или его отсутствие.		Составьте стандартные требования к протоколам собраний.
8.5	Бесполезные дискуссии.		Обеспечьте четкое ведение собрания.
8.6	Собрание не приводит к принятию решений.		Повестка дня должна содержать описание подлежащих принятию решений.
8.7	Собрание не приводит к желаемым последствиям.		В протоколе должны отражаться ответы на вопросы «кто?», «что?» и «когда?».
8.8	Нерешительность.		Пригласите решительного человека.

№	Причины	Касается ли это меня?	Возможные решения
8.9	Неэффективная работа председателя собрания.		Научитесь сами и научите коллег вести собрания.
8.10	Несвоевременное начало собрания.		Всегда начинайте собрание вовремя. Если этого не происходит, опоздавшие находятся в выигрышной позиции, а те, кто пришел вовремя - проигрывают.
8.11	Слишком много внешних отвлекающих факторов.		Допускайте прерывание собрания только в экстренных случаях. Проинформируйте секретаря о времени окончания собрания.
8.12	Отклонения от повестки дня.		Внимательно относитесь к возможной «скрытой повестке дня».
8.13	Отсутствие четко определенного времени окончания собрания и/или отсутствие временных ограничений на обсуждение каждого из пунктов повестки дня.		Начните с определения продолжительности собрания. Распределите время между пунктами повестки дня в зависимости от степени их важности.
<b>9. Трата времени на телефонные разговоры</b>			
9.1	Слишком длинные разговоры.		Научитесь отличать болтовню от информативного разговора.
9.2	Желание/необходимость отвлекаться на посторонние дела.		Научите секретаря или телефонного оператора соединять вас в соответствии с приоритетами.
9.3	Отсутствие планирования времени для уединенной работы.		Отключайте телефон и планируйте время, когда вы не хотите, чтобы вас беспокоили. Договаривайтесь о точном времени телефонных звонков или обещайте перезвонить.
9.4	Неструктурированные разговоры.		Заранее планируйте, что именно вы собираетесь обсудить.
9.5	Неспособность закончить или сократить разговор.		Установите ограничение времени. «Да, я могу уделить вам ... минут». Сами заявите об окончании разговора. «Перед тем, как мы попрощаемся...». Будьте вежливы, но строги. «Мне пора идти».
9.6	Нереалистичная оценка времени.		Поставьте песочные часы или другой таймер рядом с телефонным аппаратом.
9.7	Отсутствие приоритетов, вас соединяют со всеми, кто звонит.		Обсудите эту проблему со своим секретарем/оператором. Составьте план.
9.8	Отсутствие секретаря.		Попросите коллегу отвечать на телефонные звонки в течение определенного периода рабочего дня. Предложите оказать ему аналогичную услугу.
<b>10. Недостаточное делегирование полномочий</b>			
10.1	Неопределенность – страх, что подчиненный может потерпеть неудачу.		Помните, что больше всего уроков вы извлекали, наверняка, из своих ошибок. Научите своих подчиненных предвидеть и предотвращать ошибки и делитесь с сотрудниками своим опытом.
10.2	Отсутствие уверенности в сотрудниках.		Обеспечьте подготовку своих сотрудников и научитесь доверять им.
10.3	Чрезмерный контроль.		Оценивайте работу своих подчиненных на основе достигнутых ими результатов, а не их деятельности.

№	Причины	Касается ли это меня?	Возможные решения
10.4	Неадекватное руководство.		Научитесь сами и научите своих коллег правильно осуществлять руководство. Требуйте, чтобы ваши подчиненные всегда повторяли данные им инструкции, прежде чем приступить к их выполнению.
10.5	Делегирование формальной ответственности без соответствующих полномочий.		Предоставьте своим сотрудникам возможность доказать свою ценность.
10.6	Страх перед тем, что кто-либо из подчиненных выполнит работу лучше, чем его руководитель.		Вы должны быть благодарны своим подчиненным. Вся организация выигрывает от их эффективной работы. Никто и не ожидает равных квалификаций в отношении всех задач. Чем лучше работают ваши сотрудники, тем более высоки ваши шансы на повышение.
10.7	Необходимость заниматься слишком большим количеством мелких дел.		Не занимайтесь никакими делами, ответственность за которые вы можете делегировать другим сотрудникам.
10.8	«Я могу выполнить эту задачу лучше».		Не старайтесь быть перфекционистом.
10.9	«Я предпочитаю действовать, а не руководить».		Научитесь использовать технологии управления. Это значительно облегчит вашу работу.
10.10	Подчиненные перегружены работой.		Помогите подчиненным определить приоритеты. Установите реалистичные требования к их работе. Убедитесь в том, что вы всегда осведомлены об объеме нагрузки своих сотрудников.
<b>11. Нечеткое распределение функций</b>			
11.1	Недостаточно полные должностные инструкции.		Составьте организационную диаграмму, в которой будут представлены основные направления деятельности.
11.2	Наличие формальных обязанностей при отсутствии соответствующих полномочий.		Продемонстрируйте, с помощью достигнутых вами результатов, что вы справляетесь с работой.
11.3	Нерешительный руководитель.		Постарайтесь получить полную картину, как на словах, так и в действиях.
11.4	Борьба за власть/недоверие в организации.		Для всей организации в целом следует определить основные направления деятельности, а также ее цели и задачи.
11.5	Дублирующие друг друга должностные инструкции.		Определите случаи дублирования и устраните их, четко определив основные направления деятельности для каждой должности.
11.6	Нечеткость инструкций.		Попросите предоставить вам инструкции в письменной форме.
<b>12. Нерешительность и волокита</b>			
12.1	Отсутствие доверия в процессе принятия решений.		Систематизируйте процесс получения информации и оцените его эффективность для повышения надежности информации.
12.2	Чрезмерное внимание к деталям.		Воспользуйтесь описанным выше правилом 80/20.



№	Причины	Касается ли это меня?	Возможные решения
12.3	Нерациональные технологии принятия решений.		Научитесь сами и обучите коллег пользоваться технологиями принятия решений.
12.4	Страх перед последствиями даже самых незначительных ошибок.		Устраните недоверие и борьбу за власть в организации. Задайте вопрос: «Чему нас может научить этот случай? Как мы можем избежать его повторения в будущем?»
12.5	Отсутствие реалистичных временных ограничений.		Любая работа отнимает больше времени, чем вы ожидали. Старайтесь оставить 20% своего времени незанятым («свободным»).
12.6	Тенденция к откладыванию неприятных или трудных заданий.		Начинайте именно с этих заданий. Их выполнение позволит вам «вдохнуть свободнее».
12.7	Незнание последствий принятия определенных решений.		Определите задачи и принимайте решения по основным направлениям деятельности.
<b>13. Проблемы управления</b>			
13.1	Отсутствие приоритетов.		Научитесь отличать срочные дела от наиболее важных дел. Установите приоритеты в отношении распределения своего времени.
13.2	Необходимость заниматься слишком большим количеством дел одновременно.		Научитесь говорить «нет». Занимайтесь только одним делом в отдельный период времени! Составьте график выполнения отдельных задач.
13.3	Неумение предвидеть события.		Планируйте деятельность. Убедитесь в том, что у вас есть альтернативы на случай непредвиденных ситуаций. Предотвратите проблему как правило легче, чем решать ее.
13.4	Чрезмерное внимание к мелким проблемам и их разрешение с такой тщательностью, как будто они являются очень важными.		Не тратьте свое время на мелкие проблемы. Передавайте обязанность решать мелкие проблемы своим сотрудникам, и это поможет вам сохранить контроль и общее видение состояния дел.
13.5	Игнорирование возможных негативных последствий принятия определенного решения.		Проанализируйте все области деятельности, в которых могут возникнуть проблемы. Составьте альтернативные планы их решения.
<b>14. Отсутствие самодисциплины и недостаточная личная организованность</b>			
14.1	Отсутствие норм в отношении эффективности деятельности.		Определите свои собственные нормы.
14.2	«Я откладываю неприятные виды деятельности».		Признайтесь себе в том, что такую работу необходимо сделать, причем «позже» не означает «приятнее». Если расправиться с неприятной работой в начале рабочего дня, его оставшаяся часть пройдет для вас легче.
14.3	Отсутствие приоритетных направлений в работе.		Научитесь говорить «нет» неважным делам.
14.4	«Я занимаюсь срочными делами и откладываю важные на потом».		Игнорируйте те проблемы, которые все равно будут решены. Передавайте ответственность за решение мелких проблем другим сотрудникам. Занимайтесь только теми проблемами, которые могут быть решены исключительно вами.

№	Причины	Касается ли это меня?	Возможные решения
<b>15. Перерывы в работе из-за неожиданных посетителей</b>			
15.1	Отсутствие мер предотвращения неожиданных визитов.		Создайте «фильтр». Настаивайте на проведении встреч только по предварительной договоренности.
15.2	«Дверь в мой кабинет всегда открыта».		Выберите час своего рабочего времени, когда вы не хотите, чтобы вас беспокоили. Если это необходимо, уходите работать в другое место на это время.
15.3	«Меня просят принимать решения в отношении проблем, лежащих в сфере ответственности моих подчиненных».		Не принимайте решения в тех случаях, когда ответственность может быть передана подчиненным. Ссылайтесь на них.
15.4	«Мои подчиненные постоянно отвлекают меня от работы».		Уделяйте свое время только исключительным случаям (управляйте по принципу исключений). Обращайте внимание только на отклонения от запланированных графиков и бюджетов. Определите, какие задания могут быть выполнены вашими подчиненными самостоятельно. Определите типы заданий, по поводу которых подчиненные могут вас беспокоить, и те задания, которые могут подождать до следующего собрания.
15.5	«Сотрудники постоянно приходят ко мне в кабинет».		Посетите их сами на их рабочих местах. Оставайтесь на ногах во время визитов! Установите временные ограничения на продолжительность таких посещений/собраний. Всегда указывайте на окончание визита/собрания. «Перед тем, как принять решение по этому вопросу, я бы хотел(а)...»

Источник: Ferner, J. (1995), *Successful Time Management: A Self-Teaching Guide*, Second Edition; *Bestuursacademie Randstad*, Netherlands, Tijdrovers, 1993.

После просмотра подробного перечня важных и менее значительных причин неэффективного управления временем, и осознания собственных проблем в этой области, следует определить и внести в таблицу которая следует ниже, пять причин, которые имеют наибольшее влияние на эффективное использование времени вами лично. После этого, постарайтесь решить, что вы можете сделать для их устранения, для минимизации их воздействия или для того, чтобы учитывать их при планировании будущей деятельности.

	5 основных причин бесполезной траты времени	Что я могу сделать?	Когда?
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			

Большинство людей не способны решить проблемы бесполезной траты времени, поскольку они не осознают источников этих проблем. Определение этих источников будет первым значительным шагом к решению проблем потерь рабочего времени.

Следующим шагом является появление убежденности в том, что вы способны решить эти проблемы в рабочих ситуациях. Многие люди не способны устранить проблемы непродуктивной траты времени, поскольку они не считают, что это является их задачей, или потому, что они ссылаются на одну или несколько из следующих причин:

- «Не в моей власти изменить ситуацию»;
- «Когда начальник зовет, я должен бросить все и идти к нему»;
- «Неожиданные проблемы невозможно предотвратить»;
- «Мы же не можем ничего сделать с пробками на дорогах или с плохой погодой»;
- «Я должен немедленно помочь моим сотрудникам, когда они обращаются ко мне за помощью»;
- «Телефонные звонки постоянно отрывают меня от работы, и я не могу ничего с этим поделать».

Хотя истоки многих проблем действительно лежат во внешних обстоятельствах, искусство управления временем необходимо изучать и применять на практике с целью решения проблем и преодоления сложившихся стереотипов.

## ГЛАВА 2.5 ФИНАНСИРОВАНИЕ И БЮДЖЕТ

### 2.5.1 Ключевые вопросы финансирования инспекций

Для того чтобы инспекции работали эффективно, они должны получать достаточное финансирование на регулярной основе. Сложности с финансированием их деятельности характерны не только для какой-то одной страны или группы стран; инспекции всех стран мира, в какой бы части света они ни находились, сталкиваются с проблемой бюджета, недостаточного для проведения всех запланированных мероприятий. Конечно, глубина проблем финансирования не везде одинакова. В одних странах средств не хватает на покрытие дополнительных расходов, тогда как в других – на выполнение самых основных функций.

Не следует, однако, забывать, что результативность деятельности инспекции зависит не только от имеющихся финансовых средств. Руководители инспекций должны постоянно решать нелегкую задачу организации работы таким образом, чтобы добиться наибольшей эффективности и результативности при имеющихся ресурсах. В данном разделе мы рассмотрим существующие для этого возможности, а также выдвинем ряд предложений по привлечению необходимых средств.

Критически важным моментом является установление целей. Бюджетирование, ориентированное на результат, дает больше возможностей рационально использовать финансовые ресурсы и не подвергать инспекцию бюджетным сокращениям, воздействие которых может быть ясно объяснено вышестоящим органам.

### 2.5.2 Расходы на функционирование инспекции и основные источники финансирования

Проблема недостаточности имеющихся ресурсов является основным фактором, ограничивающим возможности инспекций проводить проверки. Более того, хотя расходы инспекций не ограничены проведением проверок, именно на них обычно расходуется основная часть бюджета. При этом необходимо финансировать и такие важные виды деятельности, как анализ информации и проведение мероприятий по результатам проверок. При составлении бюджетов инспекций необходимо предусматривать и рассчитывать как операционные, так и капитальные затраты (Вставка 2-3). Поэтому планы инспекторских проверок должны быть четко увязаны с подготовкой бюджетов инспекций. Целесообразно составлять планы проверок на тот же период времени, что и бюджет.

#### **Вставка 2-6. Операционные и капитальные затраты природоохранных инспекций**

Обычно **операционные затраты** включают:

- Оплату труда, в том числе затраты на (пере)подготовку кадров;
- Материалы и оборудование для офиса, связь и публикации;
- Лабораторные материалы и химикаты;
- Обслуживание транспортных средств (наземных и/или водных);
- Обслуживание компьютеров, лабораторного и полиграфического оборудования;

- Материалы для отбора проб;
- Оплату услуг подрядчиков.

**Капитальные затраты** представляют собой значительные единовременные расходы на приобретение товаров, срок службы которых составляет, как минимум, один год, например:

- Центральные и региональные лаборатории и оборудование для сбора образцов;
- Офисные помещения;
- Средства связи;
- Компьютеры и другое офисное оборудование;
- Наземный и/или водный транспорт;
- Прочие затраты.

*Источник: UNEP (1996). Industry Environmental Compliance: Training Manual. Paris, 1996.*

Инспекции предоставляют полезные услуги всему населению, которое заинтересовано в улучшении состояния окружающей среды, являющейся общественным благом. Поэтому они должны финансироваться в первую очередь из государственного бюджета. Основными принципами, на которых строится работа инспекций, являются «Пользователь платит», «Загрязнитель платит» и «Компенсация издержек».

Помимо основного источника финансирования, инспекция может получать средства и из других источников как то целевые внебюджетные фонды, пожертвования/взносы и, в отдельных случаях, плата за оказание тех или иных услуг. Существуют, однако, определенные ограничения в использовании этих источников финансирования. В частности, к ним относятся опасность переклечения внимания с защиты окружающей среды на получение прибыли и конфликт интересов в случае, когда бюджет инспекции зависит от платежей со стороны объектов регулирования.

### 2.5.3 Оценка финансового дефицита

Вследствие общих трудностей правительства с обеспечением необходимого бюджета и кадров, становится все сложнее финансировать мероприятия по контролю за соблюдением природоохранных норм и состояния окружающей среды. Это происходит и в странах, где национальная система управления природоохранной деятельностью уже достигла определенной стабильности, и там, где необходимо значительно увеличить объем работ с целью улучшения состояния окружающей среды. Однако недостаток финансирования будет значительно сильнее ощущаться во втором случае.

В обоих случаях первым шагом к обеспечению приемлемого уровня финансирования будет оценка финансового дефицита. Преодоление финансового дефицита не выйдет за рамки абстрактных построений, если сначала не оценить реальные потребности инспекции в финансировании. Без этого вряд ли можно надеяться на то, что правительство выделит дополнительное финансирование.

#### ***Определение базовых потребностей в финансировании***

Для проведения оценки настоящих и будущих финансовых потребностей необходимо глубокое понимание текущей деятельности. В частности, необходимо осуществить: (i) тщательный анализ существующих данных (путем анализа динамики числа сотрудников и заработной

платы, либо путем более глубокого анализа исторических тенденций или таких факторов, как количество человеко-часов и стоимость лабораторных химикатов, необходимых для проведения одной проверки); (ii) оценку эффективности текущей деятельности и необходимости тех или иных улучшений; и (iii) оценку текущих активов и их ожидаемого срока эксплуатации (с целью определения бюджета на капитальные вложения).

### ***Планирование расходов***

Даже если объем работы инспекции останется на прежнем уровне, следует планировать увеличение расходов на оплату труда персонала (в результате повышения зарплат или, как минимум, их ежегодного индексирования с учетом инфляции). Кроме того, необходимо регулярно обновлять основные фонды. Дальнейший рост затрат должен быть тщательно обоснован, а альтернативные варианты планов мероприятий детально изучены на предмет их экономической эффективности.

Подход к планированию расходов обсуждается в Приложении 2-1, где предлагается составление бюджетов на несколько лет в качестве инструмента стратегического планирования. Для облегчения этого процесса можно использовать такие современные методы, как моделирование.

### ***Постоянная обратная связь***

Отслеживание доходов и расходов должно проводиться на постоянной основе и способствовать выявлению областей, в которых возможна экономия ресурсов, а также сфер, где можно оптимизировать работу и повысить ее эффективность за счет перераспределения средств. Также полезно время от времени пересматривать объемы затрат, ставки и тенденции их изменения, на которых основываются будущие бюджетные расчеты.

## **2.5.4 Сценарии ликвидации финансового дефицита**

Очевидной ответной реакцией на нехватку средств обычно является попытка привлечь дополнительные ресурсы. Инспекции должны отказаться от такой практики и начать с усовершенствования применяемых методов управления бюджетом с целью повышения их эффективности. В некоторых случаях этого может быть достаточно, чтобы ликвидировать нехватку финансирования. Если достичь этого не удастся, можно рассмотреть другие варианты: сокращение потребностей и/или расширение доходной базы. Эти три возможных варианта не исключают друг друга и могут использоваться в различных комбинациях; в любом случае повышению внутренней эффективности должно уделяться особое внимание.

Необходимо четко осознавать, что какой бы вариант ни был выбран инспекцией, его невозможно осуществить без политической поддержки. Бюджетные средства распределяются другими правительственными органами (например, министерствами финансов), поэтому инициативы по новым методам финансирования должны опираться на соответствующие мероприятия в сфере регулирования.

Природоохранная инспекция должна подходить к мобилизации такой политической поддержки с двух сторон: используя официальные (бюрократические) каналы и общественное мнение. Соотношение обоих компонентов зависит от механизма принятия решений в той или иной стране. В любом случае, инспекции смогут добиться политической поддержки только благодаря ощутимым результатам своей деятельности.

### ***Вариант 1: Повышение эффективности при сохранении результативности***

Принимая во внимание ограниченность ресурсов, инспекция должна постоянно стремиться к повышению эффективности своей деятельности. Важной предпосылкой эффективной и результативной работы является четкое определение результатов, которых необходимо достичь, с которыми согласны все сотрудники инспекции. Также необходимо тщательно планировать проверки, четко определив их приоритеты и задачи. Выездные проверки, и, соответственно, затрачиваемые на них время и ресурсы, должны быть ограничены выполнением только тех задач, которые соответствуют целям инспекционного органа.

В целом комплексные проверки являются более эффективными, чем многочисленные инспекции, нацеленные на отдельные компоненты окружающей среды. В связи с этим, целевые инвестиции в повышение квалификации сотрудников и их технических навыков в долгосрочной перспективе могут оказаться чрезвычайно полезным вложением.

Еще одной предпосылкой высокой эффективности является наличие доступной и постоянно обновляемой базы данных. Ее использование позволяет инспекторам сэкономить время на поиски архивных сведений по рассматриваемым случаям. Хорошее управление информацией позволит им получать их в кратчайшие сроки.

Вследствие ограниченности ресурсов необходимо оптимизировать участие инспекции в различных мероприятиях. Они должны тщательно планироваться, чтобы инспекция не перегружала себя непосильной работой, но и не ограничивалась лишь незначительным участием в каждом отдельном мероприятии. В принципе, инспекция не должна заниматься каким-то одним видом деятельности, пренебрегая при этом остальными. Недостаточное внимание к какому-либо из них, например, к проведению регулярных инспекций, повлияет на другие виды деятельности, например, приведет к увеличению количества жалоб. Более того, недостатки планирования могут привести к тому, что поставленные задачи не будут выполнены. А поскольку эффективность тесно связана с качеством профессиональной подготовки кадров, ни в коем случае нельзя экономить на обучении, как это нередко происходит.

### ***Вариант 2: Уменьшение потребностей в финансировании***

С целью уменьшения потребностей в финансировании можно использовать следующие методы:

#### ***Перераспределение функций***

С нехваткой ресурсов можно справиться, возложив обязанности по мониторингу на самих загрязнителей. В целом ряде стран внутренний мониторинг (производственный самоконтроль) на промышленных предприятиях и составление регулярных отчетов для контролирующих органов являются обязательными. Это не снимает с государственных органов ответственности за проведение собственного мониторинга и за обеспечение соблюдения законов, правил и условий разрешений. Но основная ответственность все же лежит на регулируемом сообществе в соответствии с принципом «Загрязнитель платит». Такой подход требует, однако, вмешательства регулирующих органов. Он также требует наличия развитой инфраструктуры, в частности аккредитованных лабораторий, и стандартизации методов сбора образцов и измерений.



*Заключение контрактов с подрядчиками («приватизация» функций государства)*

Большим потенциалом в плане снижения затрат за счет повышения эффективности текущей деятельности государственных служб и уменьшения бюджетного дефицита на национальном и местном уровне обладают стратегические партнерства с частным сектором и некоммерческими общественными организациями. Так, в некоторых случаях «приватизация» функций государственных органов может способствовать сокращению затрат и росту денежных поступлений.

**Вставка 2-7. Программа обеспечения соблюдения правил парковки транспорта в Чикаго: Как можно сэкономить 5 млн. долларов в год на административных затратах?**

В 80-е годы в Чикаго 420 млн. долларов штрафов за неправильную парковку так и не были уплачены. Это произошло из-за того, что выписываемые квитанции регистрировались только через два года. Однако в 1990 г. власти Чикаго поручили процесс регистрации штрафов компании Electronic Data Systems (EDS) из г. Даллас. С этого момента 14 000 штрафов за нарушение правил парковки, выписываемых полицейскими ежедневно, стали заноситься в электронную базу данных компании EDS в тот же день. Штрафы же, выписываемые контролерами счетчиков парковки, сразу же заносятся ими в небольшие портативные компьютеры и автоматически попадают в базу данных EDS. Таким образом город экономит примерно 5 млн. долларов на административных затратах в год. Доходы от штрафов значительно возросли, и граждане стали аккуратнее платить по счетчикам на автоматических парковках.

*Источник:* Wright, P. et al. (1998), Strategic Management: Concepts and Cases, Prentice Hall, New Jersey.

Природоохранные инспекции могут добиться существенного снижения затрат путем передачи функций мониторинга качества окружающей среды другим организациям. Естественно, это возможно, только если общий бюджет достаточно велик, но предполагает определенный потолок затрат, например, на приобретение оборудования, или если часть потенциально приобретаемого оборудования не будет использоваться в достаточной мере, что повысит стоимость измерений. Предлагаемый подход также эффективен, когда есть основания полагать, что частный сектор может лучше справиться с предоставлением услуг, чем государственный. Еще один вариант, который можно использовать в рамках данного подхода, – взимать платежи за проведение мониторинга подрядчиком с предприятий, вместо того, чтобы тратить на это ограниченные ресурсы инспекции.

*Более активное сотрудничество с другими государственными органами/программами*

Необходимо полностью использовать потенциал существующего государственного механизма управления с целью повышения уровня соблюдения законов и нормативов. Чрезвычайно важен обмен информацией между различными государственными органами, который позволит избежать дублирования в деятельности разных ведомств и будет способствовать более эффективному использованию ресурсов. Для эффективного сотрудничества также важны периодические встречи и совместное планирование. Чем в большей мере государственные органы смогут совместно пользоваться ресурсами, тем меньше финансирования понадобится не только на мероприятия по содействию соблюдению природоохранных требований и правоприменению, но и на другие государственные программы.

### *Содействие соблюдению природоохранных норм*

Постоянное и упорное несоблюдение природоохранных норм предприятиями повышает затраты инспекций. Соответственно, более высокий уровень соблюдения требований должен их снижать. Необходимо провести сравнительный анализ затрат и результатов мероприятий, которые предполагается провести в дополнение к обычной практике правоприменительной деятельности. Среди факторов, способствующих соблюдению требований, следует упомянуть:

- Предоставление информации и технической поддержки предприятиям;
- Укрепление поддержки со стороны общественности;
- Публикация примеров успешной деятельности в средствах массовой информации;
- Создание экономических стимулов и разработка финансовых инструментов;
- Нарращивание потенциала управления природоохранной деятельностью на предприятиях;
- Обеспечение прозрачности системы правоприменения;
- Гибкость в осуществлении правоприменительных функций.

### ***Вариант 3: Расширение доходной базы***

Еще одним вариантом является увеличение доходов. Как упоминалось ранее, услуги, оказываемые инспекцией обществу, должны, в основном, финансироваться из общего государственного бюджета. Однако зачастую возникает необходимость в дополнительных ресурсах. Это могут быть ресурсы из новых или уже существующих источников. Во втором случае ресурсы могут быть направлены на финансирование деятельности инспекции через специальный фонд или через целевую программу в рамках более общего фонда.

### *Целевое использование платежей и налогов*

Природоохранные платежи и налоги включают налоги на определенные виды продукции, платежи за выбросы/сбросы, а также административные сборы. Платежи за сбросы/выбросы загрязняющих веществ являются более адекватным источником дохода, чем платежи пользователей услуг. Платежи пользователей (за воду, удаление твердых отходов и канализацию), взимаемые, например, для покрытия затрат государственных служб на очистку сточных вод, являются основным доходом специальных фондов, нацеленных на финансирование такого рода услуг (эти фонды считаются инструментом покрытия затрат). Поэтому такие фонды не совсем подходят в качестве источника доходов природоохранной инспекции. Только часть этих средств может идти на финансирование деятельности инспекции, направленной на отдельных потребителей. В противном случае использование фондов не будет соответствовать самому их определению.

Налоги на определенные виды продукции имеют ряд преимуществ по сравнению с платежами за выбросы, так как их легче собирать и контролировать, и, кроме того, они легче встраиваются в существующую налоговую систему, поэтому не требуется создавать новых механизмов администрирования и контроля. В принципе, все виды природоохранных налогов и сборов могут быть эффективны, если они просты и прозрачны.

*Целевое использование штрафов за загрязнение и несоблюдение природоохранных норм*

В некоторых случаях штрафы могут использоваться в качестве источника доходов природоохранных фондов. Однако их не следует рассматривать как стабильный источник дохода в долгосрочной перспективе, тем более, что они могут исказить мотивацию инспекторов проводить проверки. Инспекция не должна полагаться на них как на основной источник устойчивого финансирования.

*Сборы и платные услуги*

В дополнение к указанным выше можно также рассмотреть и возможности получения доходов, перечисленные ниже:

- Административные сборы за оценку воздействия на окружающую среду, а также платежи предприятий за апелляции;
- Административные сборы за выдачу разрешений;
- Плата за проведение лабораторных анализов для внешних организаций, а также за аренду лабораторного оборудования;
- Сборы за отбор и анализ образцов в случае повторного несоблюдения природоохранных норм;
- Сборы за проведение природоохранных инспекционных проверок (в том числе в случае повторного несоблюдения природоохранных норм).

Однако их следует приспособлять к каждой конкретной ситуации, чтобы не возникло конфликта интересов вследствие одновременного выполнения роли поставщика услуг и регулирующего органа.

*Гранты*

Инспекции могут получать гранты из внутренних или внешних источников. Такие гранты также не являются стабильным источником дохода в долгосрочной перспективе, но иногда, в условиях определенной экономической ситуации в стране, они более надежны, чем государственный бюджет. В краткосрочной перспективе они могут играть ту же роль, что и штрафы.

**2.5.5 Факторы, влияющие на ресурсоемкость программ экологического контроля**

К числу основных факторов, оказывающих влияние на планирование и осуществление программ по обеспечению выполнения нормативных требований, относятся:

***Конкретные обязательства***

**Обязательства по соблюдению внутреннего и международного законодательства:** Обычно в обязанности инспекции входит принятие мер по охране окружающей среды внутри страны, а также предупреждение трансграничного загрязнения. Это может быть обусловлено природоохранным законодательством данной страны, международными или региональными соглашениями.

**Управленческие решения на уровне инспекции, связанные с результатами осуществления политики:** В связи с изменениями состояния окружающей среды или результатами деятельности конкретных предприятий инспекция также может организовать целевую программу инспекционных мероприятий в конкретной местности или в конкретном секторе промышленности, использующим определенное оборудование или выбрасывающим определенные загрязнители.

**Обязательства по сотрудничеству с другими органами регулирования:** В случаях, когда ответственность за инспекционную деятельность несут несколько государственных органов, программа по обеспечению соблюдения нормативных требований должна учитывать необходимость координации и взаимодействия. Некоторые детали такой программы необходимо согласовывать с другими проверяющими органами заранее.

### *Характеристики объектов регулирования*

Характеристики регулируемых отраслей промышленности оказывают значительное влияние на разработку программ по обеспечению соблюдения законодательства. Инспекторам необходимо изучить возможное воздействие на окружающую среду различных предприятий, объем выбрасываемых веществ, сложность промышленных установок, степень изношенности соответствующей инфраструктуры и т. д. В результате выявления объектов регулирования инспекции получают список компаний, на которые будут распространяться мероприятия по содействию выполнению нормативов и инспекционные проверки. Такая информация позволит сгруппировать предприятия для определения приоритетов, расчета необходимых средств и распределения обязанностей между инспекторами.

### *Сочетание профессиональных навыков и число инспекторов*

Необходимое сочетание навыков инспекторов и число сотрудников в идеальном случае определяются стратегией и тактикой обеспечения соблюдения законодательства. Однако чаще происходит обратное: тактика и стратегия ограничиваются имеющимися кадровыми ресурсами. При планировании деятельности инспекционному органу необходимо учитывать существующие и потенциально доступные ресурсы, так как, по всей видимости, именно имеющиеся ресурсы и будут определять, сколько компаний может быть проверено за определенный период времени и насколько эффективно можно провести инспекционные мероприятия.

Сбалансированное распределение кадровых ресурсов и обязанностей требует точных сведений об общем количестве времени, которое сотрудники могут уделить инспекционным мероприятиям. Для этого необходимо проанализировать количество имеющихся в наличии собственных квалифицированных инспекторов, подходящих сотрудников из других государственных органов (местных, региональных, национальных), консалтинговых организаций, а также сотрудников, которые могут быть командированы в инспекцию, привлечены на основе краткосрочных контрактов или иным образом.

В некоторых инспекциях существуют установленные законодательством квоты на количество штатных сотрудников. В подобных условиях сложно изменять число постоянных сотрудников при увеличении объема работы. Для решения проблемы нехватки постоянных сотрудников нередко привлекают подрядчиков на основе кратко- и среднесрочных контрактов. В этом случае инспекционный орган должен прежде всего решить такие вопросы, как наличие у подрядчиков соответствующих полномочий для проверки объектов, находящихся в частной собственности, и прав на получение информации, составляющей коммерческую или государственную тайну.

Время, выделяемое на выполнение различных задач в рамках программ по обеспечению соблюдения законодательства

Для точного расчета времени, имеющегося у инспектора для выполнения задач, связанных с обеспечением соблюдения законодательства, необходимо проанализировать все остальные обязанности данного сотрудника. Они различны в разных странах и инспекциях и зависят от распределения сфер ответственности и структуры управления. Обычно обязанности инспектора, помимо проведения инспекционных проверок, включают участие в лицензировании (выдаче разрешений), выполнение административных функций, консультирование других инспекторов по вопросам, относящимся к сфере компетенции данных сотрудников, предоставление консультаций по проблемам разработки законодательства и вспомогательных нормативных актов, обучение, ответы на поступающие запросы общего характера, выступления на семинарах или участие в их работе, руководство исследовательской деятельностью, написание отчетов, представление своей организации на различных встречах и осуществление мероприятий правоприменительного характера.

Подобный анализ позволяет подсчитать общее время, которое имеется в распоряжении штатного инспектора. Он также может дать возможность оценить относительную эффективность выполнения инспекторами своих служебных обязанностей и определить, как наилучшим образом использовать рабочее время инспекторов. Например, на первый взгляд может показаться, что время, которое инспектор тратит на консультирование законодателей по вопросам практического применения нового природоохранного законодательства или нормативов, неоправданно отвлекает его от прямых обязанностей. Однако анализ той пользы, которую принесет внедрение легко применимого на практике законодательства, скорее всего, покажет, что время, посвященное таким консультациям, на самом деле было потрачено на обеспечение долгосрочной эффективности процесса регулирования и защиту окружающей среды.

Ресурсы, необходимые для различных видов инспекций, в том числе инспекций, проводимых в порядке реагирования на нештатные ситуации

Для того чтобы подсчитать общее время, необходимое для реализации конкретной программы по обеспечению соблюдения законодательства и, следовательно, для составления плана мероприятий, который можно выполнить с учетом имеющихся кадровых ресурсов, необходимо оценить время, которое должно быть отведено на проведение каждого вида инспекционных проверок. Различные виды инспекционных мероприятий требуют разных временных затрат. Это зависит от характера проводимых мероприятий (в том числе содействия в выполнении требований во время инспекции), числа привлеченных инспекторов, практических аспектов, таких как расстояние до отдельных объектов и время, необходимое для выполнения послеинспекционных действий. Подобные действия могут включать написание отчета, анализ дополнительной информации или различные правоприменительные мероприятия.

Всем инспекциям приходится проводить инспекционные проверки по факту аварий и случаев незапланированных выбросов загрязнителей в окружающую среду или на основе жалоб граждан. При планировании программы трудно подсчитать время, затрачиваемое на подобные действия, однако можно проанализировать предшествующий опыт и использовать его для составления прогноза. Основываясь на подобных оценках, можно выделить какую-то часть времени на предсказуемые, но незапланированные события. Программа по обеспечению выполнения нормативных требований должна учитывать все инструкции и руководства, регулирующие проведение инспекций реагирующего характера. Если таких руководств нет, рекомендуется более точно определить временные затраты на проведение таких инспекций, разделив нештатные ситуации на категории по их важности для окружающей среды и выделив определенное время для реагирования на события каждой категории. Опыт показывает, что большинство инспекций реагирующего

характера проводятся в ответ на жалобы граждан и такие проверки требуют меньше времени, чем расследования серьезных чрезвычайных происшествий.

### ***Подходы к определению приоритетов***

Необходимо установить приоритетность различных мероприятий и повторять процесс планирования до тех пор, пока требуемые ресурсы не совпадут с имеющимися. Определением таких приоритетов должны заниматься инспекция и государственные органы, которые должны проанализировать, если окончательная программа позволяет выполнить поставленные природоохранные задачи. Если в результате окажется, что уровень мероприятий по обеспечению соблюдения законодательства не соответствует поставленным целям, полученная информация и соответствующие расчеты могут стать важным элементом обоснования запроса об увеличении финансовых и кадровых ресурсов. Кроме того, публикация подобной информации может потребоваться в том случае, если используется система полного возмещения издержек инспекции за счет регулируемых предприятий (например, при выдаче разрешений) и данная информация должна доводиться до предприятий и других сторон. Работе по определению приоритетов может также способствовать информация о рисках, связанных с деятельностью предприятий и опасностью загрязнения.

### ***Возможности для повышения эффективности работы***

Часто инспекции решают вопрос о том, как добиться максимально возможного результата (главным образом, с точки зрения уровня соблюдения нормативных требований) с помощью доступных им инструментов. Таким образом, традиционное планирование нацелено на результат, однако все большее внимание уделяется эффективности работы (достижение результата при наименьших возможных затратах).

Например, эффективность может быть повышена за счет:

- Использования опытных инспекторов и сотрудников;
- Целенаправленной и хорошо разработанной стратегии и тактики;
- Рационально организованной административной системы;
- Качественно составленных правовых норм (реалистичных, применимых и осуществимых на практике).

Однако на начальной стадии становления инспекции следует ожидать **увеличения временных затрат**, так как имеющийся небольшой опыт должен использоваться не только для проведения инспекционных мероприятий, но также для обучения новых сотрудников, разработки инструментов содействия соблюдению законодательства предприятиями, а также для разработки административных процедур инспекции и проведения работы, направленной на расширение возможностей применения (нового) природоохранного законодательства и разрешений на практике. После окончания периода обучения новых инспекторов и четкого определения методов работы инспекции обычно происходит весьма значительное улучшение ситуации с точки зрения полученных результатов, как в количественном, так и в качественном отношении.

### ***Мероприятия, проводимые по результатам инспекционных проверок***

Число инспекций, заканчивающихся судебным разбирательством, зависит от законодательства, а также от степени соблюдения природоохранных норм и культуры конкретной страны. Важно знать долю таких дел от числа проведенных инспекций для того, чтобы определить, сколько сотрудников инспекции будут заниматься вопросами судебного урегулирования. Число опытных юристов или сотрудников с юридическим образованием будет зависеть от данного показателя, а также от особенностей судебной системы страны.



Инспекторы могут быть вовлечены в разбирательства по поводу случаев серьезных нарушений в рамках судебных, либо административных процедур. На подготовку разъяснительных документов для судебных или административных инстанций, сбор и представление вещественных и документальных доказательств и переговоры по урегулированию инцидентов может уходить значительное время. Инспекторы также могут заниматься подготовкой и подачей предложений по наложению соответствующих взысканий за ранее допущенные нарушения. После достижения договоренности об урегулировании инцидента или вынесения судебного решения инспекторы должны осуществлять контроль за их реализацией в полном объеме.

### ***Выполнение управленческих и административных задач***

**Управление:** Для осуществления надзора и контроля качества обычно необходим один человек приблизительно на пятнадцать инспекторов. Менее опытные инспекторы требуют больше внимания со стороны контролирующих сотрудников. Соответственно сузится охват их контрольной деятельности. Желательно, чтобы координация с другими органами власти осуществлялась ограниченным числом сотрудников, занимающих в организации руководящие должности. Эту функцию выполняет руководящее лицо, которому помогает административный служащий. Кроме того, управленческая работа включает составление периодического плана инспекционных мероприятий и планов развития материальной базы и укрепления кадрового потенциала.

**Административная поддержка:** Инспекторы составляют текущие отчеты в соответствии с заранее определенным форматом. Однако в некоторых случаях для написания специального отчета необходима административная поддержка. Кроме того, такая поддержка нужна для хранения данных, ответов на телефонные звонки и отслеживания выполнения запланированных мероприятий. Хорошая поддержка в этих вопросах экономит время инспекторов, позволяя им выполнять свои прямые обязанности в соответствии с их образованием и профилем работы.

**Оценка и отчетность:** Сюда относятся все виды послеинспекционной деятельности, начиная с написания отчетов и заканчивая судебными процедурами, а также оценка и анализ плана инспекционных проверок. Результаты инспекционных мероприятий сопоставляются с указанными в плане целями. В случае выявления расхождений формулируются основные причины, приведшие к сложившейся ситуации, а полученный опыт позволяет извлечь соответствующие уроки.



## ПРИЛОЖЕНИЕ 2-1. ПРИМЕРНАЯ СХЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

(Составлено на основе материалов сайта <http://www.managementhelp.org/>)

### Титульный лист

Как минимум, титульный лист должен содержать следующую информацию:

- Название Вашей организации;
- Название стратегического плана;
- Проложительность [укажите даты];
- Дату одобрения плана (советом) директором.

### Содержание

Содержание должно включать следующие разделы:

- Резюме;
- Одобрение Советом Стратегического плана;
- Описание организационной структуры;
- Задачи, видение и ценности;
- Цели и стратегии;
- Приложения:
  - А – Планирование действий (цели, сферы ответственности и временные рамки);
  - Б – Описание используемого процесса стратегического планирования;
  - В – Данные стратегического анализа (Внешний анализ, внутренний анализ и перечень проблем);
  - Г – Задачи комитетов и главного инспектора;
  - Д – Штатные расписания;
  - Е – Текущие бюджеты;
  - Ж – Финансовая отчетность (Бюджеты, отчеты, справки и т.д.);
  - З – Мониторинг и оценка выполнения плана (критерии, сферы ответственности и выводы);
  - И – Распространение плана.

### Резюме

Заполните этот раздел после того, как Вы завершите подготовку других разделов планового документа. Резюме представляет основные аспекты плана для политиков, руководства, персонала и других заинтересованных сторон. Объем резюме должен составлять максимум одну-две страницы. В него следует включить важнейшую информацию о процессе стратегического планирования и его результатах. Например, включите в него очень краткое описание того, что содержится в документе, и как его использовать при осуществлении плана, как и кем это осуществление будет контролироваться, а также любые конкретные действия, которые следует предпринять высшему руководству.

## Одобрение стратегического плана высшим руководством

Одобрение означает политическое утверждение стратегического направления и планов действий, описываемых в стратегическом плановом документе.

## Характеристика организации

Этот раздел должен включать информацию в особенности полезную для читателя, который не является сотрудником организации.

- Краткий обзор истории организации;
- Описание основных программ и услуг;
- Общий обзор основных достижений и других важных моментов в истории организации.

## Описание роли и задач

Описание роли и задач является кратким изложением назначения организации. Оно отвечает на вопрос: Для чего существует организация? Опишите характер деятельности Вашей организации, основных бенефициаров ее деятельности и основные подходы к работе. Описание роли и задач должно содержать информацию об основных направлениях ваших планов, программ и услуг, предоставляемых вашей организацией. Распространите описание роли и задач по всем подразделениям инспектората, отразите его в плановых документах и т.д.

## Описание видения

Описание видения представляет собой мотивированный, убедительный ответ на вопрос: На что вы надеетесь для ваших клиентов? Распространите ваше описание видения в инспекторате.

## Описание ценностей

Описание ценностей характеризует приоритеты, которые использует организация при осуществлении своей работы с заинтересованными партнерами. Ответственные лица и ведущие инспекторы должны постоянно сверяться с описанием ценностей с целью определения того, каким образом должна функционировать организация и выполняться ее программы.

## Цели и стратегии

**1. Ваши цели должны соответствовать критериям “SMARTER”:** Когда вы определяете и формулируете ваши цели, удостоверьтесь в том, что они соответствуют критериям “SMARTER”, то есть, являются конкретными, измеримыми, приемлемыми для исполнителей, реалистичными, своевременными, расширяющими возможности исполнителей и стимулирующими выполнение ими этих задач. Ваш план будет содержать цели, распространяющиеся на всю организацию, например, касающиеся создания и функционирования инспекции, связанные с развитием управления, персоналом, получением нового здания и т.д.

**2. Запишите цели для решения проблем:** Запишите цели, которых необходимо достичь для решения проблем. Рассматривайте цели во временных рамках стратегического плана, но особенно пристальное внимание уделите следующему году.

**3. Сформулируйте перспективные цели:** Вслед за этим сформулируйте и включите более перспективные цели. Если вы рассматриваете новую область деятельности, вам, вероятно, потребуется разработать стратегический план, осуществить анализ ситуации, для разработки программы, нанять персонал и т.д. Рассматривайте цели во временных рамках стратегического плана, но особенно пристальное внимание уделите следующему году.

**4. Увяжите стратегии с каждой из целей:** В рамках каждой из целей сформулируйте основные подходы (или стратегии), которые необходимо использовать для достижения целей. Рассматривайте стратегии во временных рамках стратегического плана, но особенно пристальное внимание уделите следующему году. Определите: достаточно ли увязаны цели и стратегии со сферами деятельности, ролью и задачами, видением и ценностями? Действительно ли каждая цель и сопутствующие ей стратегии вносят вклад в достижение роли и задач, а также видения организации? Будут ли достигнуты цели путем использования выбранных стратегий, тесно увязанных с ценностями организации? Если нет, то пересмотрите вопрос о том, хотите ли вы следовать этим целям и использовать связанные с ними стратегии.

#### ПРИЛОЖЕНИЕ А. Планирование действий (цели, сферы ответственности и временные рамки)

В разделе, озаглавленном “Ваши планы действий”, который приводится ниже, сформулируйте планы действий, в особенности на следующий год. Планы действий конкретизируют способы, посредством которых будут достигнуты стратегические цели и осуществлены стратегии. Зачастую планы действий включают различные задачи, которые должны быть решены при достижении каждой конкретной цели, определяют, кто отвечает за решение каждой задачи и когда это должно быть сделано.

Цель N \_\_\_\_  
Стратегия N \_\_\_\_.

Задачи по достижению стратегии ____ · ____	Дата завершения	Ответственные исполнители	Состояние выполнения и дата

#### ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Описание используемого процесса стратегического планирования

Это приложение, например, может включать описание того, каким образом составлялся стратегический плановый документ, кто был задействован в планировании, какие основные уроки были извлечены в ходе планирования и т.д.

## ПРИЛОЖЕНИЕ В. Данные стратегического анализа

**1. Внешний анализ:** Внешний анализ нацелен на социальные, технологические, политические и экономические тенденции, оказывающие влияние на организацию, например, тенденции в выделении донорских средств, новое и планируемое законодательство, федеральные фонды, демографические тенденции, возможности найма квалифицированных кадров, роль и позиции других организаций, изменение состояния окружающей среды. При проведении внешнего анализа не забудьте рассмотреть мнения заинтересованных сторон о вашей организации, компаниях, НПО, политических деятелях и т.д.

Пример: Результаты внешнего анализа выявили следующие тенденции и возможные пути их влияния на нашу инспекцию:

- Политические тенденции: [...]
- Экономические тенденции: [...]
- Социальные тенденции: [...]
- Технологические тенденции: [...]
- Прочие тенденции: [...] (тенденции в области бюджета, нового или планируемого законодательства, демографические тенденции, возможности найма квалифицированных кадров, изменение состояния окружающей среды, мнение заинтересованных сторон об организации и т.д.)

**2. Внутренний анализ:** Сформулируйте основные сильные и слабые стороны вашей организации. Впишите основные возможности и опасности в отношении вашей организации. Учтите факторы, которые влияют на вашу организацию, например, ее репутация, подготовленность персонала, средства и оборудование, финансовый потенциал, уровень организации административной работы и пр.

Пример: Внутренний анализ выявил следующее:

- Сильные стороны организации: [...]
- Слабые стороны организации: [...]
- Возможности, существующие для организации: [...]
- Опасности, угрожающие организации: [...]
- Организационные достоинства: [...]

**3. Перечень стратегических проблем:** При рассмотрении новых сфер деятельности зачастую лучше первоначально рассматривать основные препятствия или проблемы, стоящие перед организацией, а уже затем определять более перспективные цели развития, рассчитанные на ближайшие несколько лет. Например, текущей проблемой может быть недостаток денег. Перспективными целями в новой сфере интересов могут служить, например, разработка стратегического плана, осуществление анализа ситуации для составления программы, найм персонала и т.д.

Чтобы определить ключевые проблемы на основе стратегического анализа, следует руководствоваться следующими принципами:

А) Проанализировав выявленные недостатки и опасности, какие основные проблемы вы видите? Перечислите как можно больше проблем. Рассмотрите проблемы в контексте периода действия стратегического плана, но особое внимание обратите на ближайший год. Многие организации испытывали трудности из-за того, что заглядывали слишком далеко вперед и ставили слишком далеко идущие задачи.

Б) Проанализируйте каждую проблему. Ответьте на вопрос, является ли проблема «важной» или скорее «срочной». Часто проблемы кажутся важными, только когда они срочные, например, замена изношенной шины является срочной проблемой, но вы никогда не включите «замену шины» в ваш стратегический план. Концентрируйтесь на важных, а не на срочных, проблемах.

В) Беритесь только за те проблемы, которые вы можете решить. Слишком узкие проблемы плохо поддаются планированию, а в слишком широких проблемах можно утонуть.

Г) Проблемы должны быть четко сформулированы, чтобы люди со стороны, прочитав описание проблемы, поняли ее суть.

### ПРИЛОЖЕНИЕ Г. Задачи комитетов и главного инспектора

**1. Создайте соответствующие комитеты:** По каждой основной сфере стратегических задач должны быть организованы комитеты. Например, если в стратегические задачи входит разработка новых программ, нужно создавать Комитет по программам. Конечно, у вас будут и другие комитеты для решения текущих вопросов основных видов деятельности, не связанных непосредственно с типами стратегических задач, например, исполнительный комитет.

**2. Составление рабочих планов комитетов:** Одним из лучших способов сделать работу комитетов максимально эффективной и результативной является использование каждым комитетом рабочих планов. Совместно с членами комитета составьте рабочий план. Запишите задачи и/цели в соответствии с критериями “SMARTER”. Рабочий план – это план, которым каждый комитет руководствуется при выполнении своей части стратегического плана организации.

**3. Задачи главного инспектора:** Политическое руководство отвечает за обеспечение общего руководства инспекцией и основные направления ее деятельности. Часто эти задачи решаются за счет введения в штат инспекции должности главного инспектора. Политики должны контролировать работу главного инспектора и осуществлять регулярную оценку его работы.

### ПРИЛОЖЕНИЕ Д. Штатные расписания

Следует определить стратегии, необходимые для достижения поставленных целей и ресурсы, необходимые для реализации стратегий. Эти задачи могут показаться сугубо оценочными, особенно если у вас нет достаточного опыта руководящей деятельности. Однако, на этом этапе не стоит слишком заботиться об абсолютной точности. Скорее всего, вам придется уточнять планы по кадрам позднее, в ходе разработки и планирования ваших программ. Если вы разрабатываете новую сферу деятельности, следует подумать о включении следующих стандартных должностей в первоначальное штатное расписание (здесь опять следует привязать эти должности к реализации стратегий): начальник инспекции, помощник по административной работе и руководители программ для каждой основной цели деятельности. Часто бывает, что начальник инспекции в первый год является одновременно руководителем программы. Закончить уточнение штатного расписания можно после завершения планирования мероприятий, наряду с определением тех, кто будет осуществлять каждую из поставленных целей.

Следует иметь в виду, что в приведенной таблице штатное расписание дается в эквивалентах полной занятости (ЭПЗ). Один ЭПЗ соответствует количеству полных рабочих дней в году. Если сотрудник начнет свою деятельность в середине года, используйте 0,5 ЭПЗ и т.д.

Должность	1-й год	2-й год	3-й год
<b>Центральная администрация, общая деятельность:</b>			

Должность	1-й год	2-й год	3-й год
<b>Сотрудники программы: (дать разбивку по каждой программе)</b>			

### ПРИЛОЖЕНИЕ Е. Текущий бюджет

В таблице под названием «Планирование бюджета», приведенной ниже, перечислите ресурсы, которые вам потребуются для достижения целей стратегического плана, и затраты, необходимые для получения и использования этих ресурсов, особенно в течение следующего года. Нет необходимости быть абсолютно точным, к тому же корректировку бюджета можно закончить после уточнения программы в плане ее структуры и плана. Вы должны составлять бюджет на каждый год периода времени, охватываемого вашим стратегическим планом, но особое внимание следует уделить первому году.

Рассмотрите каждую задачу. Подумайте, какие доходы могут дать программе сборы, фонды, налоги, штрафы, государственный бюджет и т.д. Затем оцените расходы на реализацию программы, такие как расходы на кадровые ресурсы, технические средства и оборудование, специальные материалы для программ, связь, транспорт, обучение и т.д. Следует иметь в виду, что эта информация может быть использована в дальнейшем в программных бюджетах и предложениях по финансированию. Затем необходимо учесть ресурсы, которые потребуются для центральной администрации.

Нижеприведенная таблица может потребовать корректировки в соответствии с потребностями и характером вашей организации.

Статья бюджета	1-й год	2-й год	3-й год
<b>ПРОГНОЗИРУЕМЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ:</b>			
<b>ОБЩАЯ СУММА ПОСТУПЛЕНИЙ:</b>			

Статья бюджета	1-й год	2-й год	3-й год
<b>ПРОГНОЗИРУЕМЫЕ ЗАТРАТЫ</b>			
<b>Центральная администрация - кадры:</b>			
Итого:			
<b>Центральная администрация – материальное обеспечение:</b>			
Итого:			
<b>Центральная администрация - оборудование:</b>			
Итого:			
<b>Центральная администрация – содействие соблюдению требований и взаимодействие с общественностью:</b>			
Итого:			
<b>Прочие расходы:</b>			
Итого:			
<b>Программа – штат:</b>			
<b>Итого, затраты по штату программы:</b>			



Статья бюджета	1-й год	2-й год	3-й год
<b>Программа – Прочие расходы:</b>			
<b>Итого, прочие расходы/затраты по программе:</b>			
<b>ИТОГО, РАСХОДЫ</b>			
<b>ОБЩИЙ ПРОФИЦИТ (ИЛИ ДЕФИЦИТ) (= доходы минус расходы)</b>			

### ПРИЛОЖЕНИЕ Ж. Финансовая отчетность (бюджеты, отчеты и т.д.)

Это приложение может включать, например, отчет о выполнении бюджета прошлого года (запланированные и фактические расходы), отчет о выполнении текущего бюджета, текущий отчет о финансовом положении, текущий отчет о финансовой деятельности и пр.

### ПРИЛОЖЕНИЕ З. Контроль и оценка выполнения плана

Обязанности по контролю и оценке и их периодичность

Раздел плана, задачи и пр.	Сроки выполнения	Ответственные	Описание результатов представить:

### Ключевые вопросы по контролю выполнения плана

В деятельности по контролю и оценке следует получить ответы на следующие вопросы:

- Будут ли выполнены задачи в сроки, установленные в плане? Если нет, то почему?
- Следует ли изменить сроки выполнения (в этом вопросе нужно соблюдать осторожность – прежде чем вносить изменения, необходимо выяснить, почему выполнение отстает от установленного графика)?
- Располагает ли персонал достаточными ресурсами (деньги, технические средства, оборудование, обучение и т.д.) Для выполнения задач?
- Являются ли цели и задачи все еще реалистичными?
- Следует ли изменить приоритеты, чтобы способствовать достижению целей?
- Надо ли изменить цели (в этом вопросе нужно соблюдать осторожность – прежде чем вносить изменения, необходимо выяснить, почему предпринимаемые усилия на приводят к достижению целей)?

- Какие уроки можно извлечь из проведенного контроля и оценки для совершенствования планирования в будущем?
- Дополнительные вопросы: (перечислите).

### **Отчетность**

Результаты контроля и оценки должны быть оформлены в письменном виде и включать:

1. Ответы на «Ключевые вопросы по контролю выполнения плана»;
2. Тенденции в отношении прогресса (или отсутствия такового) в достижении целей;
3. Рекомендации по текущей ситуации;
4. Меры, осуществление которых требуется от руководства.

### **Процедура изменения плана**

Относительно любых изменений плана следует дать ответы на следующие вопросы:

1. Чем вызваны изменения, которые предполагается внести?
2. Почему необходимо внести изменения (вопрос «почему» часто отличается от вопроса «чем вызваны» изменения).
3. Какие конкретно изменения должны быть внесены, в том числе в цели, задачи, обязанности и графики?

**Примечание:** Не путайте разные версии плана (проставляйте дату на каждой новой версии). Всегда сохраняйте старые варианты плана.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ И. Распространение плана**

Следует иметь в виду, что некоторые группы заинтересованных лиц могут получать полные версии плана, включая приложения, в то время как другим группам (как правило, вне организации) следует передавать только сам план без подробностей. Учтите следующее:

1. Каждое участвующее должностное лицо и член руководства должен получить экземпляр плана.
2. Обеспечьте наличие полного плана (или выдержек из него) у каждого сотрудника организации. Удивительно, как даже совсем новые сотрудники быстро усваивают содержание, оценивают и обретают понимание деятельности организации из анализа стратегического плана.
3. Разместите описание задач, видения и ценностей на стенах главных офисов. Обеспечьте каждого сотрудника карточкой с описаниями (или выдержками из них).
4. Публикуйте план частями в ваших периодических бюллетенях (брошюрах, публикациях и т.д.).
5. Во время проведения ориентировок знакомьте должностных лиц, управляющих и сотрудников с отдельными частями плана.
6. Включайте части плана в методы и процедуры, в том числе в пособие для сотрудников.
7. Предусмотрите экземпляры плана для основных заинтересованных лиц, например, торговых ассоциаций, НПО, и т.д.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2-2. КАК СОТРУДНИКИ МОГУТ ПРЕПЯТСТВОВАТЬ ОРГАНИЗАЦИОННЫМ ИЗМЕНЕНИЯМ

Существует целый ряд причин, в силу которых изменения нежелательны для сотрудников: иногда они считают, что изменения перечеркнут усилия, которые они вложили в прошлом; в некоторых случаях, организационные изменения не соответствуют их интересам; в других случаях, люди боятся, что необходимость изменений вызвана недостатками в их работе; некоторые изменения могут нарушить сложившийся должностной баланс; и во всех случаях, изменения требуют энергии и творческого подхода.

Контроль за осуществлением изменений является одной из повседневных обязанностей руководителя. Каковы бы ни были изменения, менеджеры почти всегда работают с одним и тем же набором элементов: приказы, протоколы заседаний, анализ, выводы, рекомендации, предложения и т. д. Необходимо обсуждать эти документы с людьми, которые зачастую не участвовали в их разработке. Во многих случаях сотрудники не станут тщательно изучать эти документы, а просто сформируют отрицательное мнение на основе одного из не понравившегося им пункта.

В настоящем приложении приводится список наиболее частых реакций на изменения. Он поможет руководителям подготовиться к таким реакциям. Список был впервые представлен в книге “Vijftig manieren om dwars te liggen” («Пятьдесят способов создавать препятствия») Франса Крипса (Frans Krips, 1985).

### Возможные реакции

- Эти аргументы доказывают, что никаких изменений не нужно;
- Предложение недостаточно хорошо продумано;
- Обсуждение предложения было неполным;
- Было слишком мало консультаций;
- Не хватает необходимой информации;
- Не были соблюдены соответствующие процедуры;
- Была ли собрана информация о том, как подобный вопрос решался в других организациях?
- Изменения не дадут результатов без поддержки коллектива;
- Задачи не были четко сформулированы;
- Формулировка положений не ясна;
- Низкое качество предложений в целом;
- Сначала необходимо провести дополнительное обсуждение;
- Недостаточное количество консультаций с коллегами;
- Все происходит слишком быстро;
- Сейчас мы не можем этого обсуждать, так как не знаем предварительных условий;
- Перед обществом/организацией стоят более важные проблемы;
- Это уже роскошь;
- Это обсуждение не даст нам никаких результатов;
- Какие существуют гарантии, что данная деятельность действительно пойдет на благо лиц, определенных как целевая группа?
- Нереально требовать этого от наших сотрудников;
- Очередной план, который останется на бумаге. Пустая трата моего времени;
- Мы это уже пробовали в 1995 г.;

- Мы еще не подвели итогов последнего обсуждения этого вопроса;
- Давайте проведем апробацию, а затем оценим результаты;
- Сначала надо составить список проблем;
- Сначала надо глубже изучить этот вопрос;
- Необходимо провести широкое обсуждение данного вопроса с общественностью/сотрудниками организации;
- А кто конкретно за это отвечает?
- Как можно обсуждать план в целом, когда нам неизвестны детали?
- Как можно обсуждать детали, когда неизвестен план в целом?
- Необходимо привлечь внешних экспертов;
- Как изменится правовой статус работников в результате реализации этого плана?
- Сначала необходимо четко определить приоритеты;
- Хорошее предложение, но необходимо рассмотреть его в более широкой перспективе;
- Сидящие за этим столом не представляют всех заинтересованных сторон;
- Эти цифры ни о чем не говорят;
- Для решения этой проблемы необходимо сначала разработать новую методику;
- У меня нет предложений по поправкам, но данный документ совершенно неприемлем;
- Хотелось бы иметь несколько альтернативных вариантов по данному предложению.
- Приняты ли во внимание результаты проводимых исследований? Не лучше ли будет подождать, пока такие результаты станут доступными?
- В достаточной ли степени было обеспечено участие заинтересованных сторон?
- Я отказываюсь участвовать в поспешных действиях;
- Прежде всего необходимо назначить соответствующую комиссию;
- Сначала необходимо определить критерии;
- От чьего имени составлен документ?
- Я не понимаю, о чем идет речь? В чем суть вопроса?
- Не могли бы вы представить нам практический пример?
- Теоретически это выглядит неплохо, но давайте посмотрим на практическую сторону дела;
- Не существует четкого разграничения между стратегией и ее практическим осуществлением;
- Документ должен сначала просмотреть юрист/редактор.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2-3. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА (СОВЕТЫ МЕНЕДЖЕРАМ)

Будьте примером во всем том, чего вы ожидаете от своих подчиненных. Не ждите, что они будут хорошо делать то, что плохо делаете вы сами.

1. Подчиненные до известной степени сами могут управлять своей деятельностью. Позвольте им проявить себя в этом отношении;
2. Позвольте вашим сотрудникам самим контролировать результаты своей работы;
3. Благожелательное отношение к изменениям жизненно важно для развития организации. Воспитывайте его в своих сотрудниках;
4. Задавайте вопросы сотрудникам, чтобы выяснить, все ли они понимают стратегию организации;
5. Отмечайте положительные результаты;
6. Давайте сотрудникам конкретные задания и четко формулируйте цели;
7. Не позволяйте упускать новые возможности, конечно, после оценки сопутствующих рисков;
8. Объясните своим подчиненным, что стремление избежать риска происходит от недостаточной уверенности в себе;
9. Используйте умственный потенциал своих сотрудников;
10. Позвольте сотрудникам принимать решения, когда они могут с этим справиться;
11. У сотрудников всегда есть идеи по усовершенствованию работы. Прислушивайтесь к мнению подчиненных, задавайте им вопросы;
12. Ваша задача - обращать внимание на поведение людей, а не на их характер;
13. Не требуйте невозможного, ищите компромиссы;
14. Проблемы и жалобы сотрудников чрезвычайно важны. Создайте такую атмосферу, при которой сотрудники будут искать у вас поддержки;
15. Будьте объективны при возникновении разногласий, не принимайте чью-либо сторону;
16. Важно понимать, что имеют в виду ваши сотрудники. Поэтому задавайте им вопросы до тех пор, пока точно не поймете, в чем суть;
17. Учитесь понимать жесты, мимику и другие средства невербального общения;
18. Помогайте сотрудникам, если им тяжело выполнить ту или иную задачу;
19. К решению личных проблем ваших сотрудников следует подходить с позиции друга, а не начальника;
20. Уделяйте время для разговоров с подчиненными об их проблемах;
21. Рассматривайте сопротивление переменам как проблему, которую всегда можно решить;
22. Положительно реагируйте на идеи ваших подчиненных, касающиеся изменений, создавая, таким образом, творческий стимул;
23. Вовлекайте как можно больше людей в разработку планов изменений;
24. Всегда спрашивайте, чем вы можете помочь, если какой-либо подчиненный потерпел неудачу в работе;
25. При оценке работы подчиненных начинайте с их успехов;
26. Отказ от плана обычно окончателен. Всесторонне обдумывайте подобные решения;
27. Прекратите деятельность по направлениям, которые не приносят значительных результатов, а не продолжайте малоэффективную работу в надежде, что со временем дела пойдут лучше;
28. Обычно имеются веские причины плохой работы сотрудников. Попытайтесь взглянуть на ситуацию с их точки зрения;
29. Развивайте дух партнерства и взаимовыручки у своих сотрудников;

30. Позаботьтесь о том, чтобы ваши подчиненные знали все ключевые элементы, касающиеся их работы;
31. Не пытайтесь изменить характер своих сотрудников, влияйте на их поведение;
32. Поощряйте и отмечайте конструктивное поведение сотрудников;
33. Позаботьтесь о том, чтобы базовые потребности сотрудников учитывались в полной мере;
34. Всегда благодарите подчиненных, когда они этого заслуживают;
35. Выносите благодарность не только в частном порядке, но и при всех сотрудниках;
36. Постановка прямых вопросов способствует большей откровенности сотрудников;
37. Сотрудники должны иметь возможность открыто говорить все, что думают;
38. Создавайте атмосферу свободного и открытого общения;
39. Беседуйте с сотрудниками в неофициальной обстановке;
40. Откажитесь от процедур, руководств и форм, которыми вы не пользуетесь или пользуетесь редко. Оставьте только те из них, которые действительно необходимы;
41. Немедленно пресекайте распространение ложных слухов и опровергайте их. Не опровергайте, однако, правдивую информацию;
42. Поощряйте выдвижение подчиненными предложений по решению тех или иных проблем, выслушивайте мнение сотрудников;
43. Не отдавайте приказов подчиненным, учите их на своем примере;
44. Приглашайте на собрания только тех, кому это необходимо;
45. Уделяйте внимание интеллектуальным и эмоциональным потребностям сотрудников;
46. Наличие недовольных работников может указывать на существование серьезных проблем в организации. Выслушайте их;
47. Используйте дисциплинарные меры, но при этом наделяйте сотрудников соответствующими полномочиями и доверяйте им;
48. Наилучших результатов добиваются люди, которым нравится своя работа. Создайте необходимые для этого условия;
49. Помогайте подчиненным в достижении их долгосрочных целей и реализации планов.
50. Старайтесь никогда не экономить на повышении квалификации. Экономия за счет повышения квалификации сотрудников возможна лишь в крайнем случае;
51. Если подчиненные совершили ошибку, подумайте, нет ли в том вашей вины;
52. Найдите опытного наставника для каждого нового сотрудника. Пользуйтесь услугами внешних преподавателей при любой возможности;
53. Если кого-либо назначают на неподходящую для этого человека должность, не молчите.

*Источник:* Роберт Хеллер “Управление людьми” (“Managing People”, Robert Heller, 1999)

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 2-4. ДОЛЖНОСТНЫЕ ИНСТРУКЦИИ ДЛЯ НЕКОТОРЫХ ШТАТНЫХ ЕДИНИЦ СОВРЕМЕННОЙ ПРИРОДООХРАННОЙ ИНСПЕКЦИИ<sup>19</sup>**

В настоящем приложении содержатся образцы должностных инструкций для нескольких должностей, которые можно считать типичными для современных природоохранных инспекций, включая следующие должности:

- Руководитель отдела инспектирования промышленных предприятий;
- Главный специалист по правоприменению;
- Старший инспектор;
- Административный инспектор;
- Инспектор по отходам;
- Специалист в области переработки и анализа информации.

### **РУКОВОДИТЕЛЬ ОТДЕЛА ИНСПЕКТИРОВАНИЯ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ**

**Прямые подчиненные: старшие инспекторы, инспекторы**

#### **Основные обязанности:**

1. Отвечает за работу группы, которая состоит из приблизительно 20 инспекторов, имеющих, в основном, высшее или среднее профессиональное образование в сфере управления кадрами, организации и координации деятельности, а также, частично, финансового управления
2. Содействует разработке политики инспекции и ее реализации в рамках соответствующих мероприятий
3. Консультирует членов коллегии и участвует в работе ведомственных и межведомственных комитетов и комиссий

#### **Деятельность в рамках основных обязанностей:**

1. Обеспечивает достижение поставленных перед отделом целей и выполнение (основных) задач. Отвечает за распределение работы, определение приоритетов, мониторинг качества и последовательности результатов деятельности, а также корректировку результатов, их координацию, внутреннюю и внешнюю гармонизацию и интеграцию.
2. Основываясь на своих профессиональных знаниях и опыте, содействует реализации политики в области правоприменения в самом широком смысле слова (освобождение от ответственности, наложение штрафов, применение мер по обеспечению соблюдения законодательства, определение выполнимости зафиксированных в разрешениях условий, оценка реалистичности выполнения новых законодательных положений и т. д.).
3. Консультирует, в том числе на основе конкретных запросов, членов коллегии и инспекторов (включая проблемы урегулирования споров в рамках административного права и вопросы, связанные с воздействием правонарушений на природоохранную политику). Поддерживает прямой контакт с прокуратурой и консультирует сотрудников прокуратуры по вопросам ведения природоохранных дел, в том числе уголовного характера. Принимает участие в работе внутренних и внешних совещательных структур, например, комиссий, комитетов, региональных рабочих групп и т. п.

---

<sup>19</sup> Source: Regional Environmental Inspectorate, Province of North Holland, Netherlands, 1994.



**Требования в отношении специального образования:** Диплом о высшем университетском образовании или высшем профессиональном образовании со специализацией, соответствующей данной должности.

**Требования к опыту работы:** Опыт работы на управленческой должности и по меньшей мере пятилетний опыт работы в соответствующей области деятельности. Знание административных отношений и процедур в рамках административного и уголовного права.

**Категория оплаты: 14.**

## **ГЛАВНЫЙ СПЕЦИАЛИСТ ПО ПРАВОПРИМЕНЕНИЮ**

**Прямые подчиненные:** нет

### **Основные обязанности:**

1. Подготовка и разработка политики правоприменения для инспекции, как с административной, так и с юридической точки зрения
2. Участие в работе совещательных органов с целью гармонизации политики инспекции в области правоприменения с другими институтами, например, с прокуратурой, полицией и муниципальными органами
3. Проведение общего правового расследования дел для данного отдела и составление докладных записок/отчетов/меморандумов (по специальным запросам и без таковых) и т. п. в отношении применения природоохранного законодательства

### **Деятельность в рамках основных обязанностей:**

1. Реализует политику в области правоприменения, которой должны придерживаться территориальные органы. В этих целях предпринимает соответствующие меры, например, внося предложения по осуществлению юридического надзора за ходом правоприменительной деятельности на местах (толкование законодательства, содействие другим отделам организации, координация деятельности в отношении наложения санкций). Обеспечивает соответствие таких действий административным и законодательным нормам. Предоставляет юридическую поддержку в рамках отдельных мероприятий. Отвечает за административные и правовые вопросы правоприменения.
2. Содействует совершенствованию и укреплению консультационных структур в рамках региональной системы правоприменения. Выполняет функцию координатора работы различных контрольно-надзорных органов в регионе. Проводит консультации с такими органами, вносит предложения в отношении необходимого подхода к применению санкций.
3. Консультирует (в письменной форме) начальника инспекции в отношении административных или юридических проблем. Такая консультационная поддержка может охватывать все аспекты политики инспекции.

**Требования в отношении специального образования:** Высшее образование в области юриспруденции и/или защиты окружающей среды.

**Требования к опыту работы:** Опыт работы в торговле и промышленности, в области административных и политических отношений с правительственными организациями, а также работы в сфере охраны окружающей среды и юриспруденции на университетском уровне.

**Категория оплаты: 14.**

## СТАРШИЙ ИНСПЕКТОР

**Прямые подчиненные:** нет

**Основные обязанности:**

1. Подготавливает, координирует и осуществляет регулярные природоохранные инспекции на регулируемых природоохранным законодательством предприятиях
2. Осуществляет консультирование, как внутреннее, так и внешнее, в области осуществления правоприменения
3. Участвует в процессе планирования и контроля деятельности, а также оказывает поддержку другим инспекторам в их ежедневной работе

**Деятельность в рамках основных обязанностей:**

1. Осуществляет независимый надзор за техническими, организационными и административными аспектами деятельности (сложных в техническом отношении) предприятий. В целях обеспечения такой работы отвечает за своевременное привлечение специализированных служб любого типа. Осуществляет комплексную оценку полученных данных и результатов относительно условий выданных разрешений и общих правил. В соответствующих случаях выступает в качестве руководителя групп комплексной проверки. Осуществляет деятельность по расследованию природоохранных дел.
2. Проводит консультации с отделами инспекции по политике и лицензированию. Выполняет функцию советника по вопросам выполнимости условий разрешений и решений стратегического характера. Принимает участие в работе внутренних и внешних рабочих групп, как на предприятиях, так и в других местах. Отвечает за гармонизацию (в целях обеспечения единообразия подходов) деятельности различных инспекторов в рамках организации.
3. Подготавливает необходимые документы для составления плана деятельности отдела. Участвует в процессе контроля за деятельностью ряда инспекторов, работающих в организации. Выполняет функцию «ходячей энциклопедии» и оказывает поддержку инспекторам в их ежедневной работе. Оказывает помощь новым сотрудникам.

**Требования в отношении специального образования:** Высшее профессиональное образование; охрана окружающей среды/производственные или природоохранные технологии/химические технологии; подготовка в области методов применения уголовного законодательства.

**Требования к опыту работы:** Обширный опыт работы в рамках описанных направлений деятельности.

**Категория оплаты:** 11.

## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ИНСПЕКТОР

**Прямые подчиненные:** нет

**Основные обязанности:**

1. Проводит административные инспекции на предприятиях и ведет соответствующую отчетность
2. Осуществляет расследование обстоятельств административных нарушений
3. Оказывает поддержку руководству инспекции

**Деятельность в рамках основных обязанностей:**

1. Проводит независимую проверку и оценку документации предприятий с точки

- зрения применения соответствующих природоохранных норм. Участвует в работе природоохранных аудиторских групп. Осуществляет консультирование по вопросам применения соответствующих мер.
2. Осуществляет сбор информации о предполагаемых нарушениях и проводит консультации по данным вопросам с сотрудниками прокуратуры. В качестве следователя может составлять официальные отчеты
  3. В случае необходимости выполняет функцию советника руководства инспекции по административным, организационным и финансовым вопросам.

**Требования в отношении специального образования:** Высшее образование в области экономики и менеджмента, образование в области бизнеса; подготовка в области методов применения уголовного законодательства.

**Требования к опыту работы:** Минимум 3 года работы в данной сфере.

**Категория оплаты:** 10.

## ИНСПЕКТОР ПО ОТХОДАМ

**Прямые подчиненные:** нет.

### **Основные обязанности:**

1. Проводит инспекции по проверке соблюдения законодательства, регулирующего обращение с отходами и защиту почвы от загрязнения
2. Иницирует разбирательства по факту нарушений и участвует в проведении таких процедур

### **Деятельность в рамках основных обязанностей:**

1. После консультаций с руководителями инспекции инспектирует предприятия или расследует ситуации умеренной технической сложности, регулируемые законодательством и нормативными актами в области отходов и защиты почвы. Примерами объектов инспектирования являются свалки, перевалочные пункты, отстойники и т. п. Обсуждает результаты проверок с руководством предприятий, предоставляет консультационную поддержку, ведет соответствующую отчетность.
2. Принимает решения в отношении санкций по доказанным нарушениям (в рамках административного или уголовного законодательства, с предварительным уведомлением полиции или без него, или в рамках гражданского законодательства). Подготавливает меры по правоприменению по результатам или в процессе консультаций с руководством организации и координирует процесс реализации таких мер на местах. Проводит расследования на местах и/или с воздуха и оказывает поддержку в аналогичной деятельности третьим сторонам. Составляет официальные отчеты. Оказывает консультационную поддержку руководству инспекции в отношении борьбы с нелегальной деятельностью и организации специальных кампаний.

**Требования в отношении специального образования:** Среднее профессиональное образование в области охраны окружающей среды или производственных технологий. Подготовка в области методов применения уголовного законодательства.

**Требования к опыту работы:** Большой опыт работы в области природоохранного инспектирования и/или в мероприятиях с участием полиции.

**Категория оплаты:** 9.

## СПЕЦИАЛИСТ В ОБЛАСТИ ОБРАБОТКИ И АНАЛИЗА ИНФОРМАЦИИ

**Прямые подчиненные:** нет.

### **Основные обязанности:**

1. Проводит независимый анализ информации о проведенных инспекциях и мерах по правоприменению, хранящейся в автоматизированных базах данных и на других носителях информации в инспекции и других органах, занимающихся природоохранным инспектированием в регионе
2. Оказывает поддержку в проведении расследований в рамках деятельности по правоприменению на предприятиях и в других местах посредством предоставления доступа к автоматизированным базам данных
3. Оказывает поддержку как сотрудникам инспекции, так и внешним организациям, по вопросам автоматизации процесса использования информации

### **Деятельность в рамках основных обязанностей:**

1. Осуществляет анализ данных с помощью (внутренних и внешних) информационных систем в целях выявления (признаков) преступной деятельности. Составляет отчеты о результатах такого анализа и, при необходимости, официальные доклады.
2. Оказывает содействие расследованиям в рамках деятельности по правоприменению на местах посредством изучения автоматизированных информационных систем и обеспечения доступа к скрытой информации. Составляет отчеты о результатах такой работы и, при необходимости, официальные доклады.
3. Оказывает поддержку сотрудникам инспекции в текущих вопросах автоматизированного использования информации. Представляет инспекцию в других организациях по соответствующим вопросам. Обеспечивает эффективную работу информационных систем внутри инспекции.

### **Требования в отношении специального образования:**

Среднее профессиональное техническое образование, включая информационные технологии и знание производственных технологий; подготовка в области методов правоприменения уголовного законодательства.

**Требования к опыту работы:** Минимум двух- или трехлетний опыт работы в области правоприменения.

**Категория оплаты:** 9.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2-5. ПРИМЕРНЫЙ СПИСОК ВОПРОСОВ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ИНТЕРВЬЮ ПРИ ОТБОРЕ ПЕРСОНАЛА<sup>20</sup>

Приведенные ниже вопросы интервьюера сформулированы таким образом, чтобы подвигнуть кандидатов к разговору о них самих, к анализу их стиля работы, их сильных сторон и недостатков, а также к тому, чтобы предоставить вам полную информацию о том, что они смогут сделать для вашей инспекции. Вы можете использовать эти предлагаемые образцы вопросов или внести в них изменения согласно своим представлениям об эффективном собеседовании.

### ОПЫТ РАБОТЫ

Для выяснения опыта работы кандидата используйте следующие вопросы:

**Расскажите о типичном дне на вашем нынешнем месте работы. Что вам нравится в этой работе? Что не нравится?**

Этот вопрос позволит вам оценить, насколько кандидату могут понравиться те повседневные обязанности, которые он должен будет выполнять на новом рабочем месте. Если выяснится, что кандидату не нравится выполнять как раз ту работу, которая будет основной в новой должности в вашей инспекции, вы поймете, что данная кандидатура не является подходящей. Этот вопрос также поможет вам выяснить, владеет ли данный кандидат какими-либо особыми навыками, которые он сможет эффективно использовать на новом месте работы.

**Что у вас получается хорошо? Назовите три области деятельности, в которых вы нуждаетесь в помощи?**

Задайте эти вопросы, чтобы выяснить сильные и слабые стороны претендента на новую должность. Убедитесь в том, что ответ кандидата действительно содержит реалистичную оценку его способностей.

**Кто (какая организация) является наиболее продвинутой в вашей сфере деятельности?**

Этот вопрос направлен на выяснение уровня осведомленности кандидата о текущем состоянии дел в его профессиональной области, а также насколько он увлечен своей профессией. Ни одна фирма или организация не работают в пустом пространстве, поэтому им крайне важно быть в курсе деятельности других организаций или заинтересованных сторон. Ответ на это вопрос позволит вам понять, насколько открыт кандидат к нововведениям и насколько он внимателен к деталям. Вы также можете задать кандидату вопрос о том, какие публикации он читает, чтобы быть в курсе новых веяний в области его профессиональной деятельности и не отстать от прогресса и новостей, которые могут повлиять на его работу.

**Почему вы готовы оставить свое нынешнее место работы?**

Существует целый ряд причин, чтобы затронуть этот вопрос. Вам надо убедиться в том, что кандидат не является человеком, с которым сложно работать, что он соответствующим образом относится к своей работе, а также что он продуктивен и эффективен. Если на предыдущем месте работы кандидат задержался ненадолго, вам захочется быть уверенным в том, что и из вашей инспекции он не уйдет так же быстро.

<sup>20</sup> [http://www.realsmallbusiness.com/isquare/management/hiring/articles/open\\_hiring\\_tips/](http://www.realsmallbusiness.com/isquare/management/hiring/articles/open_hiring_tips/)

## СТИЛЬ РАБОТЫ

Задайте кандидату следующие вопросы с тем, чтобы убедиться, что его стиль работы соответствует методам организации деятельности в вашей инспекции:

**Как бы вы отреагировали на ситуацию, в которой вам необходимо работать самостоятельно? Как бы вы подошли к такому проекту? Каким образом вы бы попытались мотивировать сотрудника, плохо выполняющего свои обязанности? Расскажите о недавно осуществленном вами проекте.**

Такие основанные на конкретном сценарии вопросы могут оказаться очень полезными для выяснения способностей кандидата к самостоятельному и творческому решению проблем. Эти же вопросы позволят вам понять, соответствует ли стиль работы кандидата общим методам организации деятельности в вашей инспекции. Например, потенциальному бухгалтеру можно задать следующий вопрос: «Если бы я попросил вас разработать способ ускорения погашения дебиторской задолженности, как бы подошли к выполнению такого задания? С чего бы вы начали?» Будущему менеджеру можно было бы задать вопрос о том, каким образом он бы попытался мотивировать сотрудника, плохо выполняющего свои обязанности. Такие вопросы позволят вам понять, какими навыками решения проблем обладают кандидаты на вакантную должность. Спрашивайте кандидатов также и о количественных результатах их работы, чтобы понять насколько ответственно они относятся к крайним срокам сдачи работы и результатам реализации проектов.

**Из чего состоял ваш типичный рабочий день? С какими препятствиями вам приходилось сталкиваться, и каким образом вы их преодолевали?**

Вам может понадобиться в подробностях выяснить, каким образом кандидат справлялся с такими проблемами в контексте его прежней работы.

**Когда вы работаете над реализацией проекта в команде, какие функции вы обычно выполняете? Почему?**

Владеет ли этот человек навыками лидера? Умением вести записи? Способностью генерировать идеи? Навыками критического мышления? Чувством юмора? Это позволит вам понять, каким образом кандидат сам оценивает свой стиль работы, а также, если кандидату дать такую возможность, каким человеком он сам себя видит.

**Расскажите мне о критической ситуации, в которой вам пришлось принимать решение, и о том, что вы для этого предприняли.**

Ответ на этот вопрос также позволит вам понять, каким образом кандидат на вакантную должность принимает решения, - вы получите информацию о том, каким образом человек вырабатывает свою позицию по различным вопросам, готов ли он рисковать, а также о его способностях в области принятия решений.

**В каких ситуациях вам приходилось не соглашаться с начальством? Каков был результат?**

Подобный вопрос можно использовать для определения того, является ли кандидат человеком, склонным во всем соглашаться с начальством, или сотрудником, который может внести ценный вклад в развитие вашей организации посредством формулирования хороших вопросов. Отнеситесь с осторожностью к тем кандидатам, которые производят впечатление спорщиков или людей, не соглашающихся с мнением других исключительно ради того, чтобы быть несогласными. Перспективными обычно оказываются кандидаты, которые не соглашались с руководством и которым при этом удалось повернуть ситуацию в позитивную сторону.

## ТЕМПЕРАМЕНТ

Оценить черты характера кандидата на вакантную должность вам помогут следующие вопросы:

### **Каковы черты худшего из менеджеров, с которым вам пришлось работать? А лучшего? Почему?**

Ответ на этот вопрос даст вам представление о том, в какой помощи нуждается кандидат в различных аспектах своей работы. Вместо того чтобы задавать вопросы о гипотетических ситуациях, вы можете спрашивать кандидата о конкретных рабочих моментах.

### **В какой атмосфере вы работаете наиболее эффективно?**

Некоторые люди наиболее эффективны в условиях шумного, хаотичного офиса, тогда как другие стремятся к тишине. Кроме того, множество мелких организаций могут работать в нетрадиционных условиях. Задайте этот вопрос кандидату, чтобы выяснить его ожидания в отношении нового места работы. Если вы проводите собеседование с кандидатами, имеющими опыт работы в крупных организациях, они, возможно, не будут готовы отказаться от некоторых корпоративных удобств, к которым уже успели привыкнуть.

### **Каково, по вашему мнению, работать в малой/крупной организации?**

Этот вопрос также направлен на выяснение отношения потенциального нового сотрудника к атмосфере вашей организации, что поможет вам понять, реалистично ли он представляет себе свою будущую работу.

### **Есть ли у вас какие-либо хобби?**

Не судите по тому, что кандидаты делают после работы, об их эффективности как сотрудников. Однако ответ на вопрос о способах проведения досуга может указать вам на некоторые стороны личности кандидата. Человек, каждые выходные занимающийся прыжками с парашютом, скорее всего, чаще будет принимать рискованные решения, чем любитель вязания.

### **Какой поступок в своей жизни вы считаете лучшим? Чем вы гордитесь больше всего?**

Сам по себе ответ на этот вопрос не так уж и важен. Гораздо интереснее посмотреть на то, как человек на него отвечает. Каким образом кандидат показывает вам, что то, о чем он говорит, действительно замечательно? Демонстрирует ли он ту степень гордости и энтузиазма, которой вы от него ожидаете?

## РАБОЧИЕ НАВЫКИ

Выяснить свойственные кандидату рабочие навыки вам помогут следующие вопросы:

### **Что бы о вас сказал человек, который, по вашему мнению, готов дать вам наилучшую рекомендацию? А что бы сказал о вас человек, телефон которого вы бы ни за что мне не дали для наведения справок о вас?**

Вы можете переформулировать этот вопрос несколькими способами – «Что бы о вас сказал ваш менеджер?» «Что бы о вас сказали ваши подчиненные?» Таким способом вы сможете оценить, насколько честно кандидат себя оценивает. В данном случае вы должны стремиться выяснить, насколько кандидат на вакантную должность способен к самонаблюдению и самостоятельному мышлению.



**Как бы вы повели себя в условиях необходимости выполнения сложного задания?**

Это еще один вопрос, основанный на конкретной ситуации. Выберите одну из типичных сложных ситуаций, с которыми вам регулярно приходится сталкиваться на работе. Например, торгового представителя можно спросить о том, как бы он повел себя в типичной ситуации отказа клиента покупать товар. Продавца в розничной торговле можно спросить о том, как бы он стал разговаривать с недовольным покупателем. Помимо получения более полной картины того, каким образом данный кандидат справляется с проблемами на рабочем месте, вы можете также услышать интересные идеи в отношении более эффективного управления своей организацией.

**Каким образом вам удастся быть организованным?**

Любая работа – в особенности, в области управления проектами – требует определенной степени организованности людей, ее выполняющих. Ответ на этот вопрос позволит вам понять, каким образом кандидат следит за порядком в делах, забывчив ли он, а также каким образом он справляется с отдельными обязанностями.

**Что вы предприняли для того, чтобы упростить работу своего начальника? Есть ли что-нибудь, о чем ваши начальники никогда бы вас не попросили?**

При помощи этого вопроса вы сможете понять, какие из своих достоинств кандидат считает наиболее важными. Ответы разных кандидатов также расскажут вам о том, как они организовывали работу со своими менеджерами, что может служить прогнозом того, как они будут относиться к вам.

**Готовы ли вы выполнить для нас пробное задание?**

Рассмотрите возможность проведения испытания для лучших кандидатов на вакантную должность с целью определения наличия у них необходимых вам способностей. Вам нужен человек, который умеет создавать презентации? Попросите кандидатов подготовить 15-минутную презентацию на любую тему по их выбору, чтобы продемонстрировать свои навыки. Вы ищете сотрудника с прекрасными навыками ведения телефонных переговоров? Проведите с ними интервью по телефону. Не оценивайте содержание таких испытательных заданий, сконцентрируйтесь на способности кандидатов продемонстрировать необходимые вам навыки.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2-6. ОЦЕНКА КОМПЕТЕНЦИЙ: ВОЗМОЖНЫЙ ПОДХОД<sup>21</sup>

Компетенция – это личностная характеристика, которая необходима для осуществления успешной деятельности в качестве штатного сотрудника в определенной должности для достижения целей, стоящих перед организацией. В следующем примере, который мы называем словарем компетенций, описаны девятнадцать компетенций. Эти компетенции представлены как модели четкого и понятного другим поведения. При помощи такого описания словарь показывает, что именно является важным для организации. Для каждой компетенции в словаре приведены четыре уровня. Уровень А является базовым уровнем. Если для конкретной должности указан уровень В, он также будет включать в себя уровень А. Уровень С в свою очередь включает в себя уровни А и В и т. д. С каждым уровнем компетенции повышается и степень целостности поведения, сложности, возрастает отдача и требуется больший объем усилий. Такой подход автоматически приводит к ситуации, в которой низкооплачиваемые должности требуют, в среднем, более низкого уровня развития компетенций. Напротив каждого уровня компетенций указано ключевое слово, максимально полно определяющее суть уровня. Таким образом, чтобы понять суть уровня, достаточно одного взгляда. Рекомендуется, однако, прочитать все описание компетенции, так как одним словом очень трудно определить все, что она означает. Не сделав этого, вы рискуете упустить некоторые существенные элементы компетенции.

Описание компетенции дает представление о возможных перспективах развития. Некоторые компетенции описаны как модели поведения, которые также можно рассматривать как своего рода задачи. Например, посмотрите на выражения «составляет планы» (в компетенции «Планирование и организация») и «определяет подлежащие количественной оценке целевые показатели» (в компетенции «Нацеленность на результаты»). Эти позиции могут стать задачами, которые должны выполняться на определенной должности. Однако, говоря о компетенциях, мы говорим о поведении человека, его действиях: сотрудник организации всегда планирует свою работу, постоянно ставит перед собой различные задачи и работает для их реализации.

Компетенции взаимосвязаны. Они дополняют друг друга. Компетенция «Убеждение», например, будет особенно эффективна в сочетании с компетенцией «Гибкость в действиях», поскольку в таком случае процесс убеждения не будет для сотрудников столь мучительным. Другой пример: «Нацеленность на результаты» будет часто необходима для компетенции «Аналитические навыки». Именно эта компетенция потребуется для достижения практических результатов при помощи аналитического мышления.

Отобранные компетенции должны рассматриваться с точки зрения работы, которую предстоит выполнить, поэтому не следует сравнивать компетенции, необходимые для различных должностей. По этой же причине не существует и прямой зависимости между уровнями компетенций и уровнем оплаты различных должностей. Для каждой из должностей отдельной организации были отобраны девять (!) ключевых компетенций. Это означает, что основное внимание будет уделяться девяти основным компетенциям, входящим в полный перечень из девятнадцати компетенций по каждой должности. Более подробная информация представлена в разделе «Распределение уровней компетенций по функциям в организации А» после описания девятнадцати компетенций. В обзоре представлено ограниченное число должностей, существующих в организации А. Для каждой должности указаны как девять ключевых компетенций, так и их уровни (от А до D – см. подробную информацию после этого введения).

Помимо этих компетенций важным элементом работы сотрудников организации остается уровень знаний. Знания являются необходимым условием эффективной работы. Управление компетенциями имеет дело с тем, как вы действуете, и в том числе с тем, как вы используете свои знания.

<sup>21</sup> Источник: Senter Agency, Netherlands, Competence Management, 2000

## Распределение (уровней) компетенций по функциям в Организации А (с сокращениями)

		Секретарь	Финансы/ администрирование	Вспомогательная должность	Финансы/контроль	Юридический консультант	Секретарь в приемной	Специалист по обработке информации	Младший консультант	Младший консультант по межд. делам	Консультант	Консультант по межд. делам	Старший консультант	Старший консультант по межд. делам	Менеджер среднего звена	Менеджер высшего звена
1.	Коммуникация	В	В	А	В	С	В	С	В	В	С	С	С	С	С	С
2.	Совместная работа	А	В	А	В	В	-	В	В	В	В	В	С	С	-	-
3.	Мотивирование сотрудников	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Д	Д
4.	Развитие навыков обучения	-	-	-	-	-	А	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.	Убеждение	-	-	-	-	С	-	С	-	А	-	В	-	С	-	-
6.	Принятие решений	-	-	А	-	-	-	-	В	-	-	-	-	-	С	С
7.	Делегирование	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	С	С
8.	Ориентация на клиента	А	В	А	С	С	В	С	В	В	В	В	С	С	С	С
9.	Инициативность	В	-	А	В	В	А	В	В	В	В	В	С	С	Д	Д
10.	Сетевое взаимодействие	-	-	-	-	-	-	-	В	В	В	В	С	С	С	С
11.	Восприимчивость	-	-	-	-	-	-	-	-	А	-	С	С	Д	-	-
12.	Нацеленность на результаты	-	А	А	В	В	В	В	В	-	-	-	-	-	С	Д
13.	Осторожность в действиях	В	В	А	С	С	В	-	В	-	В	-	-	-	-	-
14.	Аналитические навыки	-	А	-	В	В	А	В	В	В	В	В	С	С	-	-
15.	Гибкость в действиях	А	В	А	В	-	А	С	-	В	С	С	-	Д	-	-
16.	Умение справляться со стрессом	А	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17.	Видение конечных целей	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	С	-	-	-
18.	Решение проблем	А	В	А	В	В	В	-	-	-	В	-	-	-	-	-
19.	Планирование и организация работы	А	А	-	-	-	-	С	-	-	-	-	С	-	С	С

## 1. Коммуникация

Определение: В общении с другими кратко и ясно формулирует идеи, мнения и информацию. Строит общение (в письменной и устной форме) таким образом, чтобы передаваемая информация была понятна целевой группе и не нарушала хороших отношений с ней.

### Уровень D Стратегическое влияние

- Участвует в сложных беседах и формулирует, совместно с другими, проблемы на стратегическом уровне; умеет общаться на чувствительные темы, затрагивающие интересы различных сторон, в сложном (международном) контексте;
- Воздействует на ход и атмосферу беседы и способствует созданию хороших отношений; внимательно слушает других и вникает в детали споров;
- Составляет сложные документы для использования за пределами организации; составляет и редактирует тексты, предназначенные для значимых и имеющих определенные интересы целевых групп.

### Уровень C Структурирование, выявление противоречий

- Отличает различные позиции; учитывает различные нужды и интересы при общении на различных уровнях; выявляет противоречия и выбирает соответствующий подход к их решению; эффективно реагирует на (не)вербальные сигналы;
- Формулирует сложные проблемы четко и однозначно; структурирует свою речь и умеет придерживаться выбранной структуры;
- Умеет разъяснять сложную информацию другим; использует выразительную речь; следит за связностью изложения.

### Уровень B Умение поставить себя на место другого человека

- Соответствующим образом изъясняется в письменной и устной форме при общении на разных уровнях; проверяет, понято ли сообщение и правильно ли оно понято;
- Использует тактичные формулировки; умеет формулировать сообщения для различных целевых групп как в письменной, так и в устной форме; выбирает аргументы в зависимости от особенностей собеседника;
- Дает собеседнику возможность высказаться; следит за формулировками собеседника; способен представить себя в ситуации собеседника.

### Уровень A Умение слушать и четко формулировать свои мысли

- Четко формулирует свои мысли как в письменной, так и в устной форме;
- Внимательно слушает и предоставляет собеседнику возможность закончить свою мысль;
- Говорит только о том, что действительно может сделать;
- Демонстрирует интерес к собеседнику и рассказывает о себе.

## 2. Совместная работа

Определение: Участвует в процессе достижения общих результатов, в том числе в случае отсутствия прямой личной заинтересованности. Привержен идее совместной с другими сотрудниками реализации поставленных задач.

### Уровень D Создание необходимых условий; активное привлечение сотрудников к участию в конкретной работе

- Создает необходимые условия для эффективного сотрудничества; осознает интересы различных сторон и берет на себя ответственность за коллективную работу;

- Вовлекает соответствующие стороны в процесс принятия решений; стимулирует участников процесса к внесению их вклада в реализацию поставленных задач; учитывает качества сотрудников;
- Время от времени занимает «пассивную» позицию, давая возможность другим взять на себя активную роль;
- Активно изыскивает возможности для предотвращения создания в организации «островной культуры».

#### **Уровень С Стимулирование духа коллективизма**

- Согласовывает с сотрудниками общий подход к решению проблем;
- Активно сотрудничает с коллегами; направляет сотрудников в области общих интересов; поддерживает активное общение между сотрудниками для успешного взаимодействия и достижения определенных результатов;
- Осознает слабые и сильные стороны сотрудников и на основе этого знания согласует с ними вклад, который они должны внести в достижение общих результатов;
- Создает атмосферу, в которой сотрудники организации чувствуют коллективную ответственность за достижение необходимых результатов.

#### **Уровень В Обмен информацией и осуществление обратной связи**

- Осуществляет обмен информацией и мнениями о последствиях различных действий; обменивается идеями и просит других высказать свое мнение;
- Осознает общие задачи и дает своевременную оценку мнений других сотрудников;
- Владеет методами получения и передачи информации; активно осуществляет обмен знаниями между сотрудниками;
- Предоставляет собеседникам возможность для выражения их мнений; при необходимости идет на уступки.

#### **Уровень А Предоставление помощи и информации**

- Предоставляет другим возможность для выражения их мнений;
- Предлагает помощь в ответ на соответствующую просьбу и самостоятельно;
- Вносит свой вклад в достижение общих результатов посредством реализации собственных задач; выполняет свои обязательства;
- Информировывает коллег о своей деятельности; находится в курсе деятельности других сотрудников и положения дел в организации.

### **3. Мотивирование сотрудников**

Определение: Стимулирует других сотрудников к активному участию в процессе достижения планируемых результатов; адаптирует методы наставничества для различных сотрудников организации и конкретных ситуаций в целях обеспечения условий для максимального развития навыков у таких сотрудников.

#### **Уровень D Привлечение сотрудников и стимулирование их к решению сложных задач**

- Мотивирует сотрудников к активной работе над проблемами и отдает распоряжения в отношении подлежащих достижению результатов, реализации необходимых задач, а также необходимых условий, при которых такие результаты могут быть достигнуты, а задачи выполнены;
- Заботится о постановке сложных задач на уровне всей организации и на уровне отделов, а также создает условия для их решения;

- Стимулирует сотрудников к выполнению других задач и содействует им в оптимизации их навыков; добивается максимальной эффективности от сотрудников.

#### Уровень С **Мотивирование и руководство**

- Создание оптимальных условий для эффективной работы сотрудников;
- Предоставление сотрудникам организации исчерпывающей информации об их сильных и слабых сторонах на основе своего опыта и знаний;
- Определяет направление развития и оказывает поддержку сотрудникам в формулировании задач развития; высвечивает слабые стороны сотрудников организации и способствует тому, чтобы сотрудники учились на своих ошибках;
- Вдохновляет сотрудников на совместную реализацию поставленных задач, достижение результатов и приобретение опыта.

#### Уровень В **Доверительное управление**

- Выражает, в рамках определенных должностных обязанностей и ответственности, доверие сотрудникам и предоставляет им возможность действовать самостоятельно, экспериментировать и совершать ошибки;
- Предоставляет честные и конструктивные отзывы о работе сотрудников и проявляет к ней постоянный интерес; заботится о том, чтобы сотрудники чувствовали свою причастность к общему делу и следит за мотивацией сотрудников;
- Отмечает достижение (промежуточных) результатов совместно с другими сотрудниками;
- Стимулирует сотрудников к формулированию задач их индивидуального развития.

#### Уровень А **Стимулирование**

- Предоставляет сотрудникам информацию о задачах их деятельности и обязанностях, включая описание необходимых условий и поставленных задач;
- Общается с сотрудниками, выслушивает их мнения, обращает внимание на сотрудников, демонстрирует свой интерес, стимулирует свободное общение и заботится о том, чтобы сотрудники чувствовали себя комфортно;
- Хвалит сотрудников за их эффективность и стимулирует их; собственным поведением показывает пример сотрудникам.

### **4. Развитие навыков обучения**

Определение: Анализирует и критически оценивает новые ситуации и проблемы и демонстрирует способность эффективно использовать новый опыт и знания.

#### Уровень D **Создание условий для повышения квалификации и активного обучения других сотрудников**

- Создает в организации необходимые условия для расширения возможностей обучения сотрудников, стимулирует применение различных методов обучения;
- Разрабатывает новые подходы к проблемам и умеет их эффективно применять; демонстрирует творческий подход к работе; реализует возможности взаимного обучения сотрудников;
- Осознает собственные потребности в обучении, в т. Ч. В долгосрочной перспективе; реализует задачи собственного обучения.

#### Уровень С **Совместное обучение**

- Делится знаниями и опытом с сотрудниками; учится у других и вместе с другими сотрудниками;

- Предоставляет сотрудникам возможность учиться на своем опыте и делится (новыми) идеями;
- Демонстрирует готовность учиться и имеет представление о своем собственном развитии; знает свойственный себе когнитивный стиль и осведомлен о способах обучения других; формулирует для себя задачи обучения и реализует их.

#### Уровень В **Умение учиться у других**

- Следит за новыми тенденциями; применяет чужой опыт в своей собственной деятельности; своевременно знакомится с новыми публикациями, в том числе выходящими за рамки профессиональной специализации и навыков;
- Учится на опыте других сотрудников; использует их опыт в своей работе;
- Обращается за помощью в целях своего собственного развития; осведомлен о своих сильных и слабых сторонах и работает над последними.

#### Уровень А **Открытость к восприятию новых знаний и навыков**

- Своевременно знакомится с новостями в области своей профессиональной специализации;
- Открыт к критическому восприятию своей работы; совершенствует свои сильные стороны и работает над слабыми;
- Учится на собственных ошибках;
- Демонстрирует интерес к новому опыту и свежим идеям в сфере своих профессиональных интересов и обязанностей.

### 5. Убеждение

Определение: Поведение направлено на убеждение сотрудников в верности определенных точек зрения. Готовит и представляет идеи или материалы таким образом, чтобы другие принимали их на вооружение

#### Уровень D **Авторитет и поддержка/привлечение сотрудников**

- Обладает заметным авторитетом среди окружающих и – на его основе – умеет внушать сотрудникам свое мнение и идеи;
- Убеждает сотрудников в правильности своей точки зрения, в том числе в случае фундаментального расхождения во мнениях или даже конфликтов; поддерживает хорошие отношения с сотрудниками;
- Стимулирует привлечение и поддержку сотрудников в процессе генерирования идей, составления планов и принятия решений.

#### Уровень С **Мотивирование окружающих и способность преодолевать противоречия**

- Убеждает сотрудников в правильности своих точек зрения и идей;
- Способен поставить себя на место сотрудника и сделать правильные выводы/найти выход из сложной ситуации;
- Действует уверенно и четко в условиях противоречий между ожиданиями и интересами окружающих.

#### Уровень В **Использование доверительной манеры поведения и ориентированность на взаимоотношения**

- Корректирует свою манеру поведения и ведения споров в зависимости от ситуации, используя доверительный стиль в целях привлечения окружающих на свою сторону;
- Демонстрирует качества серьезного собеседника и заботится о поддержании хороших взаимоотношений;



- Четко формулирует свое мнение и обосновывает его в общении с окружающими (включая не работающих в организации людей).

#### Уровень А **Навыки аргументации**

- Обладает своим мнением и умеет четко объяснить свою позицию в разговоре с окружающими;
- Обосновывает свое мнение при помощи четких и убедительных аргументов;
- Демонстрирует интерес к мнениям и точкам зрения окружающих.

### **6. Принятие решений**

Определение: Принимает решения на основе соответствующих действий или создания чувства приверженности у окружающих. Эффективно делает выбор и разрешает сложные проблемы.

#### Уровень D **Умение мыслить стратегически и вести себя решительно в неопределенных ситуациях**

- Делает стратегический выбор и заботится о привлечении необходимой поддержки в ситуациях выбора;
- Ведет себя решительно в ситуациях неопределенности или при развитии неожиданной ситуации; не откладывает дела на потом;
- Излучает уверенность в себе, обладает превосходством в области принятия решений, берет на себя полную ответственность ;
- Остается верен своим решениям в случае сопротивления им и предоставляет сотрудникам право их реализации.

#### Уровень С **Принятие и распространение решений и приверженность им**

- Привлекает коллег и других заинтересованных лиц к процессу принятия решений; демонстрирует интерес к отзывам других и ищет поддержку в процессе осуществления необходимого выбора;
- Принимает последовательные и продуманные решения в случае недостаточно ясной или неполной информации;
- Принимает сложные и деликатные решения в собственной или смежных профессиональных областях или решения с участием других лиц, а также распространяет такие решения;
- Придерживается принятых решений и привлекает окружающих к их реализации.

#### Уровень В **Разрешение сложных ситуаций**

- Аргументировано информирует окружающих о принятии решений с целью предоставления участникам их реализации возможности убедиться в их правильности;
- Рассматривает варианты; принимает решения на основе фактов, учитывая возможные последствия таких решений;
- Принимает решения в сложных и незнакомых ситуациях, принимает решения в отношении коллег или клиентов.

#### Уровень А **Принятие решений в рамках должностных обязанностей**

- Принимает решения на основе релевантной информации и фактов в ситуациях, когда последствия таких решений известны;
- Принимает решения в рамках своей профессиональной области и мотивирует их принятие.

## 7. Делегирование

Определение: Четкое распределение обязанностей и функций между соответствующими сотрудниками организации и контроль над их исполнением.

### Уровень D Автономность и делегирование ответственности

- Распределяет сложные виды деятельности между достаточно квалифицированными сотрудниками организации;
- Наделяет сотрудников организации ответственностью действовать независимо в сложных и непредвиденных ситуациях;
- Доверяет сотрудникам организации самим выбирать форму исполнения должностных обязанностей;
- Периодически проводит проверку эффективности работы по основным направлениям деятельности, проверку правильности применения правил и процедур; при необходимости принимает меры по исправлению ситуации.

### Уровень C Постановка задач и контроль

- Находит подходящие задания для квалифицированных и целеустремленных сотрудников организации;
- Предоставляет сотрудникам полномочия действовать самостоятельно в определенных ситуациях и в соответствии с принятыми процедурами;
- Проводит тщательную проверку эффективности работы по основным направлениям деятельности, проверку правильности применения правил и процедур; при необходимости принимает меры по исправлению ситуации;

### Уровень B Распределение обязанностей и стимулирование сотрудничества

- Распределяет работу между сотрудниками организации в своем отделе и отвечает на вопросы, если задача не ясна;
- Распределяет обязанности в соответствии с уровнем знаний, навыков и интересов сотрудников организации;
- Стимулирует сотрудничество в ходе исполнения обязанностей.

### Уровень A Распределение работы

- Распределяет обязанности и дает исчерпывающие инструкции в соответствии с уровнем знаний и навыков сотрудников и проводит качественную оценку результатов их исполнения;
- Поручает исполнение части своих обязанностей соответствующим сотрудникам организации;
- Берет на себя ответственность за коллективную деятельность.

## 8. Ориентация на клиента

Определение: Осведомленность о желаниях, нуждах и интересах как внутренних так и внешних клиентов и их учет в ходе своей деятельности. Умение поставить себя в положение клиента, понять его точку зрения, и внести соответствующие коррективы в деятельность организации.

### Уровень D Умение предвидеть пожелания клиентов

- Воплощает выраженные и не выраженные различными клиентами пожелания в новые концепции, услуги и продукты и проводит соответствующие консультации с клиентами;
- Совершенствует процесс внутренней корректировки и координации деятельности между отделами в целях повышения качества обслуживания клиентов;

- Использует существующие и новые возможности для оптимального обслуживания клиентов;
- Предвидит возможные будущие пожелания клиентов и дает это понять клиентам.

#### **Уровень С Внимательность к реакциям клиентов и предложение альтернатив**

- Способен поставить себя в положение клиента;
- Осведомлен о (не)выраженных пожеланиях и жалобах клиентов и разрабатывает соответствующие решения;
- Следит за уровнем удовлетворения нужд клиентов и повышает качество предоставляемых отдельным клиентам услуг в рамках своей профессиональной сферы;
- Продолжает сбор дополнительной информации в случае выражения клиентом пожеланий, а также разрабатывает и предлагает альтернативные возможности удовлетворения таких нужд.

#### **Уровень В Развитие связей с клиентами**

- Способен поставить себя на место клиента, сосредотачивается на улучшении ситуации, устанавливает хорошие отношения с клиентом и предпринимает меры для повышения уровня удовлетворенности клиента;
- Выявляет сложные вопросы и умеет наводить справки у других сотрудников;
- Оказывает услуги, берет на себя инициативу, учитывает пожелания клиентов и осведомляется об уровне удовлетворенности клиентов;
- Получает информацию о пожеланиях клиентов из первых рук, обдумывает такие пожелания и транслирует их в деятельность организации.

#### **Уровень А Направленность на оказание услуг**

- Демонстрирует желание оказывать услуги и гибкость по отношению к клиентам, выслушивает их пожелания и осведомляется об уровне их удовлетворенности;
- Отдает четкие распоряжения, предоставляет информацию и обеспечивает совершенствование услуг, предоставляемых клиентам;
- Четко и однозначно формулирует вопросы к клиентам;
- Всегда доступен для клиентов, готов ответить на их вопросы и быстро реагирует; соответствующим образом рассматривает жалобы.

### **9. Инициативность**

Определение: Умение видеть возможности и использовать их; умение принимать необходимые меры для реализации собственных инициатив.

#### **Уровень D Создание возможностей и укрепление позиций**

- Укрепляет позиции своей организации, беря на себя инициативу в сложных ситуациях, затрагивающих интересы различных сторон;
- Пытается определить ограничения и возможные последствия;
- Обеспечивает соответствующую атмосферу/условия работы, позволяющие проявлять инициативу;
- Видит и создает возможности в сложных ситуациях и использует такие возможности.

#### **Уровень С Готовность идти на риск, инициативность**

- Предпринимает действия, не дожидаясь просьб; пытается определить ограничения;
- Берет на себя роль активного инициатора в группах/совместных проектах;

- Посвящает себя служению интересам организации при помощи реализации собственных инициатив; использует возможности.

#### Уровень В **Выявление проблем, внесение предложений**

- Действует на основе глубокого понимания того, что следует и чего не следует делать;
- Выявляет виды деятельности, лежащие за рамками основных направлений работы организации и ставит о них в известность сотрудников;
- В рамках существующих процедур вносит предложения об использовании возможностей для реализации действий и решения проблем; предпринимает меры без промедления.

#### Уровень А **Совершенствование**

- Поднимает различные вопросы по собственной инициативе;
- Выявляет виды деятельности, лежащие в сфере профессиональной деятельности организации и предпринимает соответствующие меры;
- Стремится к совершенствованию и открыт для нововведений; предлагает способы повышения эффективности собственной деятельности.

### 10. Сетевое взаимодействие

Определение: Развитие и укрепление отношений, контактов, связей и партнерств внутри организации и с другими организациями, использование такого сотрудничества для получения информации и поддержки и для осуществления совместной деятельности.

#### Уровень D **Партнерства, создание эффективных сетей**

- Создает и поддерживает на рабочем уровне сети сотрудничества с влиятельными людьми, которые важны для работы организации;
- Задумывает и обсуждает новые совместные предприятия (с другими сторонами), а также умело использует имеющиеся для их создания возможности;
- Налаживает партнерские отношения и гибко работает с различными организациями, объединяет других.

#### Уровень С **Внешнее представительство, получение поддержки**

- Представляет свою организацию в других учреждениях и является посредником на всех уровнях; успешно привлекает внимание к ее деятельности и умеет заручиться поддержкой;
- Активно и эффективно работает в партнерских сетях, уделяя основное внимание целям и задачам организации;
- Активно ищет возможности сотрудничества с другими отделами своей организации;
- С легкостью налаживает отношения в духе сотрудничества.

#### Уровень В **Установление внешних отношений**

- Налаживает и поддерживает на должном уровне отношения с лицами, не работающими в организации, но важными для ее эффективной деятельности; может говорить от лица организации;
- Собирает информацию внутри и вне организации обо всем, что может быть использовано для повышения эффективности работы;
- Хорошо работает в коллективе и умеет добиваться необходимых результатов.

#### Уровень А **Поддержание отношений**

- Уделяет большое внимание отношениям с коллегами и лицами извне;
- Проявляет интерес к другим; умеет внимательно слушать и свободно излагать свои мысли;

- С интересом выслушивает различные мнения, изучает широкий круг вопросов;
- Привлекает других к оценке результатов своей работы.

## **11. Восприимчивость**

Определение: Информированность о событиях в социальной, политической и научной сфере, а также в других областях, в том числе понимание норм и ценностей, осведомленность о позициях всех заинтересованных сторон и учет их в работе. Умение эффективно применять эти знания на практике в своей организации.

### **Уровень D Действие с учетом ситуации и умение быстро переключаться**

- Действует на базе глубокого понимания культурных, социальных, политических и административных процессов;
- Умеет оценивать сложные ситуации; осознает интересы и роли сторон; использует знание ситуации в нужный момент;
- Учитывает ценности и интересы различных сторон и использует подходящие на данный момент; быстро переключается в этом процессе.

### **Уровень C Адаптивность**

- Отдает себе отчет в положении другого человека; умеет завоевать уважение и доверие;
- Уважает нормы, ценности и поведенческие модели сотрудников своей организации и других компаний, в том числе и в других странах; приспосабливает к ним свое поведение;
- Учитывает взаимоотношения сторон вне организации и правильно выбирает внешних партнеров; восприимчив к формирующимся тенденциям.

### **Уровень B Воображение, понимание и готовность к изменениям**

- Умеет поставить себя на место другой стороны; признает ее манеру общения, потребности и интересы и, при необходимости, меняет тактику взаимоотношений;
- Хорошо осознает собственную систему норм и ценностей, и умеет их корректировать;
- Оценивает позиции и интересы других ;
- Учитывает взаимоотношения, сложившиеся внутри организации.

### **Уровень А Терпимость и проявление заинтересованности**

- Тактичен, корректен и внимателен в отношениях с другими;
- Принимает чужие ценности и нормы, оставаясь, при этом, верным своим принципам; принимает других людей такими, какие они есть;
- Выбирает удачный момент для общения.

## **12. Нацеленность на результаты**

Определение: Установление целей, поддающихся количественной оценке. Систематическая работа, направленная на достижение результатов. Мониторинг достижения результатов.

### **Уровень D Определение стратегических целей и мониторинг**

- Устанавливает стратегические цели (поддающиеся количественной оценке), задает направление и контролирует выполнение задач сотрудниками;
- Организует практическую работу по достижению целей организации и реализации выработанной политики;

- Создает эффективные партнерства с целью достижения результатов; предвидит последствия собственных и чужих решений, в том числе принимаемых на долгосрочную перспективу или нацеленных на третьих лиц;
- Своевременно и регулярно напоминает себе и другим о назначенных мероприятиях и поставленных целях; выясняет причины, если задачи не выполняются.

#### Уровень С **Управление работой, направленное на достижение целей**

- Устанавливает цели, поддающиеся количественной оценке, для себя и для других; выделяет приоритеты и четко объясняет желаемые результаты и необходимые действия;
- Отслеживает результаты деятельности, контролирует бюджет и при необходимости напрямую руководит процессом;
- Дает другим возможность и средства для достижения поставленных целей, устанавливает нормы и сроки выполнения тех или иных задач и постоянно напоминает о них;
- Целеустремлен и умеет выполнять поставленные задачи вопреки проблемам или критике.

#### Уровень В **Планирование и проверка**

- Устанавливает цели, поддающиеся количественной оценке, и заносит их в план работ; планирует деятельность на длительный период времени и, при необходимости, вносит изменения в план;
- Упорно идет к достижению целей и делает все от него зависящее для достижения результатов; напоминает другим об их обязательствах;
- Ведет проверку деятельности по удовлетворению потребностей клиентов и исполнению бюджета; прекращает виды деятельности, не приносящие результатов и не ведущие к достижению поставленных целей.

#### Уровень А **Установление целей и их достижение**

- Устанавливает четкие, достижимые и измеримые цели в своей сфере деятельности; планирует деятельность своей организации и выполняет возложенные на него обязательства;
- Устанавливает правильные приоритеты и выполняет задачи в срок;
- Работает с установкой на конечный результат; решает сложные вопросы и доводит работу до конца.

### **13. Осторожность в действиях**

Определение: Стремление избежать ошибок. Обеспечение тщательного и контролируемого подхода к работе. Грамотное обращение с информацией. Проверка работы и исправление ошибок.

#### Уровень D **Осознанное принятие решений**

- Занимает осознанную, организованную и четкую позицию; работает осторожно даже под давлением внешних факторов и сжатых сроков, а также осознания последствий возможных ошибок;
- Выбирает правильный баланс между строгим соблюдением правил, руководств и положенных процедур и здравым смыслом, решая за себя и за других, можно ли в той или иной ситуации отклониться от правил;
- Уделяет внимание развитию и усовершенствованию существующих процедур и структур.

#### Уровень С **Усовершенствование процедур, помощь другим**

- Развивает и совершенствует рабочие процедуры своего отдела;

- Четко оценивает последствия несоблюдения правил, руководств и процедур и напоминает об этом коллегам;
- Решает сложные вопросы и анализирует все детали основных видов деятельности.

#### Уровень В Проверка и исправление

- Проверяет свою работу на предмет соблюдения правил, руководств и процедур; контролирует весь процесс; умеет пользоваться ситуациями;
- Работает качественно, аккуратно и тщательно, даже под давлением сжатых сроков;
- Выявляет недостатки и исправляет ошибки.

#### Уровень А Работа с документами и проверка

- Проверяет собственную работу на предмет ошибок и, при необходимости, позволяет это делать другим;
- Соблюдает правила и соглашения;
- Работает в соответствии с установленной процедурой и правилами; внимателен к деталям;
- Аккуратен в работе с документами; дает правильную и полную информацию; проверяет надежность данных

### 14. Аналитические навыки

**Определение:** Определение проблем и вопросов, а также важности той или иной информации и структур; анализ и синтез данных и выявление источников проблем; поиск соответствующей информации и данных.

#### Уровень D Творческое мышление

- Изучает сложные вопросы с разных точек зрения, всегда принимает во внимание долгосрочные последствия и возможные конфликты интересов;
- При решении повседневных рабочих вопросов анализирует ситуацию в других сферах профессиональной деятельности;
- Глубоко осознает проблемы и ищет долгосрочные решения;
- Осознает ключевую важность определенных видов информации и деятельности и ищет новые возможности для своей организации.

#### Уровень С Изучение альтернативных вариантов, их разъяснение коллегам и принятие на вооружение

- Выделяет из потока зачастую неполной информации необходимые ему сведения; исследует сложные вопросы со всех точек зрения; объясняет коллегам происходящие изменения и инициирует деятельность с их учетом;
- Умеет выслушивать и учитывать при анализе противоположное мнение;
- Исследует альтернативные варианты и разрабатывает сценарии на основе причинно-следственных связей;
- Предвидит долгосрочные последствия принятых решений; логически анализирует результаты своей и чужой деятельности.

#### Уровень В Широкий критический анализ

- Анализирует проблемы с учетом самого широкого круга информации и с различных точек зрения;
- Разбивает проблемы на элементы и отделяет главное от второстепенного; работает тщательно, ищет связи между компонентами и делает выводы на основе имеющейся информации;



- Критически подходит к себе и другим; проверяет обоснованность суждений и обвинений;
- Обращает вопросы в конкретные проектные, аналитические и/или политические задачи; вносит предложения, содержащие четко поставленные задачи.

#### Уровень А **Умение различать главные и второстепенные аспекты работы**

- Систематически обновляет базу данных, используя многочисленные источники информации; структурирует и интерпретирует данные;
- Из полученной информации выделяет главное и второстепенное;
- Применяет теоретические знания к решению практических проблем
- Умеет рассуждать логично и последовательно.

### **15. Гибкость в действиях**

Определение: Постоянная эффективная деятельность на базе приспособления своего стиля, идей и методов работы к меняющимся обстоятельствам, задачам, сферам ответственности и/или людям. Способность к импровизации с целью проведения усовершенствований и достижения желаемых результатов.

#### Уровень D **Целенаправленное приспособление стиля**

- Умеет менять стиль работы при возникновении проблем или новых возможностей с целью достижения поставленных задач; меняет стиль работы в зависимости от обстоятельств;
- В случае неприятия того или иного подхода сотрудниками или другими сторонами, переключается на такой подход, который позволит выполнить поставленную цель;
- Умеет быстро переключаться в случае политических или научных изменений на разных уровнях;
- Ищет новые пути достижения целей.

#### Уровень С **Импровизация**

- Импровизирует в случае недостаточной информированности; умеет приспособить свое поведение к любой ситуации;
- Способен усовершенствовать свои методы работы благодаря предвидению изменений, не боится менять методы или подход к работе, если известные методы неэффективны;
- Легко переключается со своей работы на работу других;
- Открыт предлагаемым другими идеям и извлекает из них полезное для себя; быстро адаптируется к реализации новых проектов и сложных программ различного характера.

#### Уровень В **Умение приспособиться и выйти за рамки шаблонов**

- Быстро переключается на программы и проекты в смежных областях;
- Разрушает устоявшиеся шаблоны;
- Быстро приспосабливается к новым обстоятельствам.

#### Уровень А **Открытость**

- Открыт предложениям других по проведению изменений и совершенствованию работы;
- Осознает, что иногда деятельность определяется интересами других сторон и внешними обстоятельствами; принимает это и действует соответственно ситуации;
- Быстро переключается с одного вида деятельности на другой.

## 16. Умение справляться со стрессом

**Определение:** Спокойный, объективный и эффективный подход к работе в жестких временных рамках, при возникновении осложнений, неудач, разочарования или сопротивления.

### Уровень D **Умение справляться с сопротивлением**

- Способен отстаивать свои позиции под сильным давлением или в сложных ситуациях; умеет изменять подход к работе при возникновении сопротивления;
- Справляется с сопротивлением, отклоняя возражения, понимая, однако, реакцию и мотивацию недовольных и обучая их справляться с трудностями;
- Добивается результатов, несмотря на сжатые временные рамки, осложнения и неудачи;
- Бережет сотрудников от стресса (связанного со сжатыми сроками) и следит, чтобы он не оказал негативных последствий на работу организации.

### Уровень C **Выделение приоритетов и открытость к обсуждениям**

- Следит, чтобы в случае возникновения давления (из-за сроков), руководимая им организация или отдел работали эффективно; умеет достичь этого путем определения приоритетов;
- Не отказывается от своей точки зрения под давлением различных заинтересованных сторон;
- Прислушивается к критике, выделяет и использует конструктивные моменты;
- Знает факторы стресса, обсуждает и анализирует их с коллегами.

### Уровень B **Эффективная работа и смягчение негативных факторов**

- Умеет эффективно выполнять свои обязанности в условиях сжатых сроков путем приоритизации задач;
- Создает спокойную обстановку собственным примером;
- Считает возражения неизбежными, осознает их относительность и не поддается эмоциям; пытается представить себя на месте других людей.

### Уровень A **Спокойствие, умение держать себя в руках**

- Умеет оставаться спокойным и дружелюбным в любой эмоциональной ситуации; не изолируется от других;
- Добивается уважения к себе, придерживаясь норм, правил и установленных процедур;
- Осознает рамки собственных знаний и навыков.

## 17. Видение конечных целей

**Определение:** Подход к повседневной работе, учитывающий основные приоритеты и долгосрочную политику. Понимание социальных, политических и/или научных изменений и других факторов; включение этих элементов, а также результатов собственного анализа в планы работы организации.

### Уровень D **Оценка ситуации и использование результатов оценки**

- Осознает позицию своей организации на макроуровне и на этой основе принимает стратегические долгосрочные решения;
- Способен оценить важность (общих) изменений в области политики, экономики и науки и их воздействие на работу организации;
- Умеет донести до всех заинтересованных сторон видение стратегического курса своей организации и результатов его реализации.

**Уровень С Вклад в общее дело, внесение предложений**

- Участвует в разработке инновационных планов для всей организации;
- На основе общего курса организации вырабатывает политику своего отдела и выдвигает стратегические предложения по работе отдела;
- Осознает долгосрочные последствия политических и социальных событий в стране и мире для своей сферы деятельности.

**Уровень В Выявление проблем**

- Следит за развитием социальных, политических и научных событий в своей сфере деятельности и формирует собственную точку зрения на будущую стратегию;
- Осознает среднесрочные последствия политических и социальных событий в стране и мире для своей сферы деятельности;
- В работе опирается на стратегию и процедуры, принятые в организации.

**Уровень А Понимание**

- Осознает краткосрочные последствия политических и социальных событий в стране и мире для своей сферы деятельности;
- Учитывает в своей работе новые (внешние) факторы, имеющие отношения к данной сфере деятельности.

**18. Решение проблем**

**Определение:** Выявление проблем и их решение (самостоятельно или в сотрудничестве с коллегами).

**Уровень D Обдумывание возможных сценариев, поддержка сотрудников**

- Играет роль посредника в сложных ситуациях;
- Обдумывает возможные сценарии; ищет решения в сложных ситуациях, рассматривая все альтернативные варианты и их последствия;
- Оказывает всевозможную поддержку другим в решении проблем;
- Задает вопросы, размышляет, структурирует информацию, ищет альтернативы, помогая, таким образом, решению проблем.

**Уровень С Аналитическое предвидение**

- Предвидит возможные сложности; быстро и эффективно реагирует в случае возникновения проблем и непредсказуемых ситуаций;
- Анализирует проблемы, пытается увидеть их суть, даже не располагая полной информацией;
- Формулирует все возможные альтернативы и решения;
- Решает долгосрочные проблемы, которые не могут решить другие.

**Уровень В Решение и прогнозирование проблем**

- Независимо решает проблемы и ищет их источники с целью предупреждения подобных проблем в будущем;
- Привлекает других к формулированию и решению проблем; проникает в суть проблем;
- Предвидит проблемы и принимает соответствующие меры;
- Формулирует ряд альтернативных решений, придерживаясь установленных рамок.

**Уровень А Выявление и решение проблем в определенных рамках**

- Своевременно замечает проблемы в работе и решает их, не выходя за установленные рамки;
- Работает по плану и собирает точную и относящуюся к делу информацию;
- Четко формулирует проблемы и разбивает их на элементы.

**19. Планирование и организация работы**

Определение: Выделение приоритетов, разработка плана действий, определение сроков и средств для решения конкретных задач. Осуществление практических действий.

**Уровень D Руководство и поддержка**

- Координирует выполнение различных долгосрочных задач или планов с долгосрочными последствиями;
- Оценивает или непосредственно участвует в планировании работы других, в зависимости от ее важности; следит за достижением целей; помогает другим в планировании работы;
- В любой момент способен оценить состояние проектов и при необходимости повлиять на ход их реализации.

**Уровень С Установление приоритетов и координация**

- Координирует деятельность по нескольким проектам одновременно; координирует проведение различных мероприятий разными людьми;
- Ставит задачи и выделяет приоритеты в своей деятельности и деятельности других;
- Осуществляет гармонизацию деятельности в организации и вносит соответствующие коррективы в планы своей работы.

**Уровень В Координация и мониторинг деятельности**

- Координирует деятельность различных людей;
- Проводит постоянную оценку своей работы и работы других, а также достигнутых успехов;
- Структурирует свою работу и работу своих сотрудников.

**Уровень А Планирование собственной работы**

- Планирует свою работу в едином ключе с остальными; работает в соответствии с этим планом;
  - Выделяет приоритеты, постоянно оценивает собственную работу и собственные успехи;
- Работает упорядоченно и по определенной системе, в соответствии с логикой процесса и предварительно составленными планами.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2-7. ФОРМЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ КОМПЕТЕНЦИЙ<sup>22</sup>

### Правила заполнения:

- Отметьте наиболее подходящий уровень
- Опишите характеристики соответствующего сотрудника в отношении данной компетенции

<b>Коммуникация (уровень С)</b>		Очень слабо развита		Слабо развита		Развита на среднем уровне		Сильно развита		Очень сильно развита		Суждение невозможно
№	Описание	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1.	Он/она принимает во внимание различные потребности при контактах на различных уровнях	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
2.	Он/она осознает противоречия и различные интересы и выбирает правильный подход	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
3.	Он/она эффективно понимает и использует (не)вербальные средства коммуникации	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
4.	Он/она формулирует сложные вопросы четко и недвусмысленно	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
5.	Он/она структурирует изложение событий и придерживается этой структуры	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
6.	Он/она представляет сложное содержание в понятном виде и использует выразительный язык	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
7.	Он/она делает связные презентации	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
8.	Он/она оценивает проблемные вопросы и обсуждает их с учетом мнения и чувств собеседников	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
9.	Он/она задает вопросы в случае неясности или неопределенности	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
Характеристика												
Что характерно для сотрудника в отношении данной компетенции?												

<sup>22</sup> Источник: Senter Agency, Netherlands, Competence Management, 2000.

Планирование и организация работы (уровень С)												
		Очень слабо развита		Слабо развита		Развита на среднем уровне		Сильно развита		Очень сильно развита		Суждение невозможно
1.	Он/она одновременно координирует более одного проекта	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
2.	Он/она координирует действия, выполняемые разными людьми	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
3.	Он/она устанавливает цели и приоритеты для себя и других	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
4.	Он/она осознает все аспекты деятельности организации и соответствующим образом планирует свою собственную деятельность	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
<b>Характеристика</b>												
Что характерно для сотрудника в отношении данной компетенции?												

Внешнее взаимодействие (уровень С)												
		Очень слабо развита		Слабо развита		Развита на среднем уровне		Сильно развита		Очень сильно развита		Суждение невозможно
1.	Он/она представляет интересы организации вне ее пределов	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
2.	Он/она ведет переговоры на всех уровнях	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
3.	Он/она умеет привлекать внимание и мотивировать людей	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
4.	Он/она активно поддерживает отношения и успешно работает в сетях, где цели организации имеют наибольшее значение	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
5.	Он/она активно ищет сотрудничества с другими подразделениями организации	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
6.	Он/она способствует сотрудничеству и демонстрирует легкость в общении	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<input type="checkbox"/>
<b>Характеристика</b>												
Что характерно для сотрудника в отношении данной компетенции?												







**ЧАСТЬ 3**  
**ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ**  
**КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**



## СОДЕРЖАНИЕ ЧАСТИ 3

ГЛАВА 3.1 ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ И СОСТАВЛЕНИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ СУБЪЕКТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ.....	222
3.1.1 Цели и задачи инвентаризации и составления досье природопользователей.....	222
3.1.2 Основные типы подлежащих сбору данных.....	224
3.1.3 Способы идентификации и составления характеристики природопользователей.....	227
3.1.4 Требования к качеству информации и управление данными.....	228
3.1.5 Значение регистров выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ (PRTR) в свете характеристики субъектов регулирования.....	229
3.1.6 Сбор информации о транснациональных компаниях.....	230
3.1.7 Общие правила, направленные на предотвращение чрезмерных требований к предоставлению информации.....	231
ГЛАВА 3.2 ПРОФИЛАКТИКА НАРУШЕНИЙ ПОСРЕДСТВОМ ЭФФЕКТИВНОЙ КОММУНИКАЦИИ.....	232
3.2.1 Необходимость превентивных мер и их основные элементы.....	232
3.2.2 Организация процесса информационного обмена.....	234
3.2.3 Формы информационного воздействия в рамках экологического контроля.....	235
3.2.4 Анализ и выбор целевых групп.....	236
3.2.5 Реализация стратегии коммуникации: материалы и механизмы.....	247
3.2.6 Особенности коммуникации между инспекциями и природопользователями.....	241
3.2.7 Особенности связей инспекционных органов с общественностью.....	244
ГЛАВА 3.3 ХАРАКТЕРИСТИКА РАЗЛИЧНЫХ ТИПОВ ПРОВЕРОК.....	249
3.3.1 Основные источники информации о соблюдении природоохранных требований.....	249
3.3.2 Определение и типология инспекций.....	250
3.3.3 Введение в методику камеральных инспекций на примере определения характеристик «проблемных предприятий».....	251
3.3.4 Плановые проверки и инспекции реагирующего характера.....	258
3.3.5 Специфика комплексных проверок.....	260
3.3.6 Административные проверки.....	266
3.3.7 Использование метода баланса масс при проведении инспекций.....	274
3.3.8 Набор факторов, влияющих на выбор методов инспектирования.....	276
ГЛАВА 3.4 ПРИОРИТЕТЫ ИНСПЕКТИРОВАНИЯ, ЧАСТОТА ПРОВЕРОК И РЕСУРСОЕМКОСТЬ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	277
3.4.1 Методы выбора приоритетов инспекционной деятельности.....	277
3.4.2 Периодичность проведения инспекций.....	284
3.4.3 Длительность проверок.....	287
3.4.4 Определение ресурсоемкости инспекционной деятельности.....	287
ГЛАВА 3.5 ВНЕДРЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННОГО САМОКОНТРОЛЯ.....	291
3.5.1 Общие рамки осуществления производственного самоконтроля.....	291
3.5.2 Определение и возможные выгоды производственного самоконтроля.....	291

3.5.3	Важнейшие элементы производственного самоконтроля.....	292
3.5.4	Правовая основа.....	294
3.5.5	Сферы ответственности контрольных органов и природопользователей.....	295
3.5.6.	Методы проведения измерений.....	296
3.5.7	Продолжительность производственного самоконтроля.....	297
3.5.8	Периодичность производственного самоконтроля.....	297
3.5.9	Подходы, дополняющие или замещающие прямое измерение выбросов.....	300
3.5.10	Представление отчетности по производственному самоконтролю.....	301
3.5.11	Ситуационное исследование: требования ЕС о производственном самоконтроле для крупных сжигательных установок.....	302
<b>ГЛАВА 3.6 МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ И ИСПРАВЛЕНИЕ ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ.....</b>		
		<b>304</b>
3.6.1	Основа для правоприменения.....	304
3.6.2	Механизмы реагирования.....	305
3.6.3	Применение денежных санкций.....	311
3.6.4	Административное принуждение.....	313
3.6.5	Особенности борьбы с экологическими преступлениями.....	313
3.6.6	Равновесие уголовного и административного подходов.....	319
3.6.7	Приемлемость отказа от преследования нарушителей законодательства.....	320
3.6.8	Стратегии правоприменения экологических инспекций.....	321
<b>ГЛАВА 3.7 ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....</b>		
		<b>330</b>
3.7.1	Цели оценки и корректировки контрольной деятельности.....	330
3.7.2	Создание системы оценки эффективности деятельности.....	331
3.7.3	Категории индикаторов.....	332
3.7.4	Регулярная отчетность.....	338
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 3-1. ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПРОВЕДЕНИЮ ПРОВЕРОК.....</b>		
		<b>339</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 3-2. МЕТОДЫ ОЦЕНКИ РИСКА ПРИ КОНТРОЛЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ.....</b>		
		<b>345</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 3-3. ПОЛИТИКА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И СУДЕБНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ АГЕНТСТВА ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ [АНГЛИИ И УЭЛЬСА].....</b>		
		<b>362</b>

## ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

Таблица 3-1. Сведения об объектах, соблюдении ими природоохранных норм и принимавшихся в их отношении мерах правоприменения, содержащиеся в базах данных Агентства по охране окружающей среды США.....	226
Таблица 3-2. Характеристики и уровень воздействия некоторых видов информационных материалов.....	238
Таблица 3-3. Сравнительная характеристика различных источников информации о степени соблюдения природоохранных требований.....	249
Таблица 3-4. Сравнительные преимущества проверок, нацеленных на одну среду, и комплексных проверок.....	262
Таблица 3-5. Сравнительные преимущества различных подходов к комплексным инспекциям.....	264
Таблица 3-6. Список возможных критериев выбора приоритетов деятельности по инспектированию и правоприменению.....	278
Таблица 3-7. Пример ориентировочной частоты проведения проверок и продолжительности проверки для крупных промышленных объектов и полигонов по переработке отходов.....	286
Таблица 3-8. Простой алгоритм вычисления необходимого количества инспекционного персонала.....	289
Таблица 3-9. Возможное разграничение сфер ответственности при организации самоконтроля.....	295
Таблица 3-10. Резюме частоты отбора проб контрольными органами и производственного самоконтроля установок, имеющих комплексные разрешения (крупные промышленные предприятия), в Соединенном Королевстве <sup>21</sup> в отношении воздуха, воды и отходов.....	298
Таблица 3-11. Общая характеристика косвенных методов контроля за выбросами.....	300
Таблица 3-12. Резюме неофициальных мер реагирования на некоторые ситуации в Великобритании.....	305
Таблица 3-13. Инструменты административного и уголовного правоприменения, имеющиеся в распоряжении инспекторов, и их применение в Соединенном Королевстве.....	324

## ПЕРЕЧЕНЬ РИСУНКОВ

Рисунок 3-1. От объективной к субъективной вероятности быть пойманным .....	243
Рисунок 3-2. Этапы определения основных характеристик «проблемного предприятия» .....	253
Рисунок 3-3. Процесс подсчета баланса масс .....	275
Рисунок 3-4. Диаграмма последующих правоприменительных действий, принимаемых на Украине.....	328
Рисунок 3-5. Диаграмма процедуры в отношении серьезного правонарушения, действующей на Украине.....	329

## СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 3-1. Великобритания: применение стандартов качества работы к центральным государственным органам.....	233
Вставка 3-2. Рекомендации по организации процесса информационного воздействия .....	234
Вставка 3-3. Виды возможных информационных материалов.....	237
Вставка 3-4. Механизмы прямого и опосредованного доведения информации .....	238
Вставка 3-5. Рекомендации по повышению информационного воздействия .....	241
Вставка 3-6. Публичные рейтинги эффективности природоохранной деятельности: китайская программа Green-Watch .....	245
Вставка 3-7. Некоторые критерии включения предприятий в категорию «крупных» .....	280
Вставка 3-8. Результаты концентрации инспекционной деятельности на корпорациях: дело, окончившееся штрафом в размере 11 млн. долларов .....	281
Вставка 3-9. Метод простого определения приоритетов .....	282
Вставка 3-10. Определение ресурсоемкости контроля исходя из категории предприятия в Великобритании .....	288
Вставка 3-11. Приоритеты правоприменения: рекомендация в отношении обеспечения сбора экологических налогов в Ростовской области Российской Федерации .....	310
Вставка 3-12. Принципы наложения денежной санкции .....	311
Вставка 3-13. Отказ от политики терпимости к противозаконной деятельности, ужесточение правоприменения в Нидерландах .....	321
Вставка 3-14. Стратегия правоприменительных действий Государственной экологической инспекции Украины .....	326
Вставка 3-15. Опыт Соединенных Штатов в измерении прогресса в возвращении серьезных нарушителей к соблюдению требований .....	334
Вставка 3-16. Годовая отчетность, представляемая во Фландрии (Бельгия) .....	338



## КОНТРОЛЬНЫЕ ЛИСТЫ

Контрольный лист 3-1. Изучение текущего регулятивного статуса.....	254
Контрольный лист 3-2. Необходимая информация о компании и отрасли в целом и ее источники .....	255
Контрольный лист 3-3. Изучение экономического состояния компании.....	256
Контрольный лист 3-4. Изучение технического состояния «проблемного предприятия»: некоторые ключевые аспекты.....	257
Контрольный лист 3-5. Проведение базового исследования в рамках административной проверки .....	271



## ГЛАВА 3.1

### ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ И СОСТАВЛЕНИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ СУБЪЕКТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Содержание программ по обеспечению соблюдения законодательства оказывает значительное влияние на социальную значимость и эффективность деятельности государственных органов контроля, а также на относящиеся к этой деятельности затраты. Планирование деятельности инспекции предполагает, что принимаемые решения будут основываться на:

- Выполнимых, в том числе с экономической точки зрения, целях;
- Средствах или тактических инструментах обеспечения выполнения требований, которые позволяют эффективно и на сбалансированной основе достигать этих целей;
- Поправках, необходимых для преодоления возникающих на практике трудностей;
- Наличии адекватных финансовых и иных ресурсов.

Разработка и внедрение данных управленческих решений опираются, прежде всего, на знания субъектов регулирования, определении верных приоритетов и форм инспектирования, внедрении производственного самоконтроля, и обратной связи по результатам практической работы. Кроме того, существует необходимость регулярно отслеживать соответствие реального уровня соблюдения требований целевым показателям, обозначенным на этапе планирования. В случае существенных изменений условий или объемов имеющихся ресурсов, а также в конце отчетного периода, происходит анализ и пересмотр программы контроля. С учетом результатов такого анализа программа совершенствуется или создается новая программа деятельности.

В Части 2 настоящего руководства уже обсуждались общие аспекты процесса планирования и стратегического управления. В Части 3 рассматривается **содержательная сторона планирования и осуществления деятельности экологических инспекций**. Кроме того, эта часть направлена на то, чтобы помочь руководителям инспекций систематически и более эффективно использовать **новейшие инструменты и тактические приемы обеспечения соблюдения нормативных правовых требований**.

#### 3.1.1 Цели и задачи инвентаризации и составления досье природопользователей

Первым шагом в планировании контрольной деятельности является инвентаризация (идентификация) субъектов регулирования и, по возможности, установление их основных характеристик (параметров), включая наличие у них возможности, мотивации и желания (реального или показного) соблюдать природоохранные нормы. Подробная характеристика субъектов контроля является существенным элементом предотвращения нарушений и успешной борьбы с ними; она обеспечивает правильный выбор инструментов для обеспечения соблюдения требований, а также дает возможность установить очередность инспектирования и сконцентрировать информационную и правоприменительную деятельность на том или ином участке, оптимизируя таким образом работу контрольного органа. Контакт с природопользователями на этапе инвентаризации и детальной характеристики является первым шагом на пути создания атмосферы сдерживания потенциальных нарушителей: их ставят в известность о том, что они находятся под наблюдением контрольных органов.

Краткое описание объектов, подлежащих природоохранному регулированию, должно даваться в законодательстве. Законы принимаются на основе понимания какой-либо серьезной проблемы и некоторых ее вероятных источников. Теоретически, в целях обеспечения возмож-

**В число субъектов контроля могут входить:**

- Корпорации;
- Малые предприятия;
- Государственные учреждения/ объекты;
- Частные лица;
- Неточечные источники загрязнения.

ности правоприменения, конкретные характеристики субъектов контроля должны изучаться еще на этапе составления проектов законов. Однако для практического обеспечения возможности проведения контроля, инспекции необходимо собрать данные о конкретных предприятиях, в отношении которых будет применяться закон, и, исходя из таких данных, провести анализ наиболее вероятных проблем, связанных с обеспечением соблюдения установленных норм.

Объем работ по идентификации и составлению досье природопользователей зависит, среди прочего, от размера и количества источников загрязнения. Если к субъектам контроля относится значительное число небольших предприятий, применение комплексных обзорных исследований может оказаться нерациональным или невозможным. В таких случаях руководителями инспекции может быть принято решение о проведении обзора части субъектов регулирования, например, только тех компаний, которые находятся в зоне с наиболее высоким уровнем загрязнения.

Анализ данных по каждой компании полезен для определения основных форм нарушений и подразделения субъектов регулирования на следующие группы:

1. Организации, которые, по всей видимости, соблюдают природоохранные нормы (выполняют предъявляемые требования, либо принимают меры к их выполнению в ближайшем будущем);
2. Организации, не полностью соблюдающие природоохранные нормы или частично их нарушающие, либо малые (незначительные) предприятия, информация о соблюдении которыми требований отсутствует, что допускается в течение ограниченного периода времени;
3. Организации, своими действиями явно и грубо нарушающие природоохранные нормы, либо крупные и значительные предприятия, способные причинить наиболее серьезный ущерб окружающей среде.

Поскольку наибольший интерес с момента начала работы будет представлять группа 3, входящие в нее природопользователи могут быть подвергнуты детальному изучению путем, например, проверки технической документации в целях получения полной информации о технологических процессах, типах загрязнения и степени уязвимости экосистем и групп населения, на которые распространяется воздействие загрязнения.

### 3.1.2 Основные типы подлежащих сбору данных

В число основных сведений, которые могут быть полезны при разработке программы обеспечения соблюдения природоохранных норм, входят следующие:

- Идентификационная информация<sup>23</sup>, например, название компании и контактная информация;

<sup>23</sup> Введение **индивидуальных номеров для идентификации компаний** позволит создать общенациональную систему регистрации предприятий, предполагающую наличие у каждой компании индивидуального номера в качестве единственного необходимого идентификатора компании при всех ее взаимоотношениях с государством. Работа такой системы в режиме он-лайн позволит проводить электронную регистрацию компаний и осуществлять поиск их идентификационных номеров. Такая система может быть названа «единым регистром предприятий».

- Географическое положение, например, широта и долгота, адрес;
- Тип установки<sup>24</sup> и технологического процесса;
- Регистрационный номер разрешения/разрешений; основные условия разрешений, включая срок действия;
- Типы и количества производимых компанией регулируемых материалов или выбросов;
- Риски, связанные с выбросами/сбросами (при наличии данных о них);
- Даты и результаты проведенных проверок;
- Данные о нарушениях, мерах правоприменения и жалобах, имеющих отношение к данной установке;
- Отчетность природопользователей, например, данные производственного самоконтроля (внутреннего мониторинга);
- Другие данные, например, отчеты об аудиторских проверках и другая существенная информация различных компетентных органов (если таковые сведения имеются).

Информация о численности, величине и характере природопользователей является важнейшей предпосылкой для правильной оценки усилий, необходимых для реализации того или иного требования. Эта информация используется также для сопоставления абсолютных и относительных показателей воздействия объектов данного типа на окружающую среду, а также их способности и желания соблюдать установленные нормы. Необходимо постоянное обновление собранных данных, поскольку объекты могут закрываться, изменять местоположение, собственников, виды деятельности и т. д.

Данные о местоположении объекта позволяют оценить его потенциальное воздействие на население и экосистемы, подверженные загрязнению. Учет географических параметров полезен при выборе объектов для посещения, а также для сосредоточения работы на местах и разъяснительной деятельности на районах с высокой концентрацией источников загрязнения. Ведение досье по соблюдению природоохранных норм на конкретных объектах предназначено для решения нескольких практических задач. Наиболее очевидной из них, как указано выше, является концентрация усилий по обеспечению соблюдения природоохранных норм на «проблемных» объектах. Точная фиксация случаев нарушений, мер правоприменительного характера или предпринятых официальных действий способствует обеспечению усиления правоприменительных санкций в случае непринятия нарушителем мер по ликвидации нарушения в установленные сроки. Учет характера ранее принимавшихся в отношении данного субъекта регулирования официальных и неформальных мер правоприменения способствует правильному выбору мер реагирования на последующие нарушения.

Виды сведений, необходимых органам общегосударственного и местного уровня, несколько различны. Местные инспекционные органы должны располагать наиболее подробной информацией. На более высоких уровнях иерархии больший интерес представляют обобщенные сведения, на основании которых осуществляется надзор, и даются оценки деятельности. Высший контрольно-надзорный орган пользуется в основном обобщенными данными, что, однако, не исключает необходимости в получении конкретной информации по объектам.

---

<sup>24</sup> **Установкой** называется стационарное техническое устройство, на котором производятся один или несколько видов работ, способных привести к загрязнению окружающей среды. Объектом называется одна или несколько расположенных на одной территории установок, находящихся в собственности или под управлением одного физического или юридического лица. Инспекциям следует учитывать это различие при идентификации субъектов контроля.

**Таблица 3-1. Сведения об объектах, соблюдении ими природоохранных норм и принимавшихся в их отношении мерах правоприменения, содержащиеся в базах данных Агентства по охране окружающей среды США**

Основные типы данных	Составные элементы
<b>Идентификационные данные об объекте</b>	<p>Название объекта;</p> <p>Местонахождение (улица, город, округ, штат, почтовый индекс);</p> <p>Почтовый адрес (улица, город, округ, штат, почтовый индекс);</p> <p>Широта и долгота местонахождения объекта (включая метод определения, масштаб и класс точности);</p> <p>Речной бассейн (код гидрологических единиц);</p> <p>Регистрационный номер разрешения или другой идентификационный номер;</p> <p>Стандартная промышленная категория;</p> <p>Фамилия, имя и номер телефона оператора установки;</p> <p>Фамилия, имя и адрес владельца;</p> <p>Тип объекта (по направлению контроля; например, по контролю сбросов: крупный/мелкий, устройство прямого/непрямого сброса, частная/коммунальная водопроводная система, и т. п.);</p> <p>Код статуса (активный/неактивный);</p> <p>Специфические данные об объекте (например, сезонный объект).</p>
<b>Данные контроля соблюдения природоохранных норм</b>	<p>Типы проведенных проверок (например, отбор проб, проверка учетных записей);</p> <p>Дата проверки;</p> <p>Компетентный орган (инспекция штата, федеральная или совместная инспекция);</p> <p>Дата представления отчета о проверке;</p> <p>Результат проверки (обнаруженные нарушения);</p> <p>Дата получения отчета о внутреннем мониторинге (производственном самоконтроле);</p> <p>Параметрические данные внутреннего мониторинга;</p> <p>Нарушения, обнаруженные по результатам внутреннего мониторинга.</p>
<b>Виды правоприменительных мер и другие данные</b>	<p>Предложенные меры правоприменения (например, административное предписание);</p> <p>Принятые меры правоприменения (например, письменное предупреждение, направление дела в суд, и т. п.);</p> <p>Дата принятия мер правоприменения;</p> <p>Ответственная организация (федеральная или подчиняющаяся штату);</p> <p>Предложенная сумма штрафа (долларов США);</p> <p>Окончательная сумма штрафа (долларов США);</p> <p>Предлагаемая дата административных слушаний;</p> <p>Дата подачи апелляции;</p> <p>Дата окончания дела.</p>
<b>Результаты принятых мер</b>	<p>Запланированные меры и основные даты (например, планируемые даты окончания этапов строительства, планируемые даты представления отчетов о проделанной работе);</p> <p>Дополнительные природоохранные проекты (вид и стоимость);</p> <p>Тип требуемого судебного запрета и стоимость (долларов США);</p> <p>Объем загрязнения, предотвращенного принятыми мерами;</p> <p>Работа по содействию соблюдению природоохранного законодательства;</p> <p>Полученный результат (например, снижение уровня воздействия вредных веществ на работников/население).</p>

Источник: Galloway, C. Information Systems to Support Compliance and Enforcement. Proceedings of the Fourth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement/Доклады IV Международной конференции по соблюдению природоохранных норм и правоприменению, 1994: [www.inece.org](http://www.inece.org), с сокращениями.

### 3.1.3 Способы идентификации и составления характеристики природопользователей

Существует несколько способов сбора информации о субъектах регулирования:

- **Анкетирование:** Инспекцией может быть составлен каталог природопользователей путем получения от них заполненных информационных анкет или путем командирования инспекторов на объекты для сбора информации. Анкетирование имеет следующие недостатки: (1) оно требует от инспекции и/или субъектов регулирования дополнительных затрат времени и финансовых ресурсов; при этом (2) анкеты через некоторое время устаревают, а обновление содержащихся в них сведений затруднительно. Поскольку необходимость в информации должна быть соразмерна стоимости ее получения, инспекции следует принять решение о наиболее рациональной периодичности анкетирования.
- **Анализ заявок организаций на получение лицензий (разрешений):** Исходные данные о природопользователе могут быть получены в рамках процесса лицензирования (получения разрешения). Заявки на получение разрешений, тома с расчетами предельно допустимых выбросов и сбросов и экологические паспорта содержат большое количество полезной информации, которая не всегда используется инспекционными органами.
- **Сбор информации в процессе регистрации:** В процессе регистрации руководство компании обязано обратиться в природоохранные органы для регистрации определенных сведений о компании и ее продукции. Недостаток такого способа сбора сведений заключается в трудности обеспечения регистрации всех компаний соответствующего профиля. Процент регистрации компаний частично зависит от последствий их отказа от регистрации. Компании будут охотнее регистрироваться при наличии выгод от регистрации, например, включения зарегистрированных компаний в список кандидатов на получение финансирования или заказов. Законодательные акты могут способствовать обеспечению достоверности данных путем введения санкций за фальсификацию предоставляемой информации.
- **Письменные запросы о предоставлении информации:** Такие запросы направляются в адрес отдельных компаний, в отношении которых у инспекционного органа существуют конкретные вопросы, нуждающиеся в прояснении для определения того, подвержена ли деятельность компании определенным законодательным требованиям. Этот инструмент позволяет инспекционному органу эффективно завершить процесс выявления субъектов контроля, а также позволяет снизить уровень неэффективно расходуемых ресурсов при инспектировании компаний, не подпадающих под действие законодательных требований.
- **Сбор информации по имеющейся документации:** В случае, если организации ранее подвергались природоохранному регулированию в рамках завершенных или продолжающихся программ, вероятно наличие документации об основных параметрах этих организаций и соблюдении ими природоохранных норм в архивах.
- **Сбор информации по периодической отчетности компаний:** В некоторых случаях от организаций требуется представление периодических отчетов в рамках производственного самоконтроля, содержащих данные о производимых сбросах и выбросах. Такие данные обычно предоставляются на регулярной основе, с периодичностью от одного раза в год до одного раза в месяц.



- **Наблюдение с воздуха:** Для выявления объектов, подлежащих природоохранному регулированию, могут использоваться самолеты и вертолеты<sup>25</sup> и/или результаты аэрофотосъемки. Наблюдение с воздуха может также использоваться для установления относительного расположения мест сброса сточных вод, источников выбросов в атмосферу, объектов утилизации опасных отходов, водозаборных станций, населенных пунктов и т. п. в конкретных географических районах.
- **Использование иных источников информации:** Информацией о субъектах регулирования могут обладать и другие министерства и ведомства (таможня, налоговая инспекция, полиция, инспекция по охране труда, транспортная инспекция и др.), а также отраслевые организации и торгово-промышленные палаты. Другие полезные источники включают списки и обзоры, подготовленные отраслевыми ассоциациями, жалобы граждан и т. п.

### 3.1.4 Требования к качеству информации и управление данными

Необходимо обеспечить **качество информации**, собранной в рамках идентификации и определения основных параметров субъектов контроля. Это понятие представляет собой сумму следующих характеристик:

1. **Оперативность:** только своевременно обновленная информация может представлять ценность в качестве основы для деятельности по обеспечению соблюдения природоохранных норм;
2. **Полнота и точность:** максимально возможный объем информации об объектах, которую можно получить с соблюдением принципа экономической целесообразности;
3. **Сопоставимость:** в целях обеспечения возможности объективного сравнения, представление и хранение данных должно осуществляться в едином стандартизованном формате; например, для идентификации отраслей промышленности необходимо использовать согласованную номенклатуру.
4. **Последовательность:** последовательность информации предполагает наличие однозначных и единообразных определений, точность параметров описания областей деятельности и единообразие формата ввода данных, а также применение согласованных методик расчетов (например, для оценки выбросов);
5. **Прозрачность:** для правильной интерпретации сведений, важно знать, каким образом они были собраны, как производилась оценка или измерение численных величин и т. д.
6. **Целостность:** данные должны быть защищены от фальсификации со стороны субъектов контроля, ответственных за ведение учета и предоставление отчетов, а также от несанкционированных изменений со стороны лиц, имеющих доступ к базам данных учетной информации.
7. **Конфиденциальность:** сроки раскрытия информации и ее конкретные получатели должны быть определены законом с учетом важности сохранения собственности на ценную деловую и коммерческую информацию. Секретность проводимых следственных действий, не перешедших в публичную стадию, и репутация лиц, в отношении которых не выдвигались обвинения в правонарушениях, также должны строго охраняться.

---

<sup>25</sup> Здесь не имеется в виду, что инспекционные органы должны приобретать собственные средства воздушного наблюдения. Вполне достаточной мерой будет заключение договоров о сотрудничестве с ведомствами, располагающими такими средствами, например, с Министерством обороны.

Для эффективного **управления данными** следует создать реестр (по возможности, электронный) для хранения данных, доступа к сведениям и, в случае необходимости, их анализа. Информация, содержащаяся в реестре, полностью или частично может быть доступна всем сотрудникам инспекции, работникам других государственных организаций-партнеров, а также широкой общественности. Для компьютерных систем требуется применение стандартных форматов и процедур обеспечения безопасности, а также наличие соответствующей инфраструктуры. На стадии разработки следует также принять во внимание вопросы поддержания системы в рабочем состоянии (например, выделить сотрудников, которые будут управлять базой данных и устранять возникающие неполадки). Важно также обеспечить удобство системы для пользователей, поскольку не все сотрудники инспекций обладают глубокими познаниями в области информационных технологий.

Необходима разработка мультимедийных комплексных информационных систем с точными идентификаторами (дескрипторами) полей. Создание систем на основе отдельных компонентов окружающей среды неэффективно, поскольку в этом случае руководство столкнется с необходимостью значительных затрат ресурсов на установление соответствия сведений по объектам, содержащихся в разных системах. Необходимо точно определить содержание и формат дескрипторов полей, с тем чтобы избежать внесения разных названий и адресов для одного и того же объекта в разные системы, что может внести путаницу и замедлить процесс реализации правоприменительных действий.

Использование современных технологий способствует оптимизации процесса ввода данных. Например, оптические устройства считывания могут сканировать документы и автоматически производить загрузку сведений в базу данных, однако эта методика требует использования только стандартных форм печатных документов. Еще одним возможным вариантом является прямая передача данных в электронном виде с объектов в общенациональные базы данных. Передача данных в электронном виде может быть организована путем использования предварительно форматированных для ввода конкретной информации компьютерных дисков, посылаемых на объекты для заполнения и получаемых в заполненном виде компетентным органом.

### 3.1.5 Значение регистров выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ (PRTR) в свете характеристики субъектов регулирования

В процессе определения параметров субъектов контроля инспекционные органы должны использовать данные национального Регистра выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ (PRTR). Такой регистр является базой данных химических веществ, выбрасываемых в атмосферу, воду или почву, а также транспортируемых с территории предприятий. Предприятия, выбрасывающие одно или несколько веществ, внесенных в список наиболее опасных загрязнителей, периодически – обычно один раз в год – отчитываются о количестве таких веществ, выброшенных и/или вывезенных за пределы территории предприятия, с указанием компонента окружающей среды, в который произведен выброс/сброс. Данные отчетов открыты для общественности. В связи с тем, что в регистрах PRTR содержатся **сведения по конкретным объектам**, эти регистры имеют большое значение для определения основных параметров субъектов контроля .

На 5-й Конференции министров «Окружающая среда для Европы», прошедшей в г. Киеве (Украина) в мае 2003 г., 36 странами и Европейским Сообществом был подписан новый Протокол о регистрах PRTR к Конвенции ЕЭК ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусской конвенции)<sup>26</sup>. Согласно Протоколу (Ст. 5), надлежит обеспечить возможность поиска выбросов и переносов загрязняющих веществ по:

<sup>26</sup> С полным текстом Протокола можно ознакомиться в сети Интернет на сайте <http://www.unece.org/env/pp/prtr.htm>

- (а) Объекту и его географическому местоположению;
- (б) Виду деятельности;
- (в) Владельцу или оператору (компании);
- (г) Загрязнителю или отходам;
- (д) Компоненту окружающей среды, в которую выбрасывается загрязнитель;
- (е) Конечному пункту переноса и, в соответствующих случаях, операции по удалению и рекуперации отходов.

### 3.1.6 Сбор информации о транснациональных компаниях

**Рекомендации ОЭСР для транснациональных предприятий** представляют собой полезный инструмент для сбора данных и определения характеристик промышленных компаний. В Рекомендациях описаны **конкретные требования к раскрытию информации**. В соответствии с этими требованиями предприятия должны своевременно и регулярно предоставлять надежную и существенную информацию о своей деятельности, структуре, финансовом положении и показателях работы. Предприятия также должны стремиться предоставлять информацию высокого качества в отношении не только финансовых, но и природоохранных и социальных аспектов своей деятельности.

Правительства стран, выполняющих Рекомендации, – являющихся основным мировым источником прямых инвестиций и в то же время местом расположения штаб-квартир большинства транснациональных предприятий, – берут на себя обязательства по содействию реализации этих Рекомендаций компаниями, осуществляющими свою деятельность или находящимися на территории этих стран. Институциональная база для содействия реализации Рекомендаций состоит из трех основных элементов: национальные информационные центры; Комиссия ОЭСР по международным инвестициям и транснациональным предприятиям; консультативные комитеты союзов предпринимателей и профсоюзов, а также неправительственные организации.

Национальный информационный центр (НИЦ) – это чаще всего государственное ведомство, в обязанности которого входит содействие соблюдению Рекомендаций в масштабе страны, а также ознакомление с ними и разъяснение их положений национальным промышленным предприятиям и иным заинтересованным сторонам. НИЦ собирает информацию о практике соблюдения Рекомендаций в стране, проводит анкетирования, организует обсуждение вопросов, связанных с выполнением Рекомендаций, и содействует решению возникающих в этой связи проблем. НИЦ оказывает также помощь в разрешении спорных вопросов, возникающих в процессе практической реализации Рекомендаций и связанных с деловой практикой конкретных компаний. **Любое лицо или организация имеет право обратиться в Национальный информационный центр по любому вопросу, касающемуся Рекомендаций.** Список Национальных информационных центров с их контактной информацией размещен на сайте ОЭСР в сети Интернет: [www.oecd.org/dataoecd/17/44/1900962.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/17/44/1900962.pdf)

### 3.1.7 Общие правила, направленные на предотвращение чрезмерных требований к предоставлению информации

При сборе сведений для определения основных параметров субъектов контроля следует стремиться к упрощению административных процедур как к цели, поставленной правительствами многих стран в рамках реформы их систем регулирования. Упрощение административных процедур определяется как комплекс мер, принимаемых в целях облегчения обработки информации, предоставляемой по запросам государственных ведомств. Среди прочего внимание уделяется транзакционным аспектам (обмен информацией между объектами контроля и государственными органами), а также методикам и стратегиям хранения и доступа к информации, предоставляемой в соответствии с имеющимися правилами.

В целях предотвращения предъявления чрезмерных требований о предоставлении информации в Нидерландах<sup>27</sup> был разработан комплекс общих правил, которыми должны руководствоваться отдельные органы государственного регулирования и правительство при направлении предприятиям и гражданам запросов о предоставлении информации:

- **Повторное использование информации.** Государственные органы должны воздерживаться от запросов информации, если имеется возможность повторного использования уже имеющихся сведений, которые предназначены для внутреннего пользования предприятиями и которые могут передаваться в соответствующие органы без дополнительной обработки.
- **Обработка информации.** Государственным органам следует стремиться к унификации форматов данных. Расхождения в требованиях разных ведомств к форме представления одних и тех же данных часто ведут к различиям в их интерпретации и к уклонению от соблюдения норм.
- **Новые виды информации.** Государственным органам следует обращаться с запросами о новых видах информации лишь в тех случаях, когда невозможно получить необходимые сведения путем повторного использования и обработки уже имеющейся информации. Государственные органы должны воздерживаться от изменения своих требований в течение отчетного периода и предоставлять предприятиям достаточно времени для адаптации к новым требованиям. Следует минимизировать обязанности предприятий по предоставлению информации путем допуска государственных органов к использованию имеющихся баз данных для получения необходимых сведений.
- **Хранение информации.** Государственным органам следует установить адекватные сроки хранения информации для сокращения связанных с хранением расходов и с учетом ограниченного срока службы электронных носителей информации.
- **Передача информации.** Наличие возможности для передачи данных по электронным каналам существенно упрощает процесс обмена информацией и экономит время, необходимое для заполнения документов вручную.
- **Процедуры сбора информации.** Власти должны предписывать не формы и методы сбора данных, а только требуемые результаты сбора информации.

<sup>27</sup> Источник: OECD (2003). From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries/ Упрощение административных процедур в странах ОЭСР.

## ГЛАВА 3.2 ПРОФИЛАКТИКА НАРУШЕНИЙ ПОСРЕДСТВОМ ЭФФЕКТИВНОЙ КОММУНИКАЦИИ

### 3.2.1 Необходимость превентивных мер и их основные элементы

В настоящее время во всем мире отношение общественности к государственным учреждениям становится все более критическим, а доверие к ним падает. Добровольное выполнение требований государства возможно лишь при наличии у предприятий и широкой общественности такого уровня осведомленности, который позволял бы им понимать обоснованность тех или иных норм. Кроме того, необходимо вести работу по наращиванию потенциала субъектов регулирования в плане выполнения этих требований.

Применяя превентивные, профилактические меры (меры «содействия соблюдению природоохранных норм»), можно убедить предприятия в необходимости соблюдения предъявляемых требований. Эффективность убеждения возрастает, если предприятие, в случае принятия им надлежащих природоохранных мер, получает преимущества перед конкурентами, например, когда потребитель экологически грамотен и учитывает экологичность производства при выборе потребляемого продукта. Другим важным фактором успеха превентивных мер является отрицательное отношение общественности к фактам нарушения закона.

Настоящий раздел содержит обзор профилактических мер, которые могут приниматься природоохранной инспекцией без ограничений, поскольку не требуют политических решений или новой законодательной базы. К таким мерам относятся следующие:

- Доведение природоохранных требований до сведения субъектов контроля;
- Оказание административной и технической поддержки;
- Применение информационных средств в целях более эффективного предотвращения нарушений;
- Обеспечение общественной поддержки.

Превентивные инструменты более высокого уровня (такие как добровольные соглашения и меры поощрения за «сверхнормативные» природоохранные мероприятия, корпоративные природоохранные отчеты, сертификация продукции и т. п.) описываются в других документах ОЭСР/Секретариата по реализации ПДООС. Техника непосредственного общения между инспектором и природопользователем описывается в Части 4.

Природоохранным инспекциям следует систематически вести профилактическую работу, в особенности в тех случаях, когда эффективное применение мер принуждения невозможно по причине слишком высокой их стоимости вследствие большого числа малых предприятий. Более действенным в этом случае может быть влияние, оказываемое при помощи информационных и образовательных материалов. В отношении же сравнительно небольшого числа более крупных источников загрязнения, где есть реальная возможность проведения официальных проверок и принятия мер правоприменения, существует опасность обращения природоохранной инспекции к излишним и неоправданно жестким мерам принуждения, что, при наличии более простых способов обеспечения соблюдения норм, может привести к обоснованной негативной реакции со стороны объекта регулирования. С другой стороны, эффективность жестких правоприменительных мер может быть повышена путем использования информационных методов, усиливающих восприятие этих мер.

Информационное воздействие играет также важную роль в создании «положительного образа» органов правоприменения. Для достижения этой цели государственными структурами начата деятельность по введению стандартов качества работы государственных органов в целях обеспечения надлежащего выполнения государственными служащими функций коммуникационного характера (см. Вставку 3-1). Это демонстрирует растущее понимание важности этих задач и признание того факта, что способ подачи информации не менее важен, чем ее содержание.

Существуют общие для многих природоохранных инспекций и других государственных

**Вставка 3-1. Великобритания: применение стандартов качества работы к центральным государственным органам**

В апреле 1997 г. были введены шесть стандартов качества работы центральных государственных структур и подразделений, уточненные и дополненные в 2000 г. По каждому из приводимых ниже стандартов государственным структурам и подразделениям вменено в обязанность установить конкретные цели и задачи и публиковать отчеты о ходе их выполнения:

- Четко и оперативно отвечать на обращения граждан, поступившие в форме писем, по факсимильной связи и электронной почте;
- Не допускать задержки в приеме граждан более чем на 10 минут от назначенного времени;
- Отвечать на телефонные звонки граждан оперативно, обеспечивая оказание необходимой помощи;
- Предоставлять четкую информацию о работе соответствующего подразделения и других государственных структур, способных оказать помощь по существу обращения;
- Внедрить процедуру (процедуры) работы с жалобами граждан, причем соответствующая информация должна быть опубликована, в том числе в сети Интернет.

*Источник:* Citizens as Partners/Граждане как партнеры (OECD, 2001).

органов трудности в организации эффективного информационного обмена, в том числе:

- Инспекторы по охране окружающей среды не являются специалистами в области коммуникации (связей с общественностью), а иногда не обладают даже начальными знаниями об этой сфере деятельности;
- Многие природоохранные инспекции пытаются вводить в свою работу элементы коммуникации не утруждая себя предварительным изучением адресата и анализом желаемых целей;
- Сотрудничество инспекторов недостаточно скоординировано с отделом по связям с общественностью (если такой отдел вообще имеется);
- Недостаточно внимания уделяется оценке эффективности связей с общественностью.

Целью настоящей главы является оказание содействия в преодолении указанных трудностей.



### 3.2.2 Организация процесса информационного обмена

Ключевым моментом информационного воздействия является хорошая организация этого процесса, то есть обеспечение надлежащего содержания сообщения, его правильной адресации и соответствующей реакции адресата. Следует избегать поспешности и необдуманности в создании информационных материалов, а также их неструктурированности. Даже в тех случаях, когда коммуникационная стратегия природоохранной инспекции предполагает исключительно ответы на запросы и жалобы, необходимо тщательно продумывать эти ответы, координируя их с другими информационными материалами, имеющими отношение к политике в области охраны окружающей среды, а также обеспечивая их адекватную адресацию.

Природоохранные инспекции должны четко определить наилучшую стратегию информационного воздействия на основе имеющегося опыта и общих принципов организации эффективного процесса коммуникации. Такая стратегия должна как минимум обеспечивать ответы на следующие вопросы:

- Каково содержание сообщения?
- Кто является его адресатом?
- Какие действия необходимо предпринять для доведения сообщения до адресата?
- Как привлечь и в последствии удержать внимание адресата?

#### **Вставка 3-2. Рекомендации по организации процесса информационного воздействия**

**Стратегическое мышление.** Часто полезные инициативы используются без учета той роли, которую они должны играть в общем процессе информационного воздействия, и без оценки эффективности их применения. Следует разработать стратегию организации взаимодействия в работе с различными средствами информации, сообщениями и их адресатами.

**Включение вопросов информационного воздействия в программы обеспечения соблюдения природоохранных норм.** Необходимо провести анализ задач стратегии по обеспечению соблюдения природоохранных норм и перспектив применения информационных методов в целях содействия реализации этих задач.

**Оценка текущей ситуации и перспектив ее улучшения.** Перед началом процесса информационного воздействия следует оценить текущее состояние дел – положительные и отрицательные характеристики этого процесса, достигнутые результаты. Необходимо отказаться от использования неэффективных методов, усовершенствовать применение более результативных форм работы и внести необходимые дополнения. Следует обратить особое внимание на обратную связь и использовать ее для корректировки методов своей работы.

**Адаптация сообщения к целевой аудитории.** Необходимо правильно оценить и принять во внимание интересы адресата сообщения. Следует ответить на вопросы: Кто является адресатом информации? Готова ли аудитория к восприятию сообщения? Если сообщение будет воспринято адресатом, в силах ли он изменить свое поведение? Имеются ли заинтересованные стороны, способные распространить и усилить эффект сообщения? Адаптация способа подачи информации к различным целевым группам весьма важна, однако она не должна менять основное содержание сообщения!

**«Прозрачность» информации.** Честность и «прозрачность» – важный фактор эффективности информационного воздействия. «Непрозрачность» информации свидетельствует о том, что организации ее предоставившей есть что скрывать.



**Дозирование и правильная подача информации.** Следует обращать внимание как на содержание, так и на форму подачи информации. Как правило, объем передаваемой информации превышает способность адресата к ее восприятию, в результате чего им отбирается и усваивается лишь часть информации. Концентрация на нескольких основных моментах и повышение роли визуального компонента способствуют усвоению получателем передаваемого сообщения. Необходимо также помнить, что фотографии диких животных, природных ландшафтов и романтические тексты могут вызвать негативную реакцию адресата, поскольку они создают впечатление о том, что автор сообщения склонен придавать информации чрезмерно позитивную окраску. Подобного видеоряда следует избегать. Необходимо задаться вопросом, способствует ли визуальный ряд серьезному отношению к содержанию вашей работы, или же он скорее вводит получателя информации в заблуждение.

**Ликвидация информационных лакун.** Под информационной лакуной подразумевается «разрыв» между требуемой и получаемой информацией. Такие ситуации возникают в тех случаях, когда поступающие сведения не удовлетворяют реальных информационных потребностей получателя. При предоставлении информации не следует опираться лишь на собственные предположения об интересах целевой аудитории и ее способности к интерпретации информации; следует анализировать реальные информационные потребности.

**Учет финансовых аспектов информационного воздействия.** Необходимо ответить на вопрос: что является наиболее эффективным вложением денег?

**Использование имеющегося опыта и признание необходимости сотрудничества.** Высока вероятность существования общих тем сообщений и каналов информации; в случае их отсутствия создание и совместная разработка таких каналов в сотрудничестве с другими организациями может оказаться более эффективной, чем самостоятельное проведение данной работы.

*Источник:* На основе материалов статьи «Environmental communications: are you getting the message across?» Журнал Института экологического менеджмента (Institute of Environmental Management Journal), том 6, выпуск 1, февраль 1999.

Процесс информационного воздействия должен быть постоянным: информационная стратегия, ориентированная на краткосрочные цели, едва ли даст большие результаты и может дезорганизовать работу. Наиболее эффективным является постоянное поддержание процесса коммуникации, даже при невысокой его интенсивности.

### 3.2.3 Формы информационного воздействия в рамках экологического контроля

Информационное воздействие является непрерывным процессом, который может принимать различные формы. Простейшая из них – **визуальная форма информационного воздействия** – непосредственно связана с физическим присутствием инспекторов на объекте. Такое присутствие является сигналом о мерах правоприменения, средствами передачи которого является форменная одежда инспекторов, их технические и транспортные средства (автомобили, плавсредства, летательные аппараты, на которых производится облет территории), а также эмблемы, ярлыки, печати и т. п.

**Информирование о действиях** является средством более широкого распространения сведений о проводимой контрольной деятельности. Объекты регулирования могут быть проинформированы о намерениях природоохранного органа, например, о планах введения новых методов правоприменения, изменении приоритетов или объема правоприменительных мер. Кроме того, природоохранная инспекция может информировать целевую аудиторию о результатах конкретных проверок, названиях компаний и именах нарушителей природоохранных норм и примененных к ним санкциях, планах и результатах инспекционных кампаний (рейдовых проверок) и т. п.

**Образовательное информационное воздействие** направлено на ознакомление целевых аудиторий с природоохранными нормами и правилами, а также на формирование положительного отношения к ним. Повышение уровня образования и осведомленности способствует предотвращению многих нарушений природоохранных норм.

**Тематическое информационное воздействие** является средством привлечения внимания к конкретной экологической проблеме, вынесения ее на обсуждение и создания в обществе базы для поддержки экологической политики и природоохранных норм. Эта форма предполагает публикацию информационных материалов о природоохранной инспекции, политике правоприменения, ее методах и приоритетах, новых технических средствах и т. п. Таким образом, формируется доверие и позитивное отношение к правоприменительной деятельности.

Все описанные выше формы информационного воздействия тесно взаимосвязаны, и в случае правильного выбора их соотношения эффективность их применения увеличивается. При отсутствии слаженности или, в наихудшем случае, при наличии противоречий между ними результативность мер правоприменения резко падает.

### 3.2.4 Анализ и выбор целевых групп

Эффективность деятельности по обеспечению соблюдения природоохранных норм значительно возрастает при концентрации усилий на целевой группе – четкой определенной части регулируемого сообщества с конкретными интересами и приоритетами. Установление целевых групп придает работе целенаправленный характер и способствует выбору оптимального соотношения мер информационного воздействия и принуждения. При анализе целевых групп важен учет следующих элементов:

- **Структура целевой группы**
  - Из скольких членов состоит данная группа?
  - Каковы их главные существенные характеристики?
    - Физические лица/организации
    - Экономическая активность
    - Положение в системе
    - Уровень знаний/образования
- **Отношение к экологической проблеме**
  - Что известно членам группы о данной экологической проблеме?
  - Тревожит ли их данная экологическая проблема?
  - Принимаются ли ими меры по охране окружающей среды?
  - Имеется ли у них «личная» заинтересованность в решении данной проблемы?
- **Отношение к природоохранным нормам**
  - Что известно членам группы о нормах, имеющих отношение к данной проблеме?
  - Каково их отношение к этим нормам?
  - Каковы последствия введения норм для данной целевой группы? Соблюдает ли она эти нормы?
- **Отношение к политике правоприменения**
  - Что известно членам группы о политике правоприменения?
  - Каково их отношение к политике правоприменения?
  - Оказывает ли на них влияние политика правоприменения (имеется ли у них прямая заинтересованность)?

- **Использование средств массовой информации**
  - Какие средства массовой информации использует данная целевая группа?
  - Насколько надежны и заслуживают ли доверия эти средства?
  - Каков масштаб воздействия этих средств?
- **Потребность в информации**
  - Какие вопросы имеются у целевой группы?
  - Имеют ли эти вопросы прямое отношение к рассматриваемой проблеме?
  - В какой информации нуждается целевая группа?
- **Посредники**
  - Имеются ли учреждения, организации и/или лица, которые могли бы оказать содействие в налаживании связи с данной целевой группой?

### 3.2.5 Реализация стратегии коммуникации: материалы и механизмы

Для решения задач информационного воздействия на целевую группу требуется информационный материал (см. Вставку 3-3). Существует целый ряд видов информационных материалов и механизмов их доведения до аудитории. Выбор оптимального вида распространения информации зависит от нескольких факторов, в число которых входят следующие: размер и характеристики целевой группы (например, все население или жители одного микрорайона), стоимость (например, листовки или видеофильмы), длительность использования (например, разовая акция по повышению уровня осведомленности или справочник, рассчитанный на длительное использование).

**Вставка 3-3. Виды возможных информационных материалов**

<b>ИНФОРМАЦИОННЫЕ МАТЕРИАЛЫ</b>			
<b>Годовые отчеты</b>	<b>Брошюры, руководства, проспекты, листовки</b>	<b>Каталоги, справочники, реестры</b>	<b>Образовательные материалы</b>
Общий обзор деятельности государственных органов	Основной инструмент повышения уровня осведомленности и образования населения	Средство идентификации и локализации источников информации, исходящей от государственных органов	Средство углубления знаний по основным проблемам

Источник: Citizens as partners/Граждане как партнеры (OECD, 2001).

В отношении средств доведения информации (Вставка 3-4) до аудитории следует отметить, что государственные органы могут использовать собственные средства распространения либо действовать через средства массовой информации, рекламные агентства и общественные организации. Поскольку природоохранные инспекции еще не имеют достаточного опыта в сфере коммуникации, во многих случаях предпочтительно использование услуг организаций, специализирующихся в области информационных технологий.

**Вставка 3-4. Механизмы прямого и опосредованного доведения информации**

МЕХАНИЗМЫ ПРЯМОГО ДОВЕДЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ		МЕХАНИЗМЫ ОПОСРЕДОВАННОГО ДОВЕДЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ		
Информационные центры	Мероприятия	СМИ	Реклама	НПО
Организация справочных столов в госучреждениях, информационных центров по отраслям	Организация специальных мероприятий (напр., выставок) и участие в ярмарках (напр., организация информационных стендов)	Выпуск пресс-релизов и организация пресс-конференций для стимулирования широкого освещения в СМИ (ТВ, радио, печать) политики и инициатив госорганов	Приобретение рекламного пространства (газеты, плакаты, наружная реклама) и времени (ТВ, радио)	Использование посредников для доведения информации до конкретных целевых групп

Источник: Citizens as partners/Граждане как партнеры (OECD, 2001).

Выбор информационных материалов и механизмов доведения информации до аудитории требует понимания преимуществ и недостатков каждого из них. В Таблице 3-2 приводятся данные об уровне воздействия на аудиторию различных видов информационных материалов.

**Таблица 3-2. Характеристики и уровень воздействия некоторых видов информационных материалов**

Вид материала	Уровень оказываемого воздействия					Характеристики
	Внимание <sup>28</sup>	Знания <sup>29</sup>	Отношение <sup>30</sup>	Намерения <sup>31</sup>	Поведение <sup>32</sup>	
<b>Публичная информация</b>						
Пресс-релиз	X	X	X			Информативность Подконтрольность Оперативность Возможность изменять масштабы аудитории
Информация по радио	X		X			Ограниченность объема информации Массовость аудитории Краткость
Информация по ТВ	X	X	X			Высокая степень воздействия Массовость аудитории Краткость
Журнал	X	X	X	X		Целенаправленность Информативность Документальность

<sup>28</sup> Привлечение внимания субъектов контроля к рассматриваемой проблеме.

<sup>29</sup> Повышение уровня знаний о проблемах охраны окружающей среды, природоохранных нормативных актах, системе обеспечения соблюдения норм и т. п.

<sup>30</sup> Трансформация знаний в позитивное отношение к соблюдению норм.

<sup>31</sup> Превращение позитивного отношения в намерение изменить свое поведение в пользу соблюдения природоохранных норм.

<sup>32</sup> Содействие превращению позитивного намерения в реальное изменение поведения.

Вид материала	Уровень оказываемого воздействия					Характеристики
	Внимание <sup>1</sup>	Знания <sup>2</sup>	Отношение <sup>3</sup>	Намерения <sup>4</sup>	Поведение <sup>5</sup>	
<b>Письменные средства распространения информации</b>						
Письмо	X	X	X	X		Адресность Высокий уровень внимания Информативность Индивидуальность
Брошюра		X	X	X		Односторонняя направленность Информативность Подконтрольность Документальность
Листовка/ плакат	X		X			Высокий уровень внимания Краткость Ограниченность объема
<b>Личное общение</b>						
Обучение		X	X	X	X	Двусторонность Высокий уровень вовлеченности Интенсивность информации Целенаправленность
Личная встреча	X		X	X		Индивидуальный характер Высокая степень воздействия Максимальный уровень обратной связи Подконтрольность
Собрание	X	X	X			Интерактивность Целенаправленность Формальный характер
Беседы в кулуарах				X	X	Неформальный характер Интерактивность Индивидуальный характер

Источник: Communication strategies for enforcement programs/Информационные стратегии для программ правоприменения (USEPA, 1996)

Формы информационного воздействия могут варьировать в зависимости от задач, целевых групп и мер правоприменения. Варьирование возможно по следующим параметрам, степень проявления которых в разных информационных материалах различна.

● **Сообщение: Каковы цель и содержание сообщения?**

- Что известно целевой группе о политике и нормах в области охраны окружающей среды?
- Что известно целевой группе о природоохранном правоприменении?
- Каково отношение членов целевой группы к данным проблемам?
- Входит ли в задачи привлечение внимания, повышение уровня знаний, изменение намерений и/или поведения?

- **Средства передачи информации: Какие средства использовать?**
  - Какими источниками получения информации обычно пользуется целевая группа?
  - Какой способ привлечения внимания данной целевой группы наиболее эффективен?
  - Используются ли целевой группой какие-либо специфические средства информации?
  - Какие средства информации наилучшим образом отвечают целям данного проекта?
  - Как наилучшим образом спланировать частотность и сроки подачи информации?
  - Какой собственный опыт деятельности в сфере коммуникации имеется у инспекции?
  - Какие финансовые и кадровые ресурсы можно использовать?
  
- **Выбор времени: Когда на сообщение будет обращено максимальное внимание аудитории?**
  - Какое время подачи информации способствует усилению новостного эффекта?
  - Имеется ли возможность распространения информации до, во время и после принятия мер правоприменения?
  - Увеличит ли воздействие правоприменительных мер распространение информации до их принятия?
  - Имеется ли возможность продления эффекта от мер правоприменения путем последующего информационного воздействия?
  
- **Отправитель информации: Какой отправитель повысит эффект от сообщения?**
  - Какой отправитель информации пользуется наибольшим авторитетом в данной целевой группе?
  - Какой из потенциальных отправителей информации обладает наибольшим опытом в области коммуникации и лучше всего подходит в данном случае?
  - Где имеются доступные для использования (кадровые) ресурсы?
  
- **Тон сообщения: Какой тон является наиболее подходящим в данной ситуации?**
  - Какой тон (официальный/неофициальный; деловое/личное общение; поиск консенсуса/конфронтация) будет наилучшим образом воспринят целевой группой?

Далее (см. Вставку 3-5) приводятся несколько рекомендаций, выполнение которых способствует повышению качества передачи информации.

**Вставка 3-5. Рекомендации по повышению информационного воздействия****Пресса/средства массовой информации**

- Говорите «одним и тем же голосом»; назначьте одного сотрудника для координации и распространения информации;
- Создавайте и поддерживайте хорошие отношения с прессой;
- Стремитесь к созданию «новостного» эффекта путем проведения неожиданных и привлекающих внимание акций;
- Подача материала для прессы должна быть тщательно подготовлена;
- Что хотят знать журналисты?
- Каких вопросов следует ожидать?
- Используйте соответствующую поддерживающую документацию;
- Информация должна быть подана в простой форме;
- Учитывайте временные ограничения аудитории;
- Тщательно выбирайте средство передачи информации;
- Стремитесь к наиболее привлекательной форме подачи сообщения.

**Письменные средства информации**

- Адаптируйте содержание и стиль письменного сообщения к потенциальному получателю;
- Структурируйте тексты: тексты большого объема должны быть снабжены содержанием/указателем, кратким резюме и руководством для читателя;
- Формулировки должны быть ясными и лаконичными: предпочтение следует отдавать простым словам и коротким предложениям (в среднем 15 слов);
- Необходим баланс текста и иллюстраций;
- Уделяйте больше внимания правильному расположению материала;
- Принимайте во внимание время, необходимое для разработки и изготовления материала;
- Необходимо заранее задуматься о способе распространения материала – по запросу; почтовой рассылкой; в качестве дополнения к другим материалам; путем размещения в «горячих точках»; путем передачи в руки.

*Источник:* Communication strategies for enforcement programs/Информационные стратегии для программ правоприменения (USEPA, 1996)

### 3.2.6 Особенности коммуникации между инспекциями и природопользователями

Как было указано выше, комплекс превентивных мер по обеспечению соблюдения природоохранных норм через информационное воздействие на объекты регулирования состоит из двух основных элементов – повышения осведомленности и изменения поведения, причем каждый из этих элементов имеет собственную специфику.

#### **Повышение осведомленности**

В настоящее время объекты контроля сталкиваются с необходимостью выполнения постоянно растущего объема природоохранных требований, изложенных во многих томах юридических документов и научных текстов, часто недоступных пониманию человека, не обладающего специальными знаниями. Крупные компании, обладающие значительными финансовыми средствами, имеют возможность найма частных консультантов для установления и разъяснения требований, подлежащих выполнению. Однако большинство малых предприятий не обладают такими средствами, и при отсутствии содействия понимание предъявляемых к ним требований может оказаться для них недоступным.

Мероприятия по повышению осведомленности, т. е. предоставлению информации о целях и методах природоохранной деятельности, а также мерах по охране и рациональному использованию окружающей среды, направлены на совершенствование знаний руководства и сотрудников предприятий в данной области. Природоохранная инспекция должна предоставить



предприятиям информационные материалы, содержащие ответы на ряд основных вопросов: Каково содержание требований? Кто, когда и где обязан их соблюдать? С какой целью введены данные требования, и каковы последствия их несоблюдения? Каким образом достигается, обеспечивается и самостоятельно контролируется соблюдение требований?

Несмотря на присущую природоохранным требованиям сложность, как правило, их существенные элементы могут быть организованы и представлены в форме, доступной для понимания и применения обычным человеком, имеющим намерение их соблюдать. Природоохранная инспекция своими силами или силами внешних консультантов может организовать работу по поиску в нормативной и технической литературе и отбору применяемых в данной отрасли требований, которые затем излагаются доступным языком в книге небольшого объема. Образовательные материалы могут также создаваться путем адаптации аналогичных пособий, изданных в других странах, или обучающих материалов, имеющихся в инспекции для внутреннего использования.

Помимо документов и книг, в настоящее время имеются такие современные технические средства доведения информации до аудитории, как Интернет, компьютерные компакт-диски, средства обучения на расстоянии. Профсоюзы, рабочие ассоциации, университеты и сами инспекции могут организовывать программы очного обучения. Инспекции совместно с отраслевыми ассоциациями могут создавать так называемые «горячие телефонные линии» для предоставления предприятиям отрасли информации по соблюдению требований.

#### **Информационное воздействие и восприятие**

*Субъективная вероятность быть пойманным*

– Обеспечение большей осведомленности общества о правоприменительной деятельности с использованием средств распространения информации, писем в адрес компаний и т. п.

– Объявления о проведении мероприятий в СМИ

*Субъективная вероятность подвергнуться санкциям*

– Публикации о результатах правоприменительной деятельности в СМИ

– Публикации о применении санкций к нарушителям

#### **Изменение восприятия и поведения**

Эффективность правоприменения зависит от «вероятности быть пойманным», т. е. от вероятности обнаружения факта нарушения. Влияние данного фактора на уровень соблюдения природоохранных норм основано на двух элементах:

1. **Объективная вероятность быть пойманным** (статистическая вероятность обнаружения факта нарушения норм);
2. **Субъективное восприятие вероятности быть пойманным** (приблизительная оценка объектами контроля вероятности быть пойманным за нарушение норм).

Если государственная структура проводит инспекции в 10 компаниях из 100, то объективная вероятность проведения инспекции на предприятии составляет 10%. Однако если эта структура объявит о начале акции в области правоприменения, возможно, более чем 10 компаний будут полагать, что им угрожает инспекция. Поскольку люди действуют исходя из своих убеждений, ощущений и чувств, контролируемые компании будут гораздо более заинтересованы в соблюдении норм, если им кажется, что есть существенная вероятность быть пойманными за нарушение природоохранных требований. Уже само это ощущение может воздействовать на их поведение.

Для того, чтобы повлиять на поведение субъектов контроля в будущем, недостаточно обеспечить высокую объективную вероятность обнаружения фактов нарушения природоохран-ных норм. Необходимо сделать так, чтобы они **видели и верили** в то, что вероятность быть пойманными очень высока. Информирование субъектов контроля может повлиять на восприя-тие ими действий в области правоприменения, поскольку эти действия станут более заметными. Таким образом, не только предприятие, на которое наложили санкции, но и другие компании обратят внимание на жесткие меры правоприменения. В зависимости от характера политики правоприменения (более превентивного или репрессивного) природоохранные инспекции мо-гут привлекать внимание объектов регулирования либо к вероятности быть пойманными, либо к жесткости налагаемых санкций. На Рисунке 3-1 показано, каким образом информационное воздействие трансформирует объективную вероятность в более высокую субъективную вероят-ность, повышая, словно при помощи увеличительного стекла, вероятность быть пойманным или вероятность наложения санкций.

**Рисунок 3-1. От объективной к субъективной вероятности быть пойманным**



*Источник:* Стратегии информирования общественности в рамках программ правоприменения/Communication strategies for enforcement programs (USEPA, 1996)

Интересным примером такого подхода (Veenman, J.C.M., 1996)<sup>33</sup> является эксперимент, проведенный на дорогах Нидерландов. По радио и телевидению население предупреждали о том, на каких автострадах и в каких именно местах на следующий день с 9 часов утра до 9 часов вечера будут работать датчики скорости автомобилей. Как показал эксперимент, предупрежденные таким образом водители более четко соблюдают максимальную допустимую скорость на ого-воренных участках дорог, а после нескольких повторов таких предупреждений демонстрируют более законопослушное поведение в целом. После объявления о начале кампании по контролю скорости движения дорожная полиция отметила значительное улучшения положения дел. Уже примерно через месяц средняя скорость движения снизилась на 7-8%, а число и размеры пробок на дорогах уменьшились на 30 и 40% соответственно.

Субъективную вероятность быть пойманным невозможно устойчиво повышать исклю-чительно путем информационного воздействия. Если не выполнять данные обещания, можно столкнуться с эффектом бумеранга, а именно, с подрывом доверия к способности властей дей-ствовать. Поэтому информационное воздействие и правоприменение должны представлять со-бой единое целое. Основное правило должно звучать так: «Никаких слов без дела». Конечно, в некоторых случаях лучше действовать, не прибегая к широкой огласке, таким образом, привнося в меры правоприменения элемент непредсказуемости и внезапности.

<sup>33</sup> <http://www.inece.org/3rdvol1/pdf/veenman.pdf>

### 3.2.7 Особенности связей инспекционных органов с общественностью

Эффективные связи с широкой общественностью обеспечат общественную поддержку, которая является мощным инструментом органов правоприменения по нескольким причинам:

- Общественность может стать союзником в содействии соблюдению природоохранных норм посредством давления на компании со стороны потребителей или общества в целом;
- Общественность может стать партнером, сообщаящим в органы правоприменения о случаях нарушения природоохранных норм;
- Поддержка со стороны общественности может способствовать тому, что проблемы охраны окружающей среды (или проблемы правоприменения в этой области) не будут вычеркнуты из политической повестки дня и получают достаточное финансирование.

Общение граждан с органами власти может принимать различные формы: информирование, консультации и активное участие. В рамках своей деятельности, направленной на завоевание доверия со стороны граждан, органы власти должны убедиться в том, что:

- Информация является полной, объективной, надежной, актуальной, доступной и понятной;
- Консультации должны проводиться в соответствии с четкими целями и недвусмысленными правилами, ясно определяющими границы таких мероприятий и обязательств государственных органов в отношении предоставления общественности отчетов о том, каким образом они воспользовались предоставленной гражданами информацией;
- Участие общественности обеспечивает необходимое время и гибкость для того, чтобы граждане могли генерировать идеи и вносить предложения, а также для создания механизма вовлечения общественности в процесс принятия решений;
- Существуют механизмы предупреждения лоббирования частных интересов отдельными лицами или группами.

#### ***Предоставление информации***

Информация является необходимым условием как для проведения консультаций, так и для организации активного участия общественности в работе органов правоприменения; это односторонняя связь, в рамках которой власти генерируют информацию и передают ее общественности. Такой процесс может осуществляться в форме «пассивного доступа», при котором информация предоставляется гражданам по запросу, или же в форме «активных» мер, когда государственные органы предпринимают определенные шаги к распространению информации среди населения.

Как минимум, следует обеспечить публикацию официальных документов инспекций (как в отношении нарушителей, так и в отношении соблюдающих нормы компаний) и отчетов о внутреннем мониторинге (производственном самоконтроле). Все более широкую популярность во всем мире приобретают публичные рейтинги эффективности природоохранной деятельности и программы раскрытия информации (Вставка 3-6) в связи с тем, что они способствуют снижению объемов выбросов при меньших затратах, так как не требуют официальных мероприятий в сфере правоприменения. Возможности снижения затрат явля-

ются особенно привлекательными для природоохранных органов государств с переходной экономикой и развивающихся стран, которые обладают весьма ограниченными ресурсами для осуществления мониторинга и обеспечения соблюдения законодательства в области контроля загрязнения окружающей среды.

### **Вставка 3-6. Публичные рейтинги предприятий: китайская программа Green-Watch**

#### **Структура программы**

Государственное агентство по охране окружающей среды (State Environmental Protection Agency, SEPA) заинтересовалось публичным раскрытием информации, поскольку проблема загрязнения окружающей среды остается в Китае весьма серьезной, несмотря на длительные попытки взять ситуацию под контроль с помощью традиционных инструментов регулирования. Толчком для китайских контрольно-надзорных органов также послужило быстрое распространение систем раскрытия информации о загрязнении окружающей среды в других азиатских странах после запуска пилотных программ в Индонезии и на Филиппинах в сотрудничестве с Группой исследований в области развития Всемирного банка (DECRG).

С конца 1998 года SEPA и DECRG работали над созданием Green-Watch, программы публичного раскрытия информации о промышленных источниках загрязнения. Созданный на основе индонезийской программы PROPER, ее китайский аналог **Green-Watch, обозначает различные уровни эффективности природоохранной деятельности (по убыванию) с помощью пяти цветов** – зеленого, голубого, желтого, красного и черного. Рейтинги доводятся до сведения общественности при помощи средств массовой информации. К настоящему времени реализованы уже две пилотные программы Green-Watch муниципального уровня. Поскольку реакция на эти программы оказалась позитивной, SEPA в настоящее время планирует запуск аналогичных пилотных программ в других регионах страны в рамках подготовки к реализации программы публичного раскрытия информации на национальном уровне.

Программа Green-Watch черпает **информацию из четырех основных источников**: отчеты о внутреннем мониторинге, отчеты о проведенных инспекциях, жалобы, поступившие со стороны общественности, принятые регулятивные действия и наложенные санкции, а также описания характеристик компаний, необходимых для экологической оценки их деятельности.

Рейтинговая система включает **шесть параметров загрязнения окружающей среды**: загрязнение воды, загрязнение воздуха, шум, твердые отходы, электромагнитное излучение и радиоактивное загрязнение. Рейтинг содержит информацию о выбросах 13 регулируемых загрязняющих воду и воздух веществ. Выбросы загрязняющих веществ оцениваются как по общему объему, так и по концентрации. Твердые отходы оцениваются по трем параметрам: производство, утилизация и переработка.

Процедура оценки включает подробное **описание деятельности компании по нескольким параметрам**. Управление природоохранной деятельностью оценивается в соответствии со следующими характеристиками: своевременность платежей за выбросы загрязняющих веществ, реализация Национальной программы учета и регистрации выбросов загрязняющих веществ (National Pollutant Discharge Reporting and Registering Programme), осуществление Стандартизованных мер по управлению отходами (Standardized Waste Management Measures), а также выполнение других административных требований регулирующего характера. Учитываются также ведение внутреннего природоохранного мониторинга, профессиональная подготовка сотрудников и оформление внутренней документации. Кроме того, система оценки также учитывает эффективность использования ресурсов компанией, ее технологический уровень и качество ее системы экологического менеджмента.

**Процедура оценки** носит всесторонний характер. Она предусматривает добровольное участие компаний, а также предоставляет участникам возможность обсудить результаты их оценки с органами власти еще до публичного раскрытия полученного ими рейтинга. Составленный рейтинг передается в Координационный совет программы для окончательной проверки и утверждения перед публичным раскрытием. Для обеспечения точного освещения в прессе журналисты приглашаются на подробные презентации программы, включающие объяснение системы рейтинга и демонстрацию программного обеспечения, используемого для обработки данных в процессе составления рейтинга.

#### **Полученный опыт**

Проведенные в Китае эксперименты в области публичного раскрытия информации о загрязнении окружающей среды позволили сделать ряд важных выводов:

– Решающим фактором успеха является поддержка и участие в программе ключевых заинтересованных

сторон: органов власти всех уровней, и в первую очередь глав администраций на местах, а также местных средств массовой информации и широкой общественности.

- Необходимо наличие соответствующей **законодательной и административной базы**;
- Очень важным также является установление соответствующих **временных рамок**. Многие предприятия повысят эффективность природоохранной деятельности еще до публичного раскрытия информации о ней, если их заранее известить о полученной ими оценке и предоставить достаточное время для реализации необходимых мер. Для самой же процедуры публичного раскрытия информации приемлемым интервалом между публикацией рейтингов является один год, так как установление более длительного интервала может привести к снижению общественного давления, а более короткого – к увеличению затрат на составление рейтингов.
- Процедура публичного раскрытия информации по понятным причинам предъявляет серьезные требования к **информационным системам** природоохранных органов. Хотя для их создания на начальном этапе требуются значительные вложения, в долгосрочной перспективе органы экологического контроля извлекают большую выгоду

Источник: H. Wang et al. (INECE, 2002), <http://www.inece.org/conf/proceedings2/25-Legal%20Control.pdf>

В контексте внедрения системы публичного раскрытия информации важный вопрос возникает в связи с конфиденциальностью технологической и торговой информации природопользователя. Конфиденциальность является обязательным условием до момента публичного раскрытия информации о мерах правоприменения и официального представления инспекцией доказательств в соответствии с правилами судопроизводства. Конфиденциальность должна соблюдаться в отношении коммерческих секретов, личных дел сотрудников компаний (за исключением случаев должностных преступлений), а также в отношении документов о мерах правоприменения в период активного расследования.

Для обеспечения соблюдения права граждан на доступ к информации в рамках системы государственного управления необходимы эффективные системы управления информацией и соответствующие помещения и оборудование. В данной области важную роль могут сыграть новые информационные и коммуникационные технологии (например, Интернет-сайты). Выбор подходов и инструментов будет зависеть от задач, доступных финансовых средств и кадровых ресурсов соответствующей организации.

### ***Обеспечение обратной связи с общественностью***

Помимо права на доступ к большей части информации граждане также имеют право доводить свое мнение до сведения органов власти и заставлять их его учитывать. Граждане обычно выражают свое мнение путем подачи жалоб или предоставления определенных сведений по собственной инициативе или по просьбе государственных органов. В целях проведения расследований инспекционные органы крайне заинтересованы в обеспечении каналов связи (гарантирующих, при необходимости, анонимность), при помощи которых граждане получают возможность подавать жалобы, а также предоставлять информацию о нарушениях природоохранных норм. Таким образом, широкая общественность получит возможность предоставлять информацию, которая зачастую крайне необходима контрольным органам для выявления нарушений.

### ***Привлечение широкой общественности: возбуждение судебных дел, общественный контроль за соблюдением природоохранных норм и инспектирование***

Вовлечение широкой общественности в процесс обеспечения соблюдения природоохранных норм является сравнительно новым инструментом, хотя механизмы привлечения

граждан существовали в различных программах и в прошлом. Пожалуй, наиболее известным механизмом сотрудничества с общественностью в странах ОЭСР является прямое правоприменение со стороны граждан посредством подачи судебных исков. Однако у населения существует множество других возможностей для содействия усилиям государственных органов, например, контроль за соблюдением природоохранных норм силами граждан или их непосредственное участие в проведении инспекций.

Участие населения может быть крайне эффективным в ситуациях, когда политическое руководство блокирует действия инспекций в отношении мощных предприятий. Такой паралич инспекционного органа может наступить вследствие отказа законодателей в предоставлении средств, необходимых для осуществления правоприменения в отношении нарушителей, или прямого отказа верхушки исполнительной власти (внутри самой инспекции) от реализации мер правоприменения. Именно в целях предотвращения такого временного паралича инспекции представители гражданского общества и могут выступить в качестве «стражей» соблюдения природоохранных норм. Освещение неспособности контрольно-надзорных органов реализовать меры правоприменения в средствах массовой информации может оказать на них давление и таким образом повысить эффективность их работы.

Во многих странах законодательство обеспечивает право граждан предпринимать некоторые действия в области правоприменения самостоятельно, т. е. подавать на нарушителя в суд. Представители общественности или НПО могут подавать в суд на промышленные предприятия (включая предприятия, находящиеся в государственной собственности) в связи с несоблюдением ими обязательных требований или на государственные структуры в связи с их неспособностью выполнять свои обязанности в области правоприменения. В Соединенных Штатах, например, все основные природоохранные законы позволяют гражданам подавать в суд на любое лицо, не выполняющее этих законов.

Из-за судебных издержек возможность реализации права граждан на правосудие может быть ограниченным. Для решения данной проблемы существуют определенные механизмы. В некоторых странах природоохранное законодательство предусматривает перенос финансовой ответственности, который позволяет выигравшим судебное дело гражданам компенсировать свои судебные издержки, включая расходы на оплату труда адвокатов и экспертов в разумном объеме. Граждане, подающие в суд иски, не несут финансовой ответственности за расходы ответчика, даже если они проигрывают дело. Также существуют так называемые «общественные адвокатуры», предоставляющие населению бесплатные услуги по защите их интересов в суде.

Кроме того, граждане могут внести свой вклад в контроль за соблюдением природоохранных норм, наблюдая за деятельностью промышленных предприятий и самостоятельно собирая данные о производимых ими выбросах или оценивая информацию о соблюдении ими природоохранного законодательства или состоянии окружающей среды. Многие контрольные органы обнаружили, что доведение ими своих информационных потребностей до сведения граждан, осуществляющих такой контроль, обеспечивает поступление информации, которая наиболее полезна с точки зрения выявления потенциальных нарушителей.

В некоторых странах гражданам разрешается принимать участие в проверках, проводимых контрольным органом. Как правило, к участию в таких инспекциях допускаются граждане, ранее участвовавшие в процедуре рассмотрения жалобы, хотя существуют и примеры наделяния граждан статусом «общественных инспекторов» и полномочиями для составления протоколов в отношении определенных типов нарушений. Естественно, деятельность общественных инспекций неизбежно будет подвергаться законодательным ограничениям. В рамках расследований представители общественности и НПО в качестве «добровольных ин-



спекторов» не имеют права принудительного доступа на территорию предприятий для сбора доказательств, права, которым наделены контрольно-надзорные органы во время проведения ими официальной инспекции.

### ***Необходимые условия для эффективного участия общественности в работе инспекций***

Для обеспечения эффективного участия общественности в природоохранном правоприменении необходимы несколько фундаментальных регулятивных и институциональных элементов. Среди таких необходимых условий можно назвать признание определенных прав и гражданских оснований для подачи судебного иска, четкие природоохранные стандарты, доступ к информации, процессуальная правоспособность, а также независимый и хорошо информированный судебный корпус. При отсутствии хотя бы одного из этих элементов участие граждан в обеспечении соблюдения природоохранного законодательства весьма затруднительно.



## ГЛАВА 3.3 ХАРАКТЕРИСТИКА РАЗЛИЧНЫХ ТИПОВ ПРОВЕРОК

### 3.3.1 Основные источники информации о соблюдении природоохранных требований

Систематические проверки соблюдения природоохранных требований объектами контроля необходимы для того, чтобы выявлять и исправлять нарушения, собирать доказательства, на которых будут основываться меры правоприменения, и оценивать успехи, достигнутые в природоохранной политике и выполнении законодательства. Помимо проведения проверок (инспекций) государственными органами, степень соблюдения требований может быть проверена путем мониторинга состояния окружающей среды вокруг объекта, по результатам программ производственного самоконтроля (внутреннего мониторинга) на предприятии или благодаря контролю за соблюдением природоохранных требований, осуществляемого гражданами (в основном, в форме жалоб). Преимущества и недостатки различных источников информации кратко изложены в Таблице 3-3.

**Таблица 3-3. Сравнительная характеристика различных источников информации о степени соблюдения природоохранных требований**

Источник информации	Преимущества	Недостатки
<b>Мониторинг состояния окружающей среды</b>	Метод позволяет выявить нарушения без посещения объекта, а также дает представление о соответствии установленных разрешениями требований целям обеспечения качества окружающей среды.	Зачастую непросто установить и доказать связь загрязнения с конкретным объектом. Использование данного метода обычно требует значительных ресурсов.
<b>Программы внутреннего мониторинга</b>	Дают гораздо более обширную информацию о соблюдении требований. Перекалывают финансовые затраты по мониторингу на объекты регулирования.	Требуют от предприятий-загрязнителей честности и способности предоставить точные данные. Создают дополнительную нагрузку для регулируемых предприятий и увеличивают объем бумажной работы.
<b>Жалобы</b>	Дополнительный метод выявления нарушений.	Спорадическое явление. Точность сведений и причины подачи жалоб зачастую сомнительны.
<b>Инспекции</b>	Потенциально являются источником наиболее адекватной и надежной информации.	Могут требовать очень значительных затрат, поэтому их необходимо тщательно планировать и четко определять их цели.

*Источник:* На основе Принципов природоохранного правоприменения (USEPA, 1992).

Данные мониторинга качества окружающей среды должны иметься в распоряжении руководства инспекции, независимо от того, проводит ли сама инспекция измерение концентрации загрязнителей в различных компонентах окружающей среды. Бесспорно, мониторинг качества окружающей среды является финансовым бременем для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, однако зависимость эффективности обеспечения соблюдения требований от данных мониторинга должна заставить заинтересованные стороны рассматривать инвестиции в системы мониторинга не только в плане затрат, но и с точки зрения выгод. Помимо прочего, эти данные дают возможность инспекциям определить уровень загрязнения конкретного принимающего компонента окружающей среды и оптимизировать пункты отбора

проб, что в дальнейшем сэкономит время и усилия. В настоящее время существует и успешно используется программное обеспечение для установления причинно-следственной связи между уровнем загрязнения компонентов среды и конкретными источниками загрязнения, что дает возможность проводить целенаправленные полевые проверки. Для политических руководителей и законодателей мониторинг является инструментом оценки их политики и обоснования принимаемых законодательных мер. Наконец, мониторинг и представление отчетности по его результатам служат инструментом информационного взаимодействия с общественностью. Это может создать давление на промышленные предприятия со стороны общественности для повышения эффективности природоохранной деятельности.

Хотя традиционно мониторинг осуществляли регулирующие ведомства, в настоящее время надлежащей практикой является сокращение затрат на мониторинг путем требования о том, чтобы операторы отслеживали данные по эффективности природоохранной деятельности и представляли отчетность по ним. Производственный контроль не освобождает регулирующие ведомства от ответственности за ведение собственного мониторинга, хотя его частота и продолжительность могут меняться, в зависимости от подтвержденной достоверности производственного самоконтроля (см. также главу 3.5).

Основной любой программы по обеспечению соблюдения требований остаются проверки, проводимые государственными органами (или третьими сторонами, получившими субподряд от государства). Задача данного раздела состоит в том, чтобы ознакомить сотрудников контрольных органов с систематизированными данными об основных методах инспектирования.

### 3.3.2 Определение и типология инспекций

Смысл, придаваемый понятию «проверки» с течением времени менялся. В целях, которые ставит перед собой настоящее пособие, целесообразно использовать определение экологической проверки (инспекции), принятое в целом ряде стран. В соответствии с «Рекомендациями Европейского Парламента и Совета Европы от 4 апреля 2001 г., устанавливающими минимальные критерии для природоохранных инспекций в государствах-членах», этот термин обозначает «деятельность, включающую в себя, в зависимости от обстоятельств:

1. Проверку соблюдения установленных природоохранных требований на контролируемых объектах и содействие их выполнению [...];
2. Мониторинг воздействия контролируемых объектов на окружающую среду с целью выяснения необходимости дальнейших инспекций или мер по правоприменению [...] для обеспечения соблюдения [...] установленных законом требований;
3. Проведение мероприятий, нацеленных на решение вышеуказанных задач, в том числе:
  - Посещение объектов;
  - Мониторинг соответствия стандартам качества окружающей среды;
  - Рассмотрение отчетов и документов природоохранного аудита;
  - Рассмотрение любых результатов внутреннего мониторинга, проводимого контролируемые предприятиями или по их поручению;
  - Оценка деятельности и операций, проводимых на контролируемых объектах;

- Проверка производственных помещений и оборудования (в том числе на предмет адекватного технического обслуживания), а также состояния управления природоохранной деятельностью на объекте;
- Проверка соответствующей отчетности контролируемых предприятий».

Несмотря на то, что можно выделить множество видов инспекций (некоторые примеры были уже приведены во Вставке 1-2), не существует общепринятого метода их классификации. Необходимость решения этой теоретической проблемы очевидна, но настоящее пособие не ставит перед собой такой задачи. Цель его ограничена описанием различных видов инспекций и дальнейшим анализом их элементов и сравнительных преимуществ, то есть сохранение практической ориентации пособия.

Эффективность инспекции часто достигается за счет сбалансированного использования работы с документацией и посещения объектов. **Работа с документацией** («камеральные» или «документальные» проверки) обычно необходима для определения целей, подготовки или планирования посещения объектов (более детальное описание камеральных проверок дано в разделе 3.3.3).

**Посещение объектов** (раздел 3.3.4) включает визуальную или инструментальную диагностику степени соблюдения требований. Согласно описанию, приведенному в разделе 1.1.3, типы выездных проверок весьма разнообразны из-за большого количества мотивов посещения объектов. Чаще всего существует целый набор таких мотивов, поэтому весьма трудно отнести какую-либо проверку к одному определенному типу.

Проверки могут быть плановыми, т.е. проводиться согласно утвержденным годовым планам, или же являться ответной реакцией контрольных органов на жалобы, происшествия, аварии на объекте, и т.д. (внеплановые проверки). Иногда инспекции проводят так называемые инспекционные кампании или «операции» (целевые рейдовые проверки). Это – проверки, которые имеют плановый характер и касаются более чем одного объекта, с целью проверки соблюдения какого-либо конкретного нормативного правового требования частью или всем регулируемым сообществом.

Для проверки соблюдения требований важен правильный выбор рода проверки – будет ли она исследовать состояние **одной среды или будет комплексной**. Необходимо всегда взвешивать преимущества и недостатки этих двух видов проверок, в том числе связанные с финансовыми ограничениями (эта тема раскрыта в разделе 3.3.5).

Административные проверки (раздел 3.3.6) часто выделяют в качестве особого вида инспекций, так как они выходят за рамки традиционной оценки физического и химического воздействия на окружающую среду и посвящены более глубокому анализу системы управления и отчетности в компании. В свете проведения административных проверок может оказаться полезен метод баланса масс (раздел 3.3.7), который помогает сравнить объем материальных веществ на входе и выходе производственного процесса.

### 3.3.3 Введение в методику камеральных инспекций на примере определения характеристик «проблемных предприятий»

Данный раздел руководства посвящен работе с документацией. Здесь будет рассмотрен конкретный пример такой работы – определение характеристик компаний, ассоциируемых с максимальной степенью риска, особенно (или даже исключительно) с риском намеренного и систематического нарушения природоохранных требований (так называемые «проблемные

предприятия»). Подобная работа достаточно сложна и требует особой тщательности, поэтому инспекциям не следует выполнять ее при подготовке обычных проверок или если речь идет о компаниях с невысокой степенью риска. Однако отдельные элементы такого исследования могут использоваться для анализа ситуации перед проведением любых проверок.

Такое исследование потребует тесного сотрудничества с другими органами контроля и правоприменения с целью сбора всей доступной информации и мнений коллег-специалистов, особенно по вопросам финансового состояния рассматриваемой компании.

Метод определения характеристик проблемной компании подразумевает проведение трех стадий: (1) идентификация проблемной компании; (2) создание рабочей группы; и (3) непосредственно работу с документацией. Затем проводится посещение объекта, оценка результатов и дальнейшие мероприятия, как показано на Рисунке 3-2.

На стадии идентификации принимается решение о необходимости дальнейшего расследования и проводится сбор определенной информации, а именно общих сведений, таких как идентификационные данные (постоянные сведения о компании), данные об основных видах деятельности и используемых процессах, а также информация о компетентных органах, осуществляющих функции надзора.

Определение ответственных органов позволит сформировать рабочую группу, куда могут войти представители природоохранного агентства, муниципальных или региональных властей, водохозяйственных (бассейновых) органов, полиции и др. Состав группы должен быть неоднородным, чтобы она располагала достаточной технической, юридической и административной компетенцией и опытом. Членам группы должны быть предоставлены средства и время, необходимые для осуществления возложенной на них задачи.

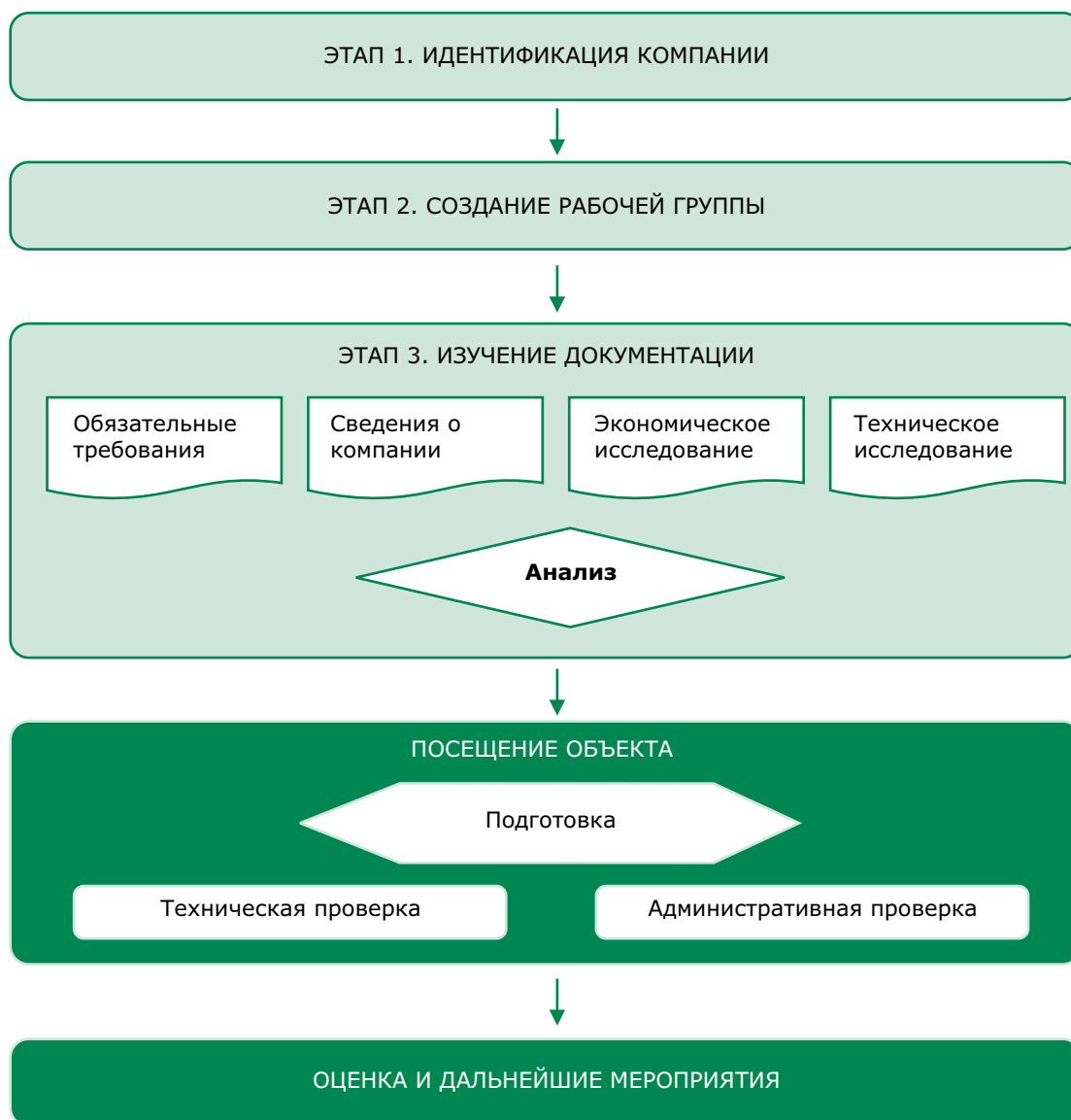
Выбор компетентных органов, представители которых войдут в группу, и ее руководителя будет зависеть от типа компании. Руководитель будет возглавлять группу, и управлять ходом расследования с точки зрения его основных параметров. Он/она будет также отвечать за управление проектом (планирование, распределение функций, координация). Для достижения большей объективности руководитель не должен выбираться из числа сотрудников, осуществляющих регулярные инспекции данной компании.

После идентификации «проблемной компании» и создания рабочей группы следует переходить к изучению документации, целью которого является сбор информации по всем аспектам деятельности компании, необходимой для оценки ее природоохранных показателей. Исследование включает в себя пять этапов:

- Изучение истории взаимоотношений с регулирующими органами и обязательных требований;
- Сбор данных о компании;
- Изучение экономического состояния компании;
- Изучение технического состояния компании;
- Сравнительный анализ данных.

Контрольные листы могут служить руководством по сбору данных на каждой стадии исследования. Возможно, не вся необходимая информация будет иметься в вашем распоряжении, однако перед тем как запрашивать ее у компании, убедитесь, что собраны все доступные сведения для ответов на вопросы контрольных листов. Члены рабочей группы не должны забывать аккуратно фиксировать собранную информацию.

Рисунок 3-2. Этапы определения основных характеристик «проблемного предприятия»



### *Ретроспектива взаимоотношений с регулируемыми органами и изучение обязательных требований*

Целью данного этапа является составить четкую картину обязательных требований, выдвигаемых к компании, включая (а) выданные разрешения, (б) действующие требования закона и (в) любую другую информацию по истории взаимоотношений с регулируемыми органами. Составляется список выдвигаемых к компании требований и выданных лицензий, охватывающий определенный промежуток времени; таким образом, изменения в законодательстве и регулятивном статусе компании предстают в четком хронологическом порядке. Контрольный лист 3-1 отражает некоторые элементы анализа разрешений и истории взаимоотношений с регулируемыми органами.

## Контрольный лист 3-1. Изучение текущего регулятивного статуса

Тип разрешения (лицензии)	Дата выдачи	Номер		
			Кем выдано	
			Контактное лицо	
			Телефон	
<b>Примечание:</b> Укажите все виды разрешений, связанных с окружающей средой.				
Идет ли процесс выдачи разрешений в настоящий момент? Если да, то на какие виды деятельности, и по какой процедуре?				<input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да
Освобождается ли компания от ответственности за нарушения? <sup>34</sup>				<input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Активно <input type="checkbox"/> Пассивно
Идет ли процесс судопроизводства по апелляции или другой судебный процесс по одному или нескольким действующим разрешениям (лицензиям)? Если да, в чем состоит суть процесса (судопроизводства по апелляции)?				<input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да
Вынес ли решение апелляционный суд? Если да, то что было изменено в разрешении (лицензии) и в чем состояло решение суда?				<input type="checkbox"/> Нет (это может означать, что лицензия еще не вступила в действие) <input type="checkbox"/> Да

Источник: DCMR, 2001.

### Сбор данных о компании

Необходимо приложить определенные усилия для описания состояния дел в рассматриваемой компании. Выявленные на предыдущем этапе расследования риски и степень соблюдения требований зададут направление для сбора информации о компании. Весьма важно будет собрать данные о среднестатистической ситуации в рассматриваемой отрасли промышленности с целью сравнения средних отраслевых показателей с показателями данной компании, например, по потребляемым ресурсам и выпуску продукции. Контрольный лист 3-2 содержит примеры типов данных, которые могут понадобиться, и говорит, где их найти. Оценка экономической ситуации и технического состояния будет основываться на сведениях, собранных на данном этапе расследования.

<sup>34</sup> Подробнее об освобождении от ответственности см. раздел 3.7

**Контрольный лист 3-2. Необходимая информация о компании и отрасли в целом и ее источники**

№	Вид информации	Источник информации
1.	Организационная структура компании (включая дочерние структуры и партнеров)	Торгово-промышленная палата (ТПП), заявление (заявления) о выдаче разрешения (лицензии)
2.	Регистрационная форма (формы) ТПП	ТПП
3.	Возможные аварии и катастрофы	Полиция, муниципальные и региональные власти, водохозяйственный орган, пожарная охрана
4.	Руководство по охране окружающей среды	Ответственный орган, компания
5.	Внутренние отчеты по управленческой деятельности и охране окружающей среды	Ответственный орган, компания
6.	Руководство с описанием процедур	Ответственный орган, компания
7.	Информация о регистрации земель	Заявка на лицензию, земельный регистр
8.	Годовой балансовый отчет	ТПП
9.	Среднестатистические финансовые показатели по отрасли	ТПП, отраслевая организация, финансовые учреждения
10.	Счет прибылей и убытков	Компания
11.	История соблюдения требований (правоприменительных действий)	Все компетентные органы
12.	Досье о правонарушениях	Полиция, прокуратура
13.	Лицензия на строительство	Муниципалитет
14.	Цены на закупку или поставку товаров	Компания, реклама, Интернет
15.	Документация по системе автоматизации	Ответственный орган, компания
16.	Обзор данных по годовым объемам производства	Годовой отчет, разрешения, администрация
17.	Обзор данных по использованию сырья	Годовой отчет, разрешения, администрация
18.	Потребление электроэнергии, газа и воды	Годовой отчет, разрешения, администрация
19.	Количество, происхождение и тип разрешенных отходов	Национальный/региональный реестр отходов
20.	Количество и тип выработанных отходов	Национальный/региональный реестр отходов
21.	Баланс материалов и/или энергии	Компания, разрешения (лицензии)
22.	Обзор данных по выбросам	Годовой отчет
23.	Данные по выработке отходов	Заявка(и) на лицензию (разрешение), компания
24.	Обзор данных по выпускаемой продукции и побочным продуктам	Компания, реклама, Интернет, заявка на лицензию, ТПП
25.	Обзор данных по совместному и раздельному хранению материалов и отходов	Заявка на лицензию, руководства, процедуры
26.	Схема технологического процесса	Заявка на лицензию, компания
27.	Максимальные площади для хранения материалов/отходов	Заявка на лицензию
28.	План по управлению природоохранной деятельностью	Компания
29.	Оценка рисков, связанных с охраной труда	Компания, инспекция по охране труда

Источник: DCMR, 2001.



**Изучение экономического состояния компании**

Экономическое исследование позволит определить, существует ли повышенный риск несоблюдения природоохранных требований. Важнейшим вопросом такого исследования является следующий: чего можно ожидать от компании, принимая во внимание текущую ситуацию в рассматриваемом промышленном секторе и общее экономическое положение? Путем сравнения состояния компании и отрасли в целом можно вскрыть некоторые причины несоблюдения природоохранных требований. Контрольный лист 3-3 содержит рекомендации по проведению подобного расследования. Для этого будут необходимы инспекторы со знаниями и навыками в области экономики предприятия и бухгалтерского учета. Данная работа может также быть передана для выполнения другой организации.

Для лучшего понимания экономического состояния компании весьма эффективным может оказаться сотрудничество с налоговыми органами. Со своей стороны экологические инспекции могут передавать налоговым инспекторам информацию об объеме производства компании, основанную на показателях потребления (сырья, воды и электроэнергии). Такое сотрудничество позволит выявить нарушения как природоохранного, так и налогового законодательства.

**Контрольный лист 3-3. Изучение экономического состояния компании**

№	Вопросы, подлежащие изучению
1.	Сравните экономическую ситуацию компании с ситуацией по отрасли в целом
2.	Учитывая характеристики отрасли, выясните, использует ли рассматриваемая компания необычные формы организации и сотрудничества (например, множество дочерних компаний)
3.	Выясните позицию компании на рынке (монополия или жесткая конкуренция)
4.	Сравните годовые финансовые показатели компании с показателями конкурирующих фирм
5.	Сравните чистые активы компании с привлеченным ссудным капиталом (на конец года) и выясните, соизмеримы ли эти цифры с необходимыми инвестициями в природоохранную деятельность
6.	Сравните результаты анализа счета прибылей и убытков компании с информацией, которую компания дает о своем финансовом состоянии
7.	На основе годового баланса или других документов о компании выясните, четко ли отражены в них инвестиции и затраты на природоохранную деятельность
8.	Выясните, соответствует ли информация из отчета компании о природоохранной деятельности годовому балансу
9.	Выясните, напрямую ли платятся штрафы и другие виды сборов или выплат
10.	Сравните объем имеющихся производственных мощностей с масштабом и уровнем деятельности компании (много ли дается подрядов на выполнение работ другим компаниям?)
11.	Выясните, зарезервированы ли достаточные финансовые средства на неотложные природоохранные инвестиции
12.	Выясните, имеются ли достаточные средства для финансирования операционных и эксплуатационных расходов (таких, например, как замена фильтров, очистка масло- и жируловителей, сброс [вредных] отходов)
13.	Выясните, сильно ли отличается средняя заработная плата работника компании от заработной платы в других компаниях отрасли

Источник: DCMR, 2001.

**Изучение технического состояния компании**

Это исследование нацелено на определение способности компании выполнять свои обязательства с технической точки зрения. Следует выявить факторы риска, возникающего при взаимодействии используемой технологии с окружающей средой, например, техническое обслуживание определенных (связанных с наибольшей опасностью) установок или обращение с химическими веществами. Данное техническое исследование должно в первую очередь ответить на вопросы, возникшие в ходе изучения истории взаимоотношений компании с регулирующими органами, ее особенностей и экономического состояния. Оно выявит потенциальные сферы несоблюдения требований. Заявки на лицензии (разрешения) являются важным источником информации при проведении технического исследования.

**Контрольный лист 3-4. Изучение технического состояния  
«проблемного предприятия»: некоторые ключевые аспекты**

№	Вопросы, подлежащие изучению
1.	Составьте схему технологического процесса и выявите в нем слабые места.
2.	Сравните потребляемые мощности с объемом производства, составьте материальный и энергетический балансы.
3.	Определите источники выбросов/сбросов и отходов.
4.	Определите все основные требования (количественные и качественные), установленные в лицензиях (разрешениях).
5.	Сравните расчетную производительность с действительной (заявленной) производительностью, сравните ваши выводы с данными, которые могут сообщаться акционерам или потребителям, или фигурировать в рекламе предприятия.
6.	Выясните, предусматривают ли разрешения (лицензии) регулярный надзор и мониторинг.
7.	Какова мощность различных установок?
8.	Сравните чертежи построек с требованиями природоохранной лицензии (лицензий).
9.	Определите эффективность установок (в том числе очистных), и сравните эти показатели со средними по стране или с другими исходными данными.
10.	Выясните, имеются ли графики технического обслуживания. Образуются ли в ходе технического обслуживания отходы?
11.	Имеются ли в лицензиях технические требования? Выполняются ли они?
12.	Кратко укажите, где хранятся [вредные] вещества.
13.	Определите факторы риска, связанные со всей установкой или ее частями. Выясните, разработан ли план на случай аварии.
14.	Указаны ли в лицензии аспекты мониторинга с целью контроля над выбросами, предотвращения незаконного обращения с отходами или вредными веществами и отслеживания их потоков?
15.	Определите показатели, подлежащие мониторингу, установленные в лицензиях (разрешениях).
16.	Имеется ли обязательная процедура сбора образцов и/или методы их анализа? Какие требования предъявляются к процедуре/методам анализа выбросов в воздух / сбросов в воду / произведенных отходов?
17.	Кто занимается сбором образцов? Где происходит их анализ?
18.	Определяет ли разрешение (или подзаконные акты) минимальный уровень квалификации сотрудников, занимающихся сбором образцов и анализом?
19.	Были ли получены необходимые сертификаты для проведения сбора образцов и их анализа?

Источник: DCMR, 2001.

## **Анализ**

После сбора информации необходимо провести анализ выявленных фактов с целью определения того, что именно требуется проверить при посещении объекта. Рабочая группа должна будет сравнить результаты собственного анализа с информацией, предоставленной компанией. Проведение заключительной мозговой атаки с участием всех членов группы поможет выявить связи между различными типами собранной информации и определить, как соотносятся друг с другом различные наборы данных, например, технические возможности с обязательными требованиями, эффективность природоохранной деятельности с финансовой (в том числе налоговой) ситуацией и т. д. Внесение этих связей в сводную таблицу вопросов и ответов позволит определить существующие проблемные аспекты. Например, при исследовании истории взаимоотношений с регулирующими органами может обнаружиться необходимость проинспектировать соблюдение требований по хранению опасных отходов в здании. Такая необходимость станет еще более очевидной, если информация об особенностях компании указывает на частую транспортировку вредных отходов, из чего можно сделать вывод о том, что, возможно, большие количества отходов также хранятся на территории предприятия.

### **3.3.4 Плановые проверки и инспекции реагирующего характера**

**Запланированные посещения** (плановые проверки) представляют собой (визуальные) проверки с целью выяснить, соблюдаются ли требования, указанные в разрешении (лицензии) и другие обязательные требования, и включают в себя заранее запланированные инспекции как во время работы объекта, так и в нерабочее время. Плановые проверки позволяют составить общее представление о повседневной работе инспектируемого объекта. Помимо этого можно выяснить, хорошо ли составлен план работ, и соответствует ли он эксплуатационным возможностям. Если в ходе проверки обнаруживается нарушение требований разрешения или других обязательных требований, необходимо принять соответствующие меры в соответствии со стратегией и политикой правоприменения. Однако основной целью плановых посещений объектов является контроль соблюдения требований.

Целевые проверки производственного самоконтроля направлены на обследование соблюдения условий, указанных в разделе разрешения, посвященном внутреннему (производственному) мониторингу или в годовом плане внутреннего мониторинга компании. Такие посещения могут выявить проблемные аспекты, дальнейшая проверка которых будет осуществляться в ходе плановых инспекций.

Технические инспекции нацелены на проверку соблюдения технических требований, указанных в разрешении (лицензии), как во время и после проведения строительных работ, так и во время и после ремонта. Инспекции, проводимые до ввода объекта в эксплуатацию и после его закрытия, служат для подтверждения состояния площадки и обеспечения безопасности для окружающей среды на стадии строительства и вывода из эксплуатации.

**Внеплановые проверки (инспекции реагирующего характера)** включают рассмотрение жалоб, документов, переданных на рассмотрение прокуратурой, ответ на возникающие аварийные ситуации, оценку результатов деятельности предприятия, получившего пробную лицензию, а также консультационную поддержку. Целесообразно выделить, к примеру, 10 % рабочего времени на мероприятия по реагированию на сигналы общественности, повторные посещения с целью проверки соблюдения отдельных требований, технические инспекции, и аудиторские проверки. Такое распределение времени позволит инспекции реагировать на аварийные ситуации, на поступающие сведения о незаконных действиях, проверять возникающие подозрения и проводить внеплановые проверки. В случае подтверждения сведений о нарушении, принимаются меры правоприменительного характера.

Сколько именно времени в процентном соотношении стоит выделить на такого рода инспекторскую деятельность будет зависеть от стратегии обеспечения соблюдения требований. Важную роль здесь играют правовая и социальная системы: если система в большой степени полагается на управление природоохранной деятельностью и на саморегулирование компаний, то не понадобится столько инспекций реагирующего характера, как при системе, основанной на прямом регулировании и карательной стратегии. Процентное соотношение может также различаться в начале деятельности инспекции и в том случае, если имеется хорошо развитая система проверок, действующая в течение многих лет.

Чтобы обеспечить наиболее эффективное использование знаний сотрудников о различных предприятиях, не рекомендуется организационно разделять инспекторов, отвечающих на жалобы, и тех, кто проводит регулярные, плановые инспекции; жалобами может заниматься постоянно меняющаяся группа сотрудников. Также нельзя допускать, чтобы поступающие жалобы вносили слишком большие изменения в планы инспекционного органа: инспекция не должна превратиться в организацию по рассмотрению жалоб.

**Инспекции в случае аварийных ситуаций** характеризуются необходимостью быстрого реагирования на неполадки, случившиеся на объекте. Информация о происшествиях может быть получена из любого источника, например, из внутренних источников, от аварийных служб, местных органов власти или общественности. Следует как можно скорее определить степень серьезности происшествия и, при необходимости, оповестить и подключить другие компетентные органы. После расследования и инспектирования объекта и по завершении составления отчета о проверке, необходимо занести информацию об аварии в базу данных, в том числе с целью поддержки системы перекрестных ссылок на информацию о реагировании на чрезвычайную ситуацию и данные, собранные в ходе предшествующих и последующих проверок.

### 3.3.5 Специфика комплексных проверок<sup>35</sup>

Комплексная проверка означает, что будет изучено воздействие на все составляющие окружающей среды в их взаимодействии с целью получения полной картины производственного процесса и избежания переноса загрязнения из одной среды в другую. Такого рода инспекции можно рассматривать как продолжение процесса выдачи комплексных разрешений; поэтому их целью является выяснить, например:

- Были ли приняты меры по ликвидации или сокращению выбросов/сбросов, загрязняющих воздух, воду и почву, а также по уменьшению образования отходов и потребления энергии;
- Были ли заменены опасные виды топлива, химических веществ, сырья и т. д. на материалы, менее вредные для окружающей среды;
- Был ли перенос загрязнения из одной среды в другую сведен к минимуму или устранен за счет надлежащего контроля над производственными процессами и технического обслуживания.

В случае если выдача комплексных разрешений не является составной частью природоохранного регулирования, комплексные инспекции могут все равно использоваться, в том числе с целью консультирования компании и приближения ее деятельности к схеме, учитывающей взаимодействие различных компонентов окружающей среды. В подобных случаях основной задачей должны стать малозатратные меры так называемого «грамотного хозяйствования».

В конкретной стране может быть выработана система проведения комплексных проверок для всех компаний или только для промышленных предприятий, представляющих собой наибольшую опасность для окружающей среды, там, где подобные инспекции имеют наибольшее сдерживающее воздействие. Выбор обычно зависит от типа комплексной проверки, от поставленных задач и от общей программы инспекций. Комплексные проверки могут быть нацелены на какой-либо сектор промышленности или технологический процесс, географическую территорию, отдельное загрязняющее вещество или группу таких загрязнителей.

#### ***Преимущества и недостатки комплексных проверок по сравнению с проверками воздействия на одну среду***

Каждый из двух подходов, комплексный и нацеленный на одну природную среду, может иметь свои преимущества; поэтому, решение о целесообразности применения одного из них зависит от общих целей программы обеспечения соблюдения природоохранных требований, а также от особенностей инспектируемого промышленного объекта. При рассмотрении возможности использования комплексного подхода целесообразно выяснить, может ли инспекционный орган:

- Сделать свою инспекционную и правоприменительную деятельность более заметной;
- Добиться лучших природоохранных результатов (например, сокращения переноса загрязнений из одной среды в другую, выявления возможностей для предотвращения загрязнения), чем в результате проверок воздействия на одну среду;
- Привлечь внимание руководства предприятия к охране окружающей среды;

<sup>35</sup> Настоящий раздел во многом основывается на документе «Протоколы комплексных инспекций: примеры из международного опыта»/Multimedia inspection protocols: International examples (INECE, 1998).

- Улучшить контакты между компаниями, чья деятельность воздействует на различные составляющие окружающей среды, и инспекцией (инспекциями), ответственными за природоохранный контроль над такими компаниями;
- Повысить эффективность использования ресурсов инспекции.

Проведение комплексных инспекций повышает вероятность выявления нарушений природоохранных требований. В результате длительности комплексной проверки и, в некоторых случаях, количества задействованных в ней инспекторов, деятельность инспекции становится более заметной для контролируемых предприятий. Когда комплексная инспекция компании длится несколько дней или даже недель, об этом становится известно всем субъектам регулирования. Такое привлечение внимания (когда инспекционная и правоприменительная деятельность становятся более заметными) может стать эффективным методом предотвращения нарушений.

Вследствие того, что комплексные инспекции требуют более широкого сотрудничества с работниками инспектируемой компании, может возникнуть необходимость заблаговременного уведомления компании о проведении такого рода проверки, тогда как проверка воздействия на одну среду может проводиться без объявления. Поэтому руководство инспекции должно решить, необходим ли для достижения успеха программы правоприменения элемент неожиданности.

Проведение комплексных проверок потенциально может улучшить взаимодействие и обмен информацией между компаниями и различными отделами инспекции или даже различными инспекциями, ответственными за контроль над состоянием окружающей среды на определенной территории. Обычно при проведении программ проверок воздействия на одну среду, компания может долго выяснять, какой именно сотрудник инспекции отвечает за рассматриваемый компонент окружающей среды, чтобы связаться с ним. Что касается комплексной проверки, то, как правило, имеется руководитель группы, чье имя известно компании и который может служить контактным лицом. Компания может быть уверена, что руководитель комплексной проверки или сотрудник инспекции, специализирующийся на такого рода проверках, обладает хорошим пониманием общей ситуации в компании или на объекте, основанным на его/ее опыте и специальной подготовке. Эти факторы стимулируют контакты, что ведет к улучшению взаимопонимания и достижению более высокого уровня соблюдения требований.

Комплексные проверки могут также способствовать более эффективному использованию ресурсов инспекции. Благодаря совмещению задач можно сэкономить время и затраты на поездки, особенно если проведение одной инспекции в состоянии выявить полную картину соблюдения требований или полностью оценить соблюдение требований по двум или нескольким природоохранным программам. В крупных компаниях, где можно задействовать целую группу инспекторов, экономия ресурсов может быть достигнута благодаря сокращению дублирования различных аспектов процесса инспектирования. В дополнение к этому может исчезнуть необходимость частого проведения подобных проверок, так как они достигают большего сдерживающего эффекта. Однако данный метод может потребовать дополнительных ресурсов, что сведет на нет его эффективность, например, междисциплинарная подготовка инспекторов и создание коллектива, способного работать в едином режиме, требуют определенного времени и затрат. В Таблице 3-4 представлены сравнительные преимущества комплексных инспекций и проверок, нацеленных на одну составляющую окружающей среды.



Таблица 3-4. Сравнительные преимущества проверок, нацеленных на одну среду, и комплексных проверок

Параметры	Проверки, направленные на одну природную среду	Комплексные проверки
<b>Эффективность соблюдения требований/ правоприменения</b>	Могут способствовать достижению лучших результатов в плане правоприменения, чем комплексные инспекции, благодаря специализации, опыту и подготовке инспекторов. Инспекционная и правоприменительная деятельность могут стать более заметными за счет многократного проведения таких инспекций.	Могут способствовать достижению лучших результатов в плане сдерживания благодаря широкому охвату, длительности и детальности исследования. Инспекционная и правоприменительная деятельность могут стать более заметными за счет повышенного внимания со стороны руководителей компаний. Эффективны в качестве меры правоприменения против компаний, допускающих множество мелких нарушений по целому ряду направлений.
<b>Необходимые ресурсы</b>	Требуют квалифицированных инспекторов для каждой отдельной природной среды; недостаточное количество подготовленных инспекторов сказывается на качестве контроля за соблюдением требований. Чрезвычайно важно удерживать квалифицированных инспекторов.	Потенциально более эффективны благодаря меньшему количеству посещений и совместному участию в них целой группы инспекторов; требуют меньшего числа инспекторов, если они прошли междисциплинарную подготовку. Важно удерживать инспекторов на данной работе, так как в их профессиональную подготовку были инвестированы значительные средства.
<b>Тип компаний</b>	Подходят для большинства компаний. Не всегда эффективны при оценке выбросов, воздействующих на несколько сред.	Группа инспекторов может оказаться слишком большой для малых и средних предприятий. В подобных случаях целесообразнее использовать одного или двух инспекторов, прошедших междисциплинарную подготовку.
<b>Необходимое время</b>	Обычно эффективны, но кумулятивно могут потребовать значительных затрат времени.	Комплексные инспекции могут быть очень эффективными для определения потенциальных нарушений и последующего контроля за воздействием на отдельные среды. Проведение комплексных инспекций может потребовать более длительного времени.
<b>Масштаб</b>	Требуют проведения целого ряда проверок для выявления полной картины.	Комплексное изучение деятельности компании, более широкие возможности для выявления существующих экологических проблем и анализа всего процесса с целью поиска возможностей для предупреждения загрязнения.

Источник: на основе «Описание Протоколов комплексных инспекций: примеры из международного опыта»/Multimedia inspection protocols: International examples (INECE, 1998).

Преимущества комплексных инспекций во многом зависят от их характера, размаха и подготовки инспекторов. Инспектирующие органы рискуют потерять авторитет, если в ходе комплексной проверки инспекторы не смогут выявить серьезных нарушений вследствие нехватки времени или ресурсов или компетенции сотрудников, недостаточных для проведения запланированного объема работ или соблюдения установленной процедуры инспекционной проверки. Такой риск особенно высок, если речь идет о крупных компаниях со сложным технологическим циклом.



### **Виды комплексных инспекций**

Можно выделить четыре основных вида комплексных инспекций: обзор воздействия на несколько сред, групповые инспекции, консолидированные инспекции и инспекционные проверки производственных процессов и мер профилактики.

#### **(1) Обзор воздействия на несколько природных сред**

Инспекции, нацеленные на обзор воздействия на несколько сред, проводятся как краткое дополнение к инспекциям, направленным на одну среду, и могут, при необходимости, предшествовать более сложным инспекционным проверкам. Они разрабатываются таким образом, чтобы занимать как можно меньше времени. Инспекторам предлагается воспользоваться упрощенным контрольным листом для записи своих наблюдений и информации, относящейся к нарушениям, которые касаются нескольких сред и могут потребовать принятия дальнейших мер.

#### **(2) Групповые инспекции**

Группа инспекторов, каждый из которых прошел профессиональную подготовку в одной области, направляется в компанию для проведения комплексной оценки общего соблюдения компанией природоохранных требований. Во время проведения инспекции каждый сотрудник занимается, в основном, своей областью профессиональной компетенции. Однако по ходу инспекции может возникнуть необходимость совместного участия нескольких или сразу всех инспекторов в обследовании того или иного объекта (например, резервуара для хранения жидких веществ, основного производственного процесса или очистного сооружения). Это позволяет каждому инспектору понять проблемы, существующие в других областях, и при необходимости внести свой вклад в оценку этих проблем.

В том, что касается правоприменения, проведение групповых инспекций позволяет органам правоприменения объединить данные всех отчетов по инспекциям и при необходимости провести единое мероприятие в отношении компании. Групповые инспекции также способствуют повышению внимания к инспекционной и правоприменительной деятельности. Еще одним преимуществом является то, что для проведения подобных инспекций не требуется участия инспекторов, прошедших дополнительную специальную подготовку. К сожалению, эти преимущества могут быть сведены на нет необходимостью собирать группу из нескольких инспекторов, что не всегда возможно.

#### **(3) Консолидированные инспекции**

Консолидированные инспекции предполагают участие одного или нескольких инспекторов, каждый из которых способен провести полную или частичную проверку по двум или нескольким аспектам. Проведение таких инспекций наиболее эффективно, когда:

- Деятельность компании вызывает много вопросов (например, связанных с вредными отходами, загрязнением воздуха, загрязнением воды) разного рода (например, о соблюдении природоохранных требований или воздействии на окружающую среду);
- Существует возможность такой подготовки инспекторов, чтобы они могли заниматься проблемами отдельных промышленных секторов с широким спектром экономической деятельности.

Направляя на предприятия опытных инспекторов, прошедших междисциплинарную подготовку, инспекции получают возможность сбора более подробной и качественной информации, а также ускоренного правоприменения, что избавляет от необходимости проводить дополнительные инспекции. Эти преимущества могут оправдать предварительные инвестиции в подготовку специалистов, а также длительность и сложность проведения подобной инспекции.

## (4) Проверки производственных процессов и мер профилактики

Такого рода инспекции предполагают изучение всех аспектов производственных процессов, в том числе соблюдения требований, возможностей для предотвращения загрязнения, возможностей для содействия соблюдению требований и других вопросов, связанных с эффективностью природоохранной деятельности. Основное внимание уделяется определению основных производственных процессов и связанных с ними загрязнений, а также подходов к предотвращению и контролю загрязнения среды, достижению лучшего понимания всего производственного цикла, от входящего сырья через его обработку до выходных продуктов, включая промежуточные вещества, отходы и выбросы (твердые, жидкие и газообразные). Благодаря более глубокому пониманию изучаемых процессов инспекторы получают возможность выявления основных факторов, ведущих к нарушениям, а также выработки решений, наиболее приемлемых с точки зрения как производителей, так и регулирующих органов. Потенциальным недостатком данного подхода является то, что он требует много времени, ресурсов и высокого уровня компетенции инспекторов в области основных технологических процессов.

По своему замыслу данный тип проверок предоставляет инспектору больше возможностей в плане обучения сотрудников компаний в области соблюдения требований и повышения природоохранной эффективности. Однако инспектор не должен при этом перестать критически оценивать любые нарушения природоохранных требований. Инспектор и сотрудники компании должны четко осознавать, что функция содействия соблюдению требований является вторичной по отношению к правоприменению, что информация по содействию соблюдению требований носит сугубо консультативный характер и что каждая компания несет полную ответственность за свои решения в области соблюдения требований (т.е. подобного рода информация призвана облегчить принятие правильных решений компанией; однако она не накладывает никаких обязательств на инспекцию и не обязывает инспекционный орган отвечать за результаты мер, принятых на основе такой информации). Сравнительные преимущества различных подходов к комплексным инспекциям обобщены в Таблице 3-5.

Таблица 3-5. Сравнительные преимущества различных подходов к комплексным инспекциям

Потенциальная цель	Преимущества	Недостатки	Контролируемые объекты
<b>Обзор воздействия на несколько природных сред</b>			
Раздвигает рамки инспекции; Позволяет более эффективно использовать ресурсы инспекции; Выявляет основные нарушения.	Простой подход, требующий минимальных временных затрат; Позволяет более эффективно использовать ресурсы инспекции; Не требует обширной подготовки кадров; Выявляет основные нарушения.	Не все нарушения могут быть выявлены.	Подходит для инспектирования небольших компаний, не использующих сложных процессов, или может применяться в сочетании с детальными проверками воздействия на одну среду.

Потенциальная цель	Преимущества	Недостатки	Контролируемые объекты
<b>Групповая инспекция</b>			
<p>Всеобъемлющий охват всех аспектов соблюдения требований в рамках рассматриваемых программ;</p> <p>При комплексном исполнении обеспечивает эффект сдерживания.</p>	<p>Не требует дополнительной междисциплинарной подготовки кадров;</p> <p>Может дать полную картину ситуации в компании;</p> <p>При комплексном исполнении обеспечивает эффект сдерживания.</p>	<p>Большая потребность в кадровых ресурсах;</p> <p>Не всегда учитывает междисциплинарные проблемы.</p>	<p>Подходит для средних и крупных компаний или компаний со сложными процессами, чья деятельность регулируется несколькими природоохранными законами.</p>
<b>Консолидированная инспекция</b>			
<p>Нацелена на соблюдение требований;</p> <p>Учитывает междисциплинарные вопросы и факторы, ведущие к нарушениям;</p> <p>При комплексном исполнении обеспечивает эффект сдерживания.</p>	<p>Может учитывать междисциплинарные вопросы и факторы, ведущие к нарушениям;</p> <p>Ведет к более полному пониманию ситуации в компании.</p>	<p>Требует подготовки специалистов, владеющих знаниями в различных областях;</p> <p>Возможно, наиболее сложный для реализации тип, так как каждый инспектор проводит оценку соблюдения требований различных законов.</p>	<p>Подходит для небольших компаний, использующих несколько производственных процессов, регулируемых различными природоохранными требованиями;</p> <p>Подходит для определенных отраслей промышленности и услуг (например, производство автомобилей, полиграфия, химчистки).</p>
<b>Проверка производственных процессов и мер профилактики<sup>36</sup></b>			
<p>Повышает общую и природоохранную эффективность;</p> <p>Ведет к решению более широких задач (например, предотвращение загрязнения, содействие соблюдению требований).</p>	<p>Учитывает все факторы;</p> <p>Может привести к усовершенствованию всего процесса в целом;</p> <p>Способна помочь решению более широких задач (например, предотвращение загрязнения, содействие соблюдению требований);</p> <p>Подходит для использования в промышленном секторе.</p>	<p>Требует глубокого понимания принципов работы инспектируемого объекта;</p> <p>Очень важна профессиональная подготовка.</p>	<p>Подходит для компаний любого размера, когда целью является определить и устранить причины несоблюдения требований, связанные с производственным процессом;</p> <p>Менее пригодна для инспектирования компаний, намеренно допускающих нарушения.</p>

Источник: Протоколы комплексных инспекций: примеры из международного опыта (INECE, 1998).

<sup>36</sup> Примечание: обычно проводится в рамках групповой или консолидированной инспекции.

### 3.3.6 Административные проверки

Обязательные требования, в соответствии с которыми предприятия должны выполнять надлежащие административные процедуры в отношении выбросов, отходов и других элементов воздействия на окружающую среду, приобретают все большее значение. Целью административных проверок является:

#### Административная проверка

Проверка с помощью документального исследования и посещений объектов того, выполняются ли обязательные административные требования (например, по оповещению, регистрации и отчетности в связи с отходами и выбросами/сбросами в воду, воздух и почву).

(а) составление обоснованного мнения о достоверности административных данных, предоставляемых компанией компетентным органам в соответствии с обязательными требованиями; (б) повышение уровня соблюдения административных требований; (в) проверка обращения с отходами: действительно ли они принимаются, транспортируются, перерабатываются и удаляются в соответствии с обязательными требованиями. С недавнего времени компании начали уделять все большее внимание административным

требованиям и развитию системы их мониторинга, так как подобная система может помочь руководителям компаний лучше разобраться в природоохранных затратах, например, в расходах, зависящих от типа, объема, происхождения и места назначения отходов.

Административная проверка включает проведение следующих мероприятий:

- (1) Посещения объекта:** Проверка на месте основных аспектов соблюдения обязательных требований, касающихся административных процедур, т. е. того, ведутся ли необходимые документы, правильно ли они заполняются и пополняются ли они новой информацией в соответствии с обязательными требованиями.
- (2) Изучение документации:** Основанная на документах проверка того, действительно ли необходимая отчетность была направлена в соответствующие органы, вовремя ли это было сделано, и соответствует ли эта отчетность предъявляемым требованиям.
- (3) Составление описания/схемы** технологического процесса компании, ее административной структуры и внутренних процедур контроля.
- (4) Анализ рисков:** Анализ организационной структуры процессов, используемых на предприятии, с целью выявления «слабых мест», которые являются или могут стать причиной несоблюдения требований.
- (5) Проверка согласованности:** Оценка того, правильно ли в действительности применяются и функционируют административная система и процедуры контроля на предприятии, например, путем проверки соответствия данных, указанных в различных документах.
- (6) Проверка соответствия данных:** Сравнение данных, предоставляемых компанией с данными, имеющимися у компетентных органов с целью выявления возможных несоответствий, которые могут указывать на наличие нарушений.
- (7) Анализ управления отходами, в том числе анализ баланса (масс) отходов:** Проверка правильности управления отходами на входе и выходе, например, путем проведения анализа масс. При проведении анализа масс проверяется баланс входящих материалов, вывозимой продукции и материальных запасов.

- (8) **Сопоставление различных аспектов управления:** При помощи автоматизированного оборудования сравниваются данные финансового управления и управления отходами на предприятии с целью выявления возможных нарушений и подлогов за счет совмещения отдельных аспектов управленческой деятельности.
- (9) **Проверка результатов исследования на соответствие обязательным требованиям и допускам<sup>37</sup>:** Определение того, в какой степени выявленные недостатки являются нарушением обязательных требований. Глубина выводов зависит от типа проведенного исследования (базовое, внешнее или углубленное).

### *Трехуровневая стратегия проведения административных проверок*

Для успеха административной инспекции необходимо хорошо структурировать процесс инспектирования. Нежелательно и невозможно в полной мере использовать все формы административной инспекции во всех компаниях. Для некоторых компаний достаточно проведения быстрых и не слишком частых проверок. Другие могут потребовать более регулярного и углубленного инспектирования. Стратегия будет зависеть от типа компании, ее потенциального воздействия на окружающую среду или существующих проблем и соблюдения ею природоохранных требований в прошлом. Таким образом, можно выделить несколько видов административных инспекций: (а) базовое исследование; (б) внешнее исследование; и (в) углубленное исследование.

**Базовое исследование** охватывает все компании, которые должны выполнять обязательные административные требования и предполагает ведение и обновление документации, содержащей следующие данные:

- Текущая информация о компании, например, разрешения (лицензии), отчеты о посещениях компании, переписка, техническое описание производственного процесса, включая графики и данные о ситуации с соблюдением требований.
- Регистрационные данные, основанные на лицензиях (лицензиях) и других обязательных требованиях (выбросы, отходы, хранение (вредных) отходов/веществ и т. д.)
- Другая важная информация, например, данные торгово-промышленной палаты, досье правоохранительных органов, базы данных других ведомств.

Базовое исследование рекомендуется проводить один раз в год. Данные о текущем состоянии компании и другая необходимая информация должна проверяться на предмет достоверности, актуальности и полноты (но без применения методов углубленного анализа). Регистрационные данные, касающиеся отходов производства, должны проверяться на достоверность в центральном органе инспекции.

Базовое исследование охватывает мероприятия 1, 2 и 3 процесса административного инспектирования, описанные выше. Такое исследование является стартовой площадкой, необходимой для дальнейшей работы.

<sup>37</sup> Допуск определяет максимально приемлемый уровень ошибок при проверке управления отходами, выраженный в процентах, при котором результат проверки может считаться достоверным.

**Внешнее исследование** следует за базовым исследованием. Оно проводится в отдельных компаниях. Критерии их отбора могут быть следующими:

- Информация, полученная в результате базового исследования;
- Категория компаний или отрасли;
- Внешние сигналы (например, жалобы);
- Опыт работы с компанией компетентных органов;
- Имеющиеся и потенциальные «слабые места» в управлении текущей работой компании.

Внешнее исследование охватывает описанные выше в данном разделе мероприятия с 4 по 9 включительно, и его основной задачей является проверка управления текущей деятельностью компании с целью получения информации о соблюдении административных и других обязательных требований, а также выявления возможных «слабых мест». На основе данного типа исследования можно принимать решение о необходимости проведения углубленного исследования.

**Углубленное исследование** проводится на основе выводов внешнего исследования и независимых данных, полученных в результате регулярного инспектирования и указывающих на нарушения. Наличие специалистов и бюджетных средств для привлечения экспертов со стороны определяют масштабы подобного исследования.

Не существует стандартного подхода к углубленным исследованиям. Подход должен выработываться на основе конкретной ситуации в той или иной компании. По своей сути углубленное исследование подобно внешнему исследованию. Их основные различия таковы:

- **Фокус:** Так как углубленные исследования базируются на полученных сигналах, они могут в большей степени концентрироваться на специфических проблемах, объектах или подразделениях компании или категории отходов.
- **Используемые инструменты:** При проведении углубленного исследования могут использоваться новейшие методы изучения производственных процессов компании, а также потоков денежных средств и материалов. Здесь параллельно используются методы проверки соблюдения требований и уголовного расследования. При необходимости изучаются взаимоотношения внутри компании или группы компаний.
- **Необходимая квалификация:** Чаще всего для проведения углубленного исследования требуется группа специалистов в различных областях. Подобная экспертная группа может включать инспектора, специализирующегося на проведении административных проверок (административного инспектора), «постоянного» инспектора данной компании, знакомого с ее спецификой, а также (внешних) экспертов, например, судебных специалистов в области бухгалтерского учета, экспертов в области информационных технологий и систем защиты баз данных, полицейских экспертов и т. д.
- **Метод работы.**

Углубленное исследование не может проходить без предварительного проведения внешнего исследования. Также всегда необходимы данные, полученные в результате базового исследования.

В практической деятельности административных инспекторов также используются так называемые «быстрые проверки». В данном контексте быстрой проверкой является проведение оценки ситуации на основе данных, полученных в результате предшествующих внешних или углубленных исследований с целью выяснения, произошли ли какие-либо изменения ситуации



по сравнению с результатами предыдущих исследований. Вследствие того, что в результате предыдущих исследований получен большой объем информации, быстрая проверка может проводиться в ограниченном объеме. Это позволяет регулярно проводить административное инспектирование компаний.

### ***Разделение функций между административными и техническими инспекторами***

Все сотрудники инспекции должны четко понимать, какую именно функцию они выполняют при проведении административной инспекции. После принятия решения о введении практики административных проверок, необходимо затратить определенное время на подготовительную работу. Она предполагает специальную подготовку ограниченного числа специалистов в области (судебного) бухгалтерского учета. На подготовительной стадии также необходимо обеспечить наличие некоторых базовых элементов деятельности инспекции, таких как эффективный механизм планирования, базовый уровень технической и юридической квалификации сотрудников, внутренняя административная организация и стратегия инспектирования и правоприменения.

Предпочтительно проводить административные инспекции в тесном профессиональном сотрудничестве с техническим инспектором и при соблюдении равенства между ними. После прохождения курса профессиональной подготовки технический инспектор должен самостоятельно справляться с проведением базового исследования.

Инициатива проведения внешнего исследования должна оставаться за техническим инспектором, а углубленного исследования – за административным инспектором. При этом имеется в виду, что данные инициативы не идут вразрез с какой-либо программой контрольного органа по проверке всех или некоторых компаний. При проведении углубленного исследования технический инспектор осуществляет функции наблюдения и поддержки.

При подготовке административных инспекций приоритет должен отдаваться обучению технических инспекторов навыкам проведения базовой инспекции. Одновременно должен идти подбор и найм специалистов в области учета; их основной обязанностью станут внешние и углубленные исследования. По прошествии определенного времени другие инспекторы постепенно начнут использовать методы внешнего исследования при осуществлении регулярных инспекций.

### ***Внедрение административных проверок: план действий***

Вышеописанный процесс требует выработки соответствующих процедур, определения задач и распределения функций. Все это может быть разработано в форме плана действий, содержащего следующие элементы:

- Подробно опишите внутренние механизмы, необходимые для проведения административных проверок. Приоритет должен отдаваться подготовке к осуществлению базовых исследований, так как их проведение является необходимым условием для более углубленного административного инспектирования в будущем. Следует ознакомить технических инспекторов с административными задачами на самой ранней стадии процесса внедрения;
- Разработайте рабочую программу и обучите технических инспекторов навыкам, необходимым для проведения внешних исследований;



- Обеспечьте наличие специалистов необходимой квалификации. Необходимо определить потребность в таких специалистах и сравнить ее с имеющимися у инспекции кадровыми ресурсами. Возможно, потребуются нанять новых сотрудников. Определите потребности в профессиональной подготовке сотрудников инспекции;
- Выясните, какие материалы и оборудование потребуются для осуществления поставленных задач (например, компьютеры и программное обеспечение);
- Выясните, какие обязательные требования применяются к административной деятельности компании. Обеспечьте сотрудников инспекции достаточными полномочиями для проведения исследования, копирования, конфискации электронной информации компании и т. д.;
- Выработайте стратегию принятия решений, которая будет применяться к проведению административных проверок, и разработайте тематическое руководство;
- Подготовьте (и проведите) необходимые организационные изменения (например, подготовьте должностные инструкции, определите руководителей проектов и т. д.);
- Разработайте инспекционную программу административных проверок;
- Разработайте план оповещения о своей деятельности (природопользователей и партнеров инспекции) и распространения информации, объясняющей причины внедрения новой практики, дополняющей существующие методы контроля.

### ***Использование метода базового исследования на практике***

Базовые исследования являются административными инспекциями «низкого уровня» и включают следующие элементы:

1. **Пополнение досье компании новой информацией:** Целью данного этапа исследования является сбор всей документации, которая может потребоваться для проведения любого типа административной проверки.
2. **Подготовка к исследованию/изучение документации:** На стадии подготовки должна быть изучена относящаяся к делу информация, имеющаяся в досье инспекции и органов правоприменения. Также изучаются другие доступные данные, например, из автоматизированных систем регистрации отходов (если подобные системы существуют) или из разрешений (лицензий). Это станет первой (предварительной) проверкой полноты и точности информации. Если на этой стадии выяснится, что предоставляемые компанией данные являются неправильными или неполными, или обнаружатся несоответствия между отдельными отчетами, ошибки в балансах и т. д., необходимо будет принять решение о целесообразности проведения внешнего или углубленного исследования.
3. **Подготовка отчетов:** Отчеты могут составляться на базе информации, собранной при использовании контрольного листа для проведения базового исследования. Данный контрольный лист является основным пособием по проведению эффективной административной инспекции.

4. **Изучение собранной информации:** Данные, собранные в результате посещения объекта должны быть сгруппированы, классифицированы, проанализированы и изучены, а также должна быть составлена структурная схема производственного процесса компании и схема ее организационной структуры. По результатам исследований необходимо сделать вывод в отношении уровня соблюдения рассматриваемых обязательных требований, а также выработать рекомендации относительно целесообразности проведения внешнего или углубленного исследования.
5. **Подготовка отчетов:** Отчеты могут составляться на базе информации, собранной при использовании контрольного листа для проведения базового исследования. Данный контрольный лист является основным пособием по проведению эффективной административной инспекции.
6. **Дальнейшие мероприятия:** Дальнейшие мероприятия проводятся в соответствии со стратегией инспектирования и правоприменения.

**Контрольный лист 3-5. Проведение базового исследования в рамках административной проверки**

<b>A.1 : ПОПОЛНЕНИЕ ДОСЬЕ НОВОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ</b>		
Данные, которые должны содержаться в досье инспекции:	Наличие	Примечания
– Недавно выданная лицензия (лицензии), с возможным приложением заявки и отчета о деятельности компании	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Отчет о посещениях объекта	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Переписка	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Данные, которые должна предоставлять компания в соответствии с обязательными требованиями	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Информационная справка <sup>38</sup> (если такой документ используется)	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Другие имеющие отношение к исследованию документы (например, поступившие из других компетентных органов, от граждан, предоставленные самой компанией) об административном устройстве компании и т. д.	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	

<sup>38</sup> Информационная справка может использоваться инспекцией для краткого описания компании и включать ее название, адрес, фамилию директора, номер(а) лицензии(й) и т. д.

<b>А.2 : ПОДГОТОВКА/ДОКУМЕНТАЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ</b>		
<b>А.2.1 : Сбор и получение информации</b>		
Должна быть собрана следующая информация:	Наличие	Примечания
– Данные систем регистрации (например, об объемах отходов, собираемых и перерабатываемых на специальных объектах)	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Информация о специализированной отчетности компании	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Официальная информация торгово-промышленной палаты	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Информация из различных документов компании, имеющая отношение к исследованию (см. А.1)	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
<b>А.2.2 Первичная проверка правильности, полноты и/или своевременности предоставляемой информации</b>		
	Наличие	Примечания
– Проверьте полноту и своевременность предоставления отчетов	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Проверьте, соблюдены ли все общие (обязательные) требования к предоставлению отчетов	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Проверьте, все ли требования выданного разрешения по отчетности были соблюдены	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Выборочно проверьте правильность указанных в отчете данных по требованиям лицензий (в зависимости от размеров компании, проверяется от 3 до 5 исходящих потоков отходов с целью определения того, соответствуют ли друг другу данные отчетов по соблюдению требований разрешений, других требований и данные из других источников)	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Проверьте, соответствуют ли используемые вещества критериям приемлемости, указанным в разрешении	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Проверьте, не выходят ли объемы материалов, поступающих на предприятие, за рамки годовых ограничений, указанных в лицензии (может использоваться метод экстраполяции с учетом сезонных колебаний)	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– С учетом объема материальных запасов определите, сбалансированы ли входящие и исходящие потоки веществ	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– На основе знаний о производственных процессах компании, оцените, соответствуют ли заявленные объемы частичных входящих потоков заявленным объемам частичных исходящих потоков	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	

<b>А.3 : ПОСЕЩЕНИЕ ОБЪЕКТА</b>		
– Проверьте, имеется ли в наличии описание производственного процесса компании и соответствует ли оно действительности. Если такого описания нет, технологические процессы должны быть описаны самим инспектором. Составьте схему этих процессов.	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Проведите оценку накопленных отходов, сырья и других материалов (в м <sup>3</sup> по каждой категории). В дальнейшем сведения об этих запасах могут пригодиться для расчета баланса масс. Кроме того, подобное исследование позволит определить, какие вещества поставляются компании и используются в производственном процессе.	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Проверьте наличие схемы организационной структуры с учетом всех последних изменений	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Проверьте наличие коммерческой информации о компании, такой как рекламные листки, брошюры, описание продукции и т. д.	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Проверьте ситуацию в компании с приемом и отгрузкой отходов и других веществ. Следует проинспектировать несколько приемок и отгрузок материалов, обращая внимание на:		
– Наличие правильно и полностью заполненных официальных документов, в том числе транспортных накладных;	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Качество проверки компанией получаемых и отгружаемых материалов. Среди прочего проверяется, кем и как осуществляется приемка/отгрузка, какие прилагаются документы и кем они подписываются	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Точный и полный перечень веществ, в том числе отходов, в регистрационных (административных) системах. Проверка приема и отгрузки осуществляется на платформенных весах компании, если таковые имеются.	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
– Проведение так называемой линейной инспекции, для которой отбирается примерно 5 документов о взвешивании на платформенных весах (при погрузке и разгрузке). Изучаются накладные, описания, счета-фактуры и результаты анализа этих 5 документов. Они собираются, копируются и проверяются на соответствие друг другу.	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет	
<b>А.4 : ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b>		
Выводы исследования:		
Рекомендации/дальнейшие мероприятия по результатам исследования:		

Источник: DCMR, 2001.

### 3.3.7 Использование метода баланса масс при проведении инспекций

При проведении инспекций можно использовать метод баланса масс. Инспекция, основанная на этом методе, начинается с изучения поступающего сырья, охватывает весь процесс его переработки и заканчивается анализом выходных материалов (производственных продуктов, отходов, выбросов). Подобный метод не только дает возможность проследить за соблюдением природоохранных требований, связанных с различными средами, но и позволяет определить, как улучшить природоохранные показатели путем использования корректирующих мер, направленных на сокращение переноса загрязнения из одной среды в другую, выявления проблем, связанных с производственным процессом или используемыми материалами, создания возможностей для содействия соблюдению требований и изучения возможностей для предотвращения загрязнения. Инспекция на основе метода баланса масс может привести к тому, что руководство компании лучше осознает последствия определенной производственной практики и, в результате, начнет проводить мероприятия по усовершенствованию процесса, направленные на сокращение затрат на природоохранный контроль и, ведущие, в то же время, не к снижению, а, зачастую, к повышению качества продукции.

Для расчета баланса масс необходимо знать следующие ключевые параметры:

- **Входящие материалы:** Все материалы, используемые в производственном процессе;
- **Продукция:** Продукция и материалы (например, побочные продукты), вырабатываемые объектом;
- **Удаляемые отходы:** Включают вещества, сбрасываемые в канализацию, на мусорную свалку и материалы, вывозимые на уничтожение, обработку, утилизацию, переработку, восстановление или очистку;
- **Накапливаемые материалы:** Скапливающийся при производственном процессе материал;
- **Выбросы/сбросы:** Выбросы/сбросы в воздух, воду и почву. Включают как предусмотренные, так и случайные сбросы/выбросы, а также утечки и нелокализованные выбросы в атмосферу.

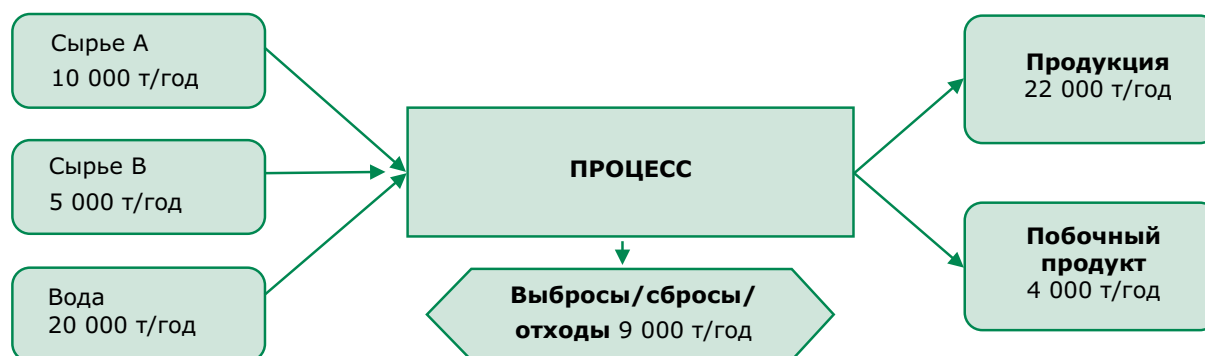
Метод баланса масс целесообразно использовать, когда есть возможность точно определить объем потребляемых и вырабатываемых материалов и продуктов и другие параметры. Ошибки, в том числе существенные, могут явиться следствием неточностей, допущенных при отслеживании каждого конкретного материала или других параметров производственного процесса. Так, конечный результат будет неточен, если уравнение баланса масс использует неточные данные или расчеты (например, давление, температура, концентрация пара, расход, эффективность контроля). Дополнительные неточности могут возникнуть, если не удастся произвести представительный отбор проб для анализа входящих/вырабатываемых материалов.

#### **Применение метода баланса масс на практике: пример**

Ниже приводится пример использования метода баланса масс. Он может применяться ко всему производству или к отдельным процессам или установкам. Для этого необходима информация о входящих материалах (например, расход, концентрация, плотность) и вырабатываемых материалах для каждого отдельного процесса.

Процесс А использует:	10 тысяч тонн сырья А,
	5 тысяч тонн сырья В,
	20 тысяч тонн воды
и производит:	22 тысячи тонн продукции,
	4 тысячи тонн побочного продукта в год.

Рисунок 3-3. Процесс подсчета баланса масс



Источник: На основе справочного документа по общим принципам мониторинга (ЕС, 2003)

Общий объем выбросов подсчитывается в несколько этапов:

#### Этап 1. Подсчитайте общую массу входящих материалов

$$\begin{aligned}
 \text{Всего на входе} &= \text{масса А} + \text{масса В} + \text{масса воды} \\
 &= 10\,000 + 5\,000 + 20\,000 \\
 &= 35\,000 \text{ тонн в год}
 \end{aligned}$$

#### Этап 2. Подсчитайте общую массу продуктов, полученных в результате процесса

$$\begin{aligned}
 \text{Всего на выходе} &= \text{масса продукции} + \text{масса побочного продукта} \\
 &= 22\,000 + 4\,000 \\
 &= 26\,000 \text{ тонн в год}
 \end{aligned}$$

#### Этап 3. Подсчитайте общую массу образовавшихся выбросов/сбросов (в воздух, воду, почву)

$$\begin{aligned}
 \text{Всего выбросов} &= \text{масса на входе} - \text{масса на выходе} \\
 &= 35\,000 - 26\,000 \\
 &= 9\,000 \text{ тонн в год}
 \end{aligned}$$

#### Этап 4. Определите объем удаленных отходов и утечек

Компания должна будет объяснить, что происходит со всеми ее отходами и выбросами. Например, из 9 000 т отходов и выбросов в год, 2 800 тонн твердых отходов могут быть собраны и вывезены на свалку, а примерно 6 000 тонн сточных вод отправлены на местные очистные сооружения и затем слиты в канализацию. Это означает, что 200 тонн отходов и выбросов попали в окружающую среду (например, в атмосферу или в водный бассейн без предварительной очистки и т. д.) Важно учитывать данные всех подходящих средств контроля за выбросами.

### 3.3.8 Набор факторов, влияющих на выбор методов инспектирования

Существует несколько факторов, влияющих на выбор адекватного метода инспектирования.

#### *Программные факторы*

Проверки являются лишь одним из элементов всесторонней программы обеспечения соблюдения природоохранных требований. В некоторых случаях они не являются наиболее эффективным механизмом выполнения общих задач программы. Руководители инспекций должны в полной мере учитывать тот факт, что инспектирование, например, не всегда способствует созданию атмосферы сотрудничества с объектами контроля в области предотвращения загрязнения. Цель предотвращения загрязнения будет скорее достигнута путем использования программ содействия соблюдению требований, предусматривающих техническую поддержку конкретных предприятий, чем в ходе регулярных проверок соблюдения требований.

#### *Эффективное использование ресурсов*

Одному инспектору весьма сложно овладеть необходимыми знаниями обо всех нормативных правовых требованиях и направлениях контроля. Кроме того, инспекционным органам зачастую тяжело удерживать в своем штате сотрудников в течение достаточно продолжительного времени для того, чтобы они могли приобрести необходимые навыки для осуществления комплексных программ инспектирования или проведения судебно-бухгалтерской экспертизы. Вследствие этого, с точки зрения затрат ресурсов, обучение всего штата инспекции навыкам комплексной или административной проверки может потребовать слишком больших расходов. Легче провести подготовку инспекторов по отдельным компонентам окружающей среды, и тогда специалисту, уходящему из инспекции, будет проще найти замену. Таким образом, программа инспекций потребует меньших инвестиций в человеческий капитал и понесет меньше потерь. Если наблюдается большая текучесть кадров, руководство инспекции может счесть инвестиции в серьезное повышение квалификации инспекторов нецелесообразными. В этом случае руководство может предпочесть подготовку небольшой группы высококвалифицированных специалистов для работы с определенными секторами промышленности. Для остальных сотрудников инспекции можно организовать менее фундаментальную подготовку по тем разделам программы, которые не входят в сферу их основной специализации.

#### *Особенности инспектируемого объекта*

При проверке небольших компаний групповые инспекции себя не оправдывают. Так, посещение группой инспекторов небольшого гальванического цеха, негативно скажется на его работе и приведет к ненужным конфликтам между инспекторами и владельцами компании. С другой стороны, даже при наличии в инспекции высококвалифицированных сотрудников, хорошо разбирающихся, например, в процессах нефтепереработки, комплексная инспекция, проводимая одним человеком, займет слишком много времени. Таким образом, выбор метода инспекции во многом зависит от особенностей проверяемой компании: ее размеров, сложности производственного процесса, соблюдения ею требований в прошлом и числа компонентов окружающей среды, подверженных воздействию.



## ГЛАВА 3.4

### ПРИОРИТЕТЫ ИНСПЕКТИРОВАНИЯ, ЧАСТОТА ПРОВЕРОК И РЕСУРСОЕМКОСТЬ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Преимущество проведения инспекции непосредственно на объекте состоит в том, что в ее ходе могут быть выявлены производственные неполадки в работе и проблемы с соблюдением природоохранных требований, которые невозможно определить только на основании данных мониторинга. Само по себе посещение предприятия, в особенности в сочетании с тщательной проверкой может, в отдельных случаях, возыметь гораздо большее воздействие на природоохранную деятельность компании, чем штрафные санкции<sup>39</sup>. Однако, хотя проверки очень важны, руководство контрольных органов должно тщательно сопоставить преимущества от их проведения с соответствующими затратами, в особенности когда общее количество времени, отводимое на проведение инспекций, является ограниченным<sup>40</sup>.

Точное понимание приоритетов инспектирования, минимально необходимой периодичности инспекций и времени, отводимого на каждое инспекционное посещение предприятия, поможет оптимизировать инспекционную деятельность. Такое понимание является отправной точкой для определения ресурсоемкости контроля за хозяйственной деятельностью, оказывающей воздействие на окружающую среду, а также помогает предотвратить избыточное давление на объекты контроля со стороны органов регулирования. Кроме того, нормирование периодичности инспектирования (минимальной и нормальной) на национальном уровне – один из факторов достижения последовательности в осуществлении контрольной деятельности.

#### 3.4.1 Методы выбора приоритетов инспекционной деятельности

Огромное разнообразие существующих и нуждающихся в разрешении проблем, а также большая численность регулируемых предприятий и организаций определяют очень большой объем работы инспекций. Давление также возрастает в связи с временными ограничениями. В ответ на эти жесткие условия инспекциям необходимо устанавливать приоритеты инспекционной деятельности. Это означает ранжирование планируемых действий инспекции в зависимости от степени важности и безотлагательности соответствующих мер в соответствии с набором критериев (например, острота проблем, имеющиеся ресурсы, предельные сроки и иерархия задач). Исходя из конкретной ситуации, инспекции должны будут составить перечень подходящих критериев приоритизации (для примера, см. Таблицу 3.6), а также определить значимость (весовой коэффициент) каждого из них.

---

<sup>39</sup> Scholtz, J. and W. Gray (1992), .A Behavioural Approach to Compliance: OSHA Enforcement's Impact in Workplace Accidents. (Paper presented to the Law and Society Annual Meeting, Denver, Colorado, June 1988) [unpublished] in .Administrative and Criminal Penalties in the Enforcement of Occupational Health and Safety Legislation., R.M. Brown 1992 Osgoode Hall Law Journal (vol 30, No. 3, Page 705.)

<sup>40</sup> Существует несколько методов распределения имеющегося на проведение инспекций времени: (а) «стандартное» количество инспекций различной продолжительности; (б) "стандартная" длительность инспекций с различной периодичностью; (в) различная длительность и периодичность инспекций в пределах заданного общего количества времени.

**Таблица 3-6. Список возможных критериев выбора приоритетов деятельности по инспектированию и правоприменению**

<b>Критерий</b>	<b>Комментарии</b>
<b>Природоохранные аспекты</b>	Крупные нарушители; Предприятия и любая другая хозяйственная деятельность, ведущая к выбросу опасных загрязняющих веществ; Уровни выбросов и сбросов загрязняющих веществ; Чувствительность принимающей среды; Неблагоприятная экологическая ситуация в регионе; Токсичность или класс опасности выбрасываемых или сбрасываемых загрязняющих веществ; Конкретный тип загрязнения или другого воздействия на окружающую среду.
<b>Административные аспекты</b>	Оценка/утверждение условий разрешений; Требования в отношении отчетности и учета; Систематическое несоблюдение природоохранных норм в прошлом; Период, истекший со времени проведения последней инспекции; Компании с высокой текучестью персонала или с проблемами в области трудовых отношений; Повторная инспекция и меры правоприменения; Результаты инспекций за предыдущий год.
<b>Социальные аспекты и аспекты здравоохранения</b>	Степень подверженности вредным воздействиям; Близость к жилым районам; Реакция на жалобы со стороны общественности; Выборочное инспектирование на менее значимых предприятиях-нарушителях и территориях, характеризующихся невысоким риском, в целях поддержания впечатления об активности органов правоприменения; Предоставление консультаций (например, по системам экологического менеджмента на предприятиях).
<b>Доступные ресурсы</b>	Финансовые средства; Квалифицированный персонал; Материально-техническое обеспечение.
<b>Предельные сроки</b>	Предельные сроки, в обязательном порядке устанавливаемые вышестоящими органами; Предельные сроки, устанавливаемые самими инспекциями; Непредвиденные проблемы, например, судебные решения.
<b>Соблюдение иерархии принятия решений</b>	Запросы из министерства; Ответы на парламентские запросы; Помощь прокуратуре и другим органам власти.

Источник: ОЭСР.

### **Основные требования к процессу установления приоритетов**

Для обеспечения эффективности разработки приоритетов следует придерживаться и других основных правил:

- Критерии должны быть ясными и обоснованными, чтобы исключить сомнения в правильности определения объектов инспекционной деятельности на макро и микро-уровне (приоритеты по секторам и предприятиям);
- Для оценки эффективности необходимо определить исходные данные;

- Периодически следует корректировать критерии с учетом имеющихся ресурсов, полученного опыта и изменений регулятивного режима;
- В процесс разработки приоритетов должны быть вовлечены все сотрудники инспекции, имеющие отношение к данной проблеме;
- Необходимо обеспечить гибкость в определении приоритетов с тем, чтобы учитывать появляющиеся новые проблемы или данные;
- Необходимо максимально использовать имеющиеся данные о соблюдении природоохранных норм и мерах правоприменения: нет смысла расходовать средства на сбор информации, если инспекция не учитывает такую информацию в процессе принятия решений.

### *Стороны, задействованные в процессе приоритизации*

В процессе установления приоритетов будут задействованы различные уровни государственной власти; относительная степень их влияния будет во многом зависеть от типа системы управления (например, централизованная или децентрализованная). Участие в этом процессе органов национального уровня позволяет обеспечить последовательность и скоординированность приоритетов, а также способствует установлению более тесного сотрудничества между различными уровнями управления. Кроме того, оно способствует гармонизации национальных критериев с критериями, принятыми в других странах. С другой стороны, глубоким пониманием того, какие именно проблемы представляют собой наибольшую угрозу окружающей среде и здоровью людей, а также какие именно факторы способствуют или препятствуют соблюдению природоохранных норм, как правило, обладают специалисты, работающие в органах местного уровня. Поэтому приоритеты будут наиболее обоснованными, если они будут сформулированы с учетом национальных, региональных и местных потребностей, и если они будут достаточно гибкими для того, чтобы отражать все эти потребности.

### *Распространение информации о приоритетах*

Понимание приоритетов стимулирует соблюдение регулируемым сообществом природоохранных норм и способствует предотвращению нарушений. Поэтому субъекты регулирования должны быть проинформированы о приоритетах инспекции, например, через профсоюзы, ассоциации предприятий и профессиональные издания. Естественно, инспекции не должны сообщать о неприоритетности отдельных мер, поскольку распространение такой информации может привести к тому, что недобросовестно соблюдающие природоохранные требования предприятия будут считать применение к ним правоприменительных мер маловероятным.

### *На чем концентрировать основные усилия*

В первую очередь следует ответить на вопрос о принципе, в соответствии с которым будет производиться распределение усилий по разным типам или размерам предприятий. **Существует высокая вероятность того, что наиболее эффективной будет стратегия концентрации деятельности на крупных загрязнителях (и даже более конкретно: серьезных разрушителях).** Зачастую большая часть загрязняющих веществ выбрасывается в окружающую среду небольшим числом предприятий (например, 20% объектов регулирования могут вызывать 80% загрязнения). Однако различия можно провести и между отдельными группами крупных предприятий. Крупнейшие предприятия не всегда являются безоговорочными кандидатами на инспекторский контроль, поскольку именно они, как правило, обладают необходимыми ресурсами для внедрения новых технологий и следования принципам наилучшей практики в своей области. В тех странах, где стратегия сдерживания может значительно способствовать обеспе-

чению соблюдения законодательных требований, следует точно рассчитывать баланс между инспектированием крупных загрязнителей и сдерживающим эффектом за счет более широкого охвата контрольной деятельностью.

### **Вставка 3-7. Некоторые критерии включения предприятий в категорию «крупных»**

Зачастую определение понятия «крупное предприятие» содержится в международном или национальном законодательстве. Ниже представлены некоторые примеры критериев, которые могут быть полезными при определении таких предприятий.

**Многосторонние природоохранные соглашения.** В соответствии с Конвенцией ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), оценка воздействия должна производиться по обе стороны границы между Сторонами Конвенции в случае, если какая-либо запланированная деятельность может привести к значительным неблагоприятным последствиям на территориях обеих стран. В Приложении I к тексту Конвенции содержится перечень объектов и типов деятельности, в отношении которых предусмотрено автоматическое применение Конвенции. К числу таких объектов, например, относятся нефтеперегонные заводы и установки для газификации и сжижения 500 и более тонн угля или битумного сланца в день, теплоэлектростанции и других установки сгорания мощностью 300 мегаватт и более, крупные установки для начальной плавки чугуна и стали и для производства цветных металлов, комплексные химические объекты, объекты по сжиганию, химической обработке или захоронению токсичных и опасных отходов, установки для производства целлюлозы и бумаги в объемах 200 и более метрических тонн воздушно-сухой продукции в день и т. д. В Приложении III представлен перечень общих критериев, использующихся при определении природоохранной значимости видов деятельности, не вошедших в перечень, содержащийся в Приложении I. Хотя Конвенция Эспо является одним из наиболее конкретных международных законодательных документов, применяющихся для определения крупных предприятий, она не является единственной в своем роде.

**Европейский Союз.** Целью Директивы «Севезо-II» является предотвращение угрозы возникновения крупных аварий с выбросом опасных веществ и ограничение их последствий. Положения Директивы применяются в отношении предприятий и организаций, на территориях которых размещаются опасные вещества в количествах, равных или превышающих указанные в Приложении I. В Директиве сделана попытка обеспечения последовательного правоприменения на европейском уровне. Соответствующие органы стран должны создать **инспекционную систему** в форме систематической аттестации каждого предприятия, либо в форме **проведения на каждом предприятии по крайней мере одной проверки в год**. Еще одним документом, в котором содержится перечень крупных предприятий, является Директива ЕС о «Комплексном предотвращении и контроле загрязнения» [europa.eu.int/comm/environment/ippc/](http://europa.eu.int/comm/environment/ippc/).

**Соединенные Штаты Америки.** В рамках программы мер правоприменения, направленных на крупные источники загрязнения, (Major Source Enforcement Effort) «крупное предприятие» было определено как источник, обладающий потенциалом выброса в атмосферу более 100 «коротких» тонн (907 кг) загрязняющих веществ в год и сброса более 1 млн. галлонов загрязняющих веществ в день в поверхностные воды; такими предприятиями, в первую очередь, являются электростанции, находящиеся в государственной собственности водоочистные

*Источники:* ЕЭК ООН, Конвенция Эспо (Руководство по практическому применению Конвенции); март 2003 г., <http://www.unece.org/env/eia/guidance/espoo.pdf>; Европейский Союз ([www.europa.eu.int/comm/environment/seveso](http://www.europa.eu.int/comm/environment/seveso)); Соединенные Штаты Америки (R.F. Duffy, 1998; [www.inece.org](http://www.inece.org)).

Помимо выявления крупных предприятий, целесообразным подходом на макроуровне является **классификация секторов промышленности**. Такая классификация может основываться, например, на историческом обзоре усредненных величин уровня несоблюдения природоохранных требований для всех предприятий отдельной отрасли промышленности и их потенциального и фактического воздействия на окружающую среду.

Приоритизация инспекционной деятельности на макроуровне может охватывать и **корпорации** с низкими показателями соблюдения природоохранных норм. При проведении подобного анализа могут быть выявлены нарушения эксплуатации многих объектов, входящих в состав определенных корпораций и их дочерних предприятий. Параметрами, указывающими на необходимость концентрации инспекционной деятельности на

корпорациях, являются размер корпорации, число предприятий, которые по имеющимся данным совершают серьезные нарушения природоохранные норм, уровень несоблюдения природоохранных требований всей корпорацией в целом, а также общий объем загрязняющих веществ, выбрасываемых всеми принадлежащими корпорации предприятиями. В отсутствие комплексных правоприменительных мер корпорация может оказаться в состоянии избежать значительной части затрат на контроль за загрязнением. Если же несоблюдение корпорацией природоохранных требований выявлено и разработаны соответствующие меры правоприменения в отношении нее, то воздействие на корпорацию, а также польза для окружающей среды могут быть весьма впечатляющими (см. Вставку 3-8).

**Вставка 3-8. Результаты концентрации инспекционной деятельности на корпорациях: дело, окончившееся штрафом в размере 11 млн. долларов**

Примером, прекрасно иллюстрирующим преимущества концентрации инспекционной деятельности на крупных корпорациях, являются действия, предпринятые Агентством охраны окружающей среды США против Louisiana Pacific Corporation, на предприятиях которой были выявлены систематические нарушения природоохранных требований. При помощи своих баз данных и других источников информации, государственные органы выяснили, что корпорация не подала заявки на получение необходимых в соответствии с положениями Закона об охране атмосферного воздуха разрешений и представила неполные или заниженные данные о выбросах загрязняющих веществ в атмосферу на 11 из ее предприятий, производящих древесно-стружечные и древесно-волокнистые плиты в девяти штатах.

В результате непредставления компанией полной информации о всех атмосферных выбросах летучих органических соединений, твердых частиц и угарного газа, ни федеральные органы, ни органы штатов не могли точно определить уровень ухудшения качества воздуха вблизи заводов. Кроме того, корпорация не установила очистное оборудование, с помощью которого можно было бы предотвратить существенное ухудшение качества воздуха на территориях, где оно приближалось к границе допустимых значений.

При урегулировании данного дела, корпорация заплатила штраф в размере 11 млн. долларов – крупнейший штраф за несоблюдение требований Закона об охране атмосферного воздуха за всю историю Агентства охраны окружающей среды США, а также реализовала всеобъемлющую программу соблюдения положений Закона об охране атмосферного воздуха, включая получение всех необходимых разрешений на атмосферные выбросы и соблюдение всех необходимых требований и норм.

*Источник:* Duffy, R.F. (1996), Strategic Targeting for Compliance and Enforcement./Целевое проведение контроля<sup>41</sup>.

Концентрация инспекционной деятельности на крупных корпорациях может быть весьма ресурсоемкой в связи с необходимостью обеспечения координации между различными направлениями контроля, а также между центральными и региональными офисами инспекции. Координация еще более усложняется в случае участия в данной деятельности и других государственных органов.

**Приоритизация по географическому принципу** направлена на выявление территорий, характеризующихся острыми проблемами в области состояния окружающей среды и/или соблюдения природоохранных требований.

<sup>41</sup> <http://www.inece.org/4thvol1/duffy.pdf>

### Методы определения приоритетов

Уровень сложности методов определения приоритетов зависит от конкретной ситуации, а также от технических возможностей инспекций. На начальных этапах существования контрольные органы ощущают недостаток бюджетных средств и кадров, что требует очень жесткой приоритизации (т.е. четкого отделения важнейших задач от менее важных). Более сложные и тонкие методы определения приоритетов требуют большего числа сотрудников и большего объема доступной информации. Внедрения таких методов можно ожидать в давно работающих и сложившихся инспекциях.

#### Вставка 3-9. Метод простого определения приоритетов

Для объективного определения приоритетов в провинции Лимбург (Нидерланды) разработан и применяется метод простого определения приоритетов. В соответствии с этим методом экологический профиль предприятия определяется ежегодно по следующим 16 пунктам. А именно, ежегодно персонал, занимающийся правоприменением, рассматривает аспекты безопасности, количество жалоб, исключительные инциденты, соблюдение требований, новые объекты, саморегулирование и обеспечение соблюдения требований. Каждый пункт взвешивается, как указано ниже. Чем выше количество баллов, тем выше приоритетность проведения проверки.

1. **Жалобы:** Доказывалась ли правомерность обоснованных и упорных жалоб в течение более чем одного года? Если да, 2 балла.
2. **Инциденты:** Имели ли место инциденты в прошлом году? Если да, 1 балл.
3. **Соблюдение требований:** Имели ли место нарушения основных положений, содержащих оговорки, в течение последних 2 лет? Под основным положением, содержащим оговорки, понимается причинение серьезного и/или необратимого ущерба окружающей среде, грубая халатность, преднамеренная и/или недобросовестная практика, риск для здоровья населения и повторные правонарушения. Если да, 2 балла.
4. **Соблюдение требований после принятия административных мер:** Совершаются ли правонарушения, которые не обращает вспять даже назначение наказания? Если да, 1 балл.
5. **Преступное поведение:** Открывалось ли дело по данному предприятию в течение последних двух лет? Если да, 0,5 балла.
6. **Неконтролируемое правонарушение:** Является ли правонарушение таким, что его невозможно контролировать путем стандартных принудительных мер? Если да, 2 балла.
7. **Возможность проверки информации:** Сложно ли проверить данные по измерениям и учетные документы, которые ведет само предприятие, или это невозможно? Важно, чтобы правомочный орган мог оценить эти данные. Если да, 1 балл.
8. **Неясные методы производства (переработки) и неопределенное воздействие:** Риск нарушений повышается, если отсутствует четкое понимание используемых методов производства, и их воздействие неясно. Если это так, 0,5 балла.
9. **Нечеткая деятельность:** Являются ли некоторые виды деятельности нечеткими, что затрудняет, например, проведение анализа сырья, вспомогательных материалов и отходов? Если да, 1 балл.
10. **Риск для окрестностей:** Представляет ли предприятие в целом риск для окрестностей (жилых районов), и является ли оно источником большого объема загрязнения? Если да, 2 балла.
11. **Последняя проверка:** Когда предприятие подвергалось проверке в последний раз? Если три или более лет назад, оно штрафует на определенное количество баллов: 3 года назад – 3 балла, 4 года назад – 4 балла, 5 или более лет назад – 5 баллов.
12. **Соответствие разрешения современным требованиям:** Проверяло ли управление по выдаче разрешений разрешение на соответствие современным требованиям последний раз более 5 лет назад? Если да, 1 балл.
13. **«Интуитивное чувство» инспектора:** Сотрудничает ли предприятие? В какой мере предприятие осуществляет должное саморегулирование, и как обеспечиваются рабочие процессы? В зависимости от уровня обеспечения предприятие может быть оштрафовано на 0-3 балла; 0 баллов применяется тогда, когда уровень саморегулирования и обеспечения удовлетворительны.



14. **Безопасность:** Предприятию не удается играть важную роль в гарантировании внутренней и внешней безопасности? Если да, 1 балл.

15. **Пожарная безопасность:** Хранятся ли на территории предприятия вещества, которые могут повлиять на пожарную безопасность предприятия? Если да, 1 балл.

16. **Хранение веществ в соответствии с инструктивными указаниями:** Хранит ли предприятие опасные вещества, которые должны храниться в соответствии с Инструктивными указаниями 15.1 и 15.2 Комитета по профилактике катастроф, но которые, вероятно, не хранятся в соответствии с этими инструктивными указаниями? Если да, 1 балл.

В результате суммирования баллов образуется экологический профиль предприятия. Этот профиль может использоваться при определении приоритетов для проведения профилактических проверок.

Источник: Province of Limburg Inspection and Enforcement Strategy (December 2002). / Стратегия контроля и правоприменения провинции Лимбург, Нидерланды (декабрь 2002 г.)

Для предотвращения роста объема работ без значительных выгод, на каждом этапе своего развития инспекции должны тщательно сопоставлять время, потраченное на проведение оценки, со средней продолжительностью инспекционной проверки. Приложения к Части 3 содержат целый набор методов приоритизации с возрастающей сложностью, которые могут быть адаптированы к условиям конкретной страны.

Выбор подхода к определению приоритетов будет также зависеть от возможности его применения в качестве инструмента ведения дискуссии с предприятиями в тех областях деятельности, в которых их природоохранные показатели могли бы быть улучшены. Поэтому необходимо обеспечить прямую связь между методами определения приоритетов и частотой и процедурой проведения инспекций.

Зачастую для проведения анализа промышленного сектора или отдельного предприятия, а также в целях выбора приоритетов инспекционной деятельности в отношении отдельных корпораций, географических зон или экосистем используются подходы на основе оценки рисков. Одним из типичных подходов в данной области является проведение относительного ранжирования предприятий согласно риску, который они представляют для окружающей среды, исходя из объемов выбросов различных загрязняющих веществ предприятием и токсичности каждого химического вещества. Многие методы анализа на основе рисков принимают за точку отсчета экологическое состояние принимающей среды и направлены на выявление предприятий, которые могут существенно повысить уровень загрязнения и ухудшить состояние окружающей среды. Программы по обеспечению соблюдения природоохранных норм затем строятся таким образом, чтобы в первую очередь добиться соблюдения требований именно теми предприятиями, которые внушают наибольшие опасения или обладают наибольшим потенциалом с точки зрения негативного воздействия на окружающую среду.

В последнее время стала рассматриваться возможность разработки специальных моделей оценки рисков (см. Приложения 3-2 и 3-3), в поддержку процесса определения приоритетов в рамках программ обеспечения соблюдения природоохранных норм. Любой метод, рассматриваемый с точки зрения возможности его использования природоохранными инспекциями, должен отвечать ряду требований. Такой метод должен:

- Обеспечивать относительный баланс между **показателями деятельности, присущими конкретному предприятию и потенциалом воздействия на окружающую среду, специфичным для сектора (или технологического процесса) в целом.** Хотя оба эти важных фактора являются определяющими в отношении уровня риска, присущего отдельному предприятию, это не означает, что они заслуживают равного внимания в рамках оценки рисков в рамках осуществления контрольной деятельности.



В некоторых случаях один из этих аспектов может оцениваться и другими способами (например, риск определенного сектора может быть уже отраженным в определенной степени в законодательных требованиях). Кроме того, баланс этих двух факторов будет зависеть от целей, для которых разработан конкретный метод оценки, а также его масштаба (например, сектор промышленности или отдельное предприятие).

- Определять оптимальную **продолжительность процедуры оценки риска**. Очевидно, что время, затраченное на оценку рисков, уменьшает время, которое можно использовать для осуществления другого рода контрольной деятельности. Таким образом, время, отводимое на оценку, должно быть пропорционально выгодам, полученным от использования ее результатов. Необходимо найти компромисс между затраченным временем и **полнотой** оценки рисков.
- Гарантировать **последовательность применения**. Это важно для обеспечения справедливого подхода ко всем предприятиям. Обеспечить последовательность может неподдающаяся различным вариантам интерпретации формулировка критериев оценки, однако она же может ослабить потенциальные преимущества, заключающиеся в экспертных суждениях инспекторов.
- Посредством результатов оценки **обеспечивать стимулы** для субъектов регулирования. Если результаты оценки рисков используются для определения интенсивности деятельности инспекции, предприятия будут иметь стимул для улучшения параметров своей природоохранной деятельности.

### 3.4.2 Периодичность проведения инспекций

Периодичность проведения инспекций определяется как частота посещения промышленного предприятия для оценки соответствия его деятельности природоохранным требованиям за определенный период времени. В руководствах по проведению инспекций могут быть указаны минимальная и нормальная периодичность проведения инспекций:

- **“Минимальная” периодичность** инспектирования соответствует минимальной рекомендуемой частоте посещения предприятия (инспекция не имеет право проводить проверки реже, нежели предписано минимальной частотой<sup>42</sup>);
- **“Нормальная” периодичность** инспектирования применяется в отсутствии информации об особо низких или, напротив, особо высоких показателях предприятия в отношении соблюдения природоохранных требований.

Трудно, если вообще возможно, установить **“максимальную” периодичность**. Необходимо, однако, придерживаться следующего строгого правила: любая деятельность, выходящая за пределы нормальной периодичности должна быть основана на существенных и очевидных фактах, вызывающих озабоченность в связи с (не)соблюдением природоохранных требований.

---

<sup>42</sup> Примечание к русскому переводу: Например, в Великобритании в отношении хозяйственной деятельности, подпадающей под процедуру комплексного контроля загрязнения, существует специальное руководство, в котором указано, что проверки таких объектов должны, по возможности, проводиться не менее 4 раз в год.

Обычно и минимальная и нормальная периодичность устанавливаются для всей отрасли, а периодичность выше или ниже нормальной применяются в зависимости от состояния дел на каждом предприятии. Эти нормативы устанавливаются в зависимости либо от опасности для окружающей среды, либо от риска (тенденции) несоблюдения природоохранных требований со стороны отдельной отрасли или конкретного предприятия. На периодичность инспекций могут влиять и другие факторы, такие как соответствующее национальное законодательство или инструкции, конкретные политические решения в отношении порядка осуществления контроля, а также необходимость результативно и эффективно использовать имеющиеся ресурсы.

Инспекционные органы определяют минимальную и нормальную периодичность инспекций для каждого класса или группы предприятий в соответствии с отраслевой классификацией (кодификацией)<sup>43</sup>. Например, в Справочнике для органов экологического контроля (1999), содержится следующая рекомендация сети IMPEL:

«Компетентные органы стран-членов ЕС должны установить базовую периодичность для каждой категории промышленных установок. При определении такой базовой периодичности необходимо принимать во внимание следующее:

- промышленные установки, определенные в Директиве Совета Европы 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 г., касающейся комплексного предотвращения и контроля за загрязнением (Директива КПКЗ);
- промышленные установки, определенные в Директиве Совета Европы 82/501/ЕЕС от 24 июня 1982 г. о предотвращении угрозы серьезных промышленных аварий в ходе некоторых видов производственной деятельности (директива Севезо) или Директиве Совета Европы 96/82/ЕС о предотвращении угрозы серьезных промышленных аварий (директива Севезо II);
- промышленные установки, подлежащие инспектированию в соответствии с национальными/региональными приоритетами».

Для определения периодичности инспекций отдельных компаний необходимо также разработать систему оценки и рейтинга с целью коррекции базовой периодичности для каждой компании в соответствии с ее специфическими характеристиками и уровнем риска для окружающей среды. Контрольные органы могут выбрать систему (или системы) в соответствии с национальными особенностями и природоохранной политикой. Какая бы система ни была выбрана для корректировки базовой периодичности для отдельных предприятий, ее использование неминуемо будет зависеть от компетентного суждения профессионального инспектора. Такое решение лучше всего принимать во время выдачи разрешения, а затем периодически его пересматривать.

Увеличение интервалов времени между проверками можно использовать как инструмент поощрения наиболее успешных в природоохранном отношении предприятий. Экономленное время затем перераспределяется и используется для инспектирования предприятий-нарушителей. Как правило, стандартный интервал времени между инспекциями уменьшается на основе данных о нарушениях средней или высокой степени серьезности. В целом, предыдущий «послужной список» предприятия в смысле (не)соблюдения природоохранных требований является важным фактором при принятии решений о периодичности проведения инспекций.

<sup>43</sup> Такие классификации, например, система NACE в ЕС или система SIC в США, обычно основаны на характере производственных процессов.

Решение об уменьшении промежутка времени между проверками должно быть документально оформлено. Например, инспектором должен быть составлен документ (меморандум или раздел в отчете о проведении инспекции), который затем утверждается и подписывается руководителем и подшивается к досье предприятия, хранящемуся в инспекции. Решение об уменьшении интервала времени между инспекциями может быть принято в любое время, но рекомендуется рассматривать необходимость корректировки интервала после каждой плановой инспекции. Руководство предприятия может быть затем проинформировано об увеличении частоты инспекций, а план проведения инспекций соответствующим образом скорректирован.

**Таблица 3-7. Пример ориентировочной частоты проведения проверок и продолжительности проверки для крупных промышленных объектов и полигонов по переработке отходов**

Категории промышленных предприятий/полигонов отходами	Средняя длительность (часов)	Частота проверок в год	Всего часов на объект в году
Нефтеперерабатывающие заводы	60	5	300
Перерабатывающая промышленность	60	5	300
Хранение в резервуарах и транзит	32	6	192
Хранение наливом и транзит	24	4	96
Комбинаты по производству удобрений	60	4	240
Электростанции	28	5	140
Пищевая промышленность	34	4	136
Заводы, использующие металл, и металлургические заводы	28	4	112
Производство мергеля, камня и цемента	40	1	40
Изготовление металлических конструкций и моторостроение	20	2	40
Производство строительного оборудования и материалов	34	2	68
Судостроительные верфи	32	3	96
Стекольные заводы	20	4	80
Очистные сооружения канализации	20	3	60
Трансформаторные станции	12	1	12
Сортировочные станции	20	4	80
Бумажная и картонная промышленность	40	2	80
Добыча гравия и камня	24	2	48
Крупные свалки	16	19	304
Мелкие свалки	10	12	120
Сортировочные площадки	10	9	90
Площадки для сортировки отходов	8	10	80
Сжигательные установки для отходов	14	10	140

Категории промышленных предприятий/полигонов отходами	Средняя длительность (часов)	Частота проверок в год	Всего часов на объект в году
Сжигательные установки для отходов	14	10	140
Установки для компостирования отходов	8	7	56
Пункты хранения и транзитные пункты	8	9	72
Обработка кабелей	10	18	180
Переработка навоза	14	12	168
Хранилища	10	6	60
Дезинтеграторы	10	6	60
Переработка пластмасс	8	16	128

Источник: Руководство по подготовке персонала экологических инспекций в юго восточной Европе, BERCEN (2003 г.).

### 3.4.3 Длительность проверок

Количество времени, проводимое на территории предприятия, должно соответствовать уровню природоохранных рисков, сложности промышленной установки и уровню уже использованных инспекционных ресурсов для решения природоохранных проблем, ранее выявленных на данном предприятии. В частности, сюда может относиться более глубокая проверка отдельных технологических участков по сравнению со стандартной процедурой инспектирования. Во время проведения инспекций особое внимание часто уделяется физическому контролю, наблюдению за работой и обслуживанием промышленной установки, проведению независимых замеров и отбора проб и беседам с работниками предприятия. Изучение документации может проводиться на основе случайной выборки документов.

Усилия по обеспечению соблюдения природоохранных требований зависят от характеристик технологических процессов, и включают затраты времени на подготовку к инспекции, написание отчетов и рассмотрение информации, представленной предприятиями. Природоохранный риск, связанный с отдельными технологическими процессами влияет на количество времени, затрачиваемого на многие виды деятельности инспекторов.

### 3.4.4 Определение ресурсоемкости инспекционной деятельности

Вычисление трудозатрат сотрудников будет в целом определяться общим уровнем интенсивности контрольной деятельности, который зависит от количества предприятий в каждой категории и трудозатрат на инспектирование объектов каждой категории. Объем контрольной деятельности также зависит от степени природоохранного риска каждого предприятия и его категории: обычно в целях оценки интенсивности контрольной работы предприятия подразделяются на три категории риска (низкий, средний и высокий).

Кроме контрольной деятельности как таковой необходимы также другие мероприятия, не зависящие от уровня природоохранных рисков, а именно: обучение персонала; администрирование (включая финансовые вопросы); идентификация предприятий, функционирующих без природоохранного разрешения; составление отчетов, ведение учета и проверка учетной документации; работа с апелляциями и судебное преследование нарушителей; а также плановые инспекции (включая время в пути).

**Вставка 3-10. Определение ресурсоемкости контроля исходя из категории предприятия в Великобритании**

Например, в Великобритании для определения трудозатрат на одно предприятие (точнее, на один «технологический процесс») используется простая система рейтинга рисков в отношении загрязнения воздушной среды. Низкий уровень риска соответствует 25 и менее баллам, средний уровень риска – от 26 до 75 баллов, и высокий уровень риска – от 76 до 100 баллов. Минимальные объемы трудозатрат на инспектирование определяются для каждой из этих категорий в качестве рекомендаций местным природоохранным органам:

**ВЫСОКИЙ** – две «полномасштабных» инспекции в год, во время которых инспектор должен проверить все параметры, указанные в разрешении, и проанализировать все изменения в технологических процессах и другие релевантные изменения (например, в менеджменте). Кроме того, должна проводиться как минимум одна «контрольная» инспекция для проверки проблемных областей и других аспектов, вызвавших беспокойство во время полномасштабных инспекций. «Дополнительные» инспекции могут проводиться в ответ на жалобы, отрицательные результаты мониторинга и т. п.

**СРЕДНИЙ** – одна «полномасштабная» инспекция и одна «контрольная» инспекция, а также «дополнительные» инспекции по необходимости.

**НИЗКИЙ** – одна «полномасштабная» инспекция, а также «дополнительные» инспекции по необходимости.

*Источник:* Периодичность инспекций – базовые принципы. Дополнительное разъяснение Министерства окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства и Правительства Уэльса (DEFRA, 2000)

Приблизительное вычисление количества рабочего времени и числа сотрудников, необходимых для проведения инспекций может быть проведено в несколько этапов:

- **Этап 1:** Классификация предприятий по категориям в соответствии с риском для окружающей среды и точное указание числа предприятий, принадлежащих к каждой категории;
- **Этап 2:** Определение нормальной частоты проведения инспекций в год;
- **Этап 3:** Оценка объема контрольной деятельности для каждой категории, в часах и днях, отводимых на инспектирование предприятий каждой категории;
- **Этап 4:** Оценка общего времени, необходимого для проведения инспекций;
- **Этап 5:** Оценка времени (в днях), ежегодно затрачиваемого на выполнение других задач, ежегодные отпуска, пропуски работы по болезни, проведение совещаний и т. д.;
- **Этап 6:** Вычисление времени, остающегося на проведение инспекций (дней в год);
- **Этап 7:** Деление общего количества времени, необходимого для проведения инспекций, на время, остающееся на инспекционную работу, для определения необходимого числа инспекторов (без описания профессиональных качеств необходимых сотрудников, что должно быть сделано позже).

В дополнение к инспекторам, работающим на объектах, контрольный орган нуждается в сотрудниках подразделений управления, администрации, финансов, юридической поддержки, информационных технологий, связей с общественностью, международных связей и т. д. Эти потребности также нужно учитывать при вычислении необходимого количества персонала. Представленная далее таблица поможет приблизительно оценить потребность в штатных единицах при помощи достаточно простого метода, основанного на параметрах, описанных выше.

**Таблица 3-8. Простой алгоритм вычисления необходимого количества инспекционного персонала**

<b>ИНСПЕКТОРЫ</b>				
<b>Риск для окружающей среды</b>	<b>ВЫСОКИЙ</b>	<b>СРЕДНИЙ</b>	<b>НИЗКИЙ</b>	<b>Σ</b>
<b>Количество объектов (А)</b>	$a_1$	$a_2$	$a_3$	$A=a_1+a_2+a_3$
<b>Нормальная частота посещений в год (В)</b>	$b_1$	$b_2$	$b_3$	
<b>Количество инспекций в год (С)</b>	$c_1=a_1*b_1$	$c_2=a_2*b_2$	$c_3=a_3*b_3$	$C=c_1+c_2+c_3$
<b>Длительность одной инспекции в днях (D)</b> Включая: планирование, подготовку, время в пути, все процедуры на объекте (по всем компонентам окружающей среды), отбор проб и составление отчетов об инспекционной проверке	$d_1$	$d_2$	$d_3$	
<b>Всего трудозатраты (человеко/дней)</b>	$e_1=c_1*d_1$	$e_2=c_2*d_2$	$e_3=c_3*d_3$	$E=e_1+e_2+e_3$
<b>Число рабочих дней на одного инспектора</b> $F = [(рабочих\ дней\ в\ год) - (дней\ обучения\ в\ год) - (дней\ совещаний\ в\ год,\ включая\ внутренние\ и\ внешние\ совещания) - (ежегодный\ отпуск\ и\ среднее\ количество\ дней,\ пропущенных\ по\ болезни\ на\ одного\ сотрудника\ в\ год) - (национальные\ праздники) - (любая\ другая\ деятельность\ сотрудников,\ не\ связанная\ с\ непосредственным\ участием\ в\ инспекциях)]$				<b>F</b>
<b>Количество инспекторов</b>				<b>E / F</b>
<b>ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОТРЕБНОСТЬ В ПЕРСОНАЛЕ</b>				
<b>Управление</b>	M			
<b>Административный персонал</b>	AS			
<b>Юридическая поддержка</b>	JS			
<b>Другие потребности в персонале и поправка на текучесть кадров</b>	X			
<b>ВСЕГО</b>	<b>INSP + M + AS + JS + X</b>			

Источник: на основе материалов UNEP (1996).

Следует признать, что данный метод вычисления количества персонала не является столь подробным и точным, как этого могли бы ожидать некоторые руководители. Однако он разработан на основе алгоритма, представляющегося эффективным исходя из опыта работы органов регулирования во всем мире. Природоохранные органы, которые сочтут данный метод приемлемым для своих целей, могут использовать для расчетов электронные таблицы Excel.



## ГЛАВА 3.5 ВНЕДРЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННОГО САМОКОНТРОЛЯ

### 3.5.1 Общие рамки осуществления производственного самоконтроля

Для достижения поставленных перед ними целей, органы государственного контроля используют собственные системы и ресурсы, а также информацию, получаемую по другим каналам, включая производственный экологический самоконтроль (или: внутренний мониторинг) и отчетность, ведущиеся природопользователями. В странах ОЭСР этот инструмент широко используется дополнительно к государственным системам инспектирования и мониторинга окружающей среды. Он позволяет самому предприятию отслеживать соблюдение требований, вести учет результатов и отчетность по ним для государственной проверки. Кроме того, производственный самоконтроль важен для привлечения внимания руководства предприятия к вопросам соблюдения требований, повышения эффективности производства и для предотвращения загрязнения.

Широкое внедрение производственного самоконтроля может особенно содействовать контролю за соблюдением требований в случаях недостаточного потенциала систем, используемых природоохранными и другими государственными органами. Упор на эффективное функционирование производственного самоконтроля можно также делать в тех странах, в которых доступ инспекторов к объектам ограничен или в которых недостаточная экологическая информированность объектов регулирования повышает риск промышленных аварий.

### 3.5.2 Определение и возможные выгоды производственного самоконтроля

Производственный экологический самоконтроль обозначает меры, разрабатываемые и осуществляемые операторами для мониторинга соблюдения ими нормативных правовых требований и составления отчетности об их соблюдении для правомочных органов. Производственный самоконтроль касается, прежде всего, измерения технологических параметров (**мониторинг эксплуатации**), сбросов/выбросов (**мониторинг эмиссий**) и состояния окружающей среды (**мониторинг воздействия**) в соответствии с требованиями, заложенными в законах, подзаконных актах, разрешениях и прочих юридически обязательных документах.

Программы производственного самоконтроля являются, как правило, обязательными и могут быть частью разрешений, особенно комплексных разрешений, или самостоятельными документами. Требования об осуществлении самоконтроля регулируются законодательными актами и административными документами, принимаемыми правительством. Информация, получаемая в ходе самоконтроля, становится все более доступной общественности посредством регистров выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ.

Производственный экологический самоконтроль может и должен служить в качестве обоюдовыгодного инструмента как для субъектов контроля, так и для государственных органов. Существует целый ряд преимуществ самоконтроля, среди которых можно отметить:

- Лучшее знание ситуации с соблюдением требований и облегченный доступ к данным для принятия решений при регулировании воздействия предприятий на окружающую среду;

- Более эффективный контроль над аварийным воздействием на окружающую среду и более оперативное реагирование на нештатные ситуации на основе знания оператором производственного процесса и близости к точкам ведения мониторинга;
- Более высокая экологическая информированность благодаря механизму, обеспечивающему осведомленность оператора о соответствии нормативным требованиям и его связи с промышленными процессами и затратами;
- Повышенная ответственность руководства предприятия (компании) за соблюдение экологических требований;
- Повышенная экономическая эффективность всей системы контроля за соблюдением требований, поскольку, как правило, в процессе самоконтроля собирается больше информации с меньшими затратами, чем ее может быть получено в ходе периодических проверок и мониторинга, осуществляемых государством;
- Более тщательный общественный контроль, который может принимать форму неформального давления для улучшения показателей объекта (например, через системы ранжирования результативности промышленных предприятий) или официальных мер реагирования (например, иски граждан).

Ожидается, что потребность в самоконтроле будет возрастать по мере того, как:

- К системе контроля за соблюдением требований начнет применяться принцип «загрязнитель платит», особенно в тех режимах регулирования, которыми не предусматривается покрытие затрат правомочных органов за счет операторов;
- Будет внедряться система выдачи комплексных разрешений;
- Промышленные предприятия будут внедрять системы экологического менеджмента;
- Будет расти спрос общественности на данные о соблюдении требований.

### 3.5.3 Важнейшие элементы производственного самоконтроля

#### **Соотношение процедуры выдачи разрешений и производственного самоконтроля:**

Параметры, подлежащие контролю лучше всего определить уже в процессе выдачи разрешений. К числу таких параметров относятся:

- Условия технологического процесса (например, температура сгорания)
- Оборудование, используемое в технологическом процессе (например, очистных сооружений)
- Эмиссии в результате технологического процесса (например, организованные источники загрязнения, неулавливаемые сбросы/выбросы)
- Условия выброса (например, температура на выходе, скорость или поток выхода)
- Воздействие на принимающую среду (например, концентрация загрязнителей в окружающей среде, шум, запах, свет и вибрация)
- Использование ресурсов (например, энергоёмкость или загрязнение на единицу продукции).

Правомочным органам необходимо определить сферу охвата самоконтроля, установив приоритеты и указав, какие объекты подлежат самоконтролю и должны представлять отчетность. Данные приоритеты будут согласованы с приоритетами в области выдачи разрешений, проведения проверок и правоприменения. Любой объект, имеющий разрешение и, вполне вероятно, подлежащий проверке, должен быть обязан осуществлять самоконтроль и вести соответствующий учет соблюдения требований. Однако структура программ самоконтроля может варьироваться и зависеть от риска, создаваемого различными объектами. Ключевыми переменными данных программ будут параметры, подлежащие контролю, методы и периодичность мониторинга и представления отчетности и организационные аспекты самоконтроля.

Природопользователь должен обеспечить необходимый экспертный потенциал, оборудование и аналитические средства для проведения указанных измерений. Измерительные средства могут принадлежать оператору или быть заменены услугами на контрактной основе с организациями, функционирующими на коммерческой основе. Распространено сочетание этих подходов, когда оператор отбирает пробы, а анализы проводятся внешней аккредитованной лабораторией. Зачастую для поручения ведения производственного контроля третьей стороне требуется одобрение правомочного органа. Когда задействовано несколько сторон, крайне важным становится строгое соблюдение норм отбора, перевозки и анализа проб.

Согласно принципу «загрязнитель платит» затраты на осуществление производственного самоконтроля берет на себя оператор, независимо от механизмов ведения измерений. Однако в требованиях о ведении самоконтроля, устанавливаемых правомочными органами, следует учитывать затраты на составление и анализ данных и ведение отчетности. Программы производственного самоконтроля должны создавать данные достаточных типов и в достаточном объеме с минимальными затратами для объектов регулирования. Государство должно стремиться к тому, чтобы ни объем запрашиваемой информации, ни частота отчетности не превышали его способности обрабатывать и использовать полученные данные.

Хотя производственный самоконтроль предоставляет дополнительные сведения, по которым государственные органы могут судить о том, соблюдает ли оператор нормативные требования, он не меняет обязанности правомочных органов вести контроль за соблюдением требований путем проверок и использования собственных данных мониторинга. Кроме того, за правомочными органами сохраняется ответственность за правоприменение.

Во многих странах результаты производственного самоконтроля, представляемые промышленным предприятием на текущей основе или в случае аварий, могут использоваться в качестве основы для судебного иска. Тем не менее, многими режимами регулирования стран ОЭСР требуется, чтобы органы произвели отбор и анализ проб, прежде чем принимать санкции. Это обязательно в тех случаях, когда использование данных самоконтроля считается недопустимым на основании препятствования самообвинению оператора.

Подходы к внедрению производственного экологического самоконтроля зависят от традиций регулирования в каждой стране, поэтому могут различаться. Тем не менее, существуют ключевые вопросы, которые необходимо учесть природоохранным органам, например:

- Сфера применения (какие объекты обязаны осуществлять самоконтроль);
- Мониторинг каких параметров должен осуществляться и с какой частотой; и
- Какие процедуры должны соблюдаться на протяжении всей цепочки получения данных, ведения учета, анализа и составления отчетности.

#### **Доказательность соответствия требованиям**

Контроль за соблюдением требований о производственном самоконтроле предусматривает обязанность природопользователя предоставить, среди прочего, доказательства по следующим вопросам:

- Соответствие измерений: требуется информация о всех факторах точности (достоверности) измерений, в том числе связанных с отбором проб, анализом, условиями на месте;
- Достаточность имеющейся контекстуальной информации об условиях, в которых проводились измерения (например, в обычных условиях эксплуатации, в условиях пуска или остановки предприятия).

- Целевые показатели нормирования (например, предельно допустимые выбросы/сбросы) конкретны, предпочтительно, заложены в разрешениях, а также технически и экономически достижимы;
- Существует правовая основа для сведения к минимуму возможности мошенничества и халатности;
- Указаны требования о представлении отчетности государственным органам;
- Инспекции понимают структуру систем производственного самоконтроля и периодически проверяют работу этих систем на предприятиях;
- Соответствие требованиям о производственном самоконтроле легко оценить;
- Все необходимые пробы, инструментальные измерения и так далее, а также отчеты учитываются в отслеживаемом порядке, позволяющем правомочным органам легко проводить аудит по цепочке получения данных;
- Получаемые данные регулярно сопоставляются с нормативами, чтобы проверить, выполняются ли они;
- Процедура пересмотра программы принята с тем, чтобы обеспечить учет технических изменений, которые могут повысить эффективность самоконтроля;
- Разграничение сфер ответственности в рамках более широкой системы мониторинга четко обозначено.

#### 3.5.4 Правовая основа

Производственным экологическим самоконтролем управляет целая иерархия правовых инструментов. Законами могут оговариваться общие обязательства по осуществлению самоконтроля путем либо (а) прямой формулировки требований об осуществлении самоконтроля, либо (б) общей формулировки полномочий, касающихся сбора информации и/или составления отчетности. Требования об осуществлении самоконтроля могут далее разрабатываться в подзаконных актах, разрешениях или иных юридически обязательных документах.

Ключевой вопрос создания надежной правовой основы – это вопрос о том, какую степень свободы получают правомочные органы при определении характера требований об осуществлении самоконтроля и оказании влияния на структуру программ самоконтроля. Прямое действие законодательных требований по осуществлению самоконтроля и очень детальное определение его элементов в законах может ограничить будущее развитие в этой области. Кроме того, это может служить серьезным препятствием исправлению структуры системы самоконтроля, если основное законодательство является неточным или неясным. Тем не менее, правовые требования, применяемые напрямую, могут быть более исполнимыми юридически и оказывать более сильное воздействие на уровень соответствия, чем требования, устанавливаемые подзаконными актами.

Общие полномочия, устанавливаемые законом, могут быть полезными, так как знания правомочного органа будут полностью востребованы, и появиться возможность применять комплексный подход. Данные полномочия будут реализовываться посредством подзаконных актов и разрешений. Последние будут адаптировать производственный экологический самоконтроль к конкретным потребностям и условиям объекта.

### 3.5.5 Сферы ответственности контрольных органов и природопользователей

Использование производственного экологического самоконтроля является собой сравнительно новую тенденцию, дополняющую традиционные системы, в которых правомочные органы отвечали главным образом за проверку экологической результативности операторов. Тем не менее, потенциальные выгоды самоконтроля не следует переоценивать. Например, существует риск манипулирования его результатами, что может снизить доверие общественности. Вместе с тем, проверка данных результатов может быть достаточно трудной.

По этим и другим причинам необходимо, чтобы правомочные органы сохраняли определенную роль в осуществлении производственного экологического самоконтроля. В тех случаях, когда правовые механизмы позволяют оператору предлагать программу самоконтроля, следует выделить соответствующее время на рассмотрение предложений оператора правомочными органами и, при необходимости, запрос ими дополнительной информации до принятия или отклонения предложений. Органы могут проверить организацию самоконтроля оператора или сами осуществлять измерения в целях независимой проверки. В любом случае, во избежание путаницы, сфера ответственности каждой стороны должна быть четко обозначена. Возможное разграничение сфер ответственности между органами контроля и операторами проиллюстрировано в Таблице 3-9. Несмотря на разграничение сфер ответственности, любая система должна основываться на единых требованиях об обеспечении качества, независимо от того, кто осуществляет контроль.

**Таблица 3-9. Возможное разграничение сфер ответственности при организации самоконтроля**

<b>Оператор</b>	<b>Полномочный орган</b>
<b>Структура программ производственного контроля</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Формулировка проекта программы;</li> <li>– Объяснение и обоснование элементов программы, в том числе по затратам и выгодам.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Разработка подзаконных актов;</li> <li>– Разработка технических и др. рекомендаций;</li> <li>– Оценка программы, предложенной оператором, и принятие решения по ее содержанию.</li> </ul>
<b>Реализация программ производственного контроля</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Осуществление и документирование самоконтроля;</li> <li>– Соблюдение всех процедурных требований;</li> <li>– Контроль качества и обеспечение качества;</li> <li>– Обеспечение инспекторам доступа к объекту и данным самоконтроля;</li> <li>– Соблюдение техники безопасности;</li> <li>– Поручение ведения производственного самоконтроля третьей стороне, аккредитованной государственными органами;</li> <li>– Оценка реализации программы.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Разработка подзаконных актов о контроле качества/обеспечении качества по всей цепи получения данных;</li> <li>– Разработка технических и других рекомендаций;</li> <li>– Проверка того, надежны ли программы и соответствуют ли они требованиям о качестве;</li> <li>– Анализ измерений, проведенных операторами</li> <li>– Перепроверка данных самоконтроля;</li> <li>– Поручение аудиторской проверки программы третьей стороне;</li> </ul>

Оператор	Полномочный орган
<b>Анализ результатов и представление отчетности по ним</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Оценка результатов, в том числе статистический анализ;</li> <li>– Оценка соблюдения требований путем сопоставления результатов самоконтроля с нормативными требованиями;</li> <li>– Сообщение (некоторых) результатов на постоянной основе и/или через регулярные промежутки времени;</li> <li>– Сообщение о несоблюдении требований;</li> <li>– Объяснение результатов государственному органу и общественности;</li> <li>– Принятие мер по улучшению ситуации.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Рассмотрение результатов мониторинга;</li> <li>– Выявление случаев несоблюдения требований;</li> <li>– Резюмирование результатов;</li> <li>– Принятие принудительных действий;</li> <li>– Придание гласности результатам и выводам.</li> </ul>

*Источник:* на основе «Оптимальная практика мониторинга соблюдения требований» (“Best Practice in Compliance Monitoring”), стр. 11. IMPEL (2001)

### 3.5.6. Методы проведения измерений

Производственный самоконтроль должен основываться на признанных и утвержденных методах, которые в целом обозначаются термином «стандартные» методы, там, где они имеются. Справочные методы устанавливаются Европейским комитетом по стандартизации (CEN), Международной организацией по стандартизации (ISO) и национальными организациями по стандартизации в разных странах. Двумя ключевыми вопросами, связанными со стандартными методами, являются следующие: (1) кто выбирает, предлагает или определяет стандартный метод, используемый в данной ситуации; (2) как делается вывод о том, что этот вывод приемлем.

С целью использования в программе слежения за соблюдением требований стандартные методы могут выбираться, предлагаться или определяться:

- правомочным органом – это типичная стандартная процедура,
- оператором – такое предложение, тем не менее, требует утверждения правомочным органом,
- экспертом – как правило, это независимый консультант, который может сделать предложение от имени оператора; такое предложение, тем не менее, требует утверждения органом.

Принимая решение о том, утверждать ли использование какого-либо метода, правомочный орган отвечает в целом за то, чтобы решить, приемлем ли метод, исходя из следующих соображений:

#### Гарантия качества

Для гарантии качества производственного самоконтроля следует соблюдать несколько условий:

- применение стандартных методов апробирования, отбора проб и анализа;
- использование сертифицированных инструментов и персонала;
- использование аккредитованных лабораторий;
- проверка систем производственного самоконтроля;
- проведение время от времени независимого внешнего аудита.

- Соответствие цели – соответствует ли метод первоначальной причине ведения мониторинга, которая демонстрируется, например, предельными уровнями и критериями деятельности установки;
- Установленные законом требования;
- Оборудование и экспертный потенциал – соответствует ли оборудование и экспертный потенциал, которые имеются для осуществления мониторинга, предлагаемому методу, например, техническое оборудование, опыт персонала.

Выбор метода проведения измерений может ограничиваться и/или обосновываться, если он определяется в законодательстве или рекомендуется в опубликованном техническом справочнике.

### 3.5.7 Продолжительность производственного самоконтроля

Общая продолжительность программы производственного самоконтроля зачастую увязывается со сроком существования производственного процесса, особенно когда длительность вредного воздействия коротка по сравнению с протяженностью процесса. Однако иногда мониторинг необходимо начинать до начала эксплуатации предприятия (например, с тем, чтобы установить фоновые концентрации загрязняющих веществ в окружающей среде). Так же иногда мониторинг необходимо продолжать по выводу из эксплуатации производственных мощностей, если его вредное воздействие производства является более длительным (например, мониторинг грунтовых вод после закрытия складов горючего, полигонов для отходов или атомных установок).

### 3.5.8 Периодичность производственного самоконтроля

Периодичность производственного самоконтроля обозначает промежуток времени между отдельными измерениями или группами измерений, которые проводятся в отношении производственного процесса или принимающего компонента окружающей среды. Он может весьма варьироваться в разных ситуациях (например, от взятия одной пробы в год до проведения измерений в режиме реального времени 24 часа в сутки). По частоте мониторинг можно разделить на две основных категории: непрерывный и прерывистый.



**Таблица 3-10. Резюме частоты отбора проб контрольными органами и производственного самоконтроля установок, имеющих комплексные разрешения (крупные промышленные предприятия), в Соединенном Королевстве<sup>44</sup> в отношении воздуха, воды и отходов**

Мероприятие	Отбор проб контрольным органом			Производственный самоконтроль		
	Частота в год			Частота в год		
	Мин.	Макс.	Как правило	Мин.	Макс.	Как правило
<b>Мониторинг воздуха</b>						
Организованные источники (дымовые трубы)	0	3	1	1	12 <sup>g</sup>	4 <sup>g</sup>
Неулавливаемые выбросы	0	1	1 <sup>a</sup>	0	1	<1
<b>Мониторинг воды<sup>b</sup></b>						
Техническая вода			Отсутств.			Отсутств.
Сточные воды	1	24 <sup>c</sup>	12	СИ 12 Ш/А и У 1	СИ 365 Ш/А и У 12	СИ 52 Ш/А и У 4
Поверхностный сток	1	12		СИ 12 Ш/А и У 1	СИ 365 Ш/А и У 12	СИ 52 Ш/А и У 4
<b>Мониторинг отходов<sup>d</sup></b>						
Утилизация на объекте <sup>e</sup>	0	12	1	0	365	Ш/А и У Да 12 СИ – как правило, не требуется
Утилизация за пределами объекта	0	12	1	0	365	Ш/А и У 12 СИ – как правило, не требуется

Примечания: А и У – Англия и Уэльс; СИ – Северная Ирландия; Ш – Шотландия

- a Визуальная оценка.
- b Регулятивный отбор проб для выдачи разрешений на водопользование осуществляется от 4 до 52 раз в году, как правило – 12 раз. Производственный самоконтроль, обычно, не требуется в этой системе, но был введен на городских очистных сооружениях сточных вод и в дальнейшем может быть распространен на другие отрасли.
- c Максимум 12 проб в год в СИ.
- d В соответствии с Режимом лицензирования регулирования отходов, частота мониторинга на пунктах сбора отходов отражает риск, создаваемый для окружающей среды, и составляет в среднем 18 раз в год. Частота является, вероятно, более высокой для пунктов, подпадающих под режим КПКЗ, и может достигать до двух раз в неделю. Кроме того, обязательным является производственный самоконтроль.
- e Частота весьма зависит от типа производственного процесса.

Источник: Report on Project on Environmental Enforcement Practices (PEEP) in the United Kingdom, IMPEL (2001)

<sup>44</sup> В тех случаях, когда разрешения выдаются по одному компоненту окружающей среды (например, разрешения на водопользование) и производственный самоконтроль, как правило, отсутствует, частота отбора проб контрольными органами выше. Плохие ретроспективные показатели соблюдения требований оператором могут привести к повышению этой частоты.

### ***Непрерывный мониторинг***

Непрерывный мониторинг включает сплошную серию измерений, которые дают данные с высокой разрешающей способностью (например, показания инструментов быстрого реагирования). Данные зачастую доступны в режиме реального времени (например, как инструментальное считывание данных или электронные дисплеи) и, таким образом, пригодны в целях краткосрочного контроля над процессом. Кроме того, непрерывный мониторинг является источником данных, более достоверных статистически.

Методы непрерывного мониторинга могут быть относительно дорогостоящими по сравнению с прерывистым мониторингом, а точность анализаторов производственного процесса, работающих в режиме реального времени, может быть ниже точности периодических лабораторных анализов. Эти методы могут быть менее необходимыми для весьма стабильных процессов. Кроме того, непрерывный мониторинг может быть невозможен в отношении некоторых загрязнителей/в некоторых ситуациях, так как соответствующие инструменты для осуществления непрерывного мониторинга еще не были разработаны или предельные уровни обнаружения слишком высоки для измерений без предварительного накопления проб (то есть, когда пробы должны накапливаться в течение какого-то периода, чтобы быть обнаружимыми).

### ***Прерывистый мониторинг***

Прерывистый мониторинг можно разделить на четыре подкласса:

- I. **Периодический прерывистый мониторинг:** Он представляет собой проведение измерений с регулярными интервалами с целью охвата определенной части протяженности производственного процесса. Он может включать проведение единичных замеров с одинаковыми перерывами, анализ проб, накопленных в течение одинаковых периодов времени, или инструментальных данных, полученных с регулярными перерывами в ходе производственного процесса. Периоды мониторинга следует указать заранее (например, в разрешении или законодательстве) и сделать их репрезентативными для всего процесса;
- II. **Целевой прерывистый мониторинг:** Он представляет собой проведение измерений в ответ на особые события, которые можно предвидеть, но нельзя точно запланировать (например, условия пуска и закрытия предприятия, плохие и хорошие условия эксплуатации). Мониторинг осуществляется с неодинаковыми перерывами. Он является «систематическим», поскольку события, которые подлежат измерению, предвидеть можно, а момент их наступления – нельзя;
- III. **Внеплановый прерывистый мониторинг:** Он представляет собой проведение измерений как реакцию на особые события, например, превышение предельно допустимых выбросов (сбросов), которые невозможно предвидеть. Поэтому работа проводится скорее на специальной основе, чем предусматривается заблаговременно, и с неодинаковыми перерывами. В силу характера такого мониторинга невозможно заранее указать методы проведения измерений;
- IV. **Прерывистый мониторинг-кампания:** Он представляет собой проведение измерений в ответ на необходимость или заинтересованность в получении более существенных сведений, чем те, которые обычно дает систематический текущий мониторинг. К числу событий, которые могут положить начало кампаниям, относится получение сведений об эпидемиологическом воздействии и подача заявок на получение разрешений (лицензий) на новые производственные процессы, для оценки которых необходим базисный мониторинг. Мониторинг-кампания обычно предусматривает прове-

дение относительно детальных, обширных и дорогостоящих измерений, поэтому их проведение на постоянной основе неоправданно. Например, отбор проб диоксинов в почве вокруг сжигательных установок; детальное исследование запаха летучих органических соединений и проведение других исследований; проведение исследований для проверки более традиционных измерений и оценки неопределенностей; экотоксикологические исследования и фундаментальные научные исследования.

### 3.5.9 Подходы, дополняющие или замещающие прямое измерение выбросов

Хотя точное количественное определение выбрасываемых соединений у источника является более прямым методом, проведение экспериментальных измерений может быть нецелесообразным, когда это связано с весьма высокими затратами. Поэтому, помимо экспериментального измерения выбросов, можно использовать несколько других подходов к мониторингу: косвенные параметры, расчеты и факторы (коэффициенты) выбросов. В Таблице 3-11 представляются основные характерные особенности этих методов, в частности их определение, преимущества и недостатки, равно как и примеры их возможного применения.

**Таблица 3-11. Общая характеристика косвенных методов контроля за выбросами**

Метод мониторинга	Определение	Преимущества	Недостатки	Примеры
<b>Косвенные (замещающие) параметры</b>	Измеряемые или рассчитываемые количества, которые можно тесно увязать, прямо или косвенно, со значениями, полученными путем экспериментального измерения загрязнителей.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Более высокая экономическая эффективность;</li> <li>– Пониженная сложность;</li> <li>– Больше данных.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Необходимость калибровки относительно прямых измерений;</li> <li>– Могут быть действительны только в отношении части всего диапазона выбросов;</li> <li>– Недействительны в юридических целях.</li> </ul>	Печи: расчет содержания SO <sub>2</sub> .
<b>Расчетные методы</b>	Оценки на основе теоретических и сложных уравнений или моделей, в которых используются физические/химические свойства вещества (например, давление пара) и математические отношения (например, закон идеального газа).	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Обычно дают достаточно точную оценку, если в основе модели лежат обоснованные допущения.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Требуют подтверждения;</li> <li>– Сфера охвата должна соответствовать исследуемой ситуации;</li> <li>– Требуются данные, которые достоверны и отражают условия объекта;</li> <li>– Требуют больше времени и сложнее, чем применение факторов выбросов.</li> </ul>	Прогноз выбросов SO <sub>2</sub> , металлов и других выбросов, если имеется расход массы топлива.

Метод мониторинга	Определение	Преимущества	Недостатки	Примеры
<b>Факторы (коэффициенты) выбросов</b>	Величины, которые можно умножить на показатель деятельности или данные о производительности объекта (например, объем производства, потребление воды и т.д.).	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Факторы выбросов по большей части широко доступны (например, АОС 42, CORINA-IR, UNICE, ОЭСР)</li> <li>– Могут быть разработаны для конкретного процесса в целях оценки выбросов, когда у предприятия несколько площадок с аналогичными процессами.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Требуются точные данные о деятельности, (которые могут быть сфальсифицированы, когда предприятия стараются скрыть свои показатели во избежание налоговых обязательств);</li> <li>– Необходимость рассмотрения и предварительного утверждения властями;</li> <li>– Не применимы ко всем загрязнителям;</li> <li>– Не применимы ко всем производственным процессам.</li> </ul>	Выбросы некоторых органических веществ в текстильной и целлюлозно-бумажной промышленности.

Источник: Европейское бюро КПКЗ (2003 г.)

### 3.5.10 Представление отчетности по производственному самоконтролю

Представление отчетности по результатам производственного самоконтроля включает эффективное резюмирование и представление данных, сопутствующей информации и выводов в отношении соблюдения требований. В основе надлежащей практики лежат следующие соображения:

- Требования к отчетам и их аудитория;
- Обязанность составления отчетов;
- Категории отчетов;
- Сфера охвата отчетов;
- Предписанная или надлежащая практика представления отчетности;
- Протоколы передачи данных;
- Юридические последствия непредставления отчетности;
- Соображения качества.

Требования производственного самоконтроля не всегда безоговорочно возлагают функцию представления отчетности на предприятия. Получаемые данные могут храниться на предприятии для проверки по требованию инспектора.

В соответствии с требованиями производственного самоконтроля, предприятия должны представлять получаемые данные регулирующему ведомству. В зависимости от особенностей загрязнителей, принимающего компонента окружающей среды и ретроспективных показателей соблюдения требований предприятия, закон может требовать представления отчетности:

- Периодически (ежемесячно, ежеквартально, ежегодно);
- Непрерывно посредством автоматических систем и электронных средств связи;
- В случае инцидентов и аварий или несоблюдения требований в целом.

Эффективность представления отчетности предприятиями как инструмента обеспечения соблюдения требований снижается, когда возможности инспекции по анализу данных производственного самоконтроля ограничены. Это может даже привести к пренебрежению требованиями, если предприятия осознают, что представляемые ими данные не используются в принятии решений и не вызывают соответствующей реакции, тогда как затраты на производственный самоконтроль и административная нагрузка представления отчетности предприятиями высоки.

### **3.5.11 Ситуационное исследование: требования ЕС о производственном самоконтроле для крупных сжигательных установок**

Директивой 2001/80/ЕС устанавливаются предельно допустимые выбросы в атмосферу от крупных установок, предназначенных для сжигания. Составителю разрешения следует использовать данные требования в качестве основы для процесса выдачи разрешений. Директива, кроме того, имеет определенные требования по организации самоконтроля, которым компетентные органы обязаны следовать.

Статья 12 Директивы предусматривает, что государства-члены ЕС обязаны обеспечить соблюдение требований по выбросам от крупных сжигательных установок, и мониторинг выбросов. Полномочные органы могут требовать того, чтобы мониторинг выбросов осуществлялся за счет оператора, в дополнение к соблюдению всех других требований Директивы.

Согласно Статье 13, государства-члены должны принимать соответствующие меры по обеспечению того, чтобы оператор в разумные сроки информировал правомочные органы о результатах непрерывных измерений и проверке измерительного оборудования.

В случае непрерывного мониторинга считается, что предельно допустимые выбросы соблюдаются, если оценка результатов указывает на то, что в рабочее время в течение календарного года ни одно из календарных среднемесячных значений не превышает предельно допустимых выбросов (Статья 14 Директивы). Более конкретно это означает: для оксида серы - 97% всех средних значений за период в 48 часов не превышают 110% от предельно допустимых значений, а для оксидов азота - 97% всех средних значений за период в 48 часов не превышают 110% от предельно допустимых значений. Периоды пуска и остановки установки не учитываются. Уровень десульфуризации считается достигнутым, если анализ показывает, что усредненные месячные значения соответствуют требованиям Директивы.

Правомочные органы требуют непрерывного измерения концентраций  $\text{SO}_2$ , окислов азота и пыли из отходящих газов на каждой установке, предназначенной для сжигания, с проектной тепловой мощностью 100 МВт и более. В виде исключения непрерывные измерения могут не требоваться в следующих случаях:

- Установки, предназначенные для сжигания, срок полезной службы которых составляет менее 10 000 часов эксплуатации;
- $\text{SO}_2$  и пыль из котлов, работающих на природном газе, или из газовых турбин на природном газе;
- $\text{SO}_2$  из газовых турбин или котлов, работающих на нефти с известным содержанием серы в случае отсутствия оборудования для обессеривания;
- $\text{SO}_2$  из котлов, работающих на биомассе, если оператор может доказать, что выбросы  $\text{SO}_2$  ни при каких обстоятельствах не превысят предписанных предельно допустимых выбросов.

В случаях, когда непрерывные измерения не требуются, как минимум каждые полгода требуется проводить прерывистые измерения. Альтернативные методы мониторинга за выбросами должны проверяться и утверждаться полномочными органами. Такие методы должны следовать стандартам Европейского комитета по стандартизации (CEN). Если таковые отсутствуют, должны применяться руководящие документы Международной организации по стандартизации, или национальные и другие международные стандарты, которые обеспечат требуемую научную обоснованность и достоверность данных.

Должен осуществляться регулярный мониторинг содержания серы в топливе, используемом в установках, предназначенных для сжигания. Непрерывные измерения должны включать соответствующие параметры технологического процесса: содержание кислорода, температуру, давление и содержание водяного пара.

## ГЛАВА 3.6

### МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ И ИСПРАВЛЕНИЕ ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ

#### 3.6.1 Основа для правоприменения

Несмотря на все превентивные меры, окружающей среде наносится вред – иногда в результате умышленного или халатного поведения, иногда случайно. Для сдерживания противоправного поведения и устранения нарушений, которые имеют место, законом должны определяться действенные правоприменительные меры. Кроме того, правовые системы должны указывать, кто несет ответственность за причиненный вред. Правоприменение направлено не только на устранение нарушений, оно также создает атмосферу, в которой субъекты регулирования стимулируются к соблюдению требований, поскольку государство продемонстрировало готовность к действиям при обнаружении фактов их несоблюдения.

В отношении основы для правоприменения важно отметить несколько моментов:

- Стратегия правоприменения включает как восстанавливающие, так и карательные инструменты, и лучше начинать с восстанавливающего правосудия;
- Для доверия к стратегии и, следовательно, для ее успеха абсолютно необходимо, чтобы регулирующие органы были готовы применять более жесткие санкции в тех случаях, когда мягкие восстанавливающие действия не дают результатов;
- Взыскания на вершине так называемой пирамиды правоприменения должны быть достаточно серьезными и действенными, с тем чтобы они действительно служили сдерживающим средством и правонарушителя возможности продолжать противоправные действия.

#### Цели правоприменения

Механизмы правоприменения могут быть предназначены для выполнения одной или нескольких функций:

- Возвращение нарушителей к соблюдению требований;
- Наказание и сдерживание нарушителей и, таким образом, профилактика нарушений;
- Устранение экономической выгоды от несоблюдения требований, и, таким образом, поддержание справедливой конкуренции;
- Требование принять конкретные меры по проведению анализов, мониторинга или по предоставлению информации;
- Возмещение экологического ущерба;
- Преодоление внутренних проблем управления компаний.

Правоприменение, осуществляемое органами власти, является лишь одним из возможных средств реагирования на несоблюдение природоохранных требований. В некоторых странах закон наделяет частных лиц и группы граждан правом осуществлять правоприменительные действия против нарушителей. Страховые компании и финансовые учреждения могут требовать от предприятий соблюдения природоохранных требований как условия для того, чтобы иметь право на страхование или получение займа.

Действенным методом обеспечения соблюдения требований в странах, где принято резко осуждать несоблюдение природоохранных требований, являются социальные нормы поведения. Общественность может объявить бойкот определенным товарам, если люди полагают, что их изготовитель наносит вред окружающей среде.



Лица, формирующие экологическую политику и законодательство, могут улучшить эффективность воздействия со стороны власти, если будут учитывать эти дополнительные силы при разработке государственных программ контроля и правоприменения. Например, инспекции могут выиграть от тесной работы в области правоприменения с неправительственными группами.

### 3.6.2 Механизмы реагирования

Системы контроля и правоприменения, как правило, наиболее эффективны при наличии у них разнообразных полномочий и механизмов реагирования, предусмотренных в природоохранных и других законах. В странах ОЭСР, механизмы реагирования обычно подразделяются на неофициальные и официальные.

#### *Неофициальные механизмы*

Неофициальные меры реагирования могут включать телефонные звонки, посещения объектов, письма с предупреждением и уведомлением о нарушениях. Неофициальные меры реагирования предполагают уведомление руководителя предприятия о том, какие нарушения были выявлены, что нужно сделать для их устранения и к какому сроку. Цель неофициальных мер состоит в том, чтобы вернуть нарушителя к соблюдению требований или инициировать официальный юридический процесс. Сами по себе неофициальные меры реагирования не являются наказанием и не могут иметь силу правовой санкции, но они могут привести к более резким ответным мерам, если их проигнорируют.

**Таблица 3-12. Резюме неофициальных мер реагирования на некоторые ситуации в Великобритании**

Ситуация	Типичная мера	Условия принятия более жестких мер
Несоответствие разрешению	Письмо с предупреждением	Несоответствие условиям является серьезным или систематическим
Факт загрязнения	Телефонный звонок, за которым следует посещение объекта <sup>1</sup>	В зависимости от реакции общественности или причиненного ущерба
Жалоба	Телефонный звонок и, при подтверждении обоснованности жалобы, посещение объекта <sup>2</sup>	Если оператор не принял мер в связи с жалобой, то осуществляется правоприменительное действие
Техническое обслуживание	Письмо с требованием о внесении усовершенствований	Если оператор не устранил какие-либо проблемы, то осуществляется правоприменительное действие
Пуск оборудования	Телефонный звонок	Если процесс пуска оборудования был весьма затяжным, то осуществляется правоприменительное действие
Изменение в сырье	Письмо	Если срок не соответствовал требованиям

*Примечания:* 1 В Северной Ирландии мерой реагирования является расследование, ведущее к правоприменительному действию, при его обоснованности, и, если инцидент был значительными или серьезным, к преследованию в судебном порядке.

2 В Северной Ирландии уровень правоприменительного действия зависит от серьезности события, которое дает повод для жалобы, обстоятельств и т.д.

*Источник:* Report of the Project on Environmental Enforcement Practices (PEEP) in the United Kingdom, IMPEL (2001)

Данный подход эффективен, когда меры, необходимые для устранения нарушений, просты и не требуют много времени, а нарушение не является надвигающейся опасностью для здоровья человека или окружающей среды. Более того, оптимально применять его к компаниям с безупречной историей соблюдения требований, которые, вероятно, выполнят неофициальное уведомление. Мера реагирования такого рода требует проведения последующей проверки по истечении указанного периода, с тем, чтобы гарантировать устранение нарушения.

### **Официальные механизмы правоприменения**

Официальные механизмы правоприменения подкреплены правовой санкцией и сопровождаются процедурными требованиями, защищающими права гражданина (участника производства по определенному делу). Официальные механизмы бывают либо гражданскими, либо уголовными. Гражданские меры могут приниматься либо в **административном** (т.е. применяться непосредственно правоприменительным ведомством), либо в судебном порядке (т.е. применяться судом или иным судебным органом). Гражданские средства судебной защиты являются компенсационными (а также карательными, если профилактика нарушений должна быть максимизирована), что обычно выражается наложением

#### **Официальные меры реагирования на несоблюдение требований:**

- Изменение условий, заложенных в разрешении (-ях), и приостановка действия разрешения (-ий) или их аннулирование;
- Финансовые санкции (штрафы), административные или судебные, накапливающиеся в течение всего срока действия незаконной ситуации;
- Наложение ареста на имущество, закрытие предприятия или обязательные коррективные меры, что может требоваться административным или судебным приказом (и осуществляться принудительно, когда власти применяют средство судебной защиты за счет правонарушителя);
- Уголовное наказание, в том числе тюремное заключение.

денежных санкций, и предписанием прекратить противоправную деятельность, а также исправить ущерб в определенные сроки. Полномочия на использование официальных механизмов правоприменения должны быть предусмотрены законодательством. Нарушение природоохранного требования, даже без причинения, как следствие, измеримого вреда, может вести к применению санкций или других ответных мер, также как превышение ограничения скорости может вести к составлению акта об автотранспортном нарушении и наложению штрафа, даже если не имеет место авария. За исключением тех случаев, когда политикой правоприменения дозволено освобождение от наказания при совершении объектами регулирования первого нарушения в определенных обстоятельствах, взыскания должны предусматриваться законом и налагаться в каждом случае.

К числу административных процедур относятся предписания (гражданские административные ордера), штрафы и отказ в выдаче разрешений, приостановка их действия, отзыв или изменение разрешений. Гражданские административные ордера представляют собой юридические предписания, обеспечиваемые правовой санкцией, которые издаются непосредственно сотрудниками контрольно-надзорного органа. Они содержат определение нарушения, доказательства нарушения, а также требование к получателю ордера принять меры по устранению нарушения в указанные сроки. Если получатель ордера нарушит его, могут быть приняты дальнейшие юридические меры, посредством издания новых предписаний или обращения к судебной системе для того, чтобы она заставила нарушителя выполнить предписание. Отличием административной меры реагирования от судебной, которая определяется ниже, является то, что правовой иск рассматривается административной системой внутри организации, отвечающей за контроль и надзор. Если административным мерам не подчиняются, необходимо обращаться к судебной системе.

**Гражданские судебные меры правоприменения** – это официальные иски, возбуждаемые в суде. В некоторых странах для осуществления природоохранных законов используются исключительно гражданские судебные иски. В других странах приняты как административные, так и судебные механизмы исполнения гражданских правоприменительных полномочий. Там, где имеется административный механизм правоприменения, он обычно является предпочтительным в качестве первой реакции (за некоторыми исключениями), поскольку судебные иски обходятся гораздо дороже, требуют больше времени сотрудников и могут тянуться несколько лет. Однако судебное реагирование имеет ряд преимуществ. Оно часто воспринимается как более значимое и поэтому имеет большую силу для сдерживания потенциальных нарушений и создания правовых прецедентов. Кроме того, суды часто являются единственными органами, наделенными властью требовать принятия мер по уменьшению непосредственных угроз здоровью населения или окружающей среде. Таким образом, судебное правоприменение может быть крайне необходимым в крайних ситуациях. Суды также играют важную роль в исполнении административных предписаний, которые были нарушены, и в принятии окончательных решений в отношении обжалованных предписаний.

**Уголовные судебные меры реагирования** обычно считаются уместными, когда физическое лицо или предприятие сознательно или злонамеренно нарушило закон (умысел) или как-либо иначе совершило нарушение, за которое общество признало необходимым наложить самые серьезные из предусмотренных законом правовых санкций. Хотя уголовные меры реагирования могут быть наиболее трудным видом правоприменения для инспекции, они в то же время могут давать наибольший сдерживающий эффект, так как непосредственно затрагивают жизнь тех, кто подвергся судебному преследованию, и несут с собой социальное клеймо, имеющее немаловажное значение.

Уголовные дела требуют интенсивного расследования и доведения до конца. Они требуют более высокой степени доказанности; например, в Соединенных Штатах данная более высокая степень доказанности выражается как доказанность при отсутствии обоснованного в ней сомнения (намного превышает вероятность, но ниже абсолютной или научной уверенности). Уголовные дела могут требовать доказательства дополнительных фактов или элементов, например, доказательства умысла. Для ведения уголовных дел могут понадобиться специально подготовленные следователи по уголовным делам. Возможности использовать уголовные меры для правоприменения в делах, связанных с охраной окружающей среды, зависят от правовой системы в данной стране и от того, предусмотрены ли соответствующие полномочия в экологическом или ином законодательстве.

### ***Понятие восстанавливающего правосудия***<sup>45</sup>

Понятие восстанавливающего правосудия подразумевает, что, «когда организации не соблюдают требования в первый раз, делается попытка восстановить соблюдение требований при помощи нормативного подхода, ориентированного на соблюдение требований, без немедленного перехода к прямому использованию наказания. [В случае нарушения законодательства корпорациями] цель восстанавливающего правосудия – вернуть предприятия в то состояние, в котором они располагают потенциалом и готовы соблюдать требования. Поэтому оно является

<sup>45</sup> Восстанавливающее правосудие – это термин, стоящий на стыке права и социологии и используемый в основном в США, Канаде и Австралии. Он обозначает объединение жертв, правонарушителей, семей, представителей сообщества, законодателей и других добровольным процессом, который может помочь как жертвам, так и правонарушителям. Успешный процесс в большой мере способствует профилактике нарушений, делая менее вероятными повторные правонарушения.

важным инструментом реагирования регулирующих органов на несоблюдение требований»<sup>46</sup>. Имеются веские доказательства того, что восстанавливающее правосудие эффективно в случае нарушения законодательства корпорациями.

В сфере охраны окружающей среды для применения восстанавливающего правосудия имеется несколько возможностей. Например, регулирующий природоохранный орган может стимулировать дополнительное соблюдение требований путем сокращения взысканий, которые он взимал с корпорации, в обмен на согласие фирмы принять дополнительные меры по охране окружающей среды. Так же, Агентство охраны окружающей среды США отказывается от (карательных) штрафов, налагаемых в гражданском порядке и определяемых серьезностью правонарушения, и не рекомендует судебное преследование той компании, которая добровольно сообщает о своих природоохранных правонарушениях и исправляет нарушения, обнаруженные в ходе аудита, инициированного самой компанией.

### *Соглашения о планах природоохранных мероприятий*<sup>47</sup>

Как еще один пример восстанавливающего правосудия, конструктивный диалог с природопользователями о плане природоохранных мероприятий дает возможность найти решение, удовлетворяющее все стороны, и обеспечивающее приверженность компаний соблюдению требований. Следует оговориться что, как правило, компании вынуждены идти на диалог из-за косвенной или прямой угрозы принятия правоприменительных мер. В результате диалога между компаниями и властями могут установиться прозрачные отношения сотрудничества. Конструктивное отношение улучшит имидж регулирующих органов, так как компании будут признательны им за то, что принимаются во внимание те сложности, с которыми они сталкиваются при соблюдении требований. Более того, достигнутые соглашения о планах природоохранных мероприятий снизят нагрузку проверок данных компаний органами, так как их проверка будет сводиться к отслеживанию реализации плана.

Важно отметить, что соблюдение законодательства не может быть предметом соглашения – природопользователь обязан соблюдать законодательство. Диалог может вестись только в отношении тех мер, которые примет природопользователь, чтобы вернуться в состояние соответствия нормам законодательства и предотвратить повторное нарушение.

Соглашения о планах мероприятий дают возможность субъектам регулирования и контрольно-надзорному органу прийти к общей точке зрения, например, об обязательстве природопользователя создать более совершенные механизмы мониторинга, усовершенствовать меры предотвращения и контроля загрязнения или внести изменения в производственный процесс для сокращения вероятности дальнейших правонарушений. Кроме того, в планах может указываться тип мер по устранению нарушений, которые примет предприятие для устранения ущерба, причиненного окружающей среде правонарушением, или восстановительные работы, которое оно предложит. Соглашениями может устанавливаться срок для принятия внедрения мероприятий, требование о представлении регулирующему органу отчетов о проделанной работе и перечень конкретных последствий, которые наступят в случае несоблюдения объектом регулирования условий соглашения. Хотя эмпирические данные о воздействии такого рода планов на уровень соблюдения требований отсутствуют, качественная оценка указывает на то,

---

<sup>46</sup> J. Braithwaite, "Responsive Business Regulatory Institutions" in Cody, C. & Sampford, C. (eds), *Business, Ethics and Law*, Federation Press, 1993.

<sup>47</sup> Они отличаются от добровольных соглашений, которые выходят за рамки регулятивного соблюдения требований.

что эти планы могут оказывать значительное воздействие на снижение затрат на соблюдение требований, при условии их осмотрительного использования.

В процессе ведения переговоров о наборе мероприятий следует участвовать всем заинтересованным сторонам, в том числе местному населению и/или представительным неправительственным организациям. Соглашение должно быть оформлено официальным документом, который может называться по-разному, в зависимости от традиций каждой страны и процесса его оформления. Важно, чтобы везде соглашением устанавливались точные обязательства, графики и взыскания за несоблюдение требований, для оказания постоянного давления в целях соблюдения требований.

К примеру, Федеральное правительство Канады, в соответствии с принципами восстанавливающего правосудия, внесло поправки в закон «Об охране окружающей среды» Канады, с тем, чтобы соглашения стали частью комплексного подхода к соблюдению требований и правоприменению. Данный инструмент «представляет собой взаимоприемлемое соглашение между субъектом регулирования и регулирующим органом о повышении соблюдения требований и сокращении необходимости судебного преследования или судебного запрета. Соглашение должно достигаться после того, как обнаружено нарушение закона объектом регулирования. Вместо судебного преследования или применения повторной меры правоприменения регулирующий орган ведет переговоры с объектом регулирования для определения тех мер, которые примет объект регулирования для предотвращения повторного нарушения. Исходной точкой соглашения является устранение нарушения субъектом регулирования».

### ***Юридическая ответственность за причинение ущерба окружающей среде<sup>48</sup>***

Нормы юридической ответственности (ответственности за ущерб) выполняют двоякую роль в экологическом управлении. Во-первых, в случае аварийного выброса опасных загрязняющих веществ в атмосферу, воду или почву эти нормы определяют ответственность предприятия-загрязнителя в отношении компенсации жертвам нанесенного им ущерба (оценка ущерба, нанесенного третьим сторонам), устранения последствий такого загрязнения, а также выплаты компенсации государству как хранителю окружающей среды (оценка ущерба, нанесенного природным ресурсам). Во-вторых, правила ответственности могут стимулировать предприятия к инвестированию средств в сокращение и предотвращение загрязнения, даже если это не требуется по закону. В этом качестве ответственность за ущерб играет роль стимула к соблюдению природоохранных требований.

Однако решение государства использовать только режим, основанный на юридической ответственности, означает всегда ждать причинения ущерба. Современная практика регулирования нацелена на предотвращение причинения ущерба окружающей среде, и предполагает, что необходимость требовать возмещения ущерба, причиненного окружающей среде, на основе юридической ответственности должна использоваться только в качестве дополнения в тех случаях, когда меры регулирования не смогли предотвратить ущерб.

<sup>48</sup> В отношении экологической ответственности в регионе ВЕКЦА см. издание СРГ ПДООС/ОЭСР «Разработка эффективных пакетов инструментов экологической политики в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии – опыт и направления реформы» (“Developing Effective Packages of Environmental Policy Instruments in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia: Experience and Directions for Reform” (2003)).



### **Ужесточение санкций и пирамида правоприменения**

Эффективным способом достижения оптимального сочетания убеждения и принуждения, соблюдения требований и профилактики нарушений является внедрение нормативной пирамиды правоприменения. В рамках данного подхода регулирующие органы начинают с основания пирамиды, делая допущение о том, что предприятие готово соблюдать требования добровольно. Тем не менее, они также предусматривают невыполнение данного допущения и готовы подниматься вверх по пирамиде правоприменения, ужесточая санкции.

Например, пирамида правоприменения может начинаться с дачи рекомендаций и официальных указаний, за которыми следует выдача административных извещений и наложение штрафов на месте, а затем – судебное преследование со все более серьезными последствиями. Как отмечает Брейтвейт, «парадокс пирамиды заключается в том, что, в силу замечательной способности ужесточать меры реагирования до самых решительных мер, основная регулирующая сила пирамиды находится у ее основания. Чем длиннее кнут, которым располагает регулирующий орган, тем лучшие результаты он достигает мягкими мерами».

#### **Вставка 3-11. Приоритеты правоприменения: рекомендация в отношении обеспечения сбора экологических налогов в Ростовской области Российской Федерации**

На основе современной международной практики Секретариат СРГ ПДОС/ОЭСР дал рекомендации в отношении определения приоритетов при использовании инструментов правоприменения при сборе экологических налогов и платежей. В основе принципа лежит увеличение значимости элементов: деньги находятся у основания шкалы значимости (и, как правило, служат исходной точкой правоприменения), далее следует собственность, а личность находится на верхней точке шкалы. Другими словами, действия, направленные на обеспечение соблюдения требований, обычно определяются следующими приоритетами: в первую очередь взыскание денежных средств, во вторую очередь наложение ареста на имущество, в третью очередь заключение под стражу (тюремный срок) самого человека.

Данное ужесточение подразумевает увеличение серьезности правонарушения. Основная правоприменительная деятельность относится к нижней части шкалы значимости и связана с «взысканием (изъятием)» денег. Тем не менее, данные правила не являются окончательными, и зачастую инструменты правоприменения используются для одновременного изъятия денег и имущества.

**Деньги:** Поскольку в России платежи за загрязнение и природные ресурсы рассматриваются как основные экономические инструменты регулирования воздействия на окружающую среду, своевременная и регулярная выплата крупных денежных сумм объектами регулирования вызывает постоянную озабоченность. Следует подчеркнуть, что основными должниками являются более крупные предприятия государственного сектора, тогда как многие более мелкие предприятия не имеют никакой задолженности. Поэтому, хотя общая сумма задолженности остается неприемлемо высокой, контрольно-надзорные органы области могут сосредоточиться на относительно небольшом числе предприятий, не выполняющих своих обязательств. Возможными инструментами являются следующие: (1) банковское (инкассовое) поручение; (2) замораживание банковского счета; (3) реструктуризация долга; (4) банкротство.

**Собственность:** Обычно привлечение собственности используется просто как средство погашения денежного долга. Следовательно, при классическом сценарии собственность, на которую наложен арест в судебном порядке, может быть продана для возмещения денежного долга. Однако право наложить арест на собственность и право девальвировать стоимость собственности также являются мощным средством принуждения. Даже угроза применения таких прав может привести к положительным результатам. Угрозу можно использовать как инструмент для переговоров, но государственным органам власти никогда не следует прибегать к пустым угрозам. В случае невыполнения поставленного условия органы власти должны без колебаний прибегать к наложению взыскания. Для привлечения собственности можно использовать следующие инструменты принуждения: взыскание за счет транспортных средств, оборудования, сырья, зданий и т.д., временное приостановление или отзыв разрешения на загрязнение или лицензии на водопользование.

**Личность:** Последним средством является привлечение «личности» должника. За умышленное правонарушение предусматривается преследование в уголовном порядке, и обвиняемый рискует потерять свободу. Противоправное поведение, являющееся субъектом данной правовой санкции, есть нечто большее, чем просто денежный долг. Предполагается умышленное уклонение от уплаты долга и/или совершение таких действий с целью мошенничества. Применение такой отдельно взятой меры наказания привлечёт внимание субъектов регулирования. Ввиду потенциальной возможности лишения свободы данный инструмент рассматривается как наиболее суровая мера наказания. В западных странах она действует очень эффективно. Она применяется для наказания высшего звена руководителей предприятий, в результате чего некоторые такие руководители приговариваются, в среднем, к одному году тюремного заключения, а порой также и к личному штрафу.

Источник: OECD, CCNM/ENV/EAP(2002)1.

### 3.6.3 Применение денежных санкций

Денежная санкция (то есть штраф, возмещение ущерба) представляет собой наказание, применяемое к большинству обычных нарушителей. Санкция слишком малого размера, как правило, будет рассматриваться как стоимость ведения деятельности по-прежнему и не обязательно улучшит поведение по отношению к окружающей среде. Только денежная санкция крупного размера<sup>49</sup> может служить сильным стимулом к соблюдению законодательства, заставляя нарушителя платить намного больше того, что было получено в результате несоблюдения законодательства. Основные элементы денежных санкций, предназначенных для обеспечения соблюдения законодательства, показаны во Вставке 3-10.

#### Вставка 3-12. Принципы наложения денежной санкции

**(1) Возмещение «экономической выгоды, полученной незаконным путем в результате несоблюдения законодательства»** является основной целью и первым, минимальным компонентом справедливо наложенного штрафа. Возместить экономическую выгоду – значит, обязать нарушителя выплатить в качестве части штрафа сумму, вырученную в результате нечестного конкурентного преимущества, полученного незаконным путем. Обычно эта сумма рассчитывается как процент от общей стоимости оборудования для контроля и предотвращения загрязнения плюс расходы на эксплуатацию этого оборудования и его обслуживание, которые нарушитель должен был понести с того момента, когда соответствующее требование вступило в силу, а нарушитель намеренно не установил, не ввел в эксплуатацию и не обслуживал данное оборудование. Сумма также должна включать возмещение любых неуплаченных налогов или сборов, которые бы подлежали уплате за разрешенный уровень загрязнения в течение периода уклонения от соблюдения законодательства. Используя этот «возмещающий» элемент денежного штрафа, власти восстановят справедливые условия конкурентной борьбы, которые распространяются на все предприятия отрасли. Однако данный элемент не выполняет функции сдерживания.

**(2) «Карательный» элемент штрафа** выполняет функцию инструмента сдерживания. Он может быть рассчитан, принимая во внимание объем (масштаб), интенсивность и продолжительность нарушений и учитывая все отягчающие (и смягчающие) обстоятельства. Так, отягчающие обстоятельства включают многократный характер нарушений, работу предприятия без лицензии, наличие или вероятность ущерба окружающей среде или предоставление инспекции ложных сведений. Эти обстоятельства могут быть сведены в таблицу и привязаны к денежным суммам, рассчитанным с учетом суммы штрафов, установленных законодательством, создающим нарушенное требование.

Если наличествуют сильные отягчающие обстоятельства, то сумма компонентов (1) и (2) должна представлять собой существенную денежную сумму, значительно превышающую ту экономическую выгоду, которую нарушитель извлек путем несоблюдения законодательства. Только такой крупный штраф приведет к предотвращению несоблюдения законодательства виновником загрязнения вследствие понесенного им экономического ущерба. Без вероятности наложения такого крупного штрафа предприятие лишено стимулов к соблюдению законодательства до официального обнаружения нарушения.

<sup>49</sup> В Соединенном Королевстве сумма денежной санкции, налагаемой Судом короны/Верховным судом, неограниченна. Штрафы могут налагаться только в судебном порядке и не применяются напрямую ведомствами.



**(3) Учет платежеспособности нарушителя является** третьим элементом политики штрафов. Низкорентабельное предприятие может представить финансовую отчетность, согласно которой оно не в состоянии и исправить нарушения, и заплатить крупный штраф. Уплата штрафа может повлечь за собой закрытие предприятия, что означает сокращение рабочих мест. В подобных случаях по крайней мере карательная часть штрафа (2) может быть уменьшена или исключена. Конечно, инспекция потребует предоставления гарантий того, что нарушения прекратятся и нарушитель будет впредь соблюдать законодательство.

Контрольно-надзорный орган, не желающий налагать подобные штрафы и (после снижения суммы штрафа вследствие доказанной неплатежеспособности предприятия) не желающий закрывать предприятие, которое не в состоянии контролировать свои нарушения, рискует тем, что на предприятиях, не заботящихся об охране окружающей среды, все останется по-прежнему. Если подобное предприятие не может найти субсидии, ему следует предписать закрыться или запретить функционировать, пока нарушения не прекратятся. Если предположить, что выполнение требований законодательства является посильным в экономическом плане для большинства предприятий данного сектора, то место предприятия-загрязнителя, которое может функционировать, только нарушая законодательство, займет его конкурент – чистое производство. Без подобных действий пользующиеся несправедливыми конкурентными преимуществами предприятия-загрязнители вытеснят с рынка чистые предприятия, что приведет к беззаконию и экологической деградации.

Штраф, уплаченный организацией с государственной формой собственности, лишь ослабляет способность государства исправлять собственные нарушения. Государственную структуру нельзя закрыть в приказном порядке, а государственное предприятие, закрытое за выброс вредных веществ, скорее всего, останется источником загрязнения. В этом случае единственный выход состоит в том, чтобы проводить расследования и выявлять нарушителей на государственных предприятиях, чтобы органы исполнительной власти подвергали их критике, а законодательная власть выделяла им денежные средства на выполнение требований законодательства.

*Источник:* Принципы организации эффективных органов экологического контроля в Новых Независимых Государствах, ОЭСР, неопубликован (2002).

Для репутации инспекции важно документировать политику принятия решений в отношении денежных санкций, которые следует применять справедливо, исходя из обоснованных экономических факторов, которые должны быть эффективными и повсеместно восприниматься как таковые. В каждом досье должен быть полностью представлен расчет санкции на основе количественных (математических и экономических) факторов, насколько это возможно, а также качественных (субъективных) факторов. В нем должно точно обосновываться первоначальное исчисление денежной суммы, ее сокращение (или увеличение) в результате переговоров и, наконец, ее согласование – все это в рамках инструкций, регулирующих денежные расчеты. Информация о каждой выплате должна быть доступна общественности и указываться в пресс-релизах.

В некоторых странах, например, в Польше<sup>50</sup>, введена **система отсрочки взимания штрафов**. В данных системах делается допущение о том, что главная цель штрафа – стимулировать поведение, безопасное для окружающей среды, и принятие правонарушителем мер по устранению нарушения. Если правонарушитель принимает на себя обязательство реализовать в указанный срок проект для устранения причины наложенной санкции, взимание штрафа может быть временно отсрочено. В случае достижения цели в указанные сроки, штраф аннулируется, если он ниже инвестиционных затрат. Если размер штрафа выше, правонарушитель выплачивает только разницу. Таким образом, в системе отсрочки взимания штрафов санкции «преобразуются» в инвестиции.

<sup>50</sup>Panek-Gondek, K., Experience of the Inspectorate for Environmental Protection in Implementation and Enforcement of Environmental Law in Poland. <http://www.inece.org/conf/proceedings2/23-Inspectorate.pdf>

### 3.6.4 Административное принуждение

Если правонарушитель не использует предоставленную инспекцией возможность исправить несоблюдение требований законодательства, во многих странах ОЭСР инспекция уполномочена вмешаться и исправить правонарушение за счет правонарушителя. В Европейском Союзе данный подход называется «административным принуждением». Он позволяет прекратить правонарушение и обратить вспять его последствия.

Чаще всего данный подход используется, если решение о наложении санкции или официальное предписание принять восстановительные меры не имеет или не имело желаемого эффекта. Если серьезному риску подвергается гигиена окружающей среды или здоровье населения, административное принуждение используется немедленно. Кроме того, данный инструмент применяется немедленно после обнаружения правонарушения, если оказывается, что правонарушитель не располагает достаточными финансовыми средствами.

Как упоминалось, принудительные меры принимаются за счет правонарушителя. С этой целью, по возможности, правомочные органы могут запрашивать в разрешении предоставления гарантии страховой компании или банковской гарантии, с тем чтобы, в случае совершения правонарушения, которое нарушитель не исправит, инспекция могла принять меры, используя гарантированные частные фонды. При отсутствии такой договорной гарантии инспекция может подать гражданский иск о возмещении налогоплательщикам затрат, связанных с финансированием восстановительных мер. В любом случае, применяя данные меры реагирования, инспекции должны руководствоваться жесткими и прозрачными процедурами во избежание злоупотребления полномочиями и государственными финансами.

### 3.6.5 Особенности борьбы с экологическими преступлениями

Некоторые особые виды поведения человека при совершении правонарушений могут указывать на уголовное поведение. К ним относится тайное и уклончивое поведение (ложь, отрицание доступа к объекту, бегство), уничтожение доказательств (в том числе угрозы свидетелям), опасность для здоровья населения или окружающей среды и необходимость физического ареста (в случаях, когда вероятно уничтожение доказательств или побег). Даже в тех странах и экологических инспекциях, где наблюдается обусловленное культурными и естественными условиями нежелание «криминализовать» экологические правонарушения, будут случаи, когда должны использоваться полицейские полномочия на задержание и лишение свободы.

#### *Элементы, определяющие состав преступления*

В зависимости от национальной юриспруденции состав уголовного дела может характеризоваться юридическими элементами в дополнение к элементам состава административного дела. К числу данных элементов может относиться виновный умысел, отсутствие какого-либо обоснованного или правдоподобного оправдания и доказанность виновности «при отсутствии разумного в ней сомнения» или в другой степени выше той, которая требуется в неуголовных делах. Во многих или во всех других отношениях состав административного правонарушения

#### **Право возмещать затраты в Англии и Уэльсе**

«В чрезвычайных ситуациях Агентство охраны окружающей среды может самостоятельно осуществлять работы и операции для предотвращения или устранения загрязнения (...). В таких обстоятельствах Агентство возмещает свои затраты на проведение данных работ и операций за счет лица, вызвавшего или сознательно допустившего фактическое или потенциальное загрязнение.»

*Источник:* Guidance for the Enforcement and Prosecution Policy

характеризуется теми же элементами, что и состав уголовного правонарушения, например, правонарушение, которое заключается в «сбросе загрязнителя в превышение допустимых пределов (или без разрешения)» может быть либо уголовным, либо гражданским. Поэтому одним из важных вопросов является четкое разграничение халатности и умысла, поскольку зачастую от этого будет зависеть, будет ли выбрано административное или уголовное судопроизводство.

Помимо юридических элементов, определяющих состав преступления, инспекциям и полиции, возможно, полезно определить в порядке выработки своей политики дополнительные факторы для регулирования официальных мер реагирования. Возможно, данные факторы политики не будут содержаться в законодательных актах, но их можно почерпнуть из человеческого опыта определения состава преступления. Факторы могут быть отягчающими («уличающими») – те, которые имеют тенденцию демонстрировать преступность, и смягчающими – факторы, которые имеют тенденцию демонстрировать неуголовный или административный характер правонарушения. Хотя четкое количество факторов или их вес могут быть не определены, и поэтому отсутствует четкая «граница» для проведения разграничения, наличие таких отягчающих факторов помогает возлагать основную обязанность ведения расследования на полицию и принимать решение об уголовном преследовании по окончании расследования.

### ***Отягчающие факторы***

К числу отягчающих факторов (помимо необходимого «умысла») могут относиться следующие:

- Измеримое или различимое действие правонарушения на окружающую среду – фактическое причинение вреда окружающей среде, здоровью населения или людям (смерть или телесное повреждение), угроза или вероятность такого вреда;
- Вероятность причинения такого вреда, поскольку осуществляется сброс, выброс или эмиссия (воздействие на окружающую среду загрязняющего вещества в отличие от простого несоответствия «по документам», которые не являются недостоверными);
- Указанное вещество является токсичным или опасным;
- Экономическая причина (корыстные побуждения, свойственные неправомерному поведению, для получения неправомерной или чрезмерной прибыли) или действие и масштаб ущерба (например, эвакуация, закрытие коммунальных предприятий, дорогостоящее устранение загрязнения территории);
- Упорное, продолжающееся или повторное совершение правонарушения (или другое доказательство несоблюдения общественных интересов вследствие опрометчивости);
- Прошлое и отношение правонарушителя, в том числе повторные, предыдущие правонарушения и невыполнение предписаний о соблюдении законодательства;
- Наличие других обычных или традиционных средств и элементов состава уголовного поведения (например, попытки оказания влияния на государство такими средствами как представление государству поддельных документов или ложных заявлений, обман, сокрытие неправомерного поведения, препятствование ведению расследования, угрозы/вымогательство или подкуп/дача взяток свидетелям и должностным лицам);
- Связи с уголовными группировками или намерениями (например, незаконное производство наркотиков, контрабанда или терроризм);
- Сила доказательства и доказуемость преступления при отсутствии разумного в ней сомнения.

### ***Институциональные аспекты***

Для эффективной работы по экологическим преступлениям инспекции должны иметь текущие связи с полицией, владеющей специализированными навыками, необходимыми для ведения расследования по экологическим делам (и которые не перебрасываются немедленно на другие, неэкологические дела). К числу разумных возможностей относятся следующие:

- Поддержание рабочих отношений с полицией, чтобы полиция была готова и привержена борьбе с экологическими преступлениями и совместной работе с инспекторами при совершении экологических преступлений;
- Размещение кадров экологической полиции в экологической инспекции;
- Предоставление необходимых полномочий самим экологическим инспекторам, в том числе, что касается использования ими при необходимости полицейских полномочий.

Общеприняты два подхода: (а) ведение расследования и сбор доказательств экологическими инспекторами с последующим привлечением, при необходимости, сил полиции; и (б) создание рабочей группы совместно с полицией с самого начала в случае более серьезного дела.

### ***Сбор сведений в уголовном расследовании***

Экологическое законодательство не всегда является четким, и бывает трудно выявить правонарушения, которые зачастую совершаются рядом с законной деятельностью. В отличие от традиционных видов преступности, осведомители по экологическим правонарушениям обычно не имеют судимости и являются представителями предприятий и общественности. Уместная информация может поступать из нескольких источников и государственных органов.

Большинство расследований начинается со сведений, получаемых из следующих категорий источников:

- Свидетели, являющиеся третьими сторонами:
  - Местное население – данные источники зачастую представляют информацию о несоблюдении законодательства, которое можно наблюдать физически, как что-то видимое, осязаемое, слышимое или обоняемое;
  - Конкуренты, у которых есть причина подозревать несправедливое преимущество, которым пользуется очевидный нарушитель, и возмущаться этим;
  - Работники самого предприятия (бывшие или настоящие), которые оскорблены несоблюдением законодательства или раздражены по другим причинам;
- Текущие проверки и официальные досье (например, досье об результативности экологической деятельности объекта, досье с уголовными «разведывательными данными»).

В уголовном расследовании следует проводить дополнительную подготовку до сбора доказательств у свидетелей и проведения «полицейской проверки», которая не является частью установившейся практики. Подозреваемым нарушителем может быть предприятие крупного размера, являющееся источником большого объема загрязнения, нелегальное или подпольное, возможно, связанное с организованной преступностью и, вероятно, социально сильное и хорошо защищенное. Группа, ведущая уголовное расследование (в состав которой входит экологическая полиция

и инспекторы), должна планировать сбор доказательств таким образом, чтобы предотвратить причинение ненужного вреда частным лицам или имуществу. Вместе с тем, действия группы должны быть достаточными для преодоления сопротивления со стороны объектов расследования и предотвращения уничтожения доказательств до их сбора.

Вначале группе – не раскрывая факта ведения расследования – следует собрать доказательства из общественных источников и государственной собственности, у тайных осведомителей и сотрудничающих свидетелей и с согласия, если требуется проникновение на частную собственность. Самый трудный этап наступит, когда доказательства должны быть собраны путем проникновения на частную собственность без согласия лиц, располагающих доказательствами. Они могут быть участниками экологического преступления, и они могут возражать против проверки и сопротивляться ее проведению. В соответствии с национальным законодательством группа, проводящая проверку, должна предварительно получить юридическое разрешение и все одобрения для конкретного дела, необходимые для проникновения без согласия, с тем, чтобы в случае необходимости преодолеть сопротивление с минимальным применением силы и собрать соответствующие доказательства до того, как они будут уничтожены или по какой-либо причине исчезнут. Помимо правил физического проникновения полиции на частную собственность могут иметься специальные правила доступа полиции к финансовой и другой отчетности, которой располагают третьи лица, почтовой корреспонденции, телефону и другим средствам связи.

После выполнения всех юридических требований группа, проводящая проверку, должна спланировать и отрететировать проникновение без согласия, обыск и изъятие доказательств преступления. Надлежащая процедура включает следующие этапы:

- (1) При входе – объявление и определение группы осмотра, ее полномочий, и ожидание в течение нескольких мгновений для открытия доступа;
- (2) При необходимости силовое проникновение полиции и арест всех тех, кто оказывает сопротивление или пытается бежать;
- (3) Опрос присутствующих работников и других свидетелей, которые согласятся говорить (поскольку многие согласятся);
- (4) Отбор проб инспекторами и сбор доказательств в любой форме, в которой их можно найти.

В соответствии с требованиями национального законодательства группа досмотра может предоставить опись и выдать квитанции для всех изъятых наименований, а также предоставить фрагмент пробы вещества, изъятого для проведения химического анализа, чтобы досмотренное предприятие могло провести собственный анализ.

Проверка, проводимая полицией, обнаруживает проведение уголовного расследования подозреваемым. Национальным законодательством могут предусматриваться специальные правила проведения продолжающегося допроса свидетелей, которые не желают или не склонны сотрудничать и которые могут стать ответчиками по уголовному делу. Под руководством юриста-консультанта государства следователи должны не допустить несоблюдения законных прав участников производства или научной правды. Их несоблюдение может поставить под угрозу успех всего расследования, если судья исключит основное доказательство в связи с тем, что оно было получено неправильно, или отклонит все дело как несостоятельное для судопроизводства.

### **Необходимые знания и навыки**

Характер и размер группы, необходимой для расследования экологического преступления, несомненно, зависит от сложности и серьезности дела. Понадобятся специалисты, как минимум, в следующих областях: (1) полиция; (2) эксперты в соответствующих направлениях науки, технологии и иногда инженерного дела; (3) юристы (в области как экологического, так и уголовного права); и (4) финансовые аналитики (бухгалтеры и иногда экономисты). Взаимодействие этих специалистов, юридические и научные правила их работы должны быть оговорены в национальном руководстве по инспектированию, проводимого как с согласия, так и без согласия. Для того, чтобы инспекция действовала должным образом в сотрудничестве с полицией или использовала собственные полицейские полномочия, данное руководство должно изучаться экологическими инспекторами и полицией в рамках программы повышения квалификации, как основной, так и по месту работы.

Помимо изучения собственной специальности следует также проводить перекрестную подготовку полиции и технических экспертов, являющихся инспекторами. Инспекторы должны в определенной мере изучать роль и методы работы полиции, которая защищает граждан, инспекторов и саму полицию от возможно опасных экологических преступников. При сборе доказательств необходимо следовать правилам уголовного производства с тем, чтобы доказательства можно было использовать для судебного преследования. С другой стороны, полицейские, занимающиеся экологическими преступлениями, должны проходить определенную подготовку в области технических аспектов экологических нарушений, техники безопасности, связанной с токсичными химикатами, которые могут находиться на объекте, и действий инспекторов при отборе проб или ином сборе доказательств специализированного характера. В тех случаях, когда экологические инспекторы наделены неограниченными полномочиями (в том числе полицейскими полномочиями при необходимости), несомненно, они должны проходить полную подготовку в обеих ипостасях.

Подготовка второго типа, которую можно назвать «подготовка для повышения уровня информированности полиции», может быть адресована полиции, не занимающейся экологическими преступлениями и выполняющей свои повседневные функции. Цель данной подготовки – дать краткий обзор типичных экологических правонарушений и установить контакт с природоохранными органами. Типичный полицейский должен быть образован и достаточно осведомлен для того, чтобы распознать экологическое правонарушение. Полицейскому следует знать, что необходимо связаться с экологической инспекцией или специализированной экологической полицией для проведения расследования, которое, вероятно, будет более техническим, чем расследование, которое может провести рядовой полицейский. Таким образом, экологическая инспекция может в геометрической прогрессии повысить обнаружение правонарушителей без дополнительных затрат.

По возможности любая подготовка персонала должна быть доступна коллегам из других, возможно, сотрудничающих, подразделений правительства, особенно подразделений в соседних юрисдикциях и странах. Совместная подготовка персонала служит отличной основой для определения общих ожиданий и развития доверия, на основе которых будет осуществляться дальнейшее сотрудничество.

### **Завершение уголовного экологического дела**

В отношении тех уголовных расследований, которые завершаются без судебного преследования, полиции следует всегда ввести экологических инспекторов в курс всех событий и вернуть им досье. Хотя возбуждение уголовного дела, вероятно, было невозможно, вполне реальным может быть возбуждение административного дела. В любом случае во время



расследования, проводимого полицией, возможно возникновение подозрений, о которых должно быть известно экологическим инспекторам, которые продолжают текущий контроль за соблюдением законодательства. Как правило, полиция должна обеспечить таким образом доступ к досье инспекции; доступ к досье ограничивается полицией только в том случае, если ведется активное продолжающееся уголовное расследование или имеется вероятность такого расследования.

В тех случаях, когда уголовное дело завершается в пользу органов государственного управления, полиции и инспекции следует сотрудничать, чтобы исход дела вел к желаемым экологическим результатам, равно как и к сдерживанию и наказанию преступников. Помимо традиционного, карающего исхода уголовного дела (штрафы и тюремное заключение) не следует упускать из виду то, что судья уголовного суда может выносить инновационные приговоры, нацеленные на улучшение состояния окружающей среды. Для ответчика по уголовному делу, готового к реформам, наиболее желаемым исходом дела будет, вероятно, предусмотренное приговором соглашение или требования об устранении загрязнения территории, исправлении и устранении прошлых нарушений, которые привели к правонарушению, и обнаружении и предотвращении дальнейших нарушений. После прекращения уголовного дела для разработки природоохранных и управленческих мер, необходимых для достижения необходимых результатов, потребуется экспертный потенциал не полиции, а специалистов-экологов, работающих в инспекции. Затем, при отслеживании исполнения приговора, вероятно, будет осуществляться программа экологических проверок для обеспечения соблюдения договоренностей, достигнутых при закрытии дела.

Если нарушитель соглашается соблюдать законодательство, исполнение карательного приговора может быть отсрочено или штраф или другое наказание может быть смягчено (сокращено) при условии дальнейшего удовлетворительного с точки зрения охраны окружающей среды поведения. Если нарушитель в дальнейшем соглашается принимать и принимает дополнительные меры по устранению нарушения, выходящие за рамки мер, предусмотренных законодательством, карательный приговор может быть вообще отменен в качестве стимула к принятию мер, выходящих за рамки требований законодательства. Правила определения меры наказания, а затем ее сокращения (а иногда и полной отмены) для стимулирования только нарушителей, по-настоящему ориентированных на реформы, в том числе правила «системы отсрочки взимания штрафов», должны весьма тщательно юридически прописываться и применяться для достижения желаемого поведения.

Принимая вышеуказанные меры, экологическая инспекция должна быть полностью готова к борьбе с экологическими преступлениями и сотрудничеству с полицией, которая должна быть ее повседневным партнером в совместном выполнении этой работы.

### ***Международное сотрудничество в борьбе с экологическими преступлениями***

Важность сотрудничества между органами всех уровней доказана текущей практикой. Должностные лица различных государственных организаций нуждаются в информации и экспертном потенциале друг друга. В международном контексте сотрудничество в борьбе с экологическими преступлениями осуществляется посредством Интерпола, международной организации уголовной полиции<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Генеральный секретариат штаб-квартиры Интерпола находится по адресу: Lyon, France, 200, Quai Charles de Gaulle, телефон: (+) 33 4 7244 7000, факс: (+) 33 4 7244 7163.



Не менее важны двусторонние контакты между инспекциями соседних стран. Они крайне полезны для действенного сотрудничества в оперативной работе, в тех случаях, когда правонарушитель использует государственную границу в качестве щита от обнаружения или признания его виновности. Для того, чтобы страна могла защитить себя от экологически опасного импорта и соблюдала растущий перечень международных обязательств в сфере охраны окружающей среды в отношении определенных видов экспорта, инспекции необходимо поддерживать тесные рабочие отношения с внутренними пограничными силами (в том числе с таможей, береговой охраной и пограничными ведомствами).

### 3.6.6 Равновесие уголовного и административного подходов

Отчасти из-за отсутствия четкой «границы» преступности зачастую трудно обеспечить сотрудничество между органами, которые борются с несоблюдением экологического законодательства. Особенно в борьбе с экологическими преступлениями сотрудничество является обязательным условием. Поэтому вначале инспекция должна вдохновить полицию работой в команде.

В каждом случае, в котором возможны сомнения, решение о том, расследовать ли экологическое правонарушение, используя версию полиции или версию инспекции/административную версию, не должно зависеть от того, кто ответил на первый звонок представителя общестственности, который предоставил информацию о правонарушении. Вместо этого все новые расследования вначале должны проверяться наблюдательной группой, в которую входят представители экологической полиции и инспекторы. В коллегиальном порядке, с учетом конкурирующих приоритетов и имеющихся инструментов правоприменения, они должны поручать проведение каждого нового расследования наиболее подходящему персоналу. Должна действовать процедура пересмотра данного первоначального решения на постоянной основе и, определенно, в любое время в ходе выявления (или невыявления) расследованием фактов, требующих пересмотра решения (или подтверждающих фактов). По завершении расследования руководство должно вынести оценку и решить, направлять ли дело в уголовный суд или административный суд.

При отсутствии отягчающих факторов и в тех случаях, когда тюремное заключение является чрезмерной мерой наказания, инспекции следует тщательно рассмотреть вопрос и избегать полицейских полномочий и национальных судов, в которые обычно должны направляться уголовные дела. Использование полиции, вероятно, будет связано с большим вмешательством и будет более дорогостоящим, и, вероятно, приведет к более тщательному расследованию (для доказуемости при отсутствии разумного сомнения), чем расследование, необходимое для доказательства лишь вероятности обычного нарушения (без отягчающих факторов, указывающих на преступность). Использование национальных судов может быть связано с чрезмерно сложными и медленными процедурами, и текущие дела инспекции могут попасть к судьям, которые сочтут их тривиальными.

В отношении обычных экологических дел инспекции, многие из которых будут мелкими, простыми и без отягчающих факторов, инспекторам не надо быть полицейскими, а судьи могут быть специализированными и не обладать неограниченными полномочиями. В некоторых странах, например, в Соединенных Штатах, следователи могут представлять свои дела кадрам административных судей низшего уровня, которые занимаются обычными экологическими правонарушениями. Как правило, такие судьи не имеют права издавать судебные приказы об аресте или заключении в тюрьму, а рассматриваемые ими дела не являются уголовными делами. Тем не менее, данные административные судьи располагают упрощенными процедурами и полномочиями, достаточными для устранения и сдерживания большинства экологических нарушений.

К числу их полномочий обязательно должно относиться право отзыва и приостановки действия экологических разрешений, закрытия предприятия, которое продолжает несоблюдение законодательства и право применения наказания в форме штрафов.

Иногда необходимы дополнительные полномочия, например, полномочие на издание судебного приказа об устранении загрязнения территории и полномочие на обеспечение правовой санкцией судебный приказ о закрытии предприятия или выплате взыскания. Если административной власти недостаточно, у инспекции должна быть возможность быстро получить дополнительное средство судебной защиты в национальном суде. Если тюремное заключение не представляется реально возможным, в распоряжении инспекции должно быть средство судебной защиты – опять же без привлечения полиции и уголовных судов при отсутствии достаточных отягчающих факторов, указывающих на преступность.

### 3.6.7 Приемлемость отказа от преследования нарушителей законодательства

Настолько же важным, как достижение и поддержание равновесия между административным и уголовным правоприменением, является равновесие между правоприменением и его отсутствием. Заслуживает упоминания освобождение от ответственности как законное противопоставление уголовным или административным мерам реагирования, хотя не в любом правовом режиме разрешено применение данного инструмента инспекцией.

Освобождение от ответственности представляет собой действия компетентного органа, заключающиеся в отказе от преследования нарушителя законодательства. Освобождение от ответственности может быть активным или пассивным.

Под активным освобождением от ответственности (амнистией) понимается предоставление компетентным органом правонарушителю письменного уведомления о том, что никаких правоприменительных действий в отношении совершенного нарушения законодательства предприниматься не будет. Применение активного освобождения от ответственности разрешено при строго определенных условиях и, как правило, сопровождается требованием прекратить противозаконную деятельность в течение определенного периода времени и (или) предпринять определенные действия.

Данный инструмент может быть целесообразен при отсутствии отягчающих факторов, а также в тех случаях, когда инспекция публично объявила смягчающие факторы, заслуживающие прощения. Кроме того, его применение целесообразно только в отношении тех нарушителей, которые сами

- (1) выявили нарушения, сообщили о них органам государственного управления и устранили загрязнение территории;
- (2) приняли действенные программы предотвращения, обнаружения и принятия аналогичных мер в отношении дальнейших нарушений;
- (3) делали все в соответствии со строгими сроками и прочими требованиями программы амнистии.

Под пассивным освобождением от ответственности понимается допущение продолжения противозаконной деятельности, при котором компетентный орган не предпринимает никаких действий в отношении правонарушителя. Применение пассивного освобождения от ответственности запрещено, причем использующие его должностные лица могут привлекаться к ответственности.

**Вставка 3-13. Отказ от политики терпимости к противозаконной деятельности, ужесточение правоприменения в Нидерландах**

Согласно «Стратегии инспекционной деятельности и правоприменения» провинции Лимбург, терпимость по отношению к противозаконной деятельности (то есть освобождение от ответственности, допущение несоблюдения законодательства) должно быть только временным и возможно в чрезвычайных обстоятельствах. Политика освобождения от ответственности провинции была изложена в документе «Политика допущения противозаконной деятельности» 1992 года и обновлена в 1997 году. В соответствии с руководящими принципами национального уровня инспекция провинции использует данный инструмент только при строгих условиях и в следующих обстоятельствах:

- В случае форс-мажорных обстоятельств, то есть обстоятельств вне контроля правонарушителя;
- В переходных ситуациях (например, в ожидании правил и подзаконных актов, которыми будут разрешены определенные виды деятельности, пока являющиеся противозаконными, или если разрешение частично аннулировано, а новое разрешение только готовится);
- Если жесткое правоприменение ведет к созданию ситуации, причиняющей вред окружающей среде (например, прекращение переработки отходов, поскольку разрешение еще не готово).

В ситуациях, когда инспекция допускает несоблюдение законодательства, принимается четкое решение о наложении определенных условий (активное допущение противозаконной деятельности). Как правило, такая ситуация может продолжаться не более шести месяцев, и это касается только тех ситуаций, которые, в принципе могут быть узаконены. Применение пассивного допущения противозаконной деятельности запрещено. Пассивное допущение противозаконной деятельности социально и политически неприемлемо, а применение активного допущения противозаконной деятельности должно быть минимальным.

Стратегия гласит, что культура ведения переговоров и допущения противозаконной деятельности должна сдерживаться путем выработки четко определенной политики правоприменения, которая может служить формой обязательства для должностных лиц, комплексом прозрачных руководящих принципов для контрольно-надзорных органов, а также политикой, за которую власти провинции будут ответственны перед обществом. Допущению противозаконной деятельности противопоставляется жесткое правоприменение, которое заключается в принятии оперативных и последовательных мер против правонарушений и поддержании единообразных и прозрачных методов работы.

*Источник:* Inspection and Enforcement Strategy of the Province of Limburg, The Netherlands (2002).

### 3.6.8 Стратегии правоприменения экологических инспекций

Стратегия правоприменения характеризует – в логической последовательности и часто в форме диаграммы – общие меры, которые должны предприниматься инспекторами в случае несоблюдения законодательства. Стратегия обычно охватывает различные механизмы реагирования и включает официальные и/или неофициальные инструменты.

Стратегии правоприменения не ориентируются на одну категорию промышленных предприятий или один вид деятельности. Они применимы повсеместно с целью выработки единообразного подхода к правонарушителям в более или менее аналогичных ситуациях. Они помогают концентрировать работу инспекторов; кроме того, они делают прозрачной реакцию, ожидаемую объектами реагирования в случае несоблюдения законодательства.

В Приложении 3-4 представлена «Политика правоприменения и судебного преследования Агентства охраны окружающей среды Англии и Уэльса» (Соединенное Королевство), которая служит хорошим примером того, как инспекция может доносить цели и средства правоприменения до субъектов регулирования и общественности. В данном документе декларируются принципы правоприменения и судебного преследования: пропорциональность и твердость, строгость и справедливость, последовательность и прозрачность. Данный подход усилил роль агентства в отношениях с объектами регулирования и общественностью, в том числе положение инспекторов и доверие к ним.

Посредством разработки стратегий правоприменения повышается адресность полномочий на принятие принудительных мер не только по отношению к мелким правонарушениям, но и по отношению к сложным правонарушениям с серьезными экономическими и социальными последствиями. Стратегию необходимо концентрировать на устранении наиболее серьезных экологических проблем вместо менее серьезных. Например, во многих странах право закрыть предприятие редко используется в настоящее время из-за определенного внешнего давления. С другой стороны, право приостановки эксплуатации транспортного средства, не соответствующего экологическим нормам, может использоваться часто. Маловероятно, что такая стратегия наказания наименее защищенных субъектов регулирования создаст доверие общественности и установит принцип господства права.

Стратегии правоприменения утверждаются политическими руководителями после разработки руководителями и персоналом инспекции в тесном сотрудничестве с другими органами. Если помимо инспекции полномочиями на принятие принудительных мер наделены другие органы, предпочтительно, чтобы инспекция указала в своей стратегии, что она будет поддерживать связь с этим органом для обеспечения эффективной координации, во избежание непоследовательности и чтобы используемые процессуальные действия были наиболее целесообразными для правонарушения определенного вида.

Элементы, подлежащие включению в стратегию правоприменения, определяются национальным законодательством и полномочиями, которыми наделены инспекторы в отдельных странах. Существует круг полномочий экологических инспекторов, которые могут быть полезны для эффективного осуществления их деятельности:

- Предписание графика соблюдения требований;
- Постоянное закрытие части предприятия;
- Временное закрытие определенных частей предприятия или запрещение опасных методов хозяйствования;
- Постоянное или временное закрытие всего объекта;
- Отказ в выдаче или отзыв разрешения;
- Требование о частичном устранении предприятием загрязнения территории;
- Чрезвычайные полномочия на проникновение и устранение нависшей опасности;
- Требование возмещения ущерба, причиненного нарушением;
- Обращаться с апелляциями по экологическим делам, если на то есть причины.

#### Основные особенности стратегий правоприменения

- **Пропорциональность** – принимаемые принудительные меры пропорциональны рискам для окружающей среды и серьезности нарушения законодательства;
- **Последовательность** – аналогичный подход к использованию полномочий и решений в аналогичных обстоятельствах для достижения аналогичных целей;
- **Прозрачность** – она помогает понять объектам регулирования и другим, что ожидается от них и что им следует ожидать от властей;
- **Твердость** – твердый подход устанавливает пределы гибкости стратегии правоприменения. Пределы должны быть справедливыми и строгими;
- **Справедливость** – общественность и объекты регулирования в целом поддерживают справедливые действия и не соглашаются с несправедливостью. Справедливость помогает установить принцип господства права и, таким образом, улучшения состояния окружающей среды.

Например, в Соединенном Королевстве инспекторы, занимающиеся выдачей разрешений и проведением проверок, также занимаются правоприменением и содействуют судебному преследованию. Существуют стандартные процедуры осуществления правоприменительных действий, которыми инспекторы руководствуются в своих действиях. В Шотландии, где действуют другие полномочия на принятие принудительных мер (см. таблицу ниже), также имеется руководство по составлению документов и представлению дел («Как выиграть иск, качественные пособия и отчеты, представляемые поверенному по налоговым вопросам: руководство для неполицейских отчитывающихся ведомств»). Все эти документы служат основой для принятия решений об использовании принудительных мер, но сами решения принимаются в индивидуальном порядке инспекторами и их руководителями.

Каждая экологическая (и правоприменительная) ситуация рассматривается по существу (требование закона «О правах человека»). В **Англии и Уэльсе** Агентство охраны окружающей среды применяет следующую схему классификации серьезности инцидентов с загрязнением: категория 1 – серьезное воздействие на окружающую среду; категория 2 – существенное воздействие на окружающую среду; категория 3 – несущественное воздействие на окружающую среду; и категория 4 – отсутствие воздействия на окружающую среду. Данные категории рассматриваются при определении целесообразной правоприменительной меры воздействия. Аналогичная схема классификации разрабатывается для несоблюдения условий и ограничений, устанавливаемых разрешением.

Внутри инспекции инспекторы/должностные лица, занимающиеся правоприменением, могут подвергаться ревизии на предмет согласованности мер реагирования со стороны старших инспекторов, которые проверяют соответствие правоприменения. Кроме того, система в целом должна соответствовать требованиям сертифицированной системы управления качеством.

Для серьезных инцидентов рассматривается вопрос о судебном преследовании. В **Англии и Уэльсе и Северной Ирландии** решение о судебном преследовании принимается соответствующим ведомством. Как правило, это совместное решение юристов организации и старшего инспектора в Северной Ирландии или комитета инспекторов в Англии и Уэльсе. Решение отражает серьезность дела, вес доказательств, которые имеются для обеспечения успешности дела, и меры реагирования, принятые по предыдущим искам, для обеспечения последовательного подхода. В Шотландии Агентство охраны окружающей среды не уполномочено само начинать судебное преследование, поскольку шотландское законодательство опирается на другую основу. АООС Шотландии должно дать рекомендации генеральной прокуратуре и поверенному по налоговым вопросам, которые принимают решение и осуществляют процессуальные действия. Инструменты правоприменения, имеющиеся в Соединенном Королевстве, и то, кто может использовать данные инструменты, показаны в Таблице 3-13.

**Таблица 3-13. Инструменты административного и уголовного правоприменения, имеющиеся в распоряжении инспекторов, и их применение в Соединенном Королевстве**

Инструмент	Доступность	Примеры использования
<b>Неофициальные</b>		
Устное предупреждение на месте	Инспекторы и старшие инспекторы.	Несущественное несоблюдение законодательства, например, в ведении учета, вопросах ведения домашнего хозяйства или мелкие утечки.
Письмо с предупреждением	Инспекторы и старшие инспекторы.	Несущественное несоблюдение законодательства, если устные предупреждения не принимаются во внимание.
<b>Официальные/административные</b>		
Уведомление о правоприменении или улучшении состояния окружающей среды	Инспекторы и старшие инспекторы. В Англии и Уэльсе (АиУ) также проводятся консультации с юристами Агентства.	Если требуется принятие конкретного действия в установленные разумные сроки для соблюдения условий, заложенных в разрешении, например, если неисправно оборудование или для предотвращения дальнейшего загрязнения путем контроля сбросов. Кроме того, в случае существенного нарушения условий, заложенных в разрешении, или неудовлетворительного реагирования на предупреждения.
Уведомление о запрете	Инспекторы и старшие инспекторы. В АиУ и Шотландии также проводятся консультации с юристами Агентства.	Только в случае надвигающегося риска серьезного загрязнения, требующего принятия немедленных мер.
Уведомление об отзыве разрешения	То же.	То же.
Штраф, налагаемый в административном порядке	Не предусмотрен.	
Частичное закрытие (временное)	Инспекторы и старшие инспекторы, кроме Шотландии, где на это уполномочен только суд (за исключением случаев использования уведомления о запрете) <sup>1</sup> . В АиУ также проводятся консультации с юристами Агентства.	Только в серьезных случаях, когда уведомление о запрете не принимается во внимание. Для применения данной меры АООС Шотландии должно обращаться в суд, так как оно не имеет такого полномочия.
Частичное закрытие (постоянное)	Инспекторы и старшие инспекторы, кроме Шотландии, где на это уполномочен только суд <sup>1</sup> . В АиУ также проводятся консультации с юристами Агентства.	То же.
Полное закрытие (временное)	Инспекторы и старшие инспекторы, кроме Шотландии, где на это уполномочен только суд (за исключением случаев использования уведомления о запрете) <sup>1</sup> . В АиУ также проводятся консультации с юристами Агентства.	То же.



Инструмент	Доступность	Примеры использования
<b>Неофициальные</b>		
Полное закрытие (постоянное)	Инспекторы и старшие инспекторы, кроме Шотландии, где на это уполномочен только суд <sup>1</sup> . В АиУ также проводятся консультации с юристами Агентства.	Только если правомочный орган полагает, что маловероятно, что оператор сможет выполнить условия, заложенные в разрешении. Это делается посредством уведомления об отзыве разрешения. Уведомление может быть аннулировано, если оператор может доказать свою способность выполнить условия, заложенные в разрешении. Для применения данной меры АООС Шотландии должно обращаться в суд, так как оно не имеет такого полномочия.
Официальное предостережение	Инспекторы и старшие инспекторы.	Для несерьезного несоблюдения законодательства.
<b>Официальные/уголовные</b>		
Судебное преследование	Совместное решение старшего/главного инспектора и юристов правомочных органов в АиУ и Северной Ирландии. В Шотландии прокуратура решает, начинать ли судебное преследование, на основе рекомендации АООС Шотландии.	В случае игнорирования предыдущих предостережений. При наличии достаточных доказательств вины. В случае, если оператор не уведомляет агентство об инциденте.
Штрафы, налагаемые на юридические лица	Только суды.	Несоблюдение условий, заложенных в комплексном разрешении, является уголовным правонарушением и может привести к наложению штрафов и/или тюремному заключению, однако они могут быть наложены только судом, а не непосредственно правомочными органами.
Штрафы, налагаемые на физических лиц	Только суды.	То же. Кроме того, в случае, если лицо (обычно руководитель или директор предприятия) утаивает информацию или демонстрирует умысел или халатность.
Тюремное заключение	Только суды.	То же

*Примечание:* 1 В Шотландии только суды уполномочены прекращать производственный процесс на постоянной основе. АООС Шотландии может прекратить производство частично или полностью посредством уведомления о запрете, но для этого необходимо указать условия, на которых процесс производства может быть возобновлен. Уведомление о запрете скорее обеспечивает принятие восстановительных мер/мер по улучшению состояния окружающей среды, а не служит способом постоянного прекращения производства.

*Источник:* Report of the Project on Environmental Enforcement Practices (PEEP) in the United Kingdom, IMPEL (2001)



При разработке стратегии инспекция отбирает те элементы, которые возможно использовать. В настоящем разделе приводится конкретный пример стратегии правоприменения и несколько диаграмм, содержащих возможные последующие меры, для того, чтобы помочь читателю визуально представить этот инструмент экологических инспекций (Вставка 3-14 и Рисунки 3-4 и 3-5).

Эффективность стратегии правоприменения будет зависеть не только от используемых инструментов, но и от времени с момента обнаружения до вступления в силу санкции против правонарушителя и принятия правонарушителем мер по устранению нарушения. Чем длиннее цепочка правоприменения, тем менее эффективна стратегия правоприменения.

Стратегии правоприменения должны соблюдать **права природопользователей**, такие как:

- Право на уведомление о нарушении;
- Право выбора методов исправления последствий (и причин) нарушений;
- Право обжалования;
- Право на сохранение конфиденциальности информации (когда это целесообразно).

Обычный **порядок работы** в рамках стратегии правоприменения выглядит следующим образом:

- Этап 1: Инспектор определяет серьезность несоблюдения требований исходя из своих экспертных знаний и опыта и рассмотрения факторов, отягчающих несоблюдение требований;
- Этап 2: Инспектор выбирает путь правоприменения с учетом наблюдаемых последствий и обстоятельств несоблюдения требований;
- Этап 3: После утверждения руководителем, инспектор предпринимает действия согласно порядку санкционирования.

#### **Вставка 3-14. Стратегия правоприменительных действий Государственной экологической инспекции Украины**

В 1999 г. в Украине был разработан справочник экологического инспектора, с тем чтобы снабдить персонал Государственной экологической инспекции детальными рекомендациями в отношении обеспечения соблюдения требований. Помимо прочего, в справочнике содержатся указания в отношении порядка санкционирования. На Украине по результатам проведенной экологической проверки инспектор может прибегнуть к следующим правоприменительным действиям для обеспечения соблюдения требований (см. также диаграммы возможных последующих действий):

##### **А. Нарушений норм/условий разрешений не обнаружено:**

А.1 Рассмотрение необходимости улучшения состояния окружающей среды

А.1.1 Рекомендация о внесении улучшений предприятию, если таковые желательны

А.2 Рассмотрение вопроса о том, не являются ли условия разрешения слишком нечеткими

А.2.1 Рекомендация внесения изменений в условия разрешений, если это целесообразно

А.3 Рассмотрение частоты проведения дальнейших проверок

А.3.1 Рекомендация снижения частоты проведения проверок, если это целесообразно.

**В. Нарушения ранее не обнаруживались; обнаруженное нарушение не имело серьезных экологических последствий**

В.1 Составление и направление предприятию официальных указаний принять конкретные меры по улучшению природоохранной деятельности и состояния окружающей среды в установленные сроки. Сроки принятия определенных мер следует устанавливать исходя из срочности требуемого улучшения и в ходе консультаций с соответствующими экспертами для оценки реального периода реализации данных мер. Кроме того, в указаниях следует сообщить, что предприятие вновь будет проверено по истечении срока.

**С. Повторное (-ые) нарушение (-я) без серьезной угрозы для окружающей среды**

С.1 Наложение взыскания на должностных лиц предприятия, ответственных за устранение нарушения (-ий), выявленного (-ых) ранее

С.2 Повторное направление предприятию официальных указаний исправить несоблюдение требований в установленные сроки.

**D. Обнаруженные нарушения не устраняются в течение длительного периода, или они представляют серьезную угрозу для окружающей среды и/или здоровья человека**

D.1 Рассмотрение вопроса о применении санкций старшим экологическим инспектором области (района)

D.1.1. Рекомендация наложения взыскания старшим инспектором, или

D.1.2. Временная приостановка определенного технологического процесса до устранения обнаруженных нарушений.

D.2 Рассмотрение необходимости возмещения ущерба

D.2.1 Предложение предприятию добровольно возместить оцениваемый ущерб, если его можно доказать;

D.3 Рассмотрение вопроса о том, составляет ли случай уголовное преступление?

D.3.1 Рекомендация уголовного преследования и представление собранных доказательств в региональную прокуратуру.

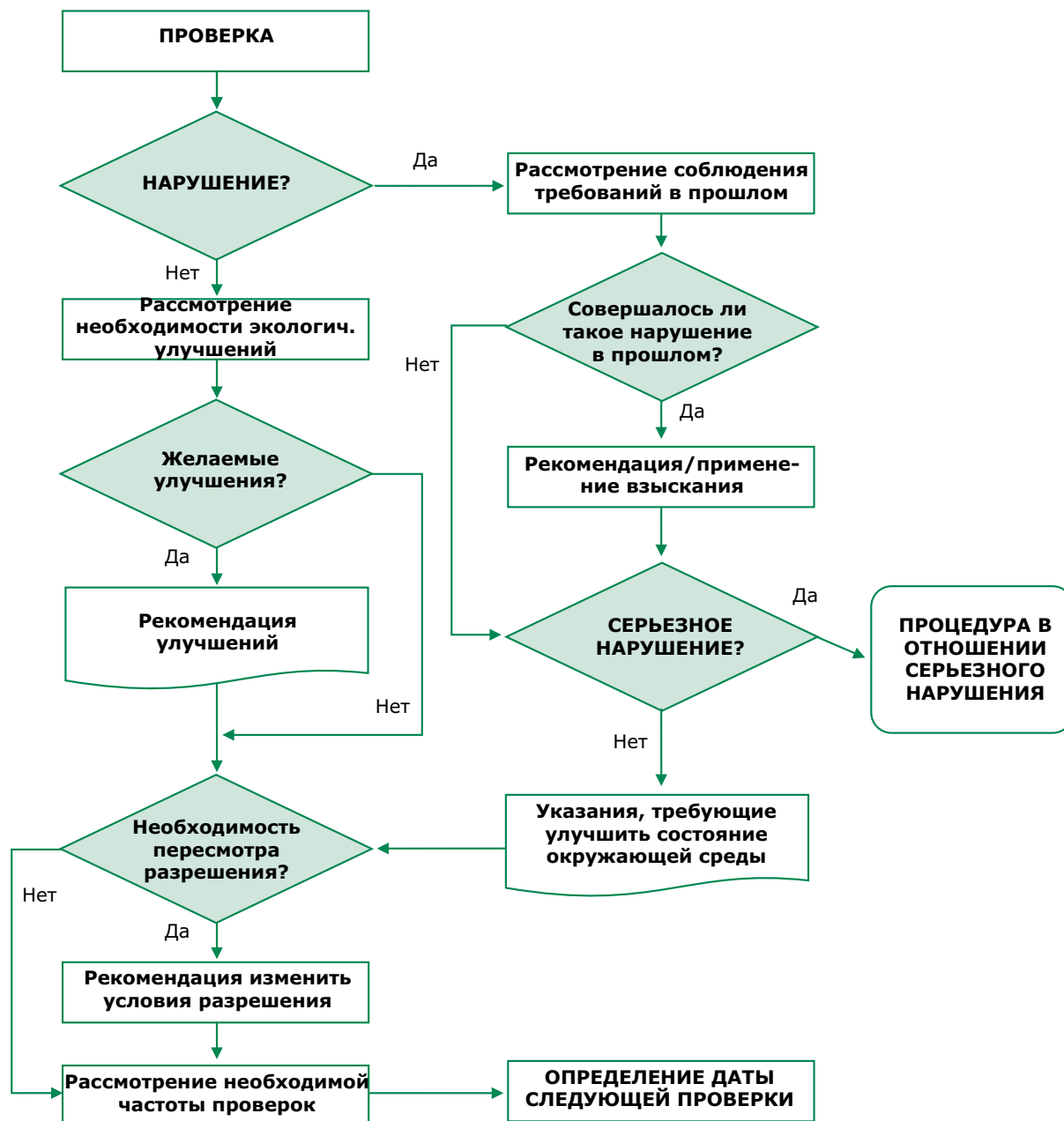
**E. Рассмотрение юридической исполнимости отдельных норм/условий, заложенных в разрешении**

E.1 Рассмотрение вопроса о том, являются ли природоохранные нормы, применимые к предприятию, и выданные разрешения юридически исполнимыми на практике

E.1.1 Указание старшему инспектору области на то, какие нормативные требования следует пересмотреть, если это целесообразно.

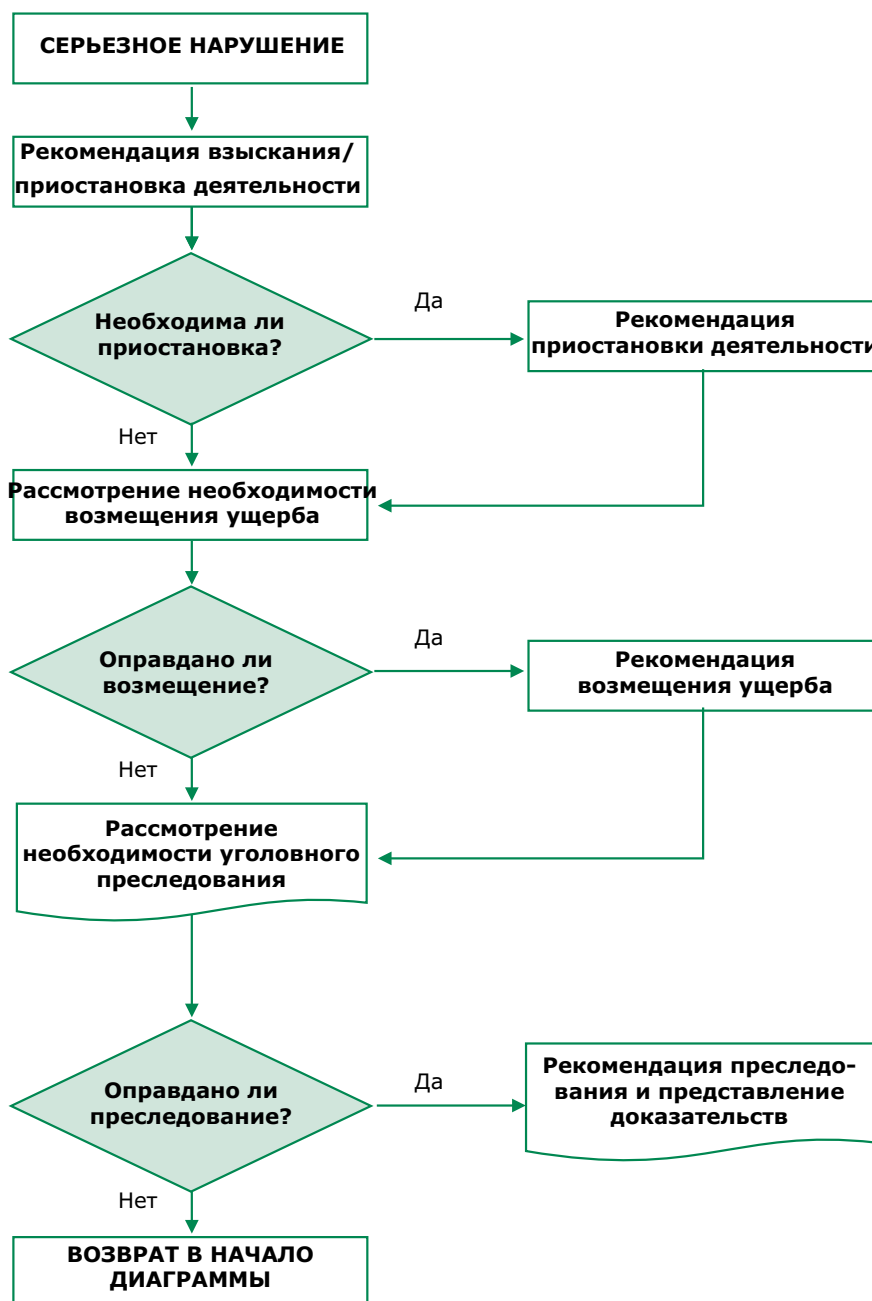
Источник: «Справочник экологического инспектора», Государственная экологическая инспекция Украины (1999).

Рисунок 3-4. Диаграмма последующих правоприменительных действий, принимаемых на Украине



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

**Рисунок 3-5. Диаграмма процедуры в отношении серьезного правонарушения, действующей в Украине**



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

## ГЛАВА 3.7

### ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Осуществление природоохранного регулирования в рамках систем, где контрольно-надзорные органы не несут ответственности за результаты своей деятельности и не стремятся улучшить эти результаты, вероятно, имеет очень ограниченные шансы достигнуть преследуемые цели охраны окружающей среды и здоровья населения. В этой связи, информация является мощным инструментом в арсенале руководителей и политиков. Руководителям инспекций крайне важно располагать данными о результативности, осуществляемой ими деятельности. Более того, такая информация позволяет убедиться в том, что инспекторы проводят проверки, и применяют санкции последовательно и справедливо, используя установленные процедуры и стратегии. Информация может помочь руководителям вносить поправки в программы инспекционной и правоприменительной деятельности с учетом меняющихся условий и вынесенных уроков.

#### 3.7.1 Цели оценки и корректировки контрольной деятельности

Периодическое изучение действенности работы и достигнутых результатов имеет несколько целей, среди которых наиболее важными являются:

- **Оценка проделанной работы:** Оценка помогает руководителям определить, оказывают ли действие стратегии, которые они используют для обеспечения соблюдения требований. Результаты оценок служат основой для выявления проблемных зон и внесения изменений для повышения эффективности.
- **Профилактика нарушений:** Представление объектам регулирования периодической отчетности о контрольных мероприятиях и достигнутых результатах способствует профилактике нарушений путем повышения информированности о том, что нарушения, скорее всего, будут выявлены и будут предприняты меры реагирования. Представление отчетности будет действенно только в том случае, если система экологического контроля активна и успешна.
- **Внутренняя подотчетность:** Периодическая оценка эффективности служит основой для создания системы подотчетности инспекторов за реализацию и действенность работы. Создание системы подотчетности включает определение целей и/или показателей (индикаторов) эффективности, возложение на инспекторов обязательства достигнуть данные цели/показатели и оценку их эффективности в соотношении с поставленными целями/показателями. При необходимости принимаются меры по повышению эффективности. Подотчетность крайне важна для обеспечения качества деятельности на всех уровнях, от персонала низшего звена до высшего руководства.
- **Подотчетность перед общественностью:** В некоторых странах контрольно-надзорные органы по закону обязаны отчитываться о проделанной работе и достижениях перед общественностью. Такая подотчетность может быть важным фактором формирования стратегий и определения приоритетов. Кроме того, подотчетность перед общественностью проявляется в представлении данных контроля лицам, несущим политическую ответственность. Представители общественности могут в любое время связаться с их представителями в органах самоуправления или региональных и федеральных законодательных органах, чтобы выразить удовлетворенность или неудовлетворенность результатами деятельности.

### 3.7.2 Создание системы оценки эффективности деятельности

Измерять эффективность системы контроля и правоприменения нелегко. Что именно следует измерять? Как следует проводить измерения? Для оценки эффективности можно использовать множество индикаторов. Некоторые из них отражают конечные результаты, например, улучшение качества окружающей среды и уровень соблюдения требований. Другие призваны измерять уровень деятельности, например, количество проверок и правоприменительных действий. Третьи служат для качественной оценки эффективности и направления проводимых мероприятий. Каждый из данных групп показателей имеет свои преимущества и недостатки.

Для конструктивной оценки эффективности, лучше всего использовать набор из несколько показателей. К числу основных вопросов, которые следует задать при отборе показателей, относятся следующие:

- Насколько точным является измерение?
- Какие ресурсы необходимы для получения необходимых данных?
- С какой частотой следует собирать данные?
- Кто будет собирать данные?
- Как и кому следует представлять данные?
- Кто будет анализировать данные? Для чего будет служить анализ?
- Где будут храниться данные?
- Будут ли данные компьютеризированы?

Всему персоналу, занимающемуся сбором и анализом данных, необходимо точно понимать, какие данные следует представлять. Если разные лица в рамках единой системы по-разному толкуют то, какие данные необходимы, могут возникнуть проблемы.

На разных уровнях системы могут быть необходимы разные данные. Например, местный персонал может предпочитать концентрировать свои ресурсы на данных, которые он считает ценными для оценки эффективности действий. У персонала на национальном уровне могут быть другие приоритеты. Национальные системы данных выиграют, если они будут создаваться снизу вверх. Поскольку местный персонал является тем звеном системы, который собирает данные, у него будет больше стимулов собирать точные данные, если, по мнению персонала, данные будут полезны и на местном уровне.

Необходимы механизмы сбора и хранения данных и их передачи, с соответствующими интервалами, на другие уровни системы, на которых данные будут анализироваться. Кроме того, необходим график составления отчетов о проведенном анализе. Политическим руководителям, вероятно, следует проводить специальные исследования для анализа стратегии и успешности контроля и для выработки рекомендаций. В рамках таких исследований могли бы рассматриваться следующие вопросы:

- Эффективность различных подходов и инструментов, например, какие инструменты содействия соблюдению требований обеспечили успешный диалог с природопользователями, политика выявления и отслеживания нарушителей, и т.д.;
- Эффективность различных приемов правоприменения.

Результаты исследований будут полезны для рассмотрения и уточнения приоритетов и стратегий контроля.

### 3.7.3 Категории индикаторов

Эффективность деятельности инспекций (по аналогии с любым другим регулирующим ведомством) можно оценивать при помощи нескольких категорий индикаторов (или: показателей):

1. Воздействие/конечные результаты: это экологические результаты;
2. Поведенческие результаты: уровни соблюдения требований и другие результаты (например, применение оптимальной практики, другие виды деятельности, снижающие риск, деятельность, «выходящая за рамки соблюдения требований», добровольные мероприятия);
3. Деятельность ведомства: например, правоприменительные действия; проверки (количество, характер, выводы); образование/информационное взаимодействие; партнерства в рамках сотрудничества; осуществление добровольных программ; другая деятельность, ведущая к соблюдению требований и изменению поведения;
4. Эффективность использования ресурсов: это касается главным образом ресурсов ведомства и объектов регулирования.

Традиционно деятельность и экономическая эффективность регулирующих ведомств оцениваются по большей части на основе уровня активности, а не достигаемых результатов. Если государство заинтересовано в оценке того, достигают ли на самом деле инспекции политических целей и реализуются ли требования нормативных правовых актов, тогда показатели деятельности категорий 3 и 4 должны быть дополнены показателями деятельности категорий 1 и 2.

Вместе с тем, при использовании только показателей категорий 3 и 4 не объясняются качественные различия в эффективности различных видов природоохранной деятельности. Показатели категорий 1 и 2 позволяют государству заставить ведомства отвечать за то, оказывает ли их деятельность какое-либо воздействие, и помогают государству увидеть, дают ли их политические решения какие-либо результаты.

Наиболее распространенные виды индикаторов анализируются ниже:

#### *Экологические результаты*

Улучшение качества окружающей среды является конечной целью любой программы инспекционной и правоприменительной деятельности и поэтому является наиболее желательным показателем успеха. К числу экологических результатов, которые могут измеряться, относится общее качество окружающей среды, сокращение выбросов загрязнителей и сокращение риска. К сожалению, данные показатели имеют ряд недостатков:



- Между соблюдением требований и/или правоприменительным действием и улучшением, в результате, качества окружающей среды возможен значительный перерыв;
- Трудно увязать изменение качества окружающей среды с конкретными источниками и конкретными действиями по соблюдению требований;
- Другие факторы, например, изменение погодных условий или экономической конъюнктуры, могут повлиять на качество окружающей среды и, следовательно, точность данного показателя;
- Соблюдение некоторых природоохранных требований не ведет к измеримому улучшению качества окружающей среды.

### ***Уровни соблюдения требований***

Уровни соблюдения требований являются одним из оптимальных общих показателей успешности правоприменения. Высокие уровни соблюдения требований являются конечной целью большинства программ инспекционной и правоприменительной деятельности. Тем не менее, и этот показатель имеет ряд недостатков:

- Уровни соблюдения требований зависят от полноты и частоты проверок и/или точности данных внутренней отчетности. Если эти данные недостаточно полны или точны, уровни соблюдения требований будут недостоверны;
- Низкий уровень соблюдения требований может означать, что система эффективно выявляет нарушения, что используются жесткие (труднореализуемые) требования. Однако это также может означать, что необходимо улучшить качество проверок, поскольку несоблюдение требований недостаточно обнаруживается;
- Высокий уровень соблюдения требований может быть вводным в заблуждение, если наиболее значительные источники загрязнения не соблюдают требований или если источники, соблюдающие требования, не соблюдают их постоянно.

Из-за этих недостатков, возможно, трудно делать руководителей ответственными за повышение уровней соблюдения требований. Тем не менее, уровни соблюдения требований служат хорошим сигналом для обращения внимания руководства на конкретные направления деятельности.

Если уровни соблюдения требований используются в качестве показателя успеха, политическим руководителям необходимо согласовать, что составляет соблюдение требований:

- Следует ли охватывать уровнем соблюдения требований любые и все требования, даже самые несущественные, или только наиболее значительные требования?
- Как сообщать о повторных нарушениях? Например, как сообщать об источниках, которые соблюдают требования в течение отчетного периода, но о которых известно, что они регулярно не соблюдают требования?
- Какое влияние должен оказывать на оценку уровней соблюдения требований процент источников, статус которых неизвестен? Например, если показан уровень соблюдения

- требований для 10 процентов компаний, по которым имеются данные, какие допущения делать по остальным 90 процентам компаний?
- Какие данные необходимо собирать, чтобы гарантировать, что компании, соблюдающие требования, продолжают их соблюдать?

### ***Прогресс в возвращении (серьезных) нарушителей к соблюдению требований***

Серьезными нарушителями являются те нарушители, которые оказывают наибольшее воздействие на окружающую среду. Поэтому возвращение их к соблюдению требований окажет наибольшее немедленное воздействие на качество окружающей среды. Кроме того, сведения о прогрессе в возвращении серьезных нарушителей к соблюдению требований могут оказать важное профилактическое действие, так как серьезные нарушители зачастую являются крупными и хорошо известными источниками в регулируемом сообществе. Данный индикатор подходит как для отслеживания результатов, так и для определения целевых показателей. Важно помнить, что этот индикатор не является мерилем успеха в той части регулируемого сообщества, к которой неприменимо определение «серьезные нарушители».

#### **Вставка 3-15. Опыт Соединенных Штатов в измерении прогресса в возвращении серьезных нарушителей к соблюдению требований**

Соединенные Штаты начали использовать данный показатель в конце 1970-х гг. Он является одним из наиболее успешных инструментов управления. Вначале должностные лица программы выявили самые значительные источники загрязнения во всей стране и приступили к принятию мер против них. Эти усилия вернули многие крупные промышленные предприятия к соблюдению требований. Однако, когда данный первоначальный перечень был исчерпан, правоприменительная деятельность быстро пошла на убыль.

В 1985 г. была принята новая система, в которой не выделяются отдельные предприятия. Политические руководители разработали национальные критерии того, кто является серьезным нарушителем. Они также определили, какие меры следует предпринимать для отдельных видов нарушений. Должностные лица программы должны выявить серьезных нарушителей в своей юрисдикции и взять на себя обязательство предпринимать конкретные меры против определенного количества серьезных нарушителей каждые три месяца. Источники отслеживаются до достижения полного соблюдения требований. Ведется учет количества выявленных серьезных нарушителей, количества и типа предпринимаемых мер и результатов этих мер. Эффективность оценивается исходя из того, насколько близко достигнуты цели. О перечнях серьезных нарушителей информируется общественность.

Данный подход имеет несколько преимуществ:

- Он отслеживает не только предпринимаемые меры, но и достигнутые результаты. Между мерами и результатами легко установить связь;
- Система поощряет принятие мер, которые принесут значительную пользу окружающей среде;
- Руководители программы инспекционной и правоприменительной деятельности могут анализировать данные на предмет тенденций соблюдения требований отраслью, компаниями и в разбивке по компонентам окружающей среды;
- Опубликование перечней серьезных нарушителей может служить стимулом к достижению и поддержанию соблюдения требований другими источниками.

В 2000 г. была введена доработанная система. Оказалось, что существующая система была полезна, но в ней не измерялось состояние соблюдения экологического законодательства, достигнутые экологические результаты и степень достижения целей программы и решения проблем несоблюдения законодательства. В новой системе показатели реализовывались поэтапно, и весь комплекс показателей, известный как «Параметры эффективности», полностью вступил в силу. «Параметры эффективности» включают следующие показатели экологических результатов и итогов:

- Уровни несоблюдения требований для отдельной совокупности объектов регулирования;

- Улучшение качества окружающей среды и здоровья человека в результате деятельности по обеспечению соблюдения требований и правоприменения;
- Раскрытие информации и исправление нарушений при помощи мер политики, стимулирующих соблюдение требований, АООС США;
- Своевременность возвращения серьезных нарушителей к соблюдению требований;
- Повторяющиеся и новые нарушения, совершаемые серьезными нарушителями.

Кроме того, «Параметры эффективности» включают следующие «выходные» показатели:

- Количество проведенных проверок и расследований;
- Количество предпринятых правоприменительных действий;
- Оказанное содействие соблюдению требований;
- Укрепление потенциала.

Источник: [www.inece.org](http://www.inece.org)

### ***Показатели проведения контрольных мероприятий***

Еще одним показателем деятельности, подходящим как для отслеживания результатов, так и для определения целевых показателей, является то, насколько эффективно программа инспекционной и правоприменительной деятельности контролирует соблюдение требований. Прогресс в этой области можно отслеживать, используя несколько показателей:

- Количество проверок;
- Качество проверок;
- Целесообразность целевых показателей проверки;
- Объем получаемых данных внутренней отчетности;
- Качество получаемых данных внутренней отчетности.

Индикатор количества проверок, вероятно, отслеживать легче всего. Данный индикатор служит качественным показателем того, насколько успешно программа обеспечивает проведение проверок и правоприменение.

Должностные лица могут устанавливать целевые показатели количества проверок и отчитываться по количеству проверок, политические руководители могут разработать (национальные) критерии эффективных стратегий инспекционной и правоприменительной деятельности, а должностные лица потом смогут оценивать стратегии в соотнесении с этими критериями. Для оценки качества проверок специальные инспекторы и консультанты, либо самостоятельно, либо одновременно с местными инспекторами, могут проводить надзорные проверки.

Проблемой измерения действенности инспекционных мероприятий является то, что адресные инспекции высокого качества, вероятно, увеличат количество обнаруживаемых нарушений и, таким образом, снизят показатель уровня соблюдения требований.

### ***Количество правоприменительных действий***

Правоприменение (санкционирование) является последним средством в арсенале инструментов органов контроля. Поэтому показатели правоприменительных действий могут представлять особый интерес для представителей общественности и неправительственных организаций, интересующихся качеством окружающей среды.

Несмотря на потенциальную важность для связей с общественностью, этот индикатор характеризуется серьезными недостатками:

- Тот факт, что осуществляется правоприменительное действие не означает, что будет своевременно и эффективно достигнуто соблюдение требований. Судебный процесс может привести к продолжительному и затяжному графику соблюдения требований;
- Судебный иск является самым дорогостоящим правоприменительным действием. Упор на судебный иск может отвлечь внимание и ресурсы от других важных мероприятий программы, необходимых для успешности программы. Это может вызывать особую озабоченность, если регулируемые источники малы и многочисленны;
- Количество правоприменительных действий может отчасти зависеть от степени несоблюдения требований. Например, может быть легче осуществить успешное правоприменительное действие на ранних этапах контроля за исполнением определенного нормативного правового требования, когда очевидных нарушителей много, чем на более поздних этапах (если контроль осуществляется успешно), когда нарушения не так бросаются в глаза и менее очевидны.

Для использования этого индикатора политические руководители должны точно решить, что будет учитываться:

- Общее количество возбужденных судебных дел;
- Разбивка судебных дел по серьезности нарушений;
- Количество фигурирующих объектов;
- Множественные и повторные нарушения;
- Количество выигранных дел и т.д.

Данные индикаторы не подходят для определения целевых показателей, поскольку, если руководители программы будут ответственны за соблюдение квот мер реагирования, это может подорвать объективность оценки того, соблюдают ли предприятия требования.

### ***Своевременность правоприменительных действий***

Одним из оптимальных индикаторов эффективности программы инспекционной и правоприменительной деятельности является время, которое необходимо либо на реагирование на нарушение, либо на достижение соблюдения требований. В идеале многие виды правоприменительных действий должны быть максимально оперативными, с тем, чтобы как можно скорее возвращать правонарушителя к соблюдению требований. Своевременность можно оценивать путем отслеживания динамики, иногда, путем сопоставления фактических результатов с заранее поставленными целями. Например, анализ динамики особенно подходит для измерения времени, необходимого для достижения соблюдения требований, поскольку на данный показатель влияет много факторов.

Кроме того, своевременность можно измерять путем постановки целей для различных видов правоприменительных действий. Затем измеряется действенность путем сопоставления фактических графиков с данными целями своевременности. Цели можно определять только для тех видов правоприменительных действий, сроки осуществления которых можно систематически предсказывать. Как правило, это касается правоприменительных действий, осуществляемых на более ранних этапах и на текущей основе. Правоприменительные действия, осуществляемые на более поздних этапах судопроизводства, обычно слишком непредсказуемы для такой оценки.

Кроме того, в некоторых случаях своевременное действие может быть невозможно или неуместно, например, в уголовных делах, по которым до осуществления правоприменительного действия требуется проведение подробного расследования. Необходимо обращать внимание на то, чтобы использование своевременности в качестве показателя эффективности не поощряло правоприменительный персонал принимать простые административные меры вместо правоприменительных действий, требующих больше времени.

### ***Начисленные денежные штрафы***

Данный индикатор представляет собой просто общее количество и/или размер начисленных денежных штрафов в результате правоприменительных действий. Динамика данного индикатора используется для оценки деятельности, поскольку невозможно и нецелесообразно устанавливать целевые показатели в отношении того, сколько штрафов следует начислить в течение определенного периода или насколько крупными должны быть штрафы. Данный индикатор, возможно, не является подходящим средством ответственности руководителей за действенное правоприменение, так как обычно между началом правоприменительного действия и начислением денежного штрафа проходит много времени (иногда годы).

### ***Показатели технической помощи***

Одним из показателей эффективности, в которых делается упор на содействие соблюдению требований, является размер и эффективность технической помощи, которую программа предоставляет объектам регулирования, чтобы улучшить возможности для соблюдения требований. Например, государство может создать сеть пунктов сбора отходов, в которых мелкие компании могли бы удалять свои опасные отходы. Это может препятствовать сбросу отходов этими компаниями в сельской местности, в поверхностные воды и т.д.

Данный показатель успешности программы подходит как для отслеживания результатов, так и для определения целевых показателей. Прогресс в этой области можно отслеживать при помощи нескольких показателей:

- Количество компаний, получивших техническую помощь;
- Улучшение соблюдения требований компаниями, получающими техническую помощь.

### 3.7.4 Регулярная отчетность

Как и любые другие государственные органы, экологические инспекции подотчетны за выполнение своих полномочий в ходе выполнения работы. Инспекция должна рассмотреть вопрос об активном представлении отчетности участникам процесса: политическим руководителям и законодателям, органам государственного управления (в частности, Министерству финансов и другим регулирующим органам), объектам регулирования, общественности, средствам массовой информации и другим. Важно направлять информацию различным участникам процесса именно для того, чтобы участники процесса получали, понимали информацию и обращали на нее внимание. Нехватка данных может подорвать дальнейшее принятие решений и обновление мер политики и стратегий; избыток информации может привести к тому, что слишком большие временные затраты и отсутствие фокуса подорвут процесс принятия решений.

Как правило, инспекции составляют годовые отчеты, содержащие более или менее стандартные компоненты. Этими отчетами они демонстрируют, были ли достигнуты цели обеспечения соблюдения требований и сколько было затрачено на достижение целей. Например, в Европейском Союзе составление такой годовой отчетности является минимальным критерием. Задачей инспектирующего органа/органов, отвечающего (-их) за экологические проверки в каждом государстве-члене, является составление регулярных отчетов с заранее заданной частотой. Важная цель отчета – продемонстрировать общественности реализацию минимальных критериев инспекционной деятельности. В Соединенных Штатах сфера охвата отчетов, в которых документируются результаты программы инспекционной и правоприменительной деятельности, варьируется от широкой – отчетность в соответствии с законом «Об эффективности и результатах деятельности правительства» – до узкой, например, отчеты о тенденциях и прогрессе правоприменения, в частности отчет «О показателях успеха».

#### **Вставка 3-16. Годовая отчетность, представляемая во Фландрии (Бельгия)**

Отдел экологических проверок Министерства Фландрии составляет годовой отчет, в котором содержится следующая информация:

- Организация Отдела экологических проверок, в том числе его видение, ценности, стратегия;
- Персонал, подготовка персонала и ресурсы;
- План экологических проверок;
- Конкретные правоприменительные кампании;
- Текущие проверки;
- Проверки совершенных нарушений;
- Действия в соответствии с уголовным и административным законодательством;
- Сотрудничество;
- Участие в консультационных структурах;
- Международный контекст.

*Источник:* Annual Report of the Environment Inspection Section of the Flemish Community (2001).

Кроме того, инспекции могут по запросу разрабатывать отдельную главу об обеспечении соблюдения требований в составе отчетов «О состоянии окружающей среды», представляемых органом охраны окружающей среды. Помимо представления отчетности по организационным вопросам и деятельности инспекции, другие документы могут касаться развития ситуации внутри инспекции и за ее пределами.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3-1. ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПРОВЕДЕНИЮ ПРОВЕРОК

Разработанный в Нидерландах «индивидуальный подход к проведению инспекций» призван помочь в приоритизации инспекционной деятельности на предприятиях, способствуя принятию решений в отношении сокращения или увеличения интервалов между инспекциями и продолжительности инспекций. Этот метод основан на стандартной продолжительности инспекции, определенной для каждого сектора промышленности. Подобная стандартная продолжительность рассчитана на предприятия, относящиеся к категории «средняков» (т.е. объекты, характеризующиеся средним уровнем риска). Подход, частота или продолжительность инспекций могут далее быть дифференцированы в зависимости от параметров природоохранной деятельности компании. Для компаний-лидеров продолжительность инспекции может быть сокращена наполовину. «Выигранное» таким образом время можно будет отвести на проведение более продолжительных инспекций «отстающих».

Данный подход может применяться для инспектирования как сложных, так и простых объектов. Сложные объекты отличаются следующими характеристиками: наличие более одной производственной линии; сложные производственные процессы; высокий уровень интеграции различных производственных операций и т. д. Для того, чтобы попасть в разряд «лидеров», такие предприятия (характеризующиеся, как правило, высоким экологическим риском и значительным воздействием на окружающую среду) должны демонстрировать более высокие экологические показатели, чем простые объекты.

Предприятия делятся на три категории на основе следующих общих характеристик:

### **а. «лидеры» (компании, характеризующиеся низким уровнем риска)**

Чтобы попасть в число «лидеров», компании со сложной структурой должны обеспечивать соблюдение природоохранного законодательства и демонстрировать высокий уровень осведомленности о проблемах охраны окружающей среды. Они должны активно заниматься усовершенствованием природоохранных аспектов своей деятельности, не ограничиваясь рамками своей собственной компании, как посредством отраслевого подхода (через потребителей и поставщиков), так и при помощи территориального подхода (совместное пользование вспомогательными сооружениями, например, строительство несколькими компаниями теплоэлектростанции). Как правило, к сложноорганизованным компаниям предъявляется требование о наличии у них (сертифицированной) системы экологического менеджмента или об осуществлении ими соответствующих мероприятий по созданию такой системы.

Для компаний с простой структурой минимальными требованиями для их включения в категорию «лидеров» являются: гарантированное соблюдение условий природоохранного разрешения (разрешений) и других законодательных требований, а также позитивное отношение к заинтересованным сторонам (органам власти и населению). Могут быть также сформулированы и дополнительные требования, например, наличие планов по энергосбережению и сокращению объемов производимых отходов. Критерии для выделения предприятия в категорию лидеров различны для разных секторов промышленности.



**б. «средняки» (компании, характеризующиеся средним уровнем риска)**

Таковыми являются компании, хорошо осведомленные об экологической составляющей своей деятельности и в целом соблюдающие природоохранное законодательство, однако, как правило, нуждающиеся в руководстве в отношении определения областей для усовершенствования. Они не выказывают систематического подхода к совершенствованию своей природоохранной деятельности и не особенно утруждают себя созданием хороших отношений с местными властями и населением. Хотя они и испытывают трудности в связи с реализацией необходимых природоохранных мер, они все же считают инвестиции в охрану окружающей среды посильным бременем. В компаниях такого типа существует определенный риск нарушения базовых условий (т. е. условий, указанных в разрешениях и законодательных документах, имеющих прямое отношение к защите окружающей среды и учитывающих природу и риски, присущие предприятию, а также чувствительность прилегающей к нему территории).

**в. «отстающие» (компании, характеризующиеся высоким уровнем риска)**

Эти компании вносят наименьший вклад в охрану окружающей среды – они пассивны. Мероприятия в природоохранной области реализуются на таких предприятиях с большим трудом. Они пренебрегают интересами местных властей и населения. Природоохранное законодательство такими компаниями, как правило, не соблюдается вовсе или далеко не полностью. Существует повышенный риск нарушения природоохранных условий.

Для определения эффективности природоохранной деятельности компаний определены соответствующие критерии. Различается нормативная природоохранная деятельность (НПД) (Statutory Environmental Performance, SEP) и добровольная природоохранная деятельность (ДПД) (Voluntary Environmental Performance, VEP). Для оценки компаний используется столбальная система:

- 0 – 50 баллов: отстающий;
- 51 – 80 баллов: середняк;
- 81 – 100 баллов: лидер.

**Критерии для оценки эффективности нормативной природоохранной деятельности** связаны с результатами плановых и повторных инспекций. Таковыми являются:

- Обнаруженные в ходе плановой проверки нарушения природоохранных требований, в отношении которых в адрес предприятия-нарушителя было направлено официальное письмо с требованием исправить ситуацию. По истечении установленного периода времени будет проведена повторная инспекция.
- Нарушения, обнаруженные в ходе повторных проверок.

На начальном этапе каждой компании начисляются 70 баллов за компонент НПД. Если в ходе плановых инспекций в компании обнаруживаются нарушения, компания теряет по 5 баллов за каждое. Неисправленное нарушение, обнаруженное в ходе повторной инспекции, уменьшит набранное компанией количество баллов еще на 5. В случаях серьезного нарушения (нарушений), для которых в уголовном и/или административном кодексе предусмотрена незамедлительная реализация правоприменительных мер без предварительного направления в компанию соответствующего письма-уведомления, компания теряет по 10 баллов за каждое такое нарушение. Минимальным количеством баллов является ноль. В целях предоставления компании возможности улучшить свой счет, штрафные баллы перестают действовать через три года.

**Критерии для оценки эффективности добровольной природоохранной деятельности** отражают уровень эффективности (систематической) деятельности компании в области охраны окружающей среды. За компонент ДПД компании начисляется максимум 30 баллов. Оценка ДПД компаний должна производиться инспекцией на ежегодной основе. Для получения официального подтверждения определенной степени эффективности систематической деятельности по охране окружающей среды компании необходимо представить документальные подтверждения реализации восьми основных элементов стандарта ISO 14 001 в отношении систем экологического менеджмента: природоохранная политика; экологический анализ; программа защиты окружающей среды и цели природоохранной деятельности; должностные инструкции, включающие описание задач, обязанностей и полномочий в области охраны окружающей среды; ответственное лицо в руководстве компании; план действий компании в чрезвычайных ситуациях; процедура соблюдения природоохранного законодательства; а также регистрация. Кроме того, компания может заработать 10 баллов за фактические или документально подтвержденные добровольные инвестиции в сфере охраны окружающей среды, выходящие за рамки обязательных требований.

Критерий ДПД едва ли может быть применен к малым предприятиям, поскольку:

- В связи с дефицитом средств они редко осуществляют инвестиции в достижение более высокого уровня эффективности природоохранной деятельности по сравнению с обязательными требованиями;
- Они могут создать систему экологического менеджмента (или ее элементы), что, как правило, не ведет к достижению позитивных результатов. Систематическая деятельность по охране окружающей среды в таких компаниях в первую очередь отражается в «добросовестном ведении хозяйства»: в осуществлении маломасштабных, но обладающих практической направленностью мер, например, по сортировке отходов, экономии электроэнергии, эффективному техническому обслуживанию оборудования и т. п.

Для компаний с простой структурой определять их принадлежность к лидерам, середнякам или отстающим будет в первую очередь количество баллов, набранное по компоненту НПД. Если же малое предприятие стремится получить статус лидера, ему необходимо набрать максимальное количество баллов (70) за компонент НПД и получить от инспекции хорошую или отличную оценку за «ведение хозяйства». В случае получения неудовлетворительной или посредственной оценки за «ведение хозяйства» даже при максимальном числе баллов по компоненту НПД в течение нескольких лет компания в число лидеров попасть не может. В то же время, для сложноорганизованных компаний решающим фактором будет оценка, полученная за компонент ДПД.

Общий уровень эффективности природоохранной деятельности компаний со сложной структурой зачастую снижается из-за низкой оценки деятельности одного из ее подразделений, не соблюдающего природоохранных требований. Именно такой самый низкий показатель эффективности будет определять методы и интенсивность инспекционных проверок всей компании в целом, несмотря на то, что остальные подразделения компании, вполне возможно, демонстрируют высокий уровень эффективности природоохранной деятельности. В таких случаях ресурсы инспекции используются не слишком эффективно и не создаются стимулы для поддержания высоких показателей остальными подразделениями компании. Для решения подобной проблемы оценка эффективности природоохранной деятельности сложноорганизованных компаний может проводиться поэтапно, т. е. по подразделениям.

КРИТЕРИИ	Опыт взаимоотношений инспекции с предприятием	Баллы
<b>Нормативная природоохранная деятельность</b>	<b>Кол-во баллов: максимум - 70, минимум - 0</b>	
Нарушения, влекущие за собой направление в компанию уведомления о правоприменительных санкциях:	Если по результатам проверки контрольный орган высылает в компанию уведомление о санкциях, за каждое нарушение компания штрафует на	5
Нарушения, выявленные в ходе повторной инспекции:	Если в ходе повторной инспекции, проводящейся после направления в компанию уведомления о санкциях, инспектор вновь обнаруживает нарушения, за каждое нарушение компания штрафует на	5
Нарушения, в отношении которых предусмотрена незамедлительная реализация правоприменительных процедур:	Если по результатам проверки контрольный орган незамедлительно начинает уголовное или административное преследование без направления в компанию предварительного уведомления о правоприменительных санкциях, за каждое нарушение компания штрафует на	10
<b>Добровольная природоохранная деятельность</b>	<b>Кол-во баллов: максимум - 30, минимум - 0</b>	
Система экологического менеджмента и систематическое осуществление деятельности по охране окружающей среды	передовая: компания полностью создала и документально оформила систему экологического менеджмента в соответствии со стандартом ISO 14001	20
	кандидат: компания создала и документально оформила по крайней мере шесть из восьми элементов системы	15
	начинающая: компания создала и документально оформила от двух до шести из восьми элементов системы экологического управления	10
	Пассивная: компания создала и документально оформила один или ни одного из элементов системы	0
Природоохранные инвестиции/инновации	Да, подтвержденное и/или продемонстрированное намерение	10
	Нет, не подтвержденное и/или не продемонстрированное намерение	0

В отношении сложноорганизованных компаний, относящихся к числу лидеров или середняков, могут использоваться три инспекционных инструмента: плановая природоохранная инспекция, детальная инспекция (аудит) и проверка документации. В отношении компаний с простой структурой из числа лидеров и середняков аудит едва ли является целесообразным в связи с повсеместным отсутствием в таких компаниях систем экологического менеджмента.

В отношении «отстающих» компаний в первую очередь применяются традиционные проверки. В отстающих компаниях со сложной структурой проводится детальная инспекция. Использование проверки документации является недостаточным: полнота и точность данных, представленных в ежегодных отчетах о производственном контроле, должны во всех случаях проверяться инспекцией на месте.

Предприятие	Лидер		Средняк		Отстающий	
	Сложный	Простой	Сложный	Простой	Сложный	Простой
Плановая инспекция	+	+	+	+	+	+
Детальная инспекция	+	-	+	-	+	-
Проверка документации	+	+	+	+	-	-

Далее приведены два примера использования данного метода расчетов.

	1998 г.			1999 г.				2000 г.				2001 г.				2002 г.							
	П1	П2	П3	П1	П2	П3	П4	П1	П2	П3	П4	П1	П2	П3	П4	П1	П2	П3	П4	П1	П2	П3	П4
Превентивная (П) или реагирующая (Р) инспекция																							
Стартовое число баллов за НПД	70	-	-	45	-	-	-	60	-	-	-	-	55	-	-	55+	25 =	80	-	-	-	-	-
Число нарушений	4	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Число нарушений, выявленных в ходе повторной инспекции	1	н.д.	н.д.	н.д.	0	н.д.	н.д.	н.д.	0	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	0	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Число баллов за НПД, подлежащее вычету	-25	0	0	0	-5	0	0	0	-5	0	0	0	0	0	0	0	0	-5	0	0	0	0	0
Общее число баллов за НПД	45	45	45	45	40	40	40	60	55	55	55	55	55	55	55	55	55	50	80	80	80	80	80
Экологический менеджмент ДПД	0	пассивный		+10				начинающий (10)					начинающий (10)										
Инвестиции/инновации в ДПД	0			+10				(10)					(10)										
Итого, число «индивид.» баллов		Отстающий	45	Средняк	60	Средняк	55	Средняк	55	Средняк	55	Средняк	55	Средняк	55	Средняк	55	Средняк	75				

**Пояснения к примеру:** К концу 1998 г. воображаемая компания имеет 45 баллов, что относит ее к категории «отстающих». В 1999 г. число инспекционных часов увеличивается в 1,5 раза. На этой основе проводятся 4 превентивные инспекции. К концу 1999 г. компания входит в категорию «средняков» (60 баллов). В 2000 г. на нее вновь отводится стандартное число инспекционных часов (3 превентивные инспекции). В 2001 г. компания, получив 55 баллов, остается в числе средняков. Несмотря на то, что компания начала внедрять систему экологического управления, нарушения, выявленные в 1998 г., или нарушения, за которые на компанию были наложены санкции, остаются действительными в течение 3 лет. По окончании трехлетнего срока действия инспекции компании начисляются 25 очков, которые были вычтены в 1998 г. В 2002 г., однако, заканчивается и срок действия 10 баллов, начисленных за природоохранные инвестиции/инновации. К концу 2002 г. компания, имеющая 75 баллов, по-прежнему относится к категории средняков. В 2003 г. будет использоваться стандартное число инспекционных часов, т. е. будут проведены 3 превентивные инспекции.

	1998			1999			2000			2001			2002		
	П1	П2	П3	П1	П2	П3	П1	П2	П3	П1	П2	П3	П1	П2	П3
Превентивная (П) или реагирующая (Р) инспекция															
Стартовое число (перенесенный остаток) «индивидуальных» баллов	70			70			85			85			75+0=75		
Число нарушений	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Число нарушений, выявленных в ходе повторной инспекции	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	0	н.д.	н.д.	н.д.	1	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Число баллов за НПД, подлежащее вычету	0	0	0	0	0	-5	0	0	0	-15	0	0	0	0	0
Общее число баллов за НПД	70	70	70	70	70	65	85	85	85	70	70	75	75	75	75
Экологический менеджмент ДПД	пассивный 0			начинающий +10			начинающий (10)			кандидат +5			передовой (20) +5		
Инвестиции/инновации в ДПД	0			+10			(10)			(10)			-10		
Итого, число «индивид.» баллов	Средняк	Средняк	<b>70</b>	Лидер	Средняк	<b>85</b>	Лидер	Средняк	<b>85</b>	Средняк	<b>75</b>	Средняк	Средняк	<b>75</b>	<b>75</b>

**Пояснения к примеру:** К концу 1998 г. воображаемая компания имеет 70 баллов и относится к категории середняков. В 1999 г. число инспекционных часов не изменится, и, как и в 1998 г., будут проведены 3 превентивные инспекции. К концу 1998 г. компания относится к категории лидеров (85 баллов). Число инспекционных часов будет уменьшено вдвое, т. е. в 2000 г. будут проведены лишь 2 превентивные инспекции. В 2000 г. компания остается в числе лидеров, имея на своем счету 85 баллов. Поэтому в 2001 г. также проводятся только 2 превентивные инспекции. Поскольку компания совершает 3 нарушения в 2001 г., к концу этого года она имеет лишь 75 баллов и переводится в категорию середняков. В начале 2002 г. компания получает 0 очков с 1998 г. Поскольку в 2002 г. срок действия начисленных за природоохранные инвестиции/инновации 10 баллов истекает, к концу этого года компания остается в категории середняков. На 2003 г. будут вновь запланированы 3 превентивные инспекции этой компании.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3-2. МЕТОДЫ ОЦЕНКИ РИСКА ПРИ КОНТРОЛЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ<sup>52</sup>

В настоящем приложении приводятся результаты исследования, проведенного для Отдела качества атмосферного воздуха и окружающей среды Министерства окружающей среды, транспорта и регионов, в сотрудничестве с Национальным собранием Уэльса и Министерством торговли и промышленности. Целью исследования являлась разработка практической методики оценки риска для применения инспекторами местных надзорных органов, работающих в системе контроля загрязнения воздуха на местном уровне (LAPC). С учетом преимуществ и недостатков имеющихся методик разработано 4 новых метода оценки потенциального риска. Методы различаются степенью сложности, комплексности, предлагаемыми системами стимулирования, а также соотношением показателей предприятия и присущего ему уровня риска. Предлагаемые методы могут быть кратко описаны следующим образом:

- **Метод 1** предполагает создание рейтинга риска в грубом приближении по категориям технологических процессов (предприятий) на основе имеющихся статистических данных. Рейтинговые оценки технологических процессов не считаются окончательными, а используются лишь для иллюстрации применения данного подхода.
- **Метод 2** основан на простом скрининге с использованием рейтинга риска, составленного по методу 1, для присвоения категориям технологических процессов исходного количества баллов. Затем каждое отдельное производство классифицируется в соответствии с числом полученных жалоб и степенью соблюдения им условий разрешений на применение данной технологии.
- **Метод 3** также предполагает использование рейтинга риска, составленного по методу 1 для определения исходного количества баллов. Другие элементы методики направлены на выявление аспектов потенциального воздействия на окружающую среду и деятельности предприятия. Метод соответствует принципам методологии оценки риска предприятий и загрязнения окружающей среды (Operator and Pollution Risk Assessment – OPRA) для технологических процессов, подлежащих регулированию в соответствии с Директивой о комплексном предотвращении и контроле загрязнений (КПКЗ) (т. е. для крупных предприятий), однако применяемые критерии в меньшей степени допускают субъективизм суждений, что согласуется с подходом, принятым в методике OPRA по отходам.
- **Метод 4** по существу не отличается от метода OPRA для технологических процессов, подлежащих регулированию в соответствии с Директивой о КПКЗ

<sup>52</sup> <http://www.defra.gov.uk/environment/airquality/laqm/guidance/index.htm>



Цель настоящего приложения – **показать, какие методы оценки риска могут быть разработаны на основе тех или иных систем регулирования и применяемых показателей эффективности деятельности, не давая прямых рекомендаций по использованию конкретных методик**, разработанных в Великобритании. В первую очередь излагаются основы каждого из методов. Затем указывается количество баллов по каждому рассматриваемому параметру и поясняется, каким образом следует использовать результаты оценки риска в распределении интенсивности контрольно-надзорной деятельности по отдельным технологическим процессам и их категориям. Термин «интенсивность контрольно-надзорной деятельности» обозначает затраты времени на регулирование технологических процессов в зависимости от их характеристик. Таким образом, он имеет более широкое значение, чем термин «частота инспекционных проверок», используемый в других методиках.

## МЕТОД 1 – ПРОСТОЙ РЕЙТИНГ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Метод предполагает использование статистических данных о различных категориях технологических процессов, регулируемых в системе контроля загрязнения воздуха на местном уровне (LAPC) для создания простого «рейтинга риска» таких процессов. В рейтинге учитываются два основных критерия, используемых при определении степени риска, связанного с той или иной категорией процессов: (а) общее число уведомлений о правоприменительных санкциях, изданных в отношении технологических процессов каждой категории, и (б) общее число посещений инспекторами объектов каждой категории за определенный период времени после выдачи разрешения на использование соответствующих процессов.

Оба значения делятся на общее количество технологических процессов каждой категории, результатом чего является среднее количество уведомлений о правоприменительных санкциях и среднее число проверок после выдачи разрешения на один технологический процесс данной категории. Эти два критерия считаются (в грубом приближении) показателями риска, связанного с типами процессов и проистекающего как из внутреннего риска, присущего самому процессу, так и из риска, обусловленного факторами управления процессом. Критерии до некоторой степени взаимозависимы, поскольку инспекторские проверки обычно чаще организуются на объектах, которым направлялись уведомления о правоприменительных санкциях, а уведомления чаще направляются на объекты, часто посещаемые инспекторами (что объясняется более детальным знакомством последних с имеющимися недостатками).

Затем значения, полученные по каждому из двух критериев, ранжируются по местам, и на основе суммы мест по приведенной ниже формуле вычисляется «рейтинг риска», значение которого находится в пределах от 2 (минимальных риск) до 100 (максимальный риск):

$$\text{Рейтинг риска} = 100 - 2 \times (\text{место}_{\text{по уведомлениям}} + \text{место}_{\text{по посещениям}})$$

Например, в отношении установок по сжиганию отходов нефтепродуктов мощностью от 0,4 до 3 МВт в 1998/99 гг. было издано в среднем 0,07 уведомления о правоприменительных санкциях на одну установку – седьмое место из 25 категорий технологических процессов (Таблица 2). За тот же период в среднем на одну установку было проведено 0,43 инспекционной проверки – двадцать первое место из 25. Таким образом, рейтинг риска равен:

$$100 - 2 \times (7 + 21) = 44.$$



Полученный рейтинг риска используется для определения требуемой интенсивности контрольно-надзорной деятельности по каждой категории технологических процессов, как показано в таблице 1.

<b>Таблица I: Определение интенсивности контрольно-надзорной деятельности по рейтингу риска</b>	
<b>Рейтинг риска</b>	<b>Интенсивность контрольно-надзорной деятельности</b>
До 25	Низкая
От 26 до 75	Средняя
От 76 до 100	Высокая

Основным преимуществом данного метода является его высокая оперативность при практическом отсутствии трудозатрат со стороны инспектора. Рейтинг легко обновляется при поступлении новых статистических данных о направлении уведомлений и инспекционных проверках. Метод учитывает реальный уровень интенсивности правоприменительной деятельности в отношении различных типов технологических процессов, отражая таким образом связанный с ними реальный риск. Также принимается во внимание мнение инспекторов о том, какие категории требуют наибольшей интенсивности контрольно-надзорной деятельности, и учитывается количество полученных жалоб.

<b>Таблица II: Места технологических процессов в рейтинге и интенсивность инспекций</b>						
<b>Категория</b>	<b>Число уведомлений о санкциях на 1 объект</b>	<b>Место</b>	<b>Число проверок после выдачи разрешения на 1 объект</b>	<b>Место</b>	<b>Рейтинг риска</b>	<b>Интенсивность контрольно-надзорной деятельности</b>
Хранение на терминалах	0,00	23	0,17	24	6	Низкая
Автозаправочные станции	0,00	22	0,12	25	6	Низкая
Газификация	0,00	23	0,42	22	10	Низкая
Сыпучие химикаты	0,00	23	0,56	20	14	Низкая
Цемент и известь	0,02	20	0,99	18	24	Низкая
Сжигание отходов нефтепродуктов (до 0,4 МВт)	0,04	15	0,31	23	24	Низкая
Диизоцианат	0,05	13	0,85	19	36	Средняя
Технологии с применением кислот	0,03	18	1,25	13	38	Средняя
Кремация	0,01	21	1,42	10	38	Средняя
Асбест	0,03	19	1,36	11	40	Средняя
Сжигание отходов нефтепродуктов (0,4-3 МВт)	0,07	7	0,43	21	44	Средняя
Нанесение покрытий	0,06	10	1,09	17	46	Средняя
Лесоматериалы	0,06	11	1,22	14	50	Средняя

Таблица II: Места технологических процессов в рейтинге и интенсивность инспекций

Категория	Число уведомлений о санкциях на 1 объект	Место	Число проверок после выдачи разрешения на 1 объект	Место	Рейтинг-риска	Интенсивность контрольно-надзорной деятельности
Керамика	0,04	16	1,54	8	52	Средняя
Производство покрытий	0,06	8	1,15	16	52	Средняя
Цветные металлы	0,08	6	1,21	15	58	Средняя
Резина	0,04	17	1,89	4	58	Средняя
Стекло	0,04	14	1,73	5	62	Средняя
Технологии производства волокнистых пластиков	0,05	12	1,58	7	62	Средняя
Другие минеральные вещества	0,06	9	1,53	9	64	Средняя
Смолы и битум	0,23	2	1,27	12	72	Средняя
Сжигание топлива (кроме отходов нефтепродуктов)	0,27	1	1,58	6	86	Высокая
Железо и сталь	0,08	4	2,36	3	86	Высокая
Переработка продуктов животноводства и растениеводства	0,08	5	2,79	2	86	Высокая
Сжигание (кроме кремации)	0,09	3	2,91	1	92	Высокая

Поскольку рейтинг (а вместе с ним и интенсивность контрольно-надзорной деятельности) основаны на частоте инспекционных проверок за прошедший период, такой метод может оказаться самовоспроизводящимся. Это тем более верно, что частота текущих проверок не обязательно основывается на степени риска и инструкции Министерства окружающей среды, транспорта и регионов, согласно которой посещения объектов всех категорий должны проводиться как минимум два раза в год. Если инспекции объектов того или иного типа в прошедшие годы проводились с более высокой частотой, то и в дальнейшем в их отношении будет вестись интенсивная контрольно-надзорная деятельность. Однако если повышенная интенсивность регулирования приведет к снижению числа правоприменительных мероприятий, общий рейтинг данной категории объектов в будущем улучшится. В настоящее время при использовании метода также не учитывается, что регулирование автозаправочных станций введено лишь недавно, чем объясняется малое количество проверок их деятельности после выдачи разрешений на данный момент. Этот недостаток может быть исправлен в будущем путем использования обновленных статистических данных по правоприменительной деятельности.

Получаемый таким образом рейтинг является сильно огрубленным, поскольку многие категории классификации, применяемой в статистике, а, следовательно, и в рейтинге, включают объекты разной величины и степени сложности. Неизбежно к одной и той же категории относятся технологические процессы, существенно различающиеся по степени риска. Эта проблема может быть решена путем введения в будущем большей детализации при сборе статистических данных. Альтернативное решение состоит в использовании экспертных оценок

при ранжировании категорий технологических процессов по степени сопряженного с ними риска. Некоторые местные контрольно-надзорные органы, занятые разработкой методик оценки риска, изучают возможность такого подхода и приходят к выводу, что опытные специалисты системы контроля загрязнения воздуха на местном уровне (LAPC) способны создать вполне обоснованную классификацию с ранжированием.

Однако главный недостаток метода состоит в том, что он не предполагает никаких стимулов для конкретных предприятий, поскольку их экологические показатели и соблюдение ими нормативов при использовании данного метода не учитываются. Положительный эффект от улучшения экологических показателей для конкретного предприятия будет иметь место только при улучшении показателей во всей отрасли. Такая ситуация может, с другой стороны, побудить ассоциации промышленных предприятий поддерживать и поощрять усилия своих членов, направленные на улучшение общих показателей.

## МЕТОД 2 – ПРОСТОЙ СКРИНИНГ

При данном подходе к основному рейтингу, рассчитанного по методу 1, добавляется учет жалоб в отношении конкретного объекта и соблюдения им экологических нормативов в прошлом.

### Элемент 1: Рейтинг риска

Рейтинг риска, разработанный по методу 1, отражает потенциальное воздействие на окружающую среду, присущее категориям технологических процессов в целом. Он основывается на данных о правоприменительных мерах и частоте инспекционных проверок. Как указано в описании метода 1, такой подход имеет недостатки, связанные, в частности, с использованием данных о частоте проверок в прошлом. Эти недостатки, однако, могут быть преодолены путем привлечения экспертного совета для классификации типов технологических процессов по степени риска. На основе существующего рейтинга технологическим процессам присваивается количество баллов, соответствующее низкой, средней или высокой степени риска (см. таблицу 3).

Таблица III: Классификация технологических процессов по степени потенциального воздействия на окружающую среду			
Низкая	Средняя		Высокая
Газификация	Сжигание отходов нефтепродуктов (0,4-3 МВт)	Технологии с применением кислот	Сжигание топлива (кроме отходов нефтепродуктов)
Хранение на терминалах	Цветные металлы	Кремация	Железо и сталь
Автозаправочные станции	Асбест	Диизоцианат	Сжигание (кроме кремации)
Цемент и известь	Другие минеральные вещества	Смолы и битум	Переработка продуктов животноводства и растениеводства
Хранение сыпучих химикатов	Стекло	Нанесение покрытий	
Сжигание отходов нефтепродуктов (<0,4 МВт)	Керамика	Производство покрытий	
	Технологии производства волокнистых пластиков	Лесоматериалы	
		Резина	
Количество баллов = 10	Количество баллов = 20		Количество баллов = 30

## Элемент 2: Учет жалоб за прошедший период

В данном компоненте оценки учитывается количество полученных регулирующим органом жалоб в отношении технологического процесса. Здесь находит отражение тот факт, что рассмотрению таких жалоб может быть посвящена значительная часть рабочего времени инспектора. Также принимается во внимание, что некоторые категории процессов даже при низкой степени внутренне присущего им риска имеют высокий потенциал в отношении причинения неудобств, что может вызвать трудности в контрольно-надзорной деятельности. Ввиду того, что количество получаемых жалоб зависит от целого ряда факторов, количество начисляемых баллов основывается не на общем числе жалоб, а на количестве инцидентов, повлекших подачу жалоб. Это означает, что наличие одного инцидента, повлекшего несколько жалоб, приведет к начислению меньшего количества штрафных баллов, чем наличие двух инцидентов, в результате каждого из которых было подано по одной жалобе. В целях учета улучшения экологических показателей предприятия при обновлении результатов оценки штрафные баллы начисляются лишь за год, предшествующий году оценки. В таблице 4 указано количество баллов, начисляемых в зависимости от числа жалоб.

Таблица IV: Оценка количества полученных жалоб	
Число инцидентов, повлекших жалобы, за год, предшествующий году оценки	Количество баллов
Отсутствие	0
1 – 2	5
Более 2	10

## Элемент 3: Уровень соблюдения природоохранных требований в настоящее время

В данном компоненте оцениваются показатели соблюдения предприятием всех пунктов разрешения на рассматриваемый вид деятельности, включая требования по уровню выбросов, контролю, мониторингу, отбору проб и замерам. При этом учитывается, что оценка соблюдения требований является основной целью плановых проверок, и сбор сведений о соблюдении нормативов обычно составляет важную часть работы инспекторов. Выявление случаев несоблюдения предприятием природоохранных требований означает потенциальный риск нанесения вреда здоровью людей или окружающей среде, что влечет за собой необходимость дополнительных затрат со стороны сотрудников надзорного органа по обеспечению устранения обнаруженных недостатков. В таблице 5 указано количество баллов, начисляемых по данному компоненту.

Таблица V: оценка соблюдения предприятием природоохранных требований	
Наблюдаемый уровень соблюдения норм	Количество баллов
Полное соблюдение норм	0
Некоторые незначительные отклонения от норм, не требующие официальных правоприменительных санкций	10
Серьезные нарушения, требующие официальных правоприменительных санкций	20

## Общее количество баллов

Таблица VI: Общее количество баллов	
Критерии оценки	Максимальное количество баллов
Рейтинг риска	30
Учет жалоб за прошедший период	10
Оценка соблюдения природоохранных требований	20
ВСЕГО	60

## Применение полученных результатов

Применение полученных результатов для определения интенсивности контрольно-надзорной деятельности показано в таблице 7.

Таблица VII: Требуемая интенсивность контрольно-надзорной деятельности	
Общее количество баллов	Интенсивность контрольно-надзорной деятельности
20 или менее	Низкая
От 25 до 35	Средняя
Более 35	Высокая

Главным преимуществом метода 2 является его простота и оперативность в применении. Сведения о рейтинге риска технологических процессов можно получить из общенациональных источников данных, информация о поступивших жалобах должна храниться в делах надзорного органа, а сведения о соблюдении предприятием природоохранных требований инспекторы получают в ходе плановых проверок. Применяемые критерии объективны, и для их использования необходимы практически те же выводы инспектора, которые он обычно делает в процессе регулирования деятельности предприятий. Таким образом, использование метода требует минимальных временных затрат. Кроме того, его преимущество по сравнению с методом 1 состоит в учете показателей работы отдельных предприятий в отношении жалоб на них и соблюдения ими природоохранных требований. Следовательно, метод создает основу для экономического стимулирования улучшения предприятиями своих показателей, если размер платежей поставить в зависимость от результатов оценки.

Главный недостаток метода 2 состоит в том, что 50% баллов начисляется в зависимости от характеристик категории технологического процесса в целом, а не технологического процесса на конкретном предприятии. Таким образом, предприятия отраслей с высокой степенью воздействия на окружающую среду имеют ограниченную возможность понизить общее количество своих штрафных баллов за счет улучшения показателей работы.

### МЕТОД 3 – УСОВЕРШЕНСТВОВАННАЯ МЕТОДИКА OPRA

Данная методика оценки риска основана на принципах оценки риска предприятий и загрязнения окружающей среды (OPRA) для технологических процессов, подлежащих регулированию в соответствии с Директивой о КПКЗ. Однако в предлагаемом варианте методика направлена на нахождение более систематических средств оценки, и применяемые критерии в меньшей степени допускают субъективизм суждений, что делает данный метод более последовательным, а также менее трудоемким. Метод разработан на основе подхода, принятого в методике OPRA для установок по сбору и удалению отходов ('OPRA for Waste'), и ориентирован на указанный подход по уровню требуемой детализации.

#### *Оценка воздействия на окружающую среду*

#### *Потенциальный риск воздействия на окружающую среду, присущий технологическим процессам (рейтинг риска по методу 1)*

В данной методике учитывается тот факт, что некоторым технологическим процессам присуща более высокая степень воздействия на окружающую среду, чем другим, и, следовательно, такие процессы требуют большей интенсивности контрольно-надзорной деятельности. Этот факт принимается во внимание и в методике OPRA для установок по сбору и удалению отходов, где некоторым предприятиям по переработке отходов приписывается более высокий уровень опасности (и, соответственно, начисляется большее количество баллов). Например, небольшой полигон для хранения инертных отходов получает 10 баллов, тогда как полигону для хранения особо опасных отходов начисляется 60 баллов.

Поскольку вариабельность степени воздействия на окружающую среду в зависимости от категории процессов в системе контроля загрязнения воздуха на местном уровне (LAPC) выше, чем изменчивость в зависимости от типа полигонов, категории технологических процессов распределены при помощи рейтинга, разработанного для метода 1, по группам, соответствующим высокой, средней или низкой степени воздействия. Классификация и соответствующие количества баллов приведены в таблице 8.

Как указано в описании метода 1, такой подход имеет недостатки, связанные, в частности, с использованием данных о частоте предпринятых в прошлом проверок. Кроме того, поскольку рейтинг включает как аспекты внутренне присущего риска, так и риска, обусловленного факторами управления предприятием, существует возможность двойного учета в отношении других параметров, используемых в дальнейшем в рамках метода 3 (в частности, в отношении учета случаев судебного преследования). Указанные проблемы, однако, могут быть решены путем привлечения экспертного совета для более обоснованной классификации типов технологических процессов по степени внутренне присущего им риска.

**Таблица VIII: Классификация технологических процессов по степени потенциального воздействия на окружающую среду**

Низкая	Средняя	Высокая
Газификация Хранение на терминалах Автозаправочные станции Цемент и известь Хранение сыпучих химических	Сжигание отходов нефтепродуктов (0,4-3 МВт) Цветные металлы Асбест Другие минеральные вещества	Технологии с применением кислот Кремация Диизоцианат Смолы и битум
		Сжигание топлива (кроме нефтепродуктов) Железо и сталь Сжигание (кроме кремации)

**Таблица VIII: Классификация технологических процессов по степени потенциального воздействия на окружающую среду**

Низкая	Средняя		Высокая
химикатов Сжигание отходов нефтепродуктов (<0,4 МВт)	Стекло Керамика Технологии производства волокнистых пластиков	Нанесение покрытий Производство покрытий Лесоматериалы Резина	Переработка продуктов животноводства и растениеводства
Количество баллов = 10	Количество баллов = 20		Количество баллов = 30

**Приведение технологии в соответствие с предъявляемыми требованиями**

В данном разделе учитывается степень завершенности мероприятий по приведению технологии в соответствие с требованиями, указанными в разрешении на данный вид деятельности. Объекты, где эти мероприятия проведены не полностью, не только могут представлять большую потенциальную опасность для окружающей среды, но и, по-видимому, требуют более пристального внимания со стороны регулирующего органа по контролю приведения технологии в соответствие с предъявляемыми требованиями. В этой связи возможна классификация, состоящая из 4 подразделений:

- мероприятия по приведению технологии в соответствие с требованиями, указанными в разрешении, проведены не полностью по причине внесения изменений в нормативную документацию, либо по причине внесения изменений в сам технологический процесс;
- мероприятия по приведению технологии в соответствие с требованиями, указанными в разрешении проведены полностью, и процесс отвечает всем предъявляемым в настоящее время требованиям;
- технология ограничения уровня выбросов/сбросов не только отвечает предъявляемым в настоящее время требованиям, но и превосходит имеющиеся стандарты, в результате чего уровень выбросов/сбросов ниже допустимого.

Известно, что требуемая интенсивность контрольно-надзорной деятельности во многом зависит от завершенности мероприятий по приведению технологии в соответствие с требованиями, указанными в разрешении; этот факт и является основанием для включения данного параметра в методику оценки риска. В связи с этим объектам, где мероприятия по приведению технологии в соответствие с требованиями, указанными в разрешении, проведены не полностью по причине внесения изменений в нормативную документацию, начисляется 5 баллов; незавершенность данных мероприятий, обусловленная другими причинами, ведет к начислению 10 баллов.

**Таблица IX: Приведение технологии в соответствие с предъявляемыми требованиями**

Состояние	Количество баллов
Мероприятия по приведению технологии в соответствие с предъявляемыми требованиями проведены не полностью, поскольку срок, указанный в Уведомлении о внесении изменений, еще не истек	5
Мероприятия по приведению технологии в соответствие с требованиями, указанными в разрешении, проведены не полностью по иным причинам	10



**Таблица IX: Приведение технологии в соответствие с предъявляемыми требованиями**

Состояние	Количество баллов
Мероприятия по приведению технологии в соответствие с требованиями, указанными в разрешении проведены полностью, и процесс отвечает всем предъявляемым в настоящее время требованиям	0
Технология ограничения уровня выбросов превосходит имеющиеся стандарты	-10

**Чувствительность и близость объектов воздействия**

Данный критерий применяется для оценки степени потенциального воздействия выбросов предприятия на принимающую среду и объекты, находящиеся вблизи предприятия. Степень потенциального воздействия зависит от чувствительности указанных объектов (их числа или важности), а также от их близости к предприятию. Чувствительность объектов воздействия определяется (по аналогии с методикой OPRA по отходам) как высокая, средняя или низкая, например:

- **высокая** - школы, жилые районы, больницы, охраняемые природные территории;
- **средняя** - офисы, отдельные жилые строения, автомагистрали и главные улицы, пешеходные и велосипедные дорожки, земли сельскохозяйственного назначения;
- **низкая** – незанятые земли, второстепенные дороги, промышленные зоны, автостоянки, пустыри.

Несмотря на то, что расстояние, на котором различные объекты подвергаются неблагоприятному воздействию, зависит от загрязнителя, данный критерий считается пригодным для использования в настоящей методике (поскольку в ней первостепенное значение имеет простота и логическая связность).

**Таблица X: Чувствительность и близость объектов воздействия**

Близость к источнику выброса	Чувствительность объектов воздействия		
	Высокая	Средняя	Низкая
< 100м*	20	12	5
100 – 250м*	12	10	3
250 – 500м*	5	3	1

\* \* Все расстояния умножаются на коэффициент 2 для технологий, использующих минеральные вещества, а также производства цемента и извести, и на коэффициент 4 для сжигания топлива, сжигания твердых веществ (кроме кремации), а также технологий производства железа, стали и цветных металлов.

Данный критерий направлен не столько на учет потенциальных неудобств и, следовательно, возможных жалоб, сколько на учет потенциального вреда, причиняемого объектам воздействия. Предприятию начисляется наивысший возможный балл по таблице 10 (количество баллов для разных объектов воздействия не суммируется). Наивысшим не обязательно будет балл по наиболее чувствительному объекту воздействия. Например, если высокочувствительный объект находится на расстоянии 300 м от места выброса, а объект средней чувствительности – на расстоянии 150 м, соответствующее количество баллов будет равно 5 и 10, и предприятию начисляется 10 баллов.

**Учет сопутствующих проблем**

Предприятию дополнительно начисляется 10 баллов при наличии в данном районе особо серьезных проблем, связанных с загрязнением воздуха и потенциально усугубляемых данным предприятием; например, если установлена зона контроля качества воздуха по веществу, выбрасываемому данным предприятием.

**Оценка показателей работы предприятия****Мониторинг, техническое обслуживание и учет**

Баллы начисляются на основании оценки следующих параметров:

- осуществление предприятием мониторинга в объеме, указанном в разрешении;
- принятие предприятием мер по устранению причин недостатков, обнаруженных посредством мониторинга;
- наличие документально оформленной и реально выполняемой программы технического обслуживания, в которой предусмотрено принятие мер при обнаружении признаков износа с потенциально неблагоприятным воздействием на количество и состав выбросов;
- наличие на объекте полной учетно-регистрационной документации;
- своевременность представления требуемой документации в местный надзорный орган.

По каждому из указанных параметров начисляется определенное количество баллов, после чего полученные баллы суммируются. В случае если какой-либо из параметров неприменим к конкретному случаю, начисляется 0 баллов.

<b>Таблица XI: Оценка мониторинга, технического обслуживания и учета</b>		
Критерий	Кол-во баллов	
	Да	Нет
Осуществляются ли предприятием мониторинг в объеме, указанном в разрешении?	0	10
Снижена ли частота мониторинга, поскольку его результаты стабильно подтверждают соблюдение нормативов?	-5	0
Внесены ли изменения в технологический процесс для устранения недостатков, обнаруженных при проведении мониторинга?	0	5
Имеется ли документально оформленная и реально выполняемая программа технического обслуживания, соответствующая требованиям разрешения?	0	5
Имеются ли на объекте полная учетно-регистрационная документация?	0	5
Своевременно ли представляется в надзорный орган требуемая документация?	0	5
Общий балл	(от -5 до 30)	

**Оценка соблюдения природоохранных требований**

Подлежат учету все виды нарушения предприятием природоохранных требований за прошедший год. Таким образом, соблюдение природоохранных требований оценивается путем учета каждого инцидента, включая инциденты, повлекшие подачу жалоб, содержание которых

может быть связано с деятельностью предприятия, независимо от того, было ли им нарушено то или иное требование. Один инцидент, повлекший несколько жалоб, при начислении баллов учитывается как один инцидент.

Количество баллов, начисляемое за инцидент, зависит от вида требуемых мер правоприменения по данному инциденту. В случае отсутствия нарушений начисляется 0 баллов. Максимальное количество баллов равно 40, что отражает особую важность данного элемента оценки по сравнению с другими критериями.

<b>Таблица XII: оценка соблюдения природоохранных требований</b>	
Масштаб нарушения	Количество баллов
Инцидент, повлекший подачу жалобы <sup>a</sup>	5 за 1 инцидент
Инцидент, повлекший направление уведомления о санкциях	15 за 1 инцидент
Инцидент, повлекший направление уведомления о запрете	20 за 1 инцидент
Итого	(макс. кол-во баллов 40)
<sup>a</sup> Исключая жалобы, признанные инспектором необоснованными, а также жалобы, содержание которых не может быть однозначно связано с деятельностью предприятия.	

Например, на предприятии по производству цемента восемь месяцев назад имело место 3 инцидента, повлекших жалобы со стороны местных жителей. Как было установлено, причиной выбросов стала неисправность мешочного фильтра, которая была оперативно устранена предприятием. Кроме того, девять месяцев назад предприятие получило уведомление о санкциях в связи с отсутствием записей в журнале учета выбросов. Таким образом, предприятие получит 15 баллов за инциденты, повлекшие подачу жалоб и 15 баллов за уведомление о санкциях, что в сумме даст 30 баллов.

### ***Вопросы управления, подготовки персонала и распределения обязанностей***

В данном разделе учитывается наличие у предприятия документов по процедурам реализации всех указанных в разрешении требований с назначением ответственных лиц из штата сотрудников. Кроме того, оценивается осуществление руководством контроля за выполнением назначенными лицами своих обязанностей, присутствие лиц, ответственных за контроль загрязнения, на объекте при осуществлении вызывающих загрязнение процессов, а также наличие у этих лиц требуемого разрешением уровня подготовки и наличие документально оформленных и реально выполняемых программ обучения персонала. Объемы требуемой документации могут быть различными, в особенности для небольших предприятий. В случае если какой-либо из параметров неприменим к конкретному случаю, начисляется 0 баллов.

**Таблица XIII: Оценка качества управления, подготовки персонала и распределения ответственности**

Критерий	Кол-во баллов	
	Да	Нет
Имеются ли у предприятия документы по процедурам выполнения всех указанных в разрешении требований?	0	5
Назначены ли конкретные лица, ответственные за выполнение указанных процедур?	0	5
Осуществляется ли предприятием учет и контроль выполнения ответственными лицами своих обязанностей?	0	5
Имеются ли документы, подтверждающие наличие у ответственных лиц специальной подготовки?	0	5
Присутствует ли специально подготовленный персонал на объекте во время осуществления процессов, потенциально вызывающих загрязнение?	0	5
Имеется ли соответствующая система экологического менеджмента <sup>а</sup> ?	0	5
Итого	(от 0 до 30)	
<sup>а</sup> Такая, которая соответствует профилю и размерам предприятия и ориентирована на выполнение стандартных положений разрешений согласно последней редакции Руководства по организации технологических процессов		

**Общее количество баллов****Таблица XIV: Общее количество баллов**

Критерии оценки	Максимальное количество баллов
<b>А. Оценка воздействия на окружающую среду</b>	
Потенциальное воздействие на окружающую среду, присущее технологическому процессу	30
Приведение технологии в соответствие с предъявляемыми требованиями	10
Чувствительность и близость объектов воздействия	20
Учет сопутствующих проблем	10
<b>В. Оценка показателей работы предприятия</b>	
Мониторинг, техническое обслуживание и учет	30
Оценка соблюдения природоохранных требований	40
Управление, подготовка персонала и распределение ответственности	30
<b>МАКСИМАЛЬНОЕ ОБЩЕЕ КОЛИЧЕСТВО БАЛЛОВ</b>	<b>170</b>

Требуемая интенсивность контрольно-надзорной деятельности определяется в зависимости от количества баллов, которое начислено предприятию и теоретически может находиться в пределах от 2 до 200. Зависимость требуемой интенсивности контрольно-надзорной деятельности от начисленного количества баллов приведена в таблице 15.

**Таблица XV: Определение интенсивности контрольно-надзорной деятельности по количеству баллов**

Общее количество баллов	Интенсивность контрольно-надзорной деятельности
Менее 50	Низкая
От 50 до 100	Средняя
Более 100	Высокая

При разработке данной методики авторы исходили из того, что большая часть сведений, требуемых для ее применения, может быть собрана в ходе плановых проверок предприятий и/или уже имеется в распоряжении местного надзорного органа, благодаря чему сокращаются трудозатраты на проведение оценки. Разработанный метод относительно прост по сравнению с методом OPRA для процессов, подпадающих под действие Директивы о КПКЗ, и предполагает использование меньшего числа субъективных суждений. Несмотря на то, что применение данного метода в некоторых случаях требует привлечения экспертной оценки, считается, что он потенциально более последователен, чем метод OPRA для процессов, подпадающих под действие Директивы о КПКЗ.

Следует, однако, признать, что использование данной методики ограничивает возможности применения экспертной оценки для определения степени риска, связанного с деятельностью конкретного предприятия. Большая часть сведений, используемых для оценки потенциального воздействия на окружающую среду, мало изменяется с течением времени, что способствует ускорению проведения оценки. Лишь сведения о показателях работы предприятий нуждаются в относительно частом обновлении, что будет служить для них стимулом к улучшению своих показателей и уменьшению, таким образом, общего количества набранных баллов. Количество баллов может служить основанием для обсуждения с руководством предприятия возможностей улучшения показателей его работы.

В отличие от метода OPRA для процессов, подпадающих под действие Директивы о КПКЗ, данная методика в большинстве случаев не учитывает показатели работы и меры контроля, выходящие за рамки условий разрешений. Таким образом, использование данного метода предполагает создание для предприятий стимулов лишь к соблюдению требований, указанных в разрешении, но не к соответствию более высоким экологическим стандартам.

## **МЕТОД 4 – УПРОЩЕННЫЙ ВАРИАНТ МЕТОДИКИ OPRA ДЛЯ КПКЗ**

В основе данного метода лежит методология оценки риска предприятий и загрязнения окружающей среды (Operator and Pollution Risk Assessment – OPRA), которая в настоящее время применяется инспекторами Агентства по охране окружающей среды для оценки риска технологических процессов, подпадающих под действие Директивы о КПКЗ. Рассмотрение данного метода было предпринято по той причине, что некоторыми органами правоприменения на местах уже используются системы, основанные на данном подходе, а также потому, что данный метод содержит полезные и общепринятые механизмы оценки рисков, связанных с промышленными технологиями.

Параметры оценки риска, используемые в методике «OPRA для КПКЗ» основаны на оценке деятельности предприятия в отношении управления экологическими рисками (оценка показателей работы предприятия – ОПРП), а также на оценке внутреннего риска, присущего технологическому процессу (оценка опасности процесса – ООП). Поскольку процессам,

регулируемым в системе контроля загрязнения воздуха на местном уровне (LAPC), присущ относительно невысокий внутренний риск, и так как некоторые из них подлежат регулированию скорее в силу возможности причинения ими неудобств, чем по причине их экологической опасности, в отношении них вместо термина «опасность загрязнения» употребляется термин «воздействие на окружающую среду».

### Оценка показателей работы предприятия и оценка воздействия на окружающую среду

В приложении 3.6.1 даются инструкции по начислению баллов по каждому из 7 параметров ОППП согласно методике OPRA. В таблице 16 приведены рекомендации по начислению баллов по методике OPRA в отношении воздействия на окружающую среду. В целях обеспечения применимости метода к контролю загрязнения воздуха на местном уровне (LAPC) и лучшего отражения требований нормативной и инструктивной документации по рассматриваемым технологическим процессам в параметры внесены некоторые изменения. В описании приведены лишь показатели по каждому критерию, соответствующие 1, 3 и 5 баллам; 2 или 4 балла начисляется соответственно за показатели в промежутках между данными в описании.

#### Общее количество баллов

Общее количество баллов по показателям работы предприятия (ОППП) находится в пределах от 7 до 35, где последнее значение соответствует наименьшему риску. Количество баллов по опасности загрязнения находится в тех же пределах, однако наименьшему риску здесь соответствует наименьшее значение. В соответствии с подходом, предложенным одним из местных контрольно-надзорных органов, общий «рейтинг OPRA» вычисляется путем вычитания общего балла по воздействию на окружающую среду (ВОС) из общего балла по ОППП.

<b>Таблица XVI: Количественное выражение экспертизы воздействия на окружающую среду (ЭВОС)</b>			
<b>Параметр</b>	<b>1 балл по ЭВОС</b>	<b>3 балла по ЭВОС</b>	<b>5 баллов по ЭВОС</b>
1. Присутствие веществ, потенциально воздействующих на окружающую среду	Низкий уровень токсичности, пренебрежимо низкий потенциал вредного воздействия, например, инертные неопасные летучие твердые частицы, CO <sub>2</sub>	Средний потенциал вредного воздействия, например, NO <sub>x</sub> , SO <sub>2</sub> , твердые частицы, ЛОС в смоге	Вещества, способные нанести серьезный вред здоровью людей и/или окружающей среде, например, хлор, фтор, канцерогенные ЛОС, асбест, диоксины, ПАУ
2. Масштаб деятельности, связанной с веществами, воздействующими на окружающую среду	Процесс малого масштаба, незначительные запасы/выбросы вещества, воздействующего на окружающую среду	Процесс среднего масштаба, средние запасы/выбросы вещества, воздействующего на окружающую среду	Крупное предприятие в сравнении с другими процессами категории LAPC, крупные запасы/выбросы вещества, воздействующего на окружающую среду
3. Частота и сложность процессов, потенциально воздействующих на окружающую среду	Низкая частота процессов, воздействующих на окружающую среду. Четко определяемый циклический процесс с небольшой потенциальной и реальной изменчивостью	Средняя частота или средняя сложность процессов, потенциально воздействующих на окружающую среду	Высокая частота и сложность процессов, воздействующих на окружающую среду, в сравнении с другими процессами категории LAPC. Нерегулярность и высокая изменчивость графика работы. Например, процесс с частым изменением количества и состава сырья и/или отходами оборудования

<b>Таблица XVI: Количественное выражение экспертизы воздействия на окружающую среду (ЭВОС)</b>			
<b>Параметр</b>	<b>1 балл по ЭВОС</b>	<b>3 балла по ЭВОС</b>	<b>5 баллов по ЭВОС</b>
4. Технологии предотвращения и минимизации опасности	Соответствие стандартам для новых предприятий или их превышение. Новейшие технологии или технологии с низким риском загрязнения. Нет не реализованных программ оптимизации экологических показателей	Использование наилучших имеющихся технологий, не влекущих чрезмерных затрат (BATNEEC); соответствие требованиям руководств по стандартам для существующих предприятий	Применение морально устаревших технологий/ неудачных конструктивных решений; наличие нереализованных важных программ оптимизации экологических показателей
5. Технологии борьбы с загрязнениями	Новейшие технологии борьбы с загрязнениями; эффективное рассеяние загрязнителей. Нет нереализованных программ модернизации соответствующего оборудования	Использование наилучших имеющихся технологий, не влекущих чрезмерных затрат (BATNEEC); достаточная высота труб выброса, достаточное рассеяние загрязнителей относительно точек выброса	Применение морально устаревших/конструктивно неудачных/ненадежных технологий борьбы с загрязнениями; наличие нереализованных важных программ модернизации оборудования; значительные концентрации осаждения шлейфа
6. Размещение предприятия	Район низкой экологической чувствительности, например, промышленная зона, отсутствие природоохранных зон, удаленность людей (включая работающих на других промышленных объектах), а также зон отдыха. Низкая вероятность причинения значительного вреда окружающей среде дополнительными выбросами загрязнителей или нарушения стандартов качества окружающей среды	Район средней экологической чувствительности: смешанная промышленно-жилая зона, соседство с районами с низкой плотностью населения или расположение на некотором удалении районов высокой экологической чувствительности, потенциально подверженных воздействию	Близкое соседство с подветренной стороны районов массовой застройки и/или зон высокой экологической чувствительности
7. Потенциал причинения неудобств	Низкий потенциал причинения неудобств; например, выбросы в воздух CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> . Отсутствие зарегистрированных претензий и жалоб населения	Средний потенциал причинения неудобств; например, запахи сложных эфиров, альдегидов, кетонов, растворителей. Шлейфы визуально определяются. Небольшое количество зарегистрированных претензий населения.	Высокий потенциал причинения неудобств. В высшей степени неприятный раздражающий запах или вид. Например, сажа, копоть, ощущаемое наличие в воздухе твердых частиц, четко видимые шлейфы. Проявление населением серьезной озабоченности.

### Определение интенсивности контрольно-надзорной деятельности

Зависимость интенсивности контрольно-надзорной деятельности от общего количества баллов по методу OPRA приведена в таблице 17. Как и в рассмотренных выше методиках, результаты распределены по трем группам.



**Таблица XVII: Зависимость интенсивности контрольно-надзорной деятельности от количества баллов**

<b>Общее количество баллов</b>	<b>Интенсивность контрольно-надзорной деятельности</b>
От -28 до -6	Высокая
От -5 до 5	Средняя
От 6 до 28	Низкая

### Преимущества и недостатки

Средние затраты времени на применение метода составляют 10-20 минут на проведение оценки и, возможно, 5-10 минут дополнительного времени на объекте для сбора соответствующих данных. Реальные временные затраты могут, однако, различаться в зависимости от сложности оцениваемой технологии, специфических для данного предприятия проблем и опыта инспектора. Поскольку методика разработана для технологий КПКЗ, в ней заложено также несколько факторов, релевантных лишь для крупных предприятий (к которым не относится большинство предприятий, регулируемых по системе контроля загрязнения воздуха на местном уровне - LAPC). Эти факторы включают существование не только формализованных, но и признанных внешними экспертами систем экологического менеджмента, а также возможность значительных колебаний в деятельности технологических процессов.

Подобная методика уже используется некоторыми контрольно-надзорными органами на местах, и проявила себя как достаточно эффективная в некоторых, хотя и не во всех случаях. В целом данный метод дает достаточно оснований для оценки факторов риска, связанных с той или иной технологией. Однако требуемый уровень оценки предполагает наличие у инспектора достаточного опыта и знаний о различных технологиях, относящихся к системе LAPC, для их сравнительной оценки. Поскольку не все инспекторы, особенно работающие в надзорных органах с малым количеством различных типов регулируемых технологий, обладают подобным опытом, применение данного метода может привести к противоречивым оценкам.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 3-3. ПОЛИТИКА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И СУДЕБНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ АГЕНТСТВА ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ [АНГЛИИ И УЭЛЬСА]**

### **Неофициальный перевод**

#### **ВВЕДЕНИЕ**

1. Задача Агентства по охране окружающей среды – обеспечить хорошее состояние окружающей среды для Англии и Уэльса в настоящем и в будущем. Оно во многом добивается этой цели с помощью образовательных программ, предоставления консультаций и регламентирования деятельности [других] лиц и организаций. Важным фактором для достижения этой цели является обеспечение соблюдения нормативных требований закона с использованием полномочий по правоприменению, включая судебное преследование.
2. Функции Агентства разнообразны. В них входят контроль за загрязнением, регулирование удаления отходов, управление водными ресурсами, защита от паводков, рыбное хозяйство, охрана природы и судоходство. В его компетенции – регламентирование самых разных видов деятельности, от отдыха и развлечений до самых сложных технологических процессов.
3. Сотрудники Агентства работают вместе с местными властями и другими контрольными органами над такими вопросами, как планирование, загрязнение воздуха, здравоохранение и профессиональная безопасность, чтобы обеспечить единство принципов правового регулирования. Они также сотрудничают с рядом природоохранных органов, добровольных обществ и негосударственных организаций ради достижения общих целей.
4. Агентство исходит из того, что профилактика лучше, чем лечение. Оно предлагает информацию и консультации тем, чью деятельность оно контролирует, и стремится к сотрудничеству, избегая бюрократии и чрезмерных расходов. Оно стремится побудить людей и предприятия ставить вопросы охраны окружающей среды на первое место и внедрять хорошую природоохранную практику в нормальный рабочий процесс.
5. Такая политика определяет общие принципы, которым Агентство намерено следовать в отношении правоприменения и преследования по суду. Эти меры следует использовать, одновременно снабдив сотрудников более подробными специфическими инструкциями в отношении каждой из функций Агентства. Претворение в жизнь и эффективность этой политики будут контролироваться Агентством.

#### **ЦЕЛИ И МЕТОДЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

6. Целью правоприменительных действий является обеспечение принятия предупредительных или коррективных мер для охраны окружающей среды или обеспечение соблюдения законодательных норм. Необходимость применения мер правового характера может вытекать из непредусмотренного природоохранным разрешением «инцидентаинцидента» или из нарушения условий лицензированной

деятельности. Хотя Агентство и ожидает полного и добровольного соблюдения соответствующих требований законодательства и условий разрешения, при необходимости оно не остановится перед использованием своих полномочий по правоприменению.

7. Имеющиеся полномочия предусматривают выдачу уведомлений о применении правовых мер и о необходимости производства работ (в случаях, когда нарушение возможно предотвратить или необходимо исправить), уведомлений о запрете деятельности (когда имеется неотвратимый риск серьёзного ущерба окружающей среде), приостановление действия или отзыв природоохранных разрешений, изменение условий разрешения, судебный запрет и проведение восстановительных работ. Если восстановительные работы проводит Агентство, оно будет стремиться взыскать их полную стоимость с ответственных за это.
8. В случае совершения уголовного преступления, то в дополнение к другим правоприменительным мерам Агентство рассмотрит вопрос о возбуждении судебного преследования, выдаче предостережения или объявлении предупреждения.

## ПРИНЦИПЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

9. **Агентство верит в жесткий, но справедливый контроль.** В основе политики жёсткого, но справедливого контроля лежат принципы **соразмерности** в применении закона и обеспечении его соблюдения; **последовательность** подхода; **прозрачность** в отношении того, как работает Агентство, и чего от него могут ожидать контролируемые лица и организации, и **целенаправленность** правоприменительных действий.

### Соразмерность

10. В целом концепция соразмерности занимает значительное место в правовой системе, обеспечивая баланс мер для охраны окружающей среды от рисков и затрат.
11. Отдельные инциденты или нарушения требований законодательства причиняют или могут причинить серьёзный ущерб окружающей среде. Другие способны отравить людям радость и нарушить права граждан, или же помешать Агентству выполнить свои функции. Первой реакцией Агентства являются действия, направленные на предотвращение ущерба окружающей среде вследствие происходящих или продолжающихся нарушений. Правоприменительные меры, принимаемые Агентством, будут соразмерны рискам для окружающей среды и серьёзности нарушения закона.

### Последовательность

12. Последовательность подразумевает применение одинакового подхода в одинаковых обстоятельствах для достижения одинаковых целей. Агентство стремится к достижению последовательности в содержании своих рекомендаций, в своей реакции на загрязнения и другие инциденты, в использовании своих полномочий и принятии решений о судебном преследовании.
13. Тем не менее, Агентство признаёт, что последовательность не означает простого единообразия. Сотрудникам необходимо учитывать многие переменные: масштаб воздействия на окружающую среду, реакцию и действия руководства предприятия и историю прошлых инцидентов или нарушений. Решения о применении правовых

мер выносятся на основании профессионального суждения, и Агентство в лице своих сотрудников обязано проявлять благоразумие. Агентство продолжит работу по обеспечению постоянства в работе, в том числе налаживая эффективные связи с другими контрольно-надзорными органами.

### Прозрачность

14. Прозрачность необходима для поддержания уверенности общественности в том, что Агентство способно осуществлять контрольно-надзорные функции. Это означает, что контролируемым объектам и всем остальным надо помочь понять, что от них ожидается и чего им следует ожидать от Агентства. Это предполагает и ясность в том, почему сотрудник собирается применить или уже применил правовые меры.
15. Прозрачность – неотъемлемый атрибут роли служащих Агентства, и Агентство проводит обучение персонала и совершенствует методы своей работы для того, чтобы обеспечить следующее:
  - если требуются меры по исправлению положения, то тщательно разъясняется (в письменном виде, если потребуется), почему эти меры необходимы и когда они должны быть приняты; при этом делается различие между советом в отношении "хорошей практики" и требованиями закона.
  - предоставляется возможность обсудить, что именно требуется для того, чтобы обеспечить соблюдение закона, до того, как будет вчинён формальный иск, за исключением случаев, когда необходимы срочные действия, например, для защиты окружающей среды или предотвращения уничтожения улики.
  - если требуются срочные действия, предоставляется письменное разъяснение причин, как только это будет практически осуществимо после события.
  - письменное разъяснение прав на обжалование формальных правоприменительных действий предоставляется в момент осуществления этих действий.

### Целенаправленность

16. Целенаправленность подразумевает применение регулятивных мер в первую очередь против тех, чьи действия влекут за собой или угрожают риском серьёзного ущерба окружающей среде, причем эти риски не контролируются должным образом, или против преднамеренного или организованного преступления. Правовые акции должны быть в первую очередь направлены против нарушителей закона, тех, кто несёт прямую ответственность за риск и тех, кто по положению должен был его контролировать.
17. Агентство располагает инструментами для расстановки приоритетов в отношении применения регулятивных мер. Они включают: реагирование на жалобы населения в отношении контролируемой деятельности, оценку рисков, возникающих в результате действий держателя лицензии, сбор информации о незаконной деятельности и действия на основе этой информации.
18. На подлежащих контролю промышленных предприятиях большое значение имеют действия руководства. Повторные инциденты или взаимосвязанные нарушения требований законодательства могут указывать на нежелание менять порядок работы

или на неспособность обеспечить достаточный контроль, что может потребовать пересмотра нормативных требований, действий оператора и дополнительных инвестиций. Объект или деятельность, представляющие относительно небольшую угрозу, при плохом руководстве могут стать источником большего риска для окружающей среды, чем объект или деятельность высокого риска, где применяются должные меры контроля. Существуют, однако, такие объекты высокого риска (например, ядерные установки, крупные химические заводы или объекты, перерабатывающие отходы), которые подвергаются регулярным проверкам, чтобы Агентство сохраняло уверенность в том, что отдалённые риски эффективно контролируются. Агентство продолжит разрабатывать модели и инструменты для оценки и сравнения рисков.

## СУДЕБНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ

### Цель

9. Использование уголовного процесса для возбуждения судебного преследования составляет важную часть правоприменения. Цель его – наказать правонарушение, предотвратить рецидивы и послужить сдерживающим фактором для других. Отсюда следует, что судебное преследование разумно использовать в сочетании с другими имеющимися правоприменительными инструментами, например, с уведомлением о запрете, требующим прекращения работы до выполнения определённых требований. Там, где того требуют обстоятельства, судебное преследование будет возбуждено без предварительного предупреждения или применения альтернативных санкций.
20. Агентство признает, что возбуждение судебного преследования – серьёзная мера, к которой следует прибегать только после всестороннего рассмотрения всех возможных последствий. Решения о судебном преследовании принимаются в соответствии с Кодексом королевских прокуроров.

### Достаточность улик

21. Агентство не будет возбуждать или поддерживать судебное преследование, если оно не будет уверено, что имеются достаточные, допустимые для представления в суде и надёжные доказательства того, что правонарушение было совершено и имеются реальные перспективы вынесения приговора. Если материалы дела не выдерживают проверки на доказательность, дело не возбуждается, каким бы серьёзным или важным оно ни было. Когда доказательств достаточно, Агентство не будет возбуждать или продолжать судебное преследование, если это не представит общественного интереса. Факторы общественного интереса, которые могут повлиять на решение о возбуждении судебного преследования, обычно зависят от серьезности правонарушения или обстоятельств правонарушителя.

### Факторы общественного интереса

22. При решении вопроса о возбуждении судебного преследования Агентство рассматривает следующие факторы:
  - **последствия для окружающей среды**, возникшие в результате правонарушения,
  - **предсказуемость** правонарушения или приведших к нему обстоятельств,
  - **наличие намерения** у правонарушителя – физического и/или юридического лица,

- **история** совершения правонарушения,
  - **отношение** правонарушителя,
  - **сдерживающий эффект** судебного преследования, для правонарушителя и других,
  - **личные обстоятельства** правонарушителя.
23. Перечисленный список факторов не является исчерпывающим, и применение отдельных факторов будет зависеть от конкретных обстоятельств дела. Принятие решения об общественных интересах не является просто результатом суммирования ряда факторов с обеих сторон. Агентство принимает решение о том, насколько важен каждый из факторов в обстоятельствах каждого дела и затем дает общую оценку.

### Юридические и физические лица

24. Уголовное преследование возбуждается в отношении лиц, ответственных за правонарушение. Если речь идёт о компании, то обычно судебное преследование будет возбуждено против компании, если правонарушение явилось результатом её деятельности. Однако, Агентство также учтёт, какую роль сыграли в правонарушении служащие компании, включая директоров, менеджеров и секретаря компании. Дело может также быть возбуждено против тех служащих (а также против компании), в отношении которых возможно доказать, что правонарушение было совершено с их согласия, из-за их небрежения, или из-за того, что они «закрывали глаза» на правонарушение или на обстоятельства, приведшие к нему. В соответствующих случаях Агентство будет настаивать на дисквалификации директоров согласно Закону о компаниях.

### Выбор суда

25. При соответствующей тяжести правонарушения, например, серьёзном ущербе окружающей среде на обширной территории, и там, где позволяют обстоятельства, будет рассмотрена возможность просить мировых судей передать дело Суду короны. При этом будут рассмотрены факторы, перечисленные выше в параграфе 22, но с учётом полномочий по назначению наказаний Суда мировых судей.

### Наказания

26. Действующее законодательство предоставляет судам значительные возможности для наказания правонарушителей и сдерживания остальных. Судами более высоких инстанций могут назначаться неограниченные штрафы и в некоторых случаях лишение свободы. Агентство будет продолжать работу над повышением осведомленности судов о серьёзности многих нарушений природоохранного законодательства и настаивать на том, чтобы они использовали свои полномочия в полной мере. Вот примеры того, какие наказания могут назначать суды за некоторые нарушения природоохранного законодательства:
- Суды мировых судей: лишение свободы на срок до 6 месяцев и/или штраф до 20 000 фунтов.
  - Суд короны: лишение свободы на срок до 5 лет и/или неограниченный штраф.

27. Агентство всегда стремится взыскать расходы на проведение расследования и судебные издержки.

### Презумпция для судебного преследования

28. При наличии достаточных доказательств Агентство обычно возбуждает судебное преследование при следующих обстоятельствах:

- **инциденты или нарушения, повлекшие или могущие повлечь за собой существенные последствия для окружающей среды.** Агентство серьезно воспринимает подобные инциденты или нарушения.
- **производство работ без соответствующего природоохранного разрешения.** Необходимой предпосылкой успешной регулятивной деятельности является то, чтобы те, чья деятельность должна регламентироваться, проходили через соответствующую систему лицензирования.
- **чрезмерные или постоянные нарушения нормативных требований** в отношении одной и той же лицензии или объекта.
- **несоблюдение или неполное соблюдение формальных требований по исправлению положения.** Игнорирование требований по исправлению положения неприемлемо и несправедливо по отношению к тем, кто принимает меры для соблюдения законодательства.
- **безрассудное пренебрежение стандартами управления или качества.** В общих интересах заставить безответственных производителей соблюдать законодательство или прекратить работу.
- **непредставление информации без разумных оснований или заведомое или опрометчивое предоставление ложной или неточной информации.** Очень важно, чтобы законные запросы Агентства о предоставлении информации неуклонно соблюдались и предоставлялась точная информация, чтобы регулятивная деятельность осуществлялась на информированной основе.
- **препятствование персоналу Агентства** в осуществлении своих полномочий. Агентство рассматривает препятствование своим сотрудникам или нападение на них при исполнении ими своих законных обязанностей как серьезное нарушение.
- **неправомерное представление себя в качестве сотрудника Агентства.** Агентство рассматривает выдачу себя за сотрудника Агентства, например, для неправомерного получения доступа на территорию, как серьезное нарушение.

### Альтернативы судебному преследованию

29. В случаях, когда судебное преследование не является наиболее подходящим способом действия, в качестве альтернативы будет рассматриваться выдача предостережения или предупреждения, причём выбор будет зависеть от вышеупомянутых факторов.
30. Предостережение представляет собой письменное согласие нарушителя с фактом совершения нарушения, и может быть использовано только в случае, когда могло быть возбуждено формальное судебное преследование. Если нарушитель предстанет перед судом за последующее нарушение, оно может быть предъявлено суду.



31. Предупреждение – это письменное уведомление о том, что, по мнению Агентства, было совершено правонарушение. Оно регистрируется и может быть учтено при последующем разбирательстве.
32. Как судебное преследование, так и другие правоприменительные механизмы могут использоваться в сочетании с предостережением или предупреждением.

### **Работа с другими регулирующими органами**

33. В тех случаях, когда и Агентство и иной регулирующий орган могут возбудить судебное преследование, Агентство установит связь с этим органом для осуществления эффективной координации, устранения разночтений и обеспечения того, чтобы судебное дело было возбуждено по факту наиболее серьезного нарушения.





**ЧАСТЬ 4**  
**ИНСПЕКТИРОВАНИЕ ОБЪЕКТОВ**  
**И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ**



## СОДЕРЖАНИЕ ЧАСТИ 4

ГЛАВА 4.1 КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫЕЗДНЫХ ПРОВЕРОК.....	375
4.1.1 Цель посещения объектов и основные требования к его организации .....	375
4.1.2 Основные этапы выездной проверки .....	376
4.1.3 Право на посещение объекта .....	376
4.1.4 Работа группы во время посещения объекта .....	377
4.1.5 Этика поведения на объекте.....	378
4.1.6 Обработка, использование и хранение данных контрольной деятельности .....	379
ГЛАВА 4.2 ПОДГОТОВКА ВЫЕЗДНОЙ ПРОВЕРКИ.....	380
4.2.1 Основные этапы подготовки к посещению объекта.....	380
4.2.2 Источники информации .....	380
4.2.3 Разработка плана инспекции.....	382
4.2.4 Уведомление о проведении проверки .....	384
4.2.5 Получение полномочий и налаживание связей.....	384
4.2.6 Инструменты проведения инспекции .....	384
4.2.7 Выявление факторов риска и техника безопасности.....	386
ГЛАВА 4.3 ПОСЕЩЕНИЕ ОБЪЕКТА.....	391
4.3.1 Прибытие на объект и вводное совещание.....	391
4.3.2 Осмотр объекта .....	392
4.3.3 Предварительная оценка данных, полученных в ходе проверки .....	394
4.3.4 Итоговое совещание .....	395
4.3.5 Особенности инспектирования объектов в порядке принятия мер реагирования .....	396
4.3.6 Контрольные листы, используемые в ходе инспекции.....	397
ГЛАВА 4.4 ДОКАЗАТЕЛЬСТВА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА .....	401
4.4.1 Что такое доказательства?.....	401
4.4.2 Классификация доказательств .....	402
4.4.3 Что следует оформлять документально? .....	403
4.4.4 Собеседования.....	404
4.4.5 Записи инспектора .....	404
4.4.6 Фотографии и видеозаписи .....	405
4.4.7 Пробы.....	405
ГЛАВА 4.5 КОММУНИКАЦИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСПЕКТОРА .....	406
4.5.1 Основы эффективной межличностной коммуникации .....	406
4.5.2 Собеседования.....	408
4.5.3 Переговоры .....	415
4.5.4 Урегулирование конфликтов .....	422

ГЛАВА 4.6 ОСНОВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ОТБОРА ПРОБ.....	427
4.6.1 Когда, для чего и каким образом производить отбор проб .....	427
4.6.2 Составление плана отбора проб .....	428
4.6.3 Лица, присутствующие при отборе проб.....	430
4.6.4 Идентификация и документирование проб .....	431
4.6.5 Правила техники безопасности при отборе проб .....	432
4.6.6 Хранение, транспортировка и сохранение проб .....	433
4.6.7 Оборудование для отбора проб.....	433
4.6.8 Отчетность по отбору проб.....	434
ГЛАВА 4.7 ОТЧЕТ О ПРОВЕРКЕ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ .....	435
4.7.1 Характеристика и содержание отчета о проведении проверки .....	435
4.7.2 Дальнейшая деятельность.....	438

### СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 4-1. Некоторые основные элементы плана выездной проверки .....	483
Вставка 4-2. Три уровня риска, обозначенных нидерландской экологической инспекцией, при сборе образцов на объекте в зависимости от природы объекта .....	387
Вставка 4-3. Проведение интервью: несколько общих советов .....	414
Вставка 4-4. Практическое руководство по ведению жестких переговоров .....	421
Вставка 4-5. Десять заповедей составления качественного отчета о проведении проверки.....	437

### СПИСОК РИСУНКОВ

Рисунок 4-1. Международные знаки, предупреждающие об опасности .....	389
Рисунок 4-2. Диаграмма процесса коммуникации.....	407



## ГЛАВА 4.1

### КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫЕЗДНЫХ ПРОВЕРОК

Часть 4 настоящего руководства посвящена практическим аспектам проведения проверок. В первую очередь она предлагается вниманию сотрудников контрольных органов, осуществляющих инспектирование.

#### 4.1.1 Цель посещения объектов и основные требования к его организации

Основной целью инспектирования является проверка соблюдения нормативных правовых требований в сфере охраны окружающей среды. Проверки могут включать осмотр/изучение недвижимого имущества, в том числе частного, оборудования, зданий, документации, побочных продуктов, отходов, производственных процессов, деятельности компании, состояния окружающей среды (например, качества воздуха, почвы, воды) и т. д. При посещении объекта инспектор сравнивает свои наблюдения на месте с данными, собранными на подготовительной стадии. Проведение инспекции может предполагать, помимо прочего, следующие мероприятия: наблюдение, сбор образцов, измерения, фотосъемки, отбор кернов, бурение и выемку грунта; изучение и снятие копий с отчетов; изъятие оборудования, продукции, материалов и документации.

В рамках работы современного контрольного органа плановые посещения объектов не могут ограничиваться проверкой соблюдения требований; они также должны в определенной мере выполнять функцию повышения экологической осведомленности сотрудников предприятий и углубить понимание ими своих обязательств с целью содействия соблюдению природоохранных требований.

При организации выездных проверок необходимо выполнять следующие основные требования:

- Предприятия должны посещаться регулярно, в соответствии с четко запланированным графиком;
- Практика инспектирования должна включать как проверки, о которых компании предупреждаются заранее, так и проверки без предварительного уведомления;
- Следует изучать все регулируемые виды воздействия на окружающую среду; предпочтение следует отдавать комплексным проверкам;
- Необходимо обеспечить своевременную реакцию на нештатные ситуации;
- Когда проверки проводятся одновременно несколькими отделами инспекции или различными контрольно-надзорными органами, необходимо обеспечить достаточный уровень сотрудничества;
- По каждому посещению объекта должна вестись и храниться необходимая отчетность; вскоре после проверки должен составляться полный отчет в соответствии с определенными требованиями;

- Результаты проверки объекта должны быть доведены до сведения компании, отвечающей за его эксплуатацию, а отчет о проверке должен быть доступен общественности;
- После оценки результатов инспекции необходимо сделать выводы относительно дальнейших действий. В случае несоблюдения природоохранных требований, а также нештатных ситуаций или аварий, следует принять соответствующие меры.

Решение о проведении проверки принимается руководством инспекции на основании **определенных процедур и показателей, исключительно в рамках их полномочий по инспектированию и принятию санкций в ответ на факты нарушения требований**. Инспекторы, в свою очередь, должны сообщать своему руководству обо всех узких местах и возможностях улучшения законодательства, стратегии инспектирования и правоприменения.

#### 4.1.2 Основные этапы выездной проверки

Посещение объекта обычно включает следующие основные этапы:

- Вход на территорию объекта и вводное совещание;
- Осмотр объекта или изучение любых материалов, связанных с соблюдением природоохранных требований;
- Предварительная оценка результатов;
- Заключительное совещание.

Следует отметить, что проведение всех этих действий не принесет ожидаемых результатов в том случае, если проверка не будет заранее тщательно спланирована, а после ее проведения не будут предприняты соответствующие действия по реагированию на нарушения.

В Разделах 4.2 и 4.3 представлена базовая процедура, которой рекомендуется придерживаться на этапах подготовки и проведения посещения объекта. Это не более чем примеры из практики некоторых стран ОЭСР; эти рекомендации можно принять на вооружение после **тщательного изучения и адаптации** к специфике системы регулирования, используемой в конкретной стране.

#### 4.1.3 Право на посещение объекта

Правовые полномочия на посещение объектов или частных владений являются необходимым условием проведения инспекции; обычно эти полномочия предусмотрены законодательством. Ни при каких обстоятельствах инспектор не должен брать на себя таких полномочий без четкого знания законодательства и соблюдения установленной процедуры доступа на территорию объекта. Например, могут существовать обязательные требования к инспектору, такие как уведомление руководства объекта о планируемом посещении и вход на частную территорию только после получения согласия собственника или организации, ответственной за эксплуатацию объекта, или по постановлению суда.

Большинство инспекций в первую очередь стремятся получить согласие компании на посещение ее объектов. В зависимости от используемого в стране режима регулирования получение согласия может иметь разную степень формализованности и осуществляться в письменной или устной форме. «Согласие» означает добровольное предоставление инспекции полномочий на проведение проверки владельцем объекта или организацией, эксплуатирующей данный объект. Согласие на проведение проверки может быть связано, например, с видом деятельности, на

который требуется разрешение, лицензия или другой документ, выдаваемый природоохранными органами. Согласие может быть получено от компании в процессе рассмотрения ее заявки на разрешение того или иного вида деятельности; его невозможно аннулировать во время посещения объекта инспектором, а только оспорить в письменной форме при отзыве соответствующей заявки (заявок). Согласие может быть ограниченным по области применения, и такие ограничения, как правило, соблюдаются при проведении инспекций.

Если добровольного согласия на посещение объекта не будет получено, инспекции следует обратиться в судебные органы за подтверждением своих правовых полномочий в форме ордера на проведение проверки, то есть предписания, уполномочивающего сотрудников инспекции работать на территории в иных случаях закрытого объекта, проводить расследование и/или конфисковывать его собственность или доказательства возможных нарушений природоохранного законодательства или требований. Существует два типа ордеров, за которыми может обращаться природоохранная инспекция: в рамках гражданского или уголовного производства. Ордер в рамках гражданского (административного) производства может быть выдан, если: (1) существуют серьезные основания полагать, что на объекте произошло, происходит или, с высокой долей вероятности, произойдет нарушение; или (2) объект должен быть проинспектирован в соответствии с существующим планом инспектирования. Уголовные ордера выдаются, когда существует «вероятность» того, что было совершено или совершается преступление. В этом случае полномочия инспектора четко оговариваются в ордере и ограничиваются определенными задачами.

#### 4.1.4 Работа группы во время посещения объекта

В рамках проведения комплексных инспекций отлаженная работа в составе группы является залогом успеха. Член группы, который начинает работать самостоятельно без учета потребностей и пожеланий своих коллег, может поставить под угрозу весь процесс.

Сотрудники инспектируемого объекта быстро понимают, что инспекторам можно помешать, если разделить членов группы и внести в их деятельность неразбериху, поэтому для гладкого прохождения проверки чрезвычайно важны планирование и координация. Особенно они важны, когда к объекту предполагается применить санкции. Для координации необходима определенная иерархия, которая также будет способствовать урегулированию разногласий, возникающих между членами инспекционной группы или между группой инспекторов и сотрудниками объекта. Связующим звеном, обладающим всей важной информацией, должен являться руководитель группы. Он должен способствовать обмену информацией между членами группы в соответствии с поставленными целями.

Обмен информацией должен вестись на всех стадиях планирования, подготовки и проведения инспекции, рассмотрения дела и правоприменения. В то же время необходимо обеспечить конфиденциальность всей информации на время инспектирования, от планирования до передачи дела в прокуратуру или судебные органы. Это касается всех аспектов деятельности группы, связанных с привлечением других инстанций.

#### 4.1.5 Этика поведения на объекте

При должном уважении к роли инспектора необходимо подчеркнуть, что ему следует поддерживать хорошие рабочие отношения с компанией во время проведения проверки, соблюдать ее права и внутренний распорядок, с пониманием относиться к проблемам. Инспектору следует руководствоваться следующими основными принципами:

- Инспектор является представителем власти, поэтому он должен вести себя профессионально и вызывать доверие к себе. Необходимым навыком инспектора является умение обсуждать вопросы вежливо и по существу. Представляя государственный орган, инспектор должен постоянно стремиться к выполнению своих обязанностей на самом высоком уровне: это касается качества работы, соблюдения этических норм, добросовестного и тщательного отношения к решению стоящих перед ним задач.
- Наилучшим способом достижения результатов обычно является сотрудничество между инспекторами и руководителями предприятия. Инспекторам следует по возможности ограничить свою деятельность на предприятии обычными часами его работы и попытаться свести к минимуму помехи, вызванные проведением инспекции.
- Группа инспекторов должна использовать наиболее уместные методы ведения записей при осмотре объекта и процедуры проверки документов. Необходимо придерживаться принципа уважения к конфиденциальности сведений об экономической деятельности компании, если только это не мешает инспекторам выполнять свои обязанности. «Просачивание» конфиденциальной информации о проверяемом экономическом агенте в прессу или ее попадание к конкурентам может привести к очень серьезным последствиям.
- Инспекторы также должны обеспечить конфиденциальность собственной документации, и не оставлять важных документов в помещениях компании в свое отсутствие. При этом инспекторы должны обмениваться информацией между собой (в рамках группы) по вопросу влияния загрязнения на разные среды и делиться друг с другом своими наблюдениями, касающимися аспекта или аспектов, регулируемых природоохранными и другими законами. Однако обсуждения конфиденциальных вопросов не должны проходить в присутствии сотрудников компании или по телефонам компании.
- Справедливость и объективность должны лежать в основе работы инспектора. Всеми способами следует предотвращать случаи «головокружения от власти» и всеми силами бороться с такими проявлениями. Властные полномочия во всех случаях должны основываться на знаниях и кропотливой работе.
- Инспекторы должны служить примером строгого соблюдения установленных процедур; это, в частности, обеспечит доверие к результатам их деятельности.

На базе этих основополагающих принципов и специальных требований национального режима регулирования инспекции должны разработать детальные руководства для своих сотрудников по подготовке и проведении проверок на объектах. Кроме того, необходимо обеспечить профессиональную подготовку инспекторов, которая позволит им не только разбираться в юридических и технических аспектах проведения проверок, но и вооружит их навыками в сфере коммуникации, ведения переговоров и урегулирования конфликтов.

#### 4.1.6 Обработка, использование и хранение данных контрольной деятельности

Правильное обращение с данными, касающимися контрольной деятельности является чрезвычайно важным аспектом работы инспекции. Такие данные могут использоваться при подготовке посещения объекта или проведении других инспекционных мероприятий. Они могут служить базовой информацией для выделения приоритетов деятельности, при планировании мониторинга или составлении отчетов. Ее можно использовать в целях оказания давления на нарушителей или, наоборот, для поощрения компаний, соблюдающих требования.

Сведения о соблюдении требований и принятии правоприменительных мер в прошлом являются необходимым компонентом базы данных инспекции и не должны храниться только в головах инспекторов. Если в инспекционном органе отсутствует надлежащая система обработки и хранения информации, а штат инспекции меняется, могут возникнуть ситуации, когда компании снова и снова допускают нарушения, а инспекция не отдает себе отчета в том, что эти нарушения происходят не в первый раз.

Данные могут храниться как в письменной форме (документация), так и в электронном виде (компьютерная система). Какая бы форма ни была выбрана, необходимо обеспечить доступность собранной информации. Для повышения качества и доступности информации целесообразно использовать централизованную базу данных и стандартные методы сбора и обмена информацией. С точки зрения управления базой данных хорошие результаты обычно дает высокая степень централизованного хранения. Однако при определенных требованиях к соблюдению конфиденциальности, рабочие документы могут храниться самим инспектором, непосредственно занимающимся их изучением. При этом рабочее место инспектора не должно превращаться в склад всевозможных досье. Документы, получаемые инспекторами в центральном архиве для изучения на своем рабочем месте, должны регистрироваться в специальном журнале. Необходимо сделать так, чтобы в любой момент можно было определить местонахождение всех документов или досье. При использовании автоматизированных методов хранения информации, обычно нет необходимости изымать досье из архива, так как с ним можно ознакомиться, не отходя от своего компьютера, благодаря местным сетям.

Следует принимать меры для предупреждения случайного разглашения рабочей информации. С другой стороны, информация должна быть доступна сотрудникам инспекции или связанных с инспекцией организаций. Например, сотрудник, ответственный за подготовку природоохранных разрешений, может найти полезную информацию в инспекторских отчетах о посещении объектов, даже если соответствующие данные не были использованы для правоприменительных действий или последующих инспекций. При занесении информации в базу данных или сдаче досье в архив целесообразно проводить процедуру оценки информации с целью ее отнесения к той или иной категории.

Чтобы в инспекции не скапливалось слишком много документации, обычно устанавливаются сроки хранения информации. Некоторая информация (например, протоколы внутренних совещаний) уничтожается через год после сдачи в архив. Другие данные могут храниться в течение 10 или более лет, например отчеты о несоблюдении требований или информация о наложенных штрафах. Руководство инспекции должно разработать пособие по уничтожению ненужной или устаревшей информации. Она должна уничтожаться таким образом, чтобы третьи стороны не могли получить к ней доступа (например, найти документы в мусорном ведре), а именно полностью разрезаться на кусочки и/или сжигаться. Особенно это важно в отношении документов, которые содержат (или могут содержать) конфиденциальную информацию, касающуюся отдельных лиц или производственных процессов.

## ГЛАВА 4.2 ПОДГОТОВКА ВЫЕЗДНОЙ ПРОВЕРКИ

### 4.2.1 Основные этапы подготовки к посещению объекта

После того, как принято решение о проведении проверки, инспектор должен подготовиться к посещению объекта. Насколько тщательно должна вестись такая подготовка, зависит от типа проверки (комплексная или по одной среде), а также размера, значимости и сложности установки.

Обычно подготовка состоит из нескольких этапов:

- **Этап 1: Изучение соблюдения требований в прошлом и других имеющихся данных.** Инспектор должен собрать информацию, позволяющую ему в полной мере ознакомиться с техническими аспектами деятельности объекта или площадки, нормативными правовыми требованиями, которые распространяются на этот объект, а также ретроспективой инспектирования, соответствия требованиям и санкционирования данного субъекта регулирования.
- **Этап 2: Определение задач проверки.** Инспектор должен определить наиболее важные вопросы, на которые должна ответить проверка; методы, которые будут использоваться для ее проведения, и ее основную цель. Результатом этой работы должен стать план инспекции, соответствующий общей стратегии обеспечения соблюдения природоохранных требований.
- **Этап 3: Принятие решения о необходимости предварительного уведомления.** Инспектор должен решить, следует ли заранее оповестить компанию о готовящейся проверке, и, если да, выслать уведомление.
- **Этап 4: Получение разрешений, налаживание связей и координация.** Инспектор должен скоординировать посещение объекта как с руководством и коллегами по инспекции, так и с другими контрольно-надзорными органами.
- **Этап 5: Подготовка инструментов инспектирования.** Инспектор должен определить и подготовить все оборудование и документы, необходимые для проведения инспекции.
- **Этап 6: Принятие мер безопасности.** Инспектор должен выявить все возможные факторы риска, запланировать меры предосторожности и подготовить защитные средства.

### 4.2.2 Источники информации

Инспектор, хорошо осведомленный о ситуации в компании станет равным партнером для ее руководителей и, следовательно, будет пользоваться их уважением. Поэтому главным фактором успеха посещения объекта является владение ситуацией, знание видов деятельности и процессов, ретроспективы соблюдения требований и других аспектов, связанных с посещаемым объектом.

Как правило, об объекте или компании имеется множество доступных сведений, будь то в досье инспекции или в виде общедоступной информации. Основными источниками информации, которую следует изучить перед посещением объекта, являются:

- Отчеты и переписка по предыдущим инспекциям;
- Уведомления, отправленные компании, в том числе в связи с предыдущими нарушениями;
- Отчеты о компании других компетентных органов (в том числе, зарубежных);
- Заявки на получение разрешений и сами разрешения;
- Обсуждения с коллегами и менеджерами;
- Сертификаты ISO 14001 и другие сертификационные документы;
- Досье или отчеты органов охраны правопорядка;
- Информация торгово-промышленной палаты;
- Организационная схема компании;
- Деловые партнеры компании;
- Уведомления об экологических происшествиях;
- Отчеты компании о природоохранной деятельности;
- Жалобы граждан;
- Отчеты о научных исследованиях и аудиторских проверках;
- Интернет: информация о компании, соответствующее законодательство и наилучшие существующие технологии (например, данные о последних технологических достижениях содержатся на сайте <http://eippcb.jrc.es> или <http://www.epa.gov/Compliance/resources/publications/assistance/sectors/index.html>);
- Пресс-релизы компании, в том числе реклама и объявления о приеме на работу;
- Информация из налоговой инспекции;
- Другие источники.

Жалобы, поступающие на компанию от граждан и других (соседних) компаний, могут дать инспекторам важную информацию для подготовки к ее посещению. Иногда инспекция реагирует на жалобы граждан таким образом, что превращается в своего рода пожарную команду, выезжающую на объект по каждому сигналу. Подобный подход, несмотря на (временную) положительную реакцию общественности, может оказаться весьма рискованным по ряду причин:

- Не все жалобы отражают случаи несоблюдения требований;
- Не все случаи несоблюдения требований, указанные в жалобе, действительно важны;
- Жалобы могут исходить из желания отомстить;
- Жалобы могут быть продиктованы стремлением «насолить» конкуренту;



- Жалобы зачастую не отражают реальных природоохранных приоритетов и могут отвлекать ограниченные ресурсы инспекции от решения задач первостепенной важности.

Поэтому жалобы не должны становиться основным аргументом в принятии решений о проведении инспекций. Они должны внимательно изучаться и использоваться на этапе планирования и подготовки проверки.

### 4.2.3 Разработка плана инспекции

Разработка грамотного плана инспекции до посещения объекта столь же важна в деле контроля за соблюдением природоохранных требований, как и составление качественного, хорошо документированного отчета об инспекции. План проведения инспекции служит нескольким целям:

- Указывает причину проведения инспекции: содержит краткую историческую справку, объясняющую причину проведения и цели инспекции (т. е. то, что должно быть сделано);
- Определяет охват инспекции: устанавливает области деятельности, аспекты, подлежащие оценке и уровень проведения инспекции;
- Уточняет процедуры проведения инспекции с соответствующим обоснованием: какие полевые и лабораторные методы будут использованы для сбора какой информации; какие системы ведения учета будут изучены; кто из сотрудников компании будет опрошен; какие образцы будут собраны; на каком этапе и с какой целью все это будет делаться;
- Определяет распределение обязанностей в группе инспекторов, задачи каждого члена группы и график работ;
- Уточняет потребности в ресурсах (затраты) исходя из запланированных мероприятий и выделенного на них времени;
- Дает четкие указания о том, какие доказательства должны быть собраны и документально оформлены;
- При необходимости определяет план обеспечения безопасности в случае непредвиденных обстоятельств. Это особенно важно в случае проведения инспекции после аварии;
- Информировывает руководство о планируемых действиях инспекторов, обеспечивая ясное понимание относительно необходимых для этого ресурсов.
- При необходимости включает в себя план сбора образцов и **план обеспечения безопасности** (в приложениях).

Вставка 4-1 содержит некоторые рекомендации, касающиеся отдельных элементов плана инспекции.

**Вставка 4-1. Некоторые основные элементы плана выездной проверки**

Тогда как объем и сложность плана могут меняться в зависимости от обстоятельств, каждый план проведения инспекции должен включать в себя как минимум следующие элементы:

**ЦЕЛИ**

– Какова цель данной инспекции? Что должно быть сделано?

**ЗАДАЧИ**

- Какие записи, документы, лицензии, инструкции должны быть проверены?
- Какая необходима координация с лабораториями, другими государственными и местными органами?
- Какая информация должна быть собрана?
- Какие образцы должны быть собраны, и/или какие тесты проведены?

**ПРОЦЕДУРЫ**

- Объявленная заранее или неожиданная инспекция?
- Какие производственные процессы, используемые компанией, будут проинспектированы?
- Какая процедура будет использована?
- За что будет отвечать каждый член группы?
- Как будет организован отчетный процесс?

**РЕСУРСЫ**

- Какие сотрудники будут задействованы?
- Какое оборудование потребуется?
- Какие лабораторные анализы потребуются?
- Какие средства понадобятся на транспортные и иные расходы?

**ГРАФИК РАБОТ**

- Сколько потребуется времени, и каков будет порядок инспекционных мероприятий?
- Какие контрольные показатели выполнения работ будут использованы? Какие задачи будут обязательными, а какие дополнительными?
- Ожидается ли принятие мер по результатам инспекции?

*Источник:* IMPEL (1999), Reference Book for Environmental Inspection.

План проведения инспекции должен быть основан на глубоком знании имеющихся в наличии данных об объекте, который подлежит инспектированию. Время, требуемое на разработку качественного плана инспекции, будет потрачено не зря, так как хороший план позволит сэкономить время и средства на проведение самой инспекции. План также продемонстрирует профессионализм инспекторов и повысит доверие к ним со стороны персонала объекта. Вместе с тем инспектор должен точно определить, какие вопросы следует указать в резюме плана. Для быстрых проверок небольших объектов детальный план не всегда необходим. Существование установленного формата плана может облегчить и упростить его разработку.

План проведения инспекции должен предусматривать возможность внесения изменений по ходу инспекции в случае наступления непредвиденных обстоятельств или как следствие обнаруженных фактов. План не должен связывать/ограничивать инспектора в реагировании на новую информацию; наоборот, он должен предусматривать применение гибкого подхода во время посещения объекта.

#### 4.2.4 Уведомление о проведении проверки

На стадии подготовки к инспекции необходимо принять решение о том, уведомлять ли компанию о предстоящем визите. Как заранее объявленные, так и неожиданные инспекции имеют очевидные преимущества. Уведомление дает возможность компании и инспектору обсудить в неформальной обстановке масштаб инспекции и другие вопросы. Оно также позволит компании подготовить необходимые документы и персонал к приходу инспекторов. Преимуществом неожиданной инспекции является то, что она позволяет увидеть объект в его действительном состоянии, без всяких «подготовительных мер», которые компания обычно проводит в период между получением уведомления и визитом инспекторов.

В случае заранее объявленной инспекции промежуток времени между уведомлением и визитом инспекторов на объект должен быть укорочен до минимума, чтобы предупредить возможные попытки уничтожить свидетельства несоблюдения требований. Следы большинства серьезных нарушений невозможно спрятать за короткий промежуток времени. Что касается небольших, на первый взгляд, нарушений, которые, однако, могут в дальнейшем привести к серьезным проблемам, то их не так уж сложно скрыть. В считанные минуты можно избавиться от свидетельств незаконного сброса отходов или нарушения правил текущей деятельности.

#### 4.2.5 Получение полномочий и налаживание связей

Все административные полномочия должны быть получены на стадии подготовки к проведению инспекции. Инспектор должен получить все документы, необходимые для посещения объекта. Руководство должно утвердить план проверки. Если инспекцию проводит сотрудник, не являющийся «постоянным» инспектором данного объекта, то последний должен быть проинформирован и привлечен к процессу, например, в качестве консультанта.

Некоторые другие местные или центральные органы могут иметь информацию об объекте, который будет инспектироваться, а также выполнять сходные или параллельные функции по регулированию его деятельности. Эти органы следует известить о проведении проверки и привлечь к ее планированию. Это особенно важно в тех случаях, когда объект находится под их юрисдикцией (или воспринимается таковым), так как при отсутствии должной координации может возникнуть конфликтная ситуация.

#### 4.2.6 Инструменты проведения инспекции

«Инспекторский набор» должен включать всю необходимую документацию, уведомления, специальную записную книжку и контрольные листы, которые могут понадобиться во время проверки. Необходимое оборудование должно быть подготовлено, проверено и, в случае необходимости, снабжено запасными элементами.

##### *Записная книжка инспектора*

Инспектор должен иметь специальную записную книжку по каждому объекту или событию, куда будет заноситься вся информация, полученная во время инспекции. Тому есть ряд причин: (1) в определенных условиях записи инспектора могут служить доказательством обнаруженных на предприятии нарушений и если в записной книжке хранятся также данные по другим объектам, то это может препятствовать сохранению конфиденциальности этих сведений; (2) вопреки распространенному мнению, отдельные записные книжки по каждой проверке позволяют

сэкономить бумагу и деньги. Если в одной и той же книжке хранятся сведения о разных объектах или событиях, то эти данные приходится в определенный момент переписывать или редактировать иные записи. Это требует лишних затрат рабочего времени, отведенного на инспектирование, и денег на материалы. Подобные затраты превосходят стоимость записной книжки.

Книжка должна быть небольшого размера, чтобы не мешать инспектору при осмотре объекта. Большинство инспекторов предпочитают записные книжки, помещающиеся в кармане или портфеле. Целесообразно пользоваться книжкой с нумерацией страниц, чтобы иметь возможность проверить, все ли записи на месте; это также облегчит поиск тех или иных сведений.

Записная книжка предназначена для персонального пользования инспектором и призвана помочь ему при составлении подробного итогового отчета. На каждой странице должно быть указано название объекта или расследуемого события, а также дата и фамилия или инициалы инспектора. Далее предлагаются некоторые практические советы по ведению и хранению записей в книжке при проведении проверки на объекте:

- Делайте первичные заметки только на одной стороне листа. Обратная страница пригодится для занесения дальнейших деталей при их появлении. Такая система позволит инспектору иметь всю информацию по тому или иному вопросу в одном месте.
- Записи должны быть объективными и содержать только факты без субъективных выводов. Можно записывать мнения специалистов, например, в ходе технического (инженерного) анализа. Субъективное мнение может заноситься в книжку в качестве напоминания о возможных дальнейших действиях. В любом случае, необходимо приводить логику рассуждений.
- Инспекторы должны следить за выбором выражений при внесении записей, так как их заметки могут быть обнародованы в ходе дальнейшего разбирательства.
- Заметки на месте должны делаться неотложно.
- Все, что передается инспектором сотрудникам объекта или выносится с его территории, в том числе образцы и документы, должно быть аккуратно и тщательно зарегистрировано.
- Визитные карточки должны прикрепляться или подшиваться к записной книжке для дальнейшего использования.
- Сопроводительная информация к сделанным фотографиям должна заноситься в книжку.
- Следует защищать книжку от влаги. Существуют записные книжки с бумагой, на которой можно писать карандашом или чернилами под дождем.

Что должно заноситься в записную книжку?

1. Фамилия инспектора;
2. Любая информация, касающаяся объекта или события;
3. Процедура получения доступа на объект, происшествия и контакты, особенно в случае возникновения проблем;
4. Фамилии контактных лиц на объекте, их должности, номера телефонов или способ связи с ними в будущем;
5. Дата и время, когда те или иные события имели место;

6. Все отклонения от установленного протокола или процедуры;
7. Заметки по ходу собеседований;
8. Фамилии и контактные данные всех, с кем проводились собеседования;
9. Все, что может показаться неординарным;
10. Вся информация об отобранных образцах;
11. Сведения о сделанных фотографиях/видеоматериалах;
12. Сведения об объектах или материалах, переданных предприятию или полученных у его сотрудников, с информацией о том, кто их предоставил/получил.

Записная книжка или заметки, сделанные на месте, должны стать частью досье. Даже после составления итогового отчета записи инспектора могут оказаться важным источником информации при возникновении вопросов на стадии принятия санкций.

### ***Контрольные листы***

Контрольный лист является вспомогательным инструментом инспектирования, позволяющим, например, выявить вопросы и/или ситуации, которые требуют внимания. Не всегда целесообразно разрабатывать контрольные листы для каждого отдельного объекта: после определенного периода времени они устаревают. Существует также риск упустить из виду те аспекты, которые в листе не упоминаются. Более целесообразным считается составление контрольных листов по отдельным отраслям. Подобные инструменты могут помочь инспектору отследить ситуацию во всех проблемных с экологической точки зрения областях той или иной отрасли промышленности. Не следует забывать, что, хотя контрольные листы и являются важным инструментом, они не могут заменить критического ума опытного инспектора. Они могут служить своеобразной дорожной картой или напоминанием инспектору, однако не должны стать препятствием для изменения хода инспекции в случае обнаружения непредвиденных фактов.

#### **4.2.7 Выявление факторов риска и техника безопасности**

Десятки тысяч тонн химикатов производятся, складываются, транспортируются и используются каждый год. Промышленные предприятия, производящие или использующие эти химикаты, имеют производственное и транспортное оборудование, установки и условия, которые сами по себе представляют опасность. Поэтому **проверки соблюдения природоохранных требований потенциально опасны**. Необходимо свести к минимуму имеющуюся опасность путем приобретения необходимых знаний и грамотного планирования. Прибывающие на объект инспекторы должны быть хорошо подготовлены в плане обеспечения собственной безопасности; они должны отдавать себе отчет в существующих факторах риска и заранее принять меры предосторожности.

Прежде чем решить, какие профилактические или коррективные меры следует принять, необходимо определить, в чем заключается опасность. Подобный анализ может быть проведен самим инспектором, который сможет, таким образом, оценить уровень риска на объекте. Например, инспекция по окружающей среде Нидерландов выделяет три уровня риска при сборе образцов на объекте в зависимости от природы объекта (Вставка 4-2). Обратите внимание, что это всего лишь примеры; здесь указаны не все возможные ситуации, и уровень риска всегда определяется в первую очередь конкретными обстоятельствами.

**Вставка 4-2. Три уровня риска, обозначенных нидерландской экологической инспекцией, при сборе образцов на объекте в зависимости от природы объекта****■ Уровень риска 1 (низкий)**

- Водоочистные сооружения;
- Рестораны, пивные;
- Плановые инспекции судостроительных предприятий;
- Сбор образцов сточных вод на молочных фермах;
- Сбор образцов трюмной воды при благоприятных условиях;
- Помощь в составлении природоохранных реестров;
- Термически загрязненные сточные воды;
- Плановые инспекции на большой высоте (баки-накопители);
- Подозрительная почва и отходы;
- Химические/металлургические предприятия с хорошими условиями труда.

**■ Уровень риска 2 (средний)**

- Внеплановые инспекции на большой высоте;
- Работы вблизи магистралей с оживленным движением;
- Сбор образцов трюмной воды при неблагоприятных условиях;
- Возможность утечки опасных газов или аэрозолей в воздух;
- Сбор образцов на территории (дотоле) неизвестных объектов;
- Сбор образцов поверхностной воды с берега, инспектирование судов со сходней и т. п.;
- Работа в выходные дни, в вечернее и ночное время суток;
- Химические/металлургические предприятия, кроме случаев, описанных в перечне для уровня 1;
- Около потоков сточных вод с потенциально высоким содержанием рН ( $\text{pH} \geq 10$ ) или низким содержанием рН ( $\text{pH} \leq 3$ );
- Инспекции на местах, предполагающие взятие проб из потоков с возможной повышенной концентрацией вредных веществ;
- Навоз в хранилищах или на судах.

**■ Уровень риска 3 (высокий)**

- Все внеплановые расследования;
- Непредвиденные обстоятельства, например, перебои в производственном процессе, пожар;
- При возникновении нештатных ситуаций;
- Взятие проб из автоцистерн или танкеров;
- Особые обстоятельства/работа в условиях дефицита времени;
- Инспектирование объектов, использующих высокотоксичные или опасные химические вещества.

Если этого не требуется по закону, инспектируемая компания необязательно предложит инспекторам необходимое защитное оборудование. Инспектор должен знать технику безопасности на объекте и меры первой помощи, которые следует принять в случае происшествия. Инспектору рекомендуется узнать заранее, где находится медпункт. Данные по технике безопасности можно узнать из внутренних инструкций инспекции, из бесед с сотрудниками, ранее про-

водившими проверки или сбор образцов на объекте, или связавшись с самим объектом. На многих предприятиях внутренние правила требуют, чтобы все посетители прошли инструктаж по технике безопасности на объекте; это поможет инспекторам быть в курсе потенциальных факторов риска.

Чтобы снизить уровень риска при проведении инспекции на объекте, необходимо подготовить (и использовать) соответствующую **защитную одежду и оборудование**. Защитная одежда должна оберегать инспектора от случайного попадания в организм химикатов, пестицидов и т. д. через глаза, нос, рот и кожу. Выбор необходимого защитного оборудования для сбора образцов зависит от типа и объема материала, который требуется собрать.

При необходимости в распоряжении инспектора должно находиться следующее защитное оборудование:

- Защита для рук – непроницаемые для органических жидкостей перчатки, предпочтительно из латекса или синтетической резины, закрывающие запястья; всегда подбирайте перчатки в зависимости от материала, образцы которого собираете. Перчатки нельзя складывать; это ослабит их прочность. Также не следует хранить их, вывернув наизнанку. Перед тем как снять перчатки, промойте их водой и только затем уберите на хранение в сухое и прохладное место;
- Защита для глаз – защитные очки или маска;
- Защита для ушей;
- Защитная обувь – нескользящие ботинки на резиновой подошве с металлическими подковками и носами, одноразовые пластиковые калоши или резиновые/неопреновые сапоги. Обязательно убедитесь в том, что подошва не пропускает химикаты, масла и смазки;
- Каска;
- Фляжка с чистой водой;
- Спасательный жилет (на случай опасности при отборе проб поверхностных вод);
- Защитный комбинезон или длинный резиновый фартук;
- Респиратор (при контакте с токсичными веществами).



Рисунок 4-1. Международные знаки, предупреждающие об опасности

**Взрывоопасные вещества**

Вещества, которые могут взорваться при контакте с огнем, или более чувствительные к толчкам и трению, чем динитробензол

**Окисляющие вещества**

Вещества, которые при контакте с другими веществами, особенно воспламеняющимися, могут вызвать сильную экзотермическую реакцию

**Воспламеняющиеся вещества**

Жидкости с температурой воспламенения ниже 0° С и с температурой кипения 35° С или более, а также вещества в твердом состоянии, которые при нормальной температуре при контакте с воздухом без дополнительной энергии могут начать нагреваться и в результате воспламениться от небольшой искры; вещества в жидком состоянии, которые легко воспламеняются и продолжают гореть после устранения источника возгорания; вещества, имеющие температуру воспламенения ниже 21° С в газообразном состоянии при нормальном давлении; вещества, воспламеняющиеся на воздухе при контакте с водой или влажным воздухом; вещества, выделяющие воспламеняющиеся газы в опасном количестве.

**Токсичные вещества**

Вещества, которые при попадании в организм с воздухом, через рот или кожу могут вызвать очень сильные болезненные симптомы, острые или хронические, или даже смерть.

**Вредные вещества**

Вещества, которые при попадании в организм с воздухом, через рот или кожу, наносят ему определенный вред.

**Едкие вещества**

Вещества, которые имеют разрушительное действие на живые ткани, если к ним прикоснуться.

**Опасные для окружающей среды вещества**

Вещества, использование которых имеет или может иметь немедленное или отложенное вредное воздействие на окружающую среду.

Инспекторы должны знать, что использование защитных приспособлений требует соответствующей **подготовки и проведения тестов на подгонку**. Перед использованием таких средств необходимо удостовериться в том, что подготовка инспекторов находится на подходящем уровне, а тесты на подгонку средств защиты проводились недавно. Неправильное пользование такими приспособлениями может привести к опасным последствиям.

Ниже приводятся некоторые **рекомендации по технике безопасности** для инспекторов:

- Изучите возможные факторы риска и подготовьте защитное оборудование до посещения объекта;
- НЕ входите в замкнутые пространства без соответствующей подготовки;
- Регулярно проходите подготовку по технике безопасности и охране здоровья;
- Читайте надписи, предупреждающие об опасности;
- Посещая объект, ознакомьтесь с внутренними правилами техники безопасности и мерами, применяемыми в случае чрезвычайных ситуаций (первая помощь);
- Не только имейте при себе, но и используйте свое защитное оборудование;
- Имейте в виду, что материалы могут быть сложены неправильно, а освещение и вентиляция могут оказаться недостаточными. Остерегайтесь движущегося оборудования и разлитых жидкостей.
- При выполнении определенной задачи всегда используйте специально предназначенные для этого инструменты, не импровизируйте;
- При отборе проб имейте под рукой чистую воду;
- Имейте при себе мобильный телефон и номера служб экстренной помощи.

Инспектор ни в коем случае не должен поставить себя в положение, которое он считает опасным. Он не должен сопровождать персонал предприятия в местах или ситуациях, которые он сочтет слишком рискованными. Здоровье инспектора важнее, чем любые собранные им факты или свидетельства.

## ГЛАВА 4.3 ПОСЕЩЕНИЕ ОБЪЕКТА

### 4.3.1 Прибытие на объект и вводное совещание

Посещение объекта является основным мероприятием, предполагающим прямой контакт между инспекцией и субъектом регулирования (проверяемой организацией). Мера доверия и уважения к инспекции со стороны проверяемой организации во многом зависят от поведения, внешнего вида и профессионализма инспектора во время проведения им выездной проверки. В этом отношении важную роль играет первое впечатление, произведенное инспектором.

В случае проверки с предварительным уведомлением организации и назначением времени приема инспектора, последнему целесообразно прибыть на объект за несколько минут до назначенного времени и, проявляя терпение, дождаться этого времени в приемной. Время ожидания не будет в этом случае потрачено без пользы. Уже сам вид приемной, звуки, а иногда и запахи в ней могут дать достаточно информации об организации. В случае проведения инспекции без уведомления, что может создать для организации некоторые неудобства (и вызвать недовольство), инспектор должен проявить твердость, оставаясь при этом вежливым и руководствуясь здравым смыслом.

По прибытии на объект инспектору следует заявить о своем присутствии, используя для этого обычную процедуру, принятую официально. Инспектор должен знать и соблюдать требования техники безопасности, принятые на объекте. Инспектор обязан иметь при себе документы, подтверждающие его полномочия.

При встрече с представителем проверяемой организации на объекте проверяющий должен посвятить 15-30 минут разъяснению целей, объема и предполагаемой длительности инспекции. Обычно программа вводного совещания включает следующие пункты:

- Представление задействованных сотрудников (участников совещания);
- Объяснение полномочий инспектора по проверке объекта;
- Цели и объем инспекции, а также краткий поясняющий обзор истории соблюдения организацией природоохранных норм и принимавшихся в ее отношении мер правоприменения;
- План и график проверки;
- Ограничения и исключения (при наличии таковых);
- Административные процедуры;
- Специфика работы с конфиденциальной информацией компании;
- Определение времени и места итогового совещания;
- Ответы на вопросы.

В ходе встречи инспектор фиксирует фамилии и должности участников и другие сведения, необходимые при составлении отчета.

В случае отказа лица, осуществляющего управление объектом, в доступе на данный объект, инспектор должен прекратить проверку и обратиться в инспекцию за указаниями и/или содействием. При возникновении на объекте ситуации, угрожающей безопасности инспектора, все проверяющие обязаны покинуть объект и немедленно обратиться в инспекцию. В случае получения инспектором отказа в доступе на объект при чрезвычайной ситуации, если, по мнению инспектора, имеется прямая или серьезная угроза здоровью людей, их благосостоянию и окружающей среде, инспектор обязан обратиться в пожарную охрану и/или полицию для получения помощи в стабилизации ситуации.

При невозможности получения законного доступа на объект, инспектор может производить наблюдения с прилегающих участков, находящихся в общественной собственности, открытых территорий или соседних участков, находящихся в частной собственности, при условии наличия у инспектора разрешения от собственника, пользователя или иного лица, осуществляющего управление соседним объектом.

В системах правового регулирования некоторых стран отказ в предоставлении инспекторам доступа на объект является уголовным преступлением. Инспектор обязан знать соответствующие положения законов и в таких случаях обращаться к руководству инспекции с ходатайством о применении к нарушителям предусмотренных законом санкций.

В случае отсутствия на объекте собственника, пользователя или иного уполномоченного лица, осуществляющего управление объектом, инспектор должен оставить на объекте свою визитную карточку и, по возможности, передать информацию о целях и объеме проверки.

#### 4.3.2 Осмотр объекта

Руководствуясь предварительным планом, инспектор должен приступить к непосредственной проверке соблюдения организацией условий разрешений на работу промышленных установок, а также иных нормативных правовых требований, или, в случае проведения проверки в порядке реагирования на нарушения, к расследованию допущенных нарушений. Если в силу различных причин проведение инспекции по намеченному плану окажется невозможным, инспектору следует изменить ее непосредственные задачи, не меняя, по возможности, общих целей и приоритетов.

Как правило, инспектор наделен полномочиями по проверке всех аспектов работы промышленной установки. Не претендуя на полноту, приведенный ниже перечень дает представление об основных моментах, которым следует уделить особое внимание при проведении инспекции:

##### – Соответствие природоохранным нормам с технической точки зрения

- Работа установки;
- Очистные сооружения/установки и связанные с ними системы управления и сигнализации;
- Диспетчерская (пультовая);
- Регистрационная книга испытаний систем сигнализации;

- Дренажные системы;
- Точки отбора проб и оборудование для отбора проб жидких и газообразных веществ;
- Складские площади;
- Аналитическая лаборатория и процедуры проведения испытаний и калибровки измерительных приборов;
- Книга регистрации результатов внутреннего мониторинга;
- Книга регистрации нештатных ситуаций;
- Книга регистрации жалоб граждан;
- Описание технологических процессов.

При оценке соблюдения условий разрешения инспектор должен сначала убедиться в отсутствии на предприятии новых технологических процессов и оборудования, запущенных без надлежащей авторизации. Затем производится проверка соответствия параметров работы предприятия положениям выданного разрешения. При этом инспектор, в частности, должен получить ответы на следующие вопросы:

- Полностью ли соответствуют характеристики промышленной установки и очистного оборудования, указанным в разрешении или в заявке на разрешение?
- Адекватно ли техническое обслуживание установки и находится ли она полностью в рабочем состоянии?
- Выполняются ли персоналом все инструкции по эксплуатации установки, приведенные в разрешениях?
- Имеются ли требуемые разрешениями тетради учета и административная документация, своевременно ли производятся записи, не имеется ли в них неясностей и исправлений, внесенных без согласования с соответствующими должностными лицами?

#### – Внутренний мониторинг (производственный контроль) и отчетность

Данные внутреннего мониторинга следует подвергнуть тщательной проверке, уделив внимание следующим моментам:

- Виды выбросов, контролируемых в рамках системы внутреннего мониторинга;
- Соответствие периодичности и процедур проведения внутреннего мониторинга имеющимся предписаниям;
- Надежность системы;
- Наличие соответствующих отчетов, направляемых в природоохранные органы;
- Соблюдение предельно допустимых уровней выбросов/сбросов по результатам произведенных измерений;

## – Уровни шума и выбросов

На объекте в целях проверки выполнения предприятием имеющихся нормативов могут также производиться замеры таких показателей, как уровень шума или уровень выбросов. Такие замеры обычно выполняются инспекторами-специалистами или другими уполномоченными лицами.

Кроме того, инспектором может быть произведен отбор проб жидких сбросов, отходов или почвы. В некоторых случаях инспектор в целях проверки соблюдения предприятием природоохранных норм может быть уполномочен произвести все необходимые замеры и отбор всех проб. Однако в большинстве случаев результаты анализа проб, взятых инспектором, и произведенных им замеров не имеют доказательной силы, поскольку замеры и отбор проб для целей проверки соблюдения природоохранных норм обычно производятся с использованием сертифицированных систем и методик силами уполномоченных специалистов.

Много вопросов возникает в отношении процедуры проверки организаций, работающих в соответствии со стандартами серии ISO 14 000 и внедривших системы экологического менеджмента на предприятиях (ЭМП). В этих случаях инспекторам необходимо отдавать себе отчет в том, что наличие у предприятия сертифицированной системы ЭМП само по себе не означает высоких показателей природоохранной деятельности. Наличие системы ЭМП означает лишь, что данное предприятие демонстрирует серьезное отношение и ответственный подход к своим обязанностям в области охраны окружающей среды. За такое отношение к экологическим проблемам предприятию может быть предоставлена льгота в виде сокращения количества проверок. Однако наличие сертификата ЭМП не гарантирует отсутствия нарушений природоохранных норм и не отменяет необходимости проведения проверок на предприятиях, имеющих такие сертификаты.

### 4.3.3 Предварительная оценка данных, полученных в ходе проверки

После проведения осмотра предприятия, оборудования, документации и т. п. или по завершении какого-либо этапа осмотра инспектор должен произвести предварительную оценку полученных данных, зафиксировать результаты этой оценки и принять решения по пунктам, вызывающим сомнение. Если в результате предварительной оценки будут выявлены признаки нарушений, это должно быть доведено до сведения представителя организации и зафиксировано в блокноте инспектора как материал для дальнейшего анализа.

В случае наличия, по мнению инспектора, значительного риска выбросов вещества, создающего угрозу тяжелых экологических последствий, инспектору следует продумать имеющиеся в его распоряжении и находящиеся в рамках его полномочий законные способы реагирования на создавшуюся ситуацию. Если закон и имеющиеся у инспектора полномочия дают ему право издать предписание о прекращении работы установки (или приостановке производственного процесса) и это является оптимальным методом реагирования, именно на данном этапе инспектором подготавливается соответствующее предписание или приказ, в котором должно содержаться описание обнаруженного дефекта или возможной неисправности, связанной с этим опасностью и действий, требуемых от организации. При отсутствии у инспектора таких полномочий он обязан обеспечить принятие мер, предусмотренных законом.

#### 4.3.4 Итоговое совещание

Итоговое совещание официально завершает инспекционную проверку на объекте. Его целью является поддержание конструктивного диалога и обратной связи с представителями организации путем непосредственного информирования их о результатах проведенной проверки и разъяснения им мероприятий, планируемых в дальнейшем. Проводя заключительное совещание, инспектор должен убедиться в том, что представителям предприятия известны и полностью понятны полученные в ходе проверки данные, вытекающие из них выводы и наиболее вероятные меры, которые будут приняты по результатам инспекции. Инспектор должен проявить доброжелательность и открытость, избегая, однако, любых высказываний, которые могут быть интерпретированы как официальные заявления от имени контрольного органа. Инспектор должен также избегать ссылок на возможные последующие правоприменительные действия или санкции против компании, за исключением случаев, когда ему предоставлены на это соответствующие полномочия. Рекомендуется ссылаться на официальную документацию, которая будет предоставлена организации по окончании инспекционной проверки.

Обычно программа итогового совещания включает следующие пункты:

- Представление присутствующих сотрудников, если их состав отличается от состава участников вводного совещания;
- Выражение благодарности за сотрудничество, выполнение необходимых административных процедур и т. п.;
- Краткий обзор целей проверки с поправкой на их изменения, если таковые имели место в ходе проведения инспекции;
- Общий обзор полученных данных;
- Предварительная оценка обнаруженных нарушений;
- Предварительная информация о требуемых мерах по устранению нарушений, а также о других мероприятиях по результатам инспекции, о необходимости проведения которых будет прислано официальное уведомление;
- Вручение – при наличии соответствующих положений закона и полномочий инспектора – официального предписания в случае выявления значительного риска возникновения тяжелых экологических последствий;
- Ответы на вопросы.

Инспектору необходимо подготовить протокол собрания для дальнейшего его использования в качестве справочного материала. Следует также зафиксировать фамилии и должности руководителей и сотрудников компании, опрошенных в ходе проверки, подготовить обзор предоставленных организацией документов и иной информации, а также подвести итог проведенным мероприятиям. Результаты посещения объекта фиксируются в официальном отчете о проверке (см. раздел 4.7).

Все происшествия с участием инспектора, включая самые незначительные инциденты, случившиеся за время проведения проверки, должны быть зафиксированы до отъезда проверяющего в книге регистрации происшествий на предприятии; непосредственное начальство инспектора также должно быть проинформировано о таких происшествиях.



#### 4.3.5 Особенности инспектирования объектов в порядке принятия мер реагирования

При проведении проверок объектов в порядке реагирования на имевшие место происшествия, аварии или отклонения в работе промышленной установки, необходимо в первую очередь определить масштабы и характер происшествия. В случае значительных или крупномасштабных инцидентов необходимо привлечение сил пожарной охраны и организация согласованной работы. При этом следует учитывать, что в случае возникновения опасности для жизни и здоровья людей работа служб экстренной помощи и спасения имеет приоритет перед решением экологических проблем.

В случае относительно незначительного инцидента местного масштаба, можно руководствоваться следующим планом действий:

- Инспектору необходимо организовать встречу с должностным лицом, ответственным за ситуацию на объекте. В большинстве случаев это лицо известно инспектору по предшествующим посещениям объекта или переписке с организацией;
- Инспектор обязан разъяснить цели проведения инспекции объекта;
- Инспектору следует провести опрос ответственного представителя объекта и, в случае необходимости, операторов/сотрудников с целью точного определения действий и ситуаций на объекте, приведших к инциденту. Может возникнуть также необходимость опроса работников пожарной охраны объекта и/или отдела охраны окружающей среды, здоровья и техники безопасности;
- В случае инцидента более крупного масштаба, инспектора должен сопровождать еще один сотрудник инспекции в целях получения при необходимости подтвержденных доказательств, а опрашиваемые работники объекта должны быть предупреждены о том, что полученная от них информация может быть использована как доказательство в суде;
- Необходимо провести осмотр всех связанных с возникновением нештатной ситуации компонентов промышленной установки, а также прилегающей территории, кроме случаев возникновения угрозы для жизни и здоровья вследствие нештатной ситуации;
- Инспектор обязан соблюдать технику безопасности при нахождении на объекте;
- Представителю организации на объекте должна быть предоставлена возможность сопровождать инспектора во время инспекции (пребывание инспектора на некоторых крупных объектах без сопровождения представителя объекта может быть нежелательно);
- В случае необходимости инспектор (или иное уполномоченное лицо) должен произвести отбор проб в соответствии с установленными законом процедурами (различающимися в разных странах) для использования в качестве улик в ходе судебного разбирательства;
- Инспектор должен фиксировать все заявления работников объекта и при необходимости делать фотоснимки и видеозаписи для использования их в качестве источника информации и в качестве доказательств;
- В случае необходимости инспектор должен консультировать представителей эксплуатирующей организации по вопросам принятия мер к устранению аварийной ситуации, предотвращения ее повторного возникновения или ликвидации причиненного ущерба. В некоторых ситуациях при наличии соответствующих полномочий инспектор может рекомендовать и настаивать на принятии определенных мер к устранению аварийной ситуации и/или предотвращению дальнейшего загрязнения;

- Перед отъездом с объекта инспектор обязан убедиться в том, что ответственному представителю организации на объекте понятен характер действий, требуемых от организации, и ясны дальнейшие действия инспектора.

Для оценки реакции предприятия на инструкции и указания инспектора большое значение имеет организация эффективного контроля деятельности предприятия после посещения объекта инспектором.

#### 4.3.6 Контрольные листы, используемые в ходе инспекции

Инструментом повышения эффективности выездных проверок могут служить контрольные листы. Список вопросов контрольного листа зависит от страны, особенностей ее законодательства и принятой стратегии обеспечения соблюдения природоохранных норм. Тем не менее, на основе полученной информации инспекционные органы смогут принять решение о необходимости создания аналогичных таблиц, способствующих повышению эффективности организации инспекции. В этом случае приводимый ниже образец может послужить отправной точкой для разработки других вариантов контрольного листа.

##### Контрольный лист 4-1. Основные вопросы, подлежащие рассмотрению при подготовке посещения объекта

###### Каков характер планируемой инспекции?

- Комплексная инспекция
- Проверка состояния одного компонента окружающей среды
- Целевая инспекция (котельная, печи, измерительное оборудование и т. п.)
- Инспекция по вопросам энергопотребления/транспортировки отходов
- Другое

###### Является ли посещение объекта частью общей стратегии обеспечения соблюдения природоохранных норм?

- Да(\*)     Нет

\* При положительном ответе необходимо, чтобы в ходе посещения были обеспечены как надлежащий контроль, так и консультирование по вопросам соблюдения природоохранных норм

###### Является ли посещение объекта плановой проверкой с предварительным уведомлением?

- Да(\*)     Нет

\* При положительном ответе необходимо

- Обеспечить получение ответственным должностным лицом на объекте предварительного уведомления о проведении инспекции
- Обеспечить получение представителями инспектируемой организации разъяснений по поводу цели и порядка проведения инспекции

###### В случае проведения инспекции состояния одной природной среды: какой компонент окружающей среды подлежит проверке?

- .....

**В случае проведения комплексной инспекции необходимо обеспечить наличие необходимых сил и средств контроля**

- Водной среды и сточных вод
- Почвы
- Воздуха
- Твердых отходов
- Опасных отходов
- Резервуаров и предотвращения разливов
- Пестицидов
- Полихлорированных бифенилов
- Эффективности энергопотребления
- Уровня шума
- Уровня радиации
- Уровня знаний и готовности к чрезвычайным ситуациям
- Биологического разнообразия/водно-болотных угодий
- Другое

**Планируется ли проверка соответствия требованиям природоохранных разрешений?**

Да(\*)     Нет

\* При положительном ответе необходимо проверить

- Четкость понимания требований природоохранных разрешений
- Надлежащее выполнение требований природоохранных разрешений
- Выполнение персоналом указаний по эксплуатации промышленной установки и ее обслуживанию, предусмотренных в природоохранных разрешениях
- Своевременность заполнения книг регистрации и ведения административной документации (требуемых в соответствии с разрешением)
- Реализацию предусмотренной программы внутреннего мониторинга и обоснованность его результатов
- Другое

**Планируется ли отбор проб и проведение замеров?**

Да(\*)     Нет

\* При положительном ответе указать, какие пробы и измерения планируются

- Сточных вод
- Поверхностных вод
- Подземных вод
- Почвы
- Воздуха
- Отходов
- Других сред/веществ
- Уровня шума
- Уровня радиации
- Другие пробы/измерения

**Известно ли Вам, какие правоприменительные меры инспектор имеет право принять на месте?**

Да(\*)     Нет

\* При положительном ответе: какие из следующих мер будут приняты с наибольшей вероятностью?

- Выдача предписаний
- Наложение штрафов
- Отзыв разрешения
- Опечатывание оборудования (целиком или частично)
- Прекращение технологического процесса (целиком или частично)
- Другое

**Действует ли на предприятии система экологического менеджмента?**

- Да(\*)     Нет

\*При положительном ответе необходимо проверить

- Действителен ли сертификат ЭМП
- Производится ли оценка экологических показателей организации посредством внешнего аудита
- Имеется ли корпоративная отчетность и доступна ли она общественности для ознакомления

**Планируются ли совместные действия с другими государственными органами?**

- Да(\*)     Нет

\*При положительном ответе указать, с какими:

- .....
- .....

**Является ли проведение инспекции мерой реагирования на нештатную ситуацию, вызвавшую загрязнение окружающей среды?**

- Да(\*)     Нет

\*При положительном ответе необходимо

- Обеспечить координацию посещения с действиями служб экстренной помощи и спасения
- В случае серьезного инцидента, обеспечить сопровождение инспектора другим сотрудником инспекции
- Обеспечить присутствие ответственного должностного лица инспектируемой организации
- Разъяснить цели проводимой инспекции
- Провести опрос ответственного должностного лица и других сотрудников организации в целях точного определения действий и ситуаций на объекте, приведших к инциденту
- Предоставить представителю организации возможность сопровождать инспектора в ходе проведения проверки
- Провести осмотр всех связанных с возникновением нештатной ситуации компонентов промышленной установки, если такой осмотр не противоречит требованиям техники безопасности на объекте
- Произвести отбор проб, которые могут служить доказательствами в случае судебного разбирательства
- Тщательно зафиксировать все заявления представителя проверяемой организации
- Сделать фотоснимки и видеозаписи, которые могут служить доказательствами в случае судебного разбирательства

- В случае необходимости информировать и консультировать представителей эксплуатирующей организации по вопросам принятия мер к устранению аварийной ситуации, предотвращения ее повторного возникновения или ликвидации причиненного ущерба (в некоторых обстоятельствах при наличии соответствующих полномочий инспектор может рекомендовать и настаивать на принятии определенных мер к устранению аварийной ситуации и/или предотвращению дальнейшего загрязнения)
- Перед отъездом с объекта убедиться в том, что ответственному представителю организации на объекте понятен характер действий, требуемых от организации, и ясны дальнейшие действия инспектора

**Какие из приведенных ниже документов следует подготовить по результатам проведения инспекции с посещением объекта?**

- Выводы по результатам инспекции, включая список нарушений и фактов несоблюдения природоохранных требований, а также список отмеченных положительных моментов и улучшений
- Перечень необходимых действий и мер, включая сроки исправления выявленных недостатков
- Список планируемых санкций за повторное несоблюдение природоохранных норм в порядке реагирования на допущенные нарушения (например, предлагаемые штрафы)
- Дополнительные сведения о возможностях внедрения более экологически чистой технологии / методики минимизации отходов / профилактических мероприятий и/или информация о возможностях внутреннего мониторинга и т. п.
- Официальный отчет о проведенной инспекции

*Источник:* IMPEL (1999), Reference Book for Environmental Inspection.

## ГЛАВА 4.4 ДОКАЗАТЕЛЬСТВА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Инспектор играет центральную роль в инициировании и обосновании судебных дел о природоохранных нарушениях. Экологические инспекции подают иски лишь в случае наличия у них надежных доказательств несоблюдения природоохранных норм. Поэтому инспекторы должны обеспечивать четкое документальное подтверждение своих расследований с целью успешного представления дела в суде. Они должны предвидеть возможные аргументы предприятия-нарушителя в свою защиту и во время проведения инспекции на территории предприятия должны собирать свидетельства для опровержения таких аргументов: по возвращении в офис исправить ошибки или крупные недочеты, допущенные во время инспекции, сложно или даже невозможно. Наконец, инспектор должен полностью осознавать разницу между просто информацией и документально подтвержденным доказательством.

### 4.4.1 Что такое доказательства?

Доказательства – это документация, отвечающая требованиям к доказательствам, допустимым в суде. Документацией, в свою очередь, является документ любого типа, содержащий поддающуюся проверке информацию, которая используется для доказательства, подтверждения или обоснования какого-либо утверждения. Примерами документации являются фотографии, записи, отчеты, письменные заявления, пробы, графики, модели и регистрационные записи.

Правила представления доказательств требуют предъявления наилучших доказательств для определения фактов дела. Доказательства должны быть надежными, достоверными и представленными в максимально аутентичной форме.

- **Правило наилучших доказательств:** запрещает включение в корпус доказательств любых вторичных доказательств (например, копий документов) за исключением подтвержденных случаев утери или утраты оригинала. Если содержание какого-либо документа является материальным доказательством по делу, в суде следует всегда представлять его оригинал (если это возможно). Заверенные идентичные копии документов называются сверенными копиями.
- **Удостоверение подлинности:** чтобы информация была принята в качестве доказательства, она должна пройти процедуру удостоверения подлинности, т. е. подтверждения того, что она является тем, за что ее выдают (например, в отношении пробы должно существовать подтверждение того, что она взята в указанном в месте и не подверглась изменениям, как преднамеренным, так и вследствие ошибки.)
- **«Цепь обеспечения сохранности»:** полный перечень всех лиц, имевших доступ к доказательству с момента его возникновения. В отсутствие полного перечня лиц, имевших доступ к доказательству, невозможно доказать, что оно не подверглось изменениям, т. е. является аутентичным.

Инспекторы должны быть полностью осведомлены обо всех правилах представления доказательств, предусмотренных национальным законодательством. Инспекции, в свою очередь, должны обеспечить наличие описания таких правил в руководствах для инспекторов.

#### 4.4.2 Классификация доказательств

Доказательства можно подразделить на два общих класса:

1. **Прямые доказательства**, используемые для подтверждения факта без помощи логических выводов или предположений. Прямые доказательства могут быть представлены суду в форме свидетельских показаний, фотографий, подписанных заявлений, видео- или аудиозаписей.
2. **Косвенные доказательства** подтверждают факт не прямо, а посредством доказательства другого факта, позволяющего сделать соответствующие выводы или предположения.

Существуют несколько форм прямых и косвенных доказательств, которые описаны далее.

**Вещественные доказательства** – это материальные объекты, т. е. предметы, которые можно увидеть или потрогать. При представлении вещественных доказательств лицо, решающее вопрос факта, имеет возможность сделать выводы на основании своих собственных ощущений, а не ощущений свидетелей. Вещественные доказательства могут быть документальными, физическими или научными:

- **Документальные доказательства** являются материалами в письменной форме, которые «говорят сами за себя».
- **Физические доказательства** – это что-либо материальное, являвшееся частью или имевшее связь с фактическим событием.
- **Научные доказательства** являются результатами анализа, произведенного на основе известных и принятых методов, материалов и способов измерения. Точность результатов такого анализа должна быть подтверждена процедурой удостоверения подлинности. При этом основными требованиями к данной процедуре являются обеспечение качества и контроль качества.

**Свидетельские показания** – это информация, представленная в суде свидетелями, в форме, отличной от предметов, документов или научного анализа. Как правило, свидетели дают показания, ограниченные свойственным им уровнем восприятия при помощи всех пяти органов чувств, а также их компетенцией. Для дачи свидетельских показаний свидетель должен быть приведен к присяге.

**Свидетели-неспециалисты** имеют право давать показания лишь на основании того, что они восприняли любым из пяти органов чувств, того, что они слышали, видели, обоняли, осязали или пробовали на вкус. Высказывать свое мнение им разрешено лишь в особых обстоятельствах.

**Свидетели-эксперты** используются в том случае, если рядовые граждане не способны сделать правильные логические выводы на основе представленных им фактов или данных. Такие случаи, как правило, связаны со сложными или техническими обстоятельствами, для понимания которых необходимы профессиональные знания, подтвержденные соответствующими документами.



Инспектор, как правило, дает показания в суде в качестве свидетеля-неспециалиста за исключением случаев, когда инспектор является профессиональным инженером, химиком или специалистом в другой профессиональной области. Инспекциям следует с осторожностью назначать инспекторов свидетелями-экспертами, так как в таком случае они привлекают внимание суда скорее к профессиональной компетенции инспектора, чем к достоверности доказательств, представляемых суду таким инспектором.

**Наглядными доказательствами** являются графики, фотографии, модели, макеты или иллюстрации, используемые в качестве вспомогательного средства для доказательства какого-либо факта. В некоторых случаях наглядными доказательствами могут также служить резюме слишком объемных или сложных документов. Наглядные доказательства обычно используются в качестве вспомогательного средства при даче свидетельских показаний, для того, чтобы облегчить понимание этих показаний лицом, решающим вопрос факта.

Понятие «**осведомленность суда**» включает такие общепринятые/общепризнанные факты, которые считаются известными лицу, решающему вопрос факта (должностному лицу, руководящему устным разбирательством, или судье), без доказательства, например, длина метра или факт восхода солнца на востоке. Однако инспектор обязательно должен помнить о том, что образование или опыт судьи не всегда совпадает с образованием или опытом самого инспектора.

#### 4.4.3 Что следует оформлять документально?

Кратким ответом может служить слово «все». Документальное оформление всех данных, которые должны войти в отчет об инспекции, является обязанностью инспектора. Такие отчеты должны составляться «по горячим следам», т. е. сразу же по окончании инспекции, пока вся нуждающаяся в документальном оформлении релевантная информация еще свежа в памяти инспектора. Чем больше проходит времени между окончанием инспекции и составлением отчета, тем больше вероятность того, что память инспектора или достоверность представленных им доказательств будет подвергнута сомнению.

Документы могут быть хорошо или плохо составлены, но они практически никогда не бывают лишними. Единственным ограничением в этом отношении являются имеющиеся время и ресурсы. Определенные факты рекомендуется оформлять несколькими способами. Проба может быть хорошим доказательством, но лучше, если она дополнена подробными записями и фотографиями. Если одно доказательство будет признано недостаточным, другие могут помочь в установлении фактов. Инспектор не должен полагать, что одного доказательства всегда будет достаточно. Количество доказательств важно, но важно также и их качество, поскольку в суде и количество и качество доказательств, предъявленных инспектором, будет сравниваться с количеством и качеством доказательств, представленных ответчиком по делу.

#### 4.4.4 Собеседования

Крайне ценным, хотя зачастую недостаточно широко используемым методом сбора информации в ходе инспекционной проверки являются собеседования. В некоторых странах устные и письменные показания, полученные от сотрудников предприятия, являются допустимыми доказательствами (при условии того, что такие показания были даны сотрудниками после того, как им было сделано соответствующее предупреждение). Обладающий хорошими навыками проведения собеседований инспектор может получить информацию и сделать из нее такие выводы, которые в иной ситуации получить бы не удалось. Важными аспектами использования собеседований являются следующие:

- Получение показаний, имеющих доказательную силу;
- Процедуры подготовки письменных показаний;
- Планирование и проведение собеседований, методика опроса;
- Создание атмосферы, способствующей продуктивности собеседования.

Некоторые базовые принципы проведения собеседования описаны в разделе 4.5; кроме того, в этом разделе описываются подходы к проведению переговоров и урегулированию конфликтов.

#### 4.4.5 Записи инспектора

Как уже говорилось выше, записи инспектора, сделанные им во время проведения инспекции, фиксируют то, что именно он видел, слышал, обонял или осязал. Такие записи служат доказательством, подтверждающим другие виды доказательств, например, вещественные доказательства или фотографии, а также основанием для составления отчетов об инспекции и своего рода конспектом, позволяющим инспектору освежить воспоминания перед дачей показаний в суде. Информация о выявленных фактах несоблюдения природоохранных норм должна включать дату, время, имена присутствующих и любые сделанные ими комментарии.

Записи инспектора, сделанные во время посещения предприятия, могут подлежать раскрытию противной стороне или предъявляться суду в качестве доказательства. Поэтому такие записи должны содержать исключительно факты. Даже если инспектор абсолютно убежден в нарушении предприятием природоохранных норм, такое утверждение не должно содержаться в его записях. В то же время в записной книжке должны быть представлены все сделанные инспектором наблюдения, приведшие его к такому заключению. Записи должны либо заноситься в специальную записную книжку инспектора, либо фиксироваться в устной форме с использованием какого-либо устройства звукозаписи, например, переносного записывающего магнитофона или диктофона. Язык записей должен быть объективным, фактологическим, свободным от эмоциональной окраски и правовой оценки.

Записная книжка инспектора должна соответствовать требованиям, предъявляемым к справочным документам, используемым в суде, поэтому все записи должны быть сделаны шариковой ручкой. В случае же удаления или исправления записей их следует зачеркивать одинарной линией, с тем чтобы исходная запись оставалась читаемой. Отмена удаления записей делается с помощью пометки «оставить, как было» в соответствующем месте.

#### 4.4.6 Фотографии и видеозаписи

Все большую роль в процессе сбора информации играет фотография. Фотографии являются для инспекторов не только визуальной документацией, способствующей повышению точности отчетов о проведенных инспекциях, но и доказательствами, используемыми в ходе судебных разбирательств, а также средством объективной фиксации условий, обнаруженных на территории проинспектированного предприятия. Фотографии могут также оказаться полезными участникам будущих инспекций, при проведении встреч и слушаний.

Фотография – одна из лучших форм вещественных доказательств, которая лучше других доказательств поддается удостоверению подлинности и, таким образом, чаще допускается к представлению в ходе судебного слушания. Увеличение фотографических снимков и демонстрация их всем присутствующим в зале суда является наиболее эффективным способом воспроизведения фактов, обнаруженных во время инспекции несколько месяцев или лет назад. Четкие фотографии соответствующих объектов или явлений, сделанные при правильном освещении и при соответствующих настройках фотоаппарата, обеспечивают объективную фиксацию условий, обнаруженных на территории предприятия в момент проведения инспекции. В этом отношении фотографии представляют собой наиболее точное отображение наблюдений инспектора.

При использовании пленочных фотоаппаратов один экземпляр фотоснимков может быть передан после инспекции администрации предприятия, однако инспектор должен сохранить у себя негативы снимков. Инспектор не должен доверять проявку фотопленки проверяемой компании.

В случае использования фотоаппаратов системы Polaroid следует одновременно делать по две фотографии каждого объекта (инспектор может передать одну фотографию администрации предприятия). В случае использования цифровой фотокамеры копии файлов, содержащих фотографии, должны быть переданы администрации предприятия. Инспекторам рекомендуется использовать фотокамеры, которые автоматически регистрируют дату и время съемки; в противном случае следует пометить дату и время каким-либо другим способом.

Цифровые изображения могут быть легко изменены, поэтому всегда следует сохранять и иметь под рукой копию файла оригинального изображения. Если изображение подверглось модификациям, например, изменены освещенность или контрастность, инспектор должен документально зафиксировать это. Даже в измененном виде изображения могут быть допущены в качестве доказательств, в том случае если инспектор подтвердит что изображение является верным и точным представлением того, что он обнаружил на месте инспекции.

#### 4.4.7 Пробы

Важным компонентом процесса сбора доказательств могут быть пробы. Благодаря взятым на месте инспекции пробам можно получить значимую информацию. Следует помнить, что такая информация будет представлять небольшую ценность, если взятые пробы окажутся некачественными. Требования, которые следует соблюдать для обеспечения высокого качества проб, описаны в разделе 4.6.

## ГЛАВА 4.5 КОММУНИКАЦИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСПЕКТОРА

### 4.5.1 Основы эффективной межличностной коммуникации

В работе природоохранных инспекторов важным инструментом являются навыки общения и умение выслушать собеседника, которые позволяют инспекторам получить много важной информации. Неумение общаться с людьми, как правило, указывает на низкий уровень профессионализма инспектора. К сожалению, лишь немногим от природы дается талант общения; большинству же людей для овладения навыками эффективной межличностной коммуникации необходимы знание теории и практическая подготовка.

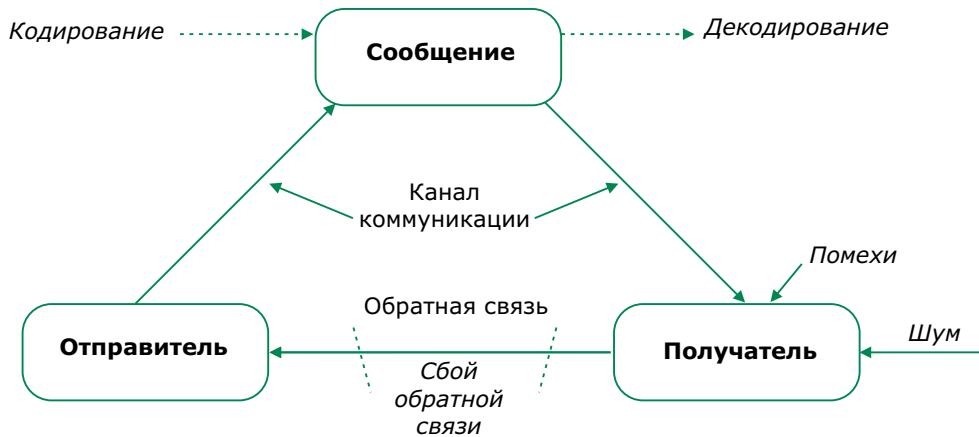
Коммуникацию можно определить как обмен информацией между двумя сторонами. Все участники процесса коммуникации сообщают информацию и получают ее. При этом передать сообщение другому человеку можно и без слов, пользуясь языком жестов и мимикой. Типичной же формой коммуникации между людьми является разговорная (вербальная) коммуникация. На деле наши слова не всегда отражают то, что мы имеем в виду: в коммуникации существуют свои узкие места, приводящие к непониманию. Иногда это происходит вопреки воле говорящего, например, в случае многозначности слов. Во многих случаях передача не соответствующих истине сообщений является преднамеренной: мы пользуемся словами, которые скрывают наши мысли или чувства.

Невербальная и вербальная коммуникация дополняют друг друга, но в некоторых ситуациях они могут друг другу и противоречить. Иногда именно невербальная коммуникация помогает нам объективно оценить сообщение собеседника.

Сообщение состоит из образов (знаков), передаваемых участниками коммуникации друг другу. Для результативной коммуникации необходимо, чтобы сообщение было закодировано, а затем точно декодировано. Вербальная кодировка может зачастую привести к нарушениям в коммуникации. Например, даже носители одного и того же языка в значительной степени отличаются друг от друга в том, что касается их профессиональной деятельности, уровня образования, социального положения, диалекта и т. д. Эти различия приводят к тому, что значения слов, приписываемые им отправителем и получателем, также различаются. Этот факт должен учитываться в процессе коммуникации.

Помимо вербальных знаков кодировка также содержит и невербальные. Невербальные знаки настолько многочисленны, что составить их полный перечень практически невозможно; в качестве примеров можно перечислить молчание, жесты рук и движения ног, выражение лица, а также неязыковые звуки, как, например, зевание, интонация и т. д. Невербальные знаки не менее важны для коммуникации, чем вербальные, но еще сложнее поддаются точной интерпретации.

Рисунок 4-2. Диаграмма процесса коммуникации



Источник: The Shannon Diagram: The Elements of Communication Processes, [www.people.deas.harvard.edu/~jones/cscie129/nu\\_lectures/lecture1/Shannon\\_Diagram\\_files](http://www.people.deas.harvard.edu/~jones/cscie129/nu_lectures/lecture1/Shannon_Diagram_files)

Коммуникация считается успешной, если реакция получателя соответствует изначальному намерению отправителя. Чтобы понять, удалось ли отправителю добиться того, чего он намеревался добиться в ходе коммуникации, посредством своего сообщения и метода передачи этого сообщения, ему приходится часто проверять правильность понимания получателя. В случае любых помех следует остановить передачу сообщения до тех пор, пока не удастся устранить эти помехи.

Помехи могут создаваться и самим отправителем, например, если отправитель не структурирует свои мысли логически или не вполне осознает свое намерение. Заикание, слишком громкая или слишком тихая речь, бормотание, чрезмерная жестикуляция – все это и другие виды помех могут привести к неправильной интерпретации сообщения получателем или к полному его непониманию. Поэтому **отправитель должен избегать создания препятствий, усложняющих получение (слуховое восприятие) сообщения**. Также следует правильно выбирать канал коммуникации. Например, неожиданный визит, выбранный в качестве канала коммуникации вместо простого телефонного звонка, может создать дополнительные препятствия в правильном восприятии информации.

Однако даже если отправитель правильно кодирует свое сообщение, а помехи при его передаче минимальны, это не обязательно означает, что получатель (правильно) воспринимает сообщение. Причиной «ненастроенности» получателя на отправителя является так называемый «фильтр». Например, в момент передачи сообщения получатель не хочет его слушать, так как занят другими делами, и тогда «включается» фильтр: получатель слышит сообщение, но не вдумывается в его смысл. Чем сильнее вызванное фильтром искажение, тем меньше шансы того, что коммуникация будет успешной. Поэтому, находясь в роли получателя, необходимо быть максимально открытым и непредвзятым, чтобы свести воздействие фильтров к минимуму.

Важными причинами неточной или неправильной интерпретации сообщения является также «система координат». Каждый человек живет в своей уникальной системе координат, сформированной (личными) ценностями, нормами и убеждениями, которые основываются на его образовании, профессиональной подготовке, социальном круге, личных способностях, интересах, опыте и т. п. Эта система координат находится в постоянном развитии, поскольку люди «учатся» каждый день. Системы координат присущи не только отдельным людям; у групп (профессионалов в определенной области, членов политических партий), а также у целых культур имеются свои системы координат.

Система координат в значительной степени определяет и ход коммуникации. Например, в случае применения пестицидов люди могут говорить о «защите посевов» (фермер), о «борьбе с заболеваниями» (биолог) или о «распылении ядовитых веществ» (представитель общественной экологической группы). Для обеспечения эффективной (и успешной) коммуникации необходимо, чтобы системы координат отправителя и получателя были в чем-то схожи. Важную роль также играет и контекст, в котором происходит коммуникация. «Контекст» – это воздействие окружающего мира на ситуацию коммуникации.

Отправитель должен непрерывно следить за реакцией получателя, которая называется **обратной связью**. Назначение обратной связи – прояснение ситуации коммуникации между двумя ее участниками. Сильной стороной умелого участника коммуникации является навык корректирования сообщения в соответствии с обратной связью для того, чтобы сообщение было успешно получено.

#### 4.5.2 Собеседования

Одним из наиболее значимых, хотя зачастую и недооцененных, инструментов проведения инспекции или расследования является собеседование. В этом разделе в свете основных правил коммуникации, описанных выше, кратко рассматриваются методы проведения собеседования, с помощью которых инспекторы смогут усовершенствовать свои навыки.

В ходе собеседования инспектор преследует ряд целей:

- Получить от интервьюируемого лица фактические данные или информацию;
- Определить, правду ли говорит интервьюируемый, и, если нет, то определить форму обмана;
- Убедить интервьюируемого говорить правду.

##### Качества хорошего интервьюера

Соблюдение этикета, вежливость, внимание, чуткость, дружелюбие, приятность в общении, приветливость, общительность, коммуникабельность. Использование этих качеств обеспечит успех собеседования. Хорошее чувство юмора также всегда помогает привлечь собеседника на свою сторону.

Чтобы добиться этого, интервьюер должен уметь задавать вопросы. Любой вопрос является активизирующим событием. Если используемая стратегия формулирования вопросов не приносит позитивных результатов, интервьюер должен уметь применять дополнительные подходы до тех пор, пока наиболее подходящая для интервьюируемого стратегия не будет найдена.

Интервьюер должен быть способен выявить обман с самых первых слов опрашиваемого лица. Далее необходимо определить форму обмана и конкретные его элементы. У интервьюера должно возникнуть нечто большее, чем просто «ощущение», что опрашиваемый говорит неправду. Опрашиваемое лицо может говорить правду в отношении трех из четырех основных тем собеседования. Следовательно, интервьюер должен понимать, где и как именно в своей речи интервьюируемый солгал, и задавать соответствующие вопросы. В случае выявления обмана интервьюер должен уметь завоевать доверие собеседника, а затем добиться того, чтобы он изменил линию своего поведения – стал говорить правду.

В ходе собеседования интервьюер должен получить ответы на шесть основных вопросов:

- Кто сказал вам это и/или кто в этом замешан?
- Что произошло?
- Где это произошло?
- Когда это произошло?
- Почему это произошло (что стало причиной или поводом)?
- Каким образом это произошло?

### **Подготовка к собеседованию**

Проводите ли вы собеседование лично или по телефону, или даже по факсу – неважно: будьте к нему готовы. Вне зависимости от того, проводите ли вы проверку сведений или расследуете чью-либо причастность к делу, заранее соберите и организуйте информацию – как важные факты, так и на первый взгляд незначительные, мелкие детали.

Полезно узнать как можно больше о вашем собеседнике – о его личностных характеристиках, предпочтениях и антипатиях, роде занятий, образовании, отношениях и связях с людьми, способах проведения досуга, клубах и организациях, членом которых он является, интересах. Особенно важным это будет в первое время: по мере накопления опыта эта работа будет вам даваться легче, и постепенно на подготовку к собеседованию у вас будет уходить меньше времени.

#### **Как подготовиться к собеседованию?**

1. Заранее договоритесь о встрече (невежливо появляться без предупреждения и ожидать, что вам уделят время).
2. Наведите справки о человеке, с которым встречаетесь.
3. Точно определите, что вы хотите получить в результате собеседования.
4. Заранее подготовьте список вопросов для обсуждения, но будьте готовы изменить стратегию опроса в случае необходимости.

В ходе собеседования вы можете оказаться в ситуации, когда вам придется оправдываться за некоторые из своих вопросов. Чем больше информации будет в вашем распоряжении еще до начала собеседования, тем лучше вы будете экипированы для того, чтобы справиться с выпадами или едкими ремарками интервьюируемого.



**Личное собеседование**

При проведении собеседования лично вы обладаете преимуществом, так как интервьюируемому будет сложнее отказаться от разговора, а у вас будет больше времени для того, чтобы изложить суть дела. При проведении первого собеседования следует помнить следующее:

- Постарайтесь установить атмосферу взаимопонимания (дружелюбие в сочетании с умением говорить по существу);
- Не акцентируйте тот факт, что вы делаете записи по ходу собеседования: это может испугать интервьюируемого;
- Предоставляйте собеседнику достаточное время для ответа и слушайте;
- Не давайте гарантий сохранения конфиденциальности или защиты: делайте акцент на необходимости быть честным.
- Постарайтесь проводить собеседование наедине с интервьюируемым;
- Выясните имя, должность, а также номер телефона или адрес собеседника, чтобы при необходимости вы могли связаться с ним позже;
- Сообщите собеседнику свое имя, должность, а также номер телефона или адрес, чтобы при необходимости он мог связаться с вами;
- Не следует упоминать о санкциях;
- Избегайте задавать наводящие вопросы;
- Избегайте формулировок с использованием двойных отрицаний и чересчур сложных предложений;
- Избегайте вопросов, перегруженных в смысловом отношении.

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИМЕРОВ ИЗ РЕАЛЬНОЙ ЖИЗНИ**

**В.: В чем хранилась жидкость?**

**О.: Что-то вроде большого бака.**

**В.: Насколько он был большой?**

**О.: Довольно большой.**

**В.: Он был больше стандартной двухсотлитровой бочки?**

**О.: О да, гораздо больше.**

**В.: Больше похож на емкость с топливом для обогрева дома?**

**О.: Ага, только больше.**

**В.: Он был больше легковой машины?**

**О.: Да.**

**В.: Такого же размера, как и железнодорожный вагон-цистерна?**

**О.: Да именно таким он и был.**

Как правило, свободная формулировка вопросов, заставляющая собеседника рассказывать о произошедшем в форме повествования, позволяет получить больший объем информации, но эта методика отнимает много времени. Двигайтесь в направлении от общего к частному. Прямой опрос (от общего к частному) может оказаться более полезным при необходимости экономить время или при работе с человеком, неохотно предоставляющим информацию. В ходе интервью следует помнить о следующем:

1. Распоряжайтесь отведенным для собеседования временем последовательно. Задавайте дополнительные вопросы и переходите к новым вопросам вовремя. Старайтесь не смешивать вопросы;
2. Двигайтесь в направлении от известного к неизвестному;
3. Используйте примеры из реальной жизни.

Вы можете использовать следующий метод опроса собеседника, направляющий его от общего к частному:

В.: На какую компанию вы работаете?

О.: Acme Polluters.

В.: Как давно вы работаете в этой компании?

О.: Около 6 лет.

В.: Чем вы занимаетесь?

О.: Я открываю пробки на бочках, поступающих от компании Mega Chemical Corp. Затем выкачиваю содержимое.

В.: Что происходит с содержимым бочек?

О.: Оно перекачивается в автоцистерну.

В.: А потом?

О.: Автоцистерна увозит его на свалку.

В.: На какую свалку?

О.: На загородную свалку, как правило.

В.: А еще куда?

О.: В старый карьер у водонапорной башни.

В.: А что содержится в этих бочках?

О.: Обычно растворители, например, трихлор, их забирают из типографий.

В.: А на этих бочках есть наклейки?

О.: Иногда.

В.: Какие, например?

О.: С надписью «опасные отходы», а иногда ярлыки компаний с названиями веществ.

Внимательно относитесь к своей внешности и к тому, как вы выглядите. Одевайтесь в соответствии с той ролью, которую вы намереваетесь сыграть. Если, например, вы хотите, чтобы вас воспринимали как делового человека, продумайте каждую мелочь: одежду, манеру вести себя, манеру разговаривать. Ведите себя как деловой человек.

На любом собеседовании важно сразу же произвести на собеседника приятное впечатление. Как показывают исследования, многие интервьюируемые испытывают наибольшее воздействие на принимаемые ими решения в первые несколько минут собеседования. Это означает, что вы должны придти вовремя, вы должны быть подобающим образом одеты, вы должны демонстрировать позитивное невербальное поведение (крепкое рукопожатие, умение смотреть собеседнику прямо в глаза, улыбка и уверенность в себе). Даже короткая светская беседа в начале собеседования очень важна. Начав собеседование неудачно, исправить положение будет трудно.

### ***Собеседования по телефону***

Проведение собеседований по телефону имеет свои преимущества перед личной беседой, т. к. опрашиваемое лицо не видит вашей нервозности, и вы можете играть любую роль, которая, по вашему мнению, наиболее подходит для достижения вашей цели. Вы можете

изменить звучание своего голоса или выдать себя за человека другого, чем на самом деле, возраста. Вы можете использовать записи, которые помогут вам провести собеседование и правильно сформулировать вопросы.

### ***Технические приемы проведения собеседования***

Первый необходимый вам навык – это умение занять нейтральную позицию. Никогда не отвечайте на вопросы анкеты сами и не высказывайте свое мнение об этих вопросах. В рамке (см. ниже) приводятся нейтральные фразы, которые можно использовать, чтобы стимулировать интервьюируемого к продолжению рассказа, а также несколько фраз, которых лучше избегать, поскольку они могут звучать для интервьюируемого как одобрение или неодобрение того, что он говорит. Формулируя вопрос, старайтесь не включать в него возможную формулировку ответа, как, например, в следующих, абсолютно неверно построенных вопросах, заданных с целью получения информации:

«У вас ведь тут нет никаких токсичных веществ, правда?»

«Ведь на территории вашего предприятия бочки не захоронены?»

«У вас есть все необходимые записи, да?»

«Ваш план природоохранной деятельности недавно обновлялся, правда?»

Вот примеры более эффективной формулировки таких вопросов:

«С какими веществами вы имеете дело?»

«Захоранивались ли на территории вашего предприятия какие-либо вещества?»

«Где вы храните записи о.....?»

«Могу я взглянуть на ваш план природоохранной деятельности?» (вслед за этим задайте кому-либо из сотрудников компании вопрос об установленных процедурах, чтобы убедиться в том, что этот план действительно используется).

Заявления, сделанные сотрудниками компании, необходимо проверять. Заявление о существовании какого-либо вещества – не то же самое, что подтверждение того же факта визуально или при помощи измерений.

**Хорошие приемы «обратной связи»:**

- Понятно...
- Это мне было важно узнать
- Понятно... следующий вопрос о ...
- Нам очень важно выяснить, что люди думают об этом
- Это полезная/нужная информация
- Спасибо, нам необходимо знать ваше мнение об этом

**Плохие приемы «обратной связи»:**

- Да, все так говорят
- Да неужели?
- Ничего себе, в первый раз такое слышу
- Об этом я ничего не знаю

Интервьюерам необходимо знать, что даже такие вещи как интонация, могут легко повлиять на ответы респондента. Голос и интонация – очень важные факторы. Инспектору можно даже порекомендовать мысленно подготовиться к предстоящему собеседованию в течение нескольких минут, если на это есть время.

Внимательно следите за тем, чтобы ничто в ваших словах или тоне не указывало на критику, удивление, одобрение или неодобрение в отношении ответов респондента. Если вы говорите нормальным тоном, внимательно выслушиваете собеседника и ведете себя объективно, вы можете тем самым поддержать или даже увеличить

интерес интервьюируемого к предоставлению информации. Ни в коем случае не следует не соглашаться или спорить с респондентом по каким бы то ни было вопросам, даже если респондент высказывает взгляды, с которыми вы никак не можете согласиться или даже находите их возмутительными или неприемлемыми. Вы должны оставаться нейтральным. Помимо этого, никогда не выражайте своего согласия с высказанным респондентом мнением, например, при помощи слов «отлично» или «хорошо».

Еще одним техническим приемом проведения собеседования является сообщение респонденту заведомо ложной информации и предоставление ему возможности исправить интервьюера. Человек, исправляющий неточность, обязательно даст вам ту информацию, которая вам нужна. О ней даже не надо будет специально спрашивать. Получите ответы на свои вопросы, притворившись, что вы пребываете в неведении, несмотря на то, что такую тактику многие путают с глупостью.

Одна из самых лучших тактик – тактика «ошибочного вывода». Предположим, я хочу узнать ваше второе имя. Я называю вас Мэри-Джейн. Вы тут же исправляете меня: «Мое второе имя не Джейн, а Джоан». Ну и хорошо. Я ведь не спрашивал у вас ваше второе имя; вы сами сказали мне его, потому что я использовал тактику «ошибочного вывода». Если я неправильно произнесу вашу фамилию, вы меня поправите. Если же вы не хотите, чтобы я знал вашу фамилию, вы меня поправлять не станете. Когда человек скрывает информацию, при использовании этой тактики это станет сразу же заметно.

**Запись ответов**

Запись ответов респондента является одним из основных навыков интервьюера. Полученная в ходе собеседования информация должна точно заноситься в блокнот:

**С кем вы беседовали? Какие вопросы вы задавали? Что вам ответили?**

С вопросами закрытого типа (т. е. с вопросами, предполагающими один из установленных вариантов ответа, и вопросами открытого типа (т. е. предполагающими развернутый ответ) следует обращаться по-разному. Задавая вопрос закрытого типа, интервьюер должен внимательно слушать ответ респондента, чтобы убедиться в том, что прозвучавший ответ соответствует одному из предусмотренных вариантов.

Запись ответов на вопросы открытого типа – немного более сложное занятие. Вы должны записать ответы респондента теми же словами, которые были использованы в его ответе. Постарайтесь уловить специфические выражения, эмоциональную окраску и особенности речи, характерные для каждого респондента, чтобы в результатах собеседования отражались и его/ее личностные характеристики. Заносите в блокнот все, что относится к теме разговора. Информация, предоставленная респондентом, но не относящаяся к теме собеседования, не должна быть включена в записи ответов. Эффективным методом поддержания интереса респондента во время записи его ответов – повторение его слов в то время, когда вы их записываете. Это показывает респонденту, что вы слушаете каждое его слово, а иногда и служит проверкой того, что респондент говорит правду.

При письменной документации собеседования крайне важна точность. Ниже приводятся распространенные методы записи ответов:

1. Повествовательное резюме собеседования, составленное по памяти;
2. Законным образом полученная аудио- или видеозапись собеседования (видео является лучшим вариантом);
3. Точная запись беседы, прочитанная, подписанная и датированная респондентом;
4. Письменное заявление, подписанное и датированное респондентом.

#### **Вставка 4-3. Проведение интервью: несколько общих советов**

1. Начните собеседование вовремя и заранее подготовьте бумагу и карандаш/ручку.
2. Будьте дружелюбны и вежливы – помните, интервьюируемый уделяет вам свое время!
3. Задавайте вопросы четко.
4. Не перебивайте!
5. Задавайте вопросы, над которыми респонденту необходимо подумать. Избегайте вопросов с односложными вариантами ответа (да/нет).
6. Старайтесь не отходить от основной темы собеседования, но при возникновении интересной информации, выясняйте подробности.
7. Тщательно записывайте ответы респондента. Если это необходимо, попросите респондента повторить уже сказанное, но только в том случае, если такая информация действительно является важной.
8. Не предоставляйте респонденту информации за исключением тех случаев, когда это необходимо, чтобы начать собеседование, вернуть беседу в нужное русло или предоставить вводные сведения, имеющие отношение к поставленной перед вами задаче.
9. Получите всю необходимую информацию до конца собеседования. Если это необходимо, просмотрите свои записи вместе с респондентом.
10. Воспользуйтесь психологическим анализом. Подумайте об особенно чувствительных для каждого респондента вопросах, о его отношении к происходящему.
11. Поблагодарите собеседника за то, что он уделил вам свое время.

*Источник:* USEPA (2002), Conducting Environmental Compliance Inspections, US EPA, Washington D.C.

### 4.5.3 Переговоры

В некоторых странах инспекторам приходится вступать в переговоры в случае, например, их участия в процедуре выдачи разрешений или при допустимости установления графиков соблюдения требований, как было описано в Части 3. Каким образом может инспектор профессионально справиться с этими задачами? В данном разделе изложены основные правила поведения на переговорах и в конфликтных ситуациях.

#### *Контекст для ведения переговоров*

Очень важно осознавать и правильно оценивать контекст, в котором будут проходить переговоры. Природоохранная инспекция может быть заинтересована в поддержании хороших отношений с компанией, например, потому что не хочет ограничиваться лишь правоприменительными мерами, а ставит своей целью добиться от предприятия добровольной реализации мероприятий по улучшению состояния окружающей среды.

Предприятия, зависящие от природоохранных органов в плане получения разрешений, могут считать, что инспекционные органы «находятся по другую сторону баррикады». Природоохранные органы, регулирующие промышленные процессы, в свою очередь, могут иметь аналогичное мнение о самих предприятиях. Причина этого в том, что интересы этих двух сторон противоположны: государственные органы заинтересованы в улучшении состояния окружающей среды и соблюдении законов и других нормативных требований, тогда как основной целью промышленных предприятий является достижение максимальной эффективности и экономической выгоды.

Существует множество факторов давления и стимулов, влияющих на процесс развития предприятий. Предприятия – вполне обоснованно – хотят быть уверенными в том, что то, каким образом осуществляется регулирование их деятельности, не поставит их в невыгодное положение относительно предприятий-конкурентов. Хотя органы природоохранного регулирования и могут направлять и контролировать определенные виды деятельности или процессы на промышленных предприятиях, могут возникать ситуации, требующие обеспечения такого положения, которое будет приемлемым для обеих сторон с учетом множества других факторов. В таких ситуациях от инспектора может потребоваться провести переговоры с представителями предприятия в целях обеспечения их согласия с требованиями регулирующего органа. Наиболее сложным аспектом проведения переговоров, о котором всегда должен помнить инспектор, является возможность того, что предприятие может требовать доказательств обоснованности природоохранных нормативов, сравнивая их с применяемыми к его конкурентам.

#### *Начало переговоров*

Начиная переговоры, необходимо иметь точное представление о следующем: (1) содержание переговоров; (2) баланс сил; (3) атмосфера переговоров. Для определения этих факторов инспектор может использовать навыки коммуникации и убеждения, в том числе того, что касается следующих аспектов:

- **Содержание переговоров:** С помощью аргументов, фактов, мнений и условий инспектор может попытаться оказать воздействие на позицию объекта контроля, принимая во внимание соответствующие издержки и выгоды, с целью достижения наиболее выгодного для окружающей среды соглашения.

- **Баланс сил:** Инспектор может попытаться укрепить свои позиции. Наиболее эффективными инструментами, которые можно для этого использовать, являются: (1) доказательство своей правоты посредством фактов и демонстрации профессионализма; (2) убеждение. Каждая из этих тактик имеет свои достоинства и недостатки. В большинстве случаев более эффективным оказывается убеждение, особенно когда собственное мнение инспектора излагается четко и структурировано, а сам инспектор при этом ведет себя спокойно, но не безразлично. Также факторами успешного убеждения являются разнообразие речи, использование примеров, объяснение основных идей при помощи фактов и наглядных материалов.
- **Атмосфера переговоров:** Хотя изменение баланса сил и может принести позитивные результаты, зачастую более выгодно создать атмосферу открытости и доверия. При этом в любом случае инспектору следует избегать личных (вербальных) нападок на предприятие или его представителей. Инспектор должен тщательно подбирать слова, демонстрировать понимание позиции предприятия, если это возможно, и, в удобных случаях, пускать в ход юмор. Наконец, инспектор должен стремиться всем своим поведением создавать атмосферу доверия и надежности.

В ходе переговоров инспектор должен постоянно помнить о минимально приемлемом для природоохранного органа положении. Для этого необходимо четко понимать, в каких областях можно допустить определенную гибкость, а в каких позиция должна быть абсолютно непоколебима. Инспектор должен сделать все для того, чтобы позиция природоохранного органа не стала предметом для компромисса.

Необходимо помнить о том, какое воздействие на нашу способность эффективно вести переговоры оказывают **эмоции**. Переговоры глубоко затрагивают наше эго и наши эмоции. Поэтому крайне важно каждую минуту помнить о том, что переговоры касаются не участвующих в ней личностей, а существующей в реальности проблемы. Переговорщики, идущие на поводу у своих эмоций, могут снизить результативность переговоров.

Переговоры ведутся о проблемах, но они затрагивают также чувства и личные отношения между людьми. Отношения, сложившиеся между участниками переговоров, оказывают сильное влияние на их результат. Можно вести себя непримиримо и жестко, и при этом все равно установить с другой стороной хорошие отношения, характеризующиеся высокой степенью доверия. Для этого необходимо четко разделять конфликтные аспекты переговоров и личных отношений.

В ходе любых переговоров их участники непрерывно посылают **сигналы**. Очень важно следить за этими сигналами, поскольку они могут помочь вам понять позицию другой стороны. Иногда эти сигналы подаются открыто и четко, но в большинстве случаев они незаметны и их легко упустить из виду. Сигналы можно подразделить на три типа:

- Сигналы, посылаемые намеренно и содержащие правду (они используются вместо прямого заявления)
- Сигналы, посылаемые намеренно и содержащие неправду (они используются для того, чтобы ввести вас в заблуждение)
- Сигналы, посылаемые непреднамеренно; такие сигналы несут в себе очень важную информацию о том, что посылающий их человек хочет или готов принять.



### ***Информация, необходимая для переговоров***

Процесс переговоров не может обойтись без соответствующей информации. Начать переговоры, не имея информации, - все равно, что передвигаться вслепую. Наилучшим вариантом является сбор информации, предшествующий первому контакту с предприятием. Различаются следующие источники информации:

- Базы данных (например, в сети Интернет, установленные на компьютерах инспекции, компьютеризованные базы данных других органов, торговой палаты, отраслевые издания, газеты, жалобы, журналы и другие источники, содержащие информацию о технических новшествах)
- Третьи стороны (например, коллеги по инспекции или из министерства, должностные лица муниципалитета или региональных органов власти той территории, где расположено предприятие, а также другие государственные органы, бывшие сотрудники компании, неправительственные организации, граждане, проживающие вблизи предприятия, другие компании)
- Сама компания и ее сотрудники (например, можно действовать путем установления многочисленных контактов в компании, а затем объединять полученные из всех этих источников отрывки информации).

Поиск информации, однако, никогда не прекращается. Он будет продолжаться и во время самих переговоров, и даже после их завершения. Это необходимо для того, чтобы, например, оставаться в курсе того, нуждается ли компания в обновлении разрешения и соблюдает ли она положения существующего разрешения.

### ***Борьба со стрессом во время переговоров***

Для многих людей участие в переговорах сопровождается стрессом и приводит к долгосрочным изменениям во взаимоотношениях. Используя следующие распространенные подходы, можно минимизировать стресс и конфликтность переговоров и добиться решений, приемлемых для всех участников:

- Не связывайте напрямую человека и проблему. Следует добиваться разрешения проблемы, а не пытаться победить того, кто придерживается на переговорах противоположной точки зрения.
- Следует различать позиции и интересы.
- Важно не только знать, чего хочет компания, но и понимать, почему компания этого хочет. На эти же вопросы следует ответить и в отношении своей позиции.
- Обдумайте наилучший для вас вариант соглашения, которого необходимо достичь в процессе переговоров.
- Если соглашение не будет достигнуто, ухудшит ли это ваше положение? При определении наилучшего варианта соглашения следует исходить из четкой оценки своих интересов. Если вы определили оптимальный вариант, значит, вы знаете, в какой момент вы можете просто прекратить переговоры. Но при этом, естественно, не следует игнорировать и наилучший вариант соглашения для компании. Баланс сил на переговорах будет определяться относительной прочностью наилучших вариантов каждой из сторон.

- Добивайтесь справедливого решения. Результат переговоров воспринимается с большей серьезностью, если каждая из сторон считает его справедливым.
- Не впадайте в гнев одновременно. Избегайте сильных негативных эмоций в тот момент, когда их испытывает другая сторона. В гневе вы можете сказать то, о чем потом пожалеете. Это навредит вашей позиции. Если другая сторона переговоров злится, это дает хорошую возможность понаблюдать и получить полезную информацию. Крики и командный тон – это не переговоры, это конфронтация, а в конфронтации бывают проигравшие, а не победители.
- Молчание – золото. Молчание в ответ на заявление, сделанное другой стороной, может быть очень тревожным знаком для последней в ситуациях, когда такая сторона выступила чересчур самоуверенно или эмоционально, с угрозами или завышенными требованиями. Умелый переговорщик слушает внимательно и понимает, что говорит другая сторона. Без понимания сказанного чрезвычайно сложно сформулировать умный ответ. Не теряйте времени на составление язвительного ответа, призванного поставить другую сторону на место.

### ***Тактика ведения переговоров***

Переговоры следует планировать заранее. Это планирование состоит и в сборе информации и в определении наилучшего варианта соглашения, о которых упоминалось выше, а также в подборе необходимой тактики ведения переговоров. Иногда в ходе переговоров другая сторона соглашается со всем или практически со всем, чего вы требуете, не создавая никаких сложностей. В таком случае закрывайте эту тему и переходите к следующей. Поскольку вы никогда заранее не можете знать, что именно так все и произойдет, планирование и подготовку к переговорам никогда нельзя считать пустой тратой времени.

Ниже представлено краткое описание нескольких тактических приемов, которыми вы можете воспользоваться при ведении переговоров. Не забывайте, однако, что вы можете оказаться за столом переговоров не единственным, кому знакомы эти приемы. Представители предприятия также могут иметь опыт в этой области. Если они поймут, что и вы владеете определенной тактикой, это может способствовать повышению уважения к инспекции и инспекторам со стороны компании. Кстати, никогда не применяйте прием, в использовании которого вы чувствуете себя неуверенно, или который кажется вам неуместным!

#### *1 Ограниченные полномочия*

Этот тактический ход может использоваться по-разному. Он сводится к тому, что один из переговорщиков не обладает достаточными полномочиями для заключения окончательного соглашения или заявляет о таком ограничении полномочий. Этот прием может использоваться для получения отсрочки (например, чтобы обдумать ситуацию), не прося о ней напрямую.

Другим способом применения этого тактического приема является следующее: инспектор возвращается за стол переговоров после консультаций со своим руководством и заявляет, что добиться согласия было крайне трудно. Это делается, чтобы убедить переговорщика со стороны компании не требовать дальнейших уступок.

Еще одним способом является получение инспектором официального «нет» от своего руководства в ситуации, когда и сам переговорщик мог это сказать. Это также может помочь инспектору убедить компанию не настаивать на дополнительных уступках.

Естественно, этой тактикой может воспользоваться и переговорщик со стороны компании. Чтобы сохранить за собой сильную позицию, постарайтесь как можно раньше выяснить уровень полномочий такого переговорщика. Если его полномочия ограничены, попытайтесь привлечь к переговорам лицо, реально ответственное в компании за принятие решений. Однако и эта тактика может быть использована против вас. Если вы не уполномочены принимать окончательное решение, переговорщик со стороны компании может попросить вас предоставить ему возможность побеседовать с сотрудником инспекции, который такими полномочиями обладает. Поэтому совершенно очевидно, что инспекция должна предоставлять своим переговорщикам четко определенные полномочия.

## *2 Вопросы типа «а что, если...?»*

Переговорщик со стороны компании может задавать в ходе переговоров вопросы типа «А что, если...?», например: «А что, если мы внедрим другую технологию?», или «А что, если мы сами организуем сжигание отходов?». Или, например, «А что, если мы обеспечим соблюдение природоохранных требований к концу последующего трехлетнего периода?», или «А что, если мы добавим этот элемент?».

Такие вопросы могут говорить о его искреннем интересе к обсуждаемому вопросу, но также могут свидетельствовать и о наличии определенной тактики поведения. Такие вопросы можно с большой пользой использовать для того, чтобы выяснить, на какие уступки может пойти другая сторона. Вам решать, как именно на такие вопросы отвечать, но все ваши ответы должны быть последовательны. Будьте осторожны, постарайтесь не предоставить компании ту информацию, которую ей предоставлять не следует.

## *3 Розыгрыш*

В процессе переговоров нередко прибегают и к притворству. В этой ситуации могут пригодиться актерские способности, поэтому потренируйтесь заранее. Конечно, как и в случае с другими тактическими приемами, переговорщик компании и сам может иметь актерские способности. Помните об этом, но и не воспринимайте автоматически все сказанное другой стороной как обман. Наоборот, сказанное представителями компании может нести важную информацию, эмоции или мнения.

## *4 Притворитесь дурачком*

Как правило, люди стараются показать, насколько они умны. В процессе переговоров эта черта может помочь вам получить немало информации, но может и просто разрушить позицию, на основе которой одна из сторон вела переговоры. Гораздо более эффективным тактическим ходом будет разыграть дурачка. Эта тактика, с одной стороны, уменьшает возможность раскрытия информации, которой вы не хотите делиться, а с другой стороны, вынуждает другую сторону все вам объяснять. Это обеспечит вам информацию (например, о максимальных уступках, на которые может пойти другая сторона, или об интересах или технических аспектах деятельности компании), а также дополнительное время, что в итоге заставит другую сторону (частично) сдать свои позиции. Постарайтесь не переиграть в своем притворстве. И, естественно, будьте осторожны с «этими дурачками» по ту сторону стола – а вдруг они не такие уж дурачки?

## 5 Смена переговорщика

Смену переговорщиков можно производить по нескольким причинам. Во-первых, может потребоваться «освежить» переговоры при помощи нового человека, чтобы устранить проблемы личного характера. Во-вторых, это может быть вызвано недобросовестной работой предыдущего переговорщика. Но также этот прием можно использовать и как попытку вывести из равновесия другую сторону.

Однако новый переговорщик будет, как правило, стараться «показать себя». В таком случае обсуждение некоторых (или всех) проблем, которые уже были обсуждены с предыдущим переговорщиком, может начаться заново. Постарайтесь не злиться и не вести себя деструктивно. Не идите на существенные дополнительные уступки, потому что всегда найдется переговорщик, который попросит у вас еще больше. Помните, что всегда есть возможность начать переговоры сначала, хотя с этим следует быть осторожным, поскольку это может привести к постоянной смене переговорщиков и нескончаемой процедуре лицензирования предприятия.

## 6 Прерывание процесса переговоров

Инспектору не рекомендуется прибегать к этому приему на слишком ранней стадии, поскольку этим он может навредить интересам инспекции. Однако хранить его в запасе на случай отсутствия прогресса в переговорах необходимо. Конечно, переговорщик со стороны компании тоже может использовать этот тактический ход. Существует целый ряд способов подорвать готовность другой стороны к ведению эффективных переговоров. Вот некоторые из них: выход из зала для переговоров, имитация иррационального поведения, демонстрация гнева, использование запугивания, манипулирование комплексом вины, использование узкопрофессиональных знаний, например, в области медицины, юриспруденции или инженерного дела, применение жаргона и т. д. Эти приемы также называются «интеллектуальными хитростями».

До тех пор, пока вы видите игру другой стороны, все в порядке. Однако будьте осторожны и следите за проявлением другой стороной истинного гнева или других эмоций, так как если они неподдельные, то с ними нужно разбираться в первую очередь, а уже только после этого продолжать переговоры.

### Советы переговорщикам

- Не верьте всему, что видите и слышите;
- Перед началом переговоров решите для себя, что именно нужно другой стороне, включая личные и эмоциональные аспекты;
- Не теряйте способности встать и уйти;
- Ни на секунду не забывайте о ваших целях во всей их полноте;
- Не предлагайте тот минимум, на который вы готовы согласиться, в начале переговоров;
- Торгуйтесь и ведите переговоры одновременно;
- Будьте спокойны и терпеливы;
- Ведите точные записи и демонстрируйте, что вы это делаете;
- Ищите новые варианты, уступки и стимулы;
- Периодически резюмируйте сказанное и убеждайтесь в понимании услышанного.

## 7 *Добрый переговорщик, злой переговорщик*

Эта тактика может применяться, если в переговорах участвует целая группа людей. С одним из них другой стороне должно быть легче находить общий язык, чем с другим(и). Например, «добрый переговорщик» предоставляет больше информации или с большим энтузиазмом стремится достичь соглашения, чем «злой переговорщик». Различия между добрым и злым переговорщиками должны быть очевидными, но одновременно и тонкими. Чтобы переговорщики не «скатились» на свои обычные роли, от них потребуются поистине серьезные актерские навыки.

Как правило, у «доброего переговорщика» больше шансов добиться уступок от другой стороны, если ее освободить от необходимости общаться со «злым переговорщиком».

### **Вставка 4-4. Практическое руководство по ведению жестких переговоров**

Следующие советы могут пригодиться вам при ведении «жестких переговоров». Как правило, такие переговоры – это своего рода игра в кошки-мышки между противниками, не доверяющими друг другу и не заботящимися об интересах друг друга. Это следует принимать во внимание, пользуясь следующими принципами.

- Начните со сбора всей информации, которая вам может понадобиться. Определитесь в отношении своего начального предложения, а также в отношении того, как далеко вы готовы зайти в «торге».
- Может оказаться полезным сначала провести переговоры о чем-либо, что на самом деле вам не очень нужно, чтобы получить более подробную информацию о других аспектах, продемонстрировать свои навыки переговорщика и заставить другую сторону почувствовать большее давление при переговорах о том, что вас действительно интересует.
- Постарайтесь не делать предложение первым. Если этого не избежать, обязательно оставьте себе место для торга (и позвольте другой стороне «выиграть»). Например: если ваша цель – снижение объемов выбросов на 50%, просите о 65% или около того. Еще до начала торга определите для себя минимальный процент снижения объемов выбросов и не меняйте своего решения.
- Всегда различайте, что человеку нужно (что он должен получить) и чего он хочет (хотел бы). Приоритетным является то, что вы должны получить, а не на все то, чего вам хотелось бы. С другой стороны, ваш «противник» может сказать лишь о том, что ему необходимо, и не упомянуть о своих желаниях. В такой ситуации очень полезным может стать выявление его желаний и попытка их удовлетворить.
- После определения «стартовых позиций» сторон, идите на уступки очень медленно и уступайте понемногу, причем в порядке уменьшения объемов уступок. Соглашайтесь на уступку только в том случае, если другая сторона категорически отказывается предложить вам больше, и только если вы можете получить что-либо взамен.
- Если это возможно, предлагайте такую уступку, которая вам ничего не стоит, но представляется очень ценной другой стороне, а затем просите у нее существенную уступку взамен. Иногда можно придумать большую проблему, тщательно обсудить ее, заставить другую сторону поверить, что она очень для вас важна, а затем притвориться, что уступаете в этой области при условии, что другая сторона пойдет на встречные уступки в других областях.
- В ответ на предложение другой стороны покачайте головой и нахмурьтесь. Молчание заставляет большинство людей чувствовать себя неуютно. В некоторых случаях выгодно держать оппонента в относительной неопределенности.
- Соберите максимальное количество информации об объекте переговоров, о соответствующем рынке, о компании; о себе же предоставляйте минимум информации.
- После принятия важного решения, мелкие решения (но иногда влекущие за собой серьезные последствия), как правило, принимаются быстро и практически бездумно. Остерегайтесь этого.

- Ссылайтесь на своих коллег или руководство, чтобы выиграть время. Например: «Мне надо проконсультироваться с коллегами, чтобы выяснить, является ли этот вариант технически возможным». Этот же прием позволит вам при необходимости отозвать сделанное ранее предложение.
- Жесткий переговорщик готов идти на риск. Он должен быть готов сказать: «Я бы хотел поговорить с менеджером – может быть, он предложит что-нибудь более подходящее», или просто сказать «сделка не состоится» и уйти.
- Дайте понять другой стороне, что вы уже дошли до предела путем предложения все более и более мелких уступок, в реальности забирая (отзывая) некоторые из уже сделанных вами уступок («О, я зашел слишком далеко – этого я не могу сделать»), или говоря: «Больше я не уступлю».
- В конце концов, помогите другой стороне выйти из переговоров с достоинством, поверьте сами, что вы достигли наилучшего из возможных вариантов и «присудите» победу оппоненту. Таким образом зачастую удается достичь решения, которое (только с виду) устраивает обе стороны. Объявите победителем своего оппонента.

Источник: Callahan, T. Twelve Tips for More Successful Negotiations, [www.sitepronews.com/archives/2002/feb/11.html](http://www.sitepronews.com/archives/2002/feb/11.html)

### **Ошибки при ведении переговоров**

Ошибки совершать нетрудно, в том числе и на переговорах. Базерман например, описал пять широко распространенных типов ошибок:

- Убежденность в том, что для того, чтобы вы выиграли, другая сторона должна проиграть
- Слишком позднее осознание того, что был необходим больший объем (подготовительной) информации
- Предъявление завышенных требований, трата слишком больших сил на отстаивание своих позиций и, как следствие, нежелание идти на уступки
- Стойкая и свойственная людям уверенность в том, что именно их точка зрения правильна и разумна
- Слишком много думая о возможных потерях, вы, скорее всего, чрезмерно завысите свои требования – и потеряете все.

### **4.5.4 Урегулирование конфликтов**

Инспекторы в своей работе неизбежно сталкиваются с конфликтами, которые могут произойти в разных местах и в различных ситуациях. Основные конфликты назревают в офисе, при работе с компаниями, а также в ходе переговоров. Конфликты следует рассматривать не только как нежелательные, негативные события, но и как ситуации, обладающие потенциалом для обновления и изменения ситуации.

Для разрешения конфликтов применяются различные подходы в зависимости от конкретных обстоятельств. Необходимо отметить, что при урегулировании конфликтов по возможности следует стремиться к созданию ситуации, в которой не будет проигравших.

У каждого инспектора складывается свой собственный стиль урегулирования конфликтов, и именно этот стиль проявляется в сложных ситуациях. Большим преимуществом для инспектора является умение адаптировать свой стиль урегулирования конфликтов к конкретной си-



туации. Если инспектор считает, что не сможет разрешить конфликт самостоятельно, он должен обратиться к своим коллегам, начальству или даже к другу с просьбой о помощи, пока ситуация не стала тупиковой. При этом, однако, инспектор должен быть частью решения, а не проблемы!

### ***Модели поведения при урегулировании конфликта***

Единственно правильного метода урегулирования конфликтов не существует. Все зависит от сложившейся ситуации. Однако можно выделить несколько общих моделей поведения, к которым прибегают люди при урегулировании конфликтов:

- **Уклонение:** Уклонение является пассивным и некооперантным поведением. Выбравший такую модель человек прямо не преследует свои интересы или интересы другой стороны. Он делает вид, что таких интересов просто нет или игнорирует их. Эта модель может применяться в ситуациях, когда споры кажутся пустой тратой времени. С течением времени такое поведение, как правило, усугубляет конфликт.
- **Соглашательство:** Соглашательство – модель пассивная, но кооперантная. По сути своей она противоположна модели соперничества. Используя эту модель человек пытается соблюсти интересы оппонента за счет своих собственных интересов. Эту модель следует применять нечасто и расчетливо. Ее можно использовать, если вы знаете, что в ближайшем будущем у вас появится возможность прибегнуть к более выгодному для себя подходу. С течением времени поведенческая модель соглашательства может усугублять конфликт и приводить к возникновению конфликтов с самим собой.
- **Соперничество:** Соперничество является моделью настойчивого и некооперантного поведения. Избрав эту модель, человек старается соблюсти свои интересы за счет интересов оппонента. Такое поведение основано на различных методах проявления силы (например, использование аргументации, служебного или экономического положения, санкций) для обеспечения своей победы. Очевидно, что выбирающие соперничество переговорщики предпочитают иметь дело с теми, кто предпочитает занимать соглашательскую позицию. Эту модель стоит выбирать только в том случае, когда у вас нет никаких сомнений в том, что ваша позиция – сильная.
- **Сотрудничество:** Сотрудничество – модель одновременно настойчивого и кооперантного поведения. Она, по сути, противоположна уклонению и заключается в попытке ведения совместной работы с оппонентом для выработки решения, удовлетворяющего обе стороны. Сотрудничество как модель поведения следует применять в ситуациях, когда цель состоит в удовлетворении максимального числа текущих потребностей посредством использования принадлежащих обеим сторонам ресурсов или когда целью является создание атмосферы конструктивного взаимодействия.
- **Компромисс:** Компромиссная модель поведения является промежуточной между настойчивостью и кооперанностью. Ее целью является нахождение целесообразного и взаимно приемлемого решения, частично удовлетворяющего интересы обеих сторон. Модель компромисса является переходной между соперничеством и соглашательством. При компромиссном поведении человек идет на большие уступки, чем при соперничестве, но на меньшие, чем при использовании соглашательского подхода. При этом проблема рассматривается более конкретно, чем при уклонении, но менее глубоко, чем при сотрудничестве. Эта модель поведения предполагает умение сторон обмениваться уступками и быстро находить – «золотую середину». Ее следует применять в случае, если необходимо как можно скорее закрыть вопрос и двигаться дальше.



**Как реагировать?**

В конфликтных ситуациях люди, как правило, действуют и реагируют очень эмоционально. Будучи вовлеченными в конфликт, вы рискуете начать себя вести так же, как и другая сторона, т.е. начать разговаривать на повышенных тонах, проявлять враждебность или самоустраниться (ничего не выражающее лицо, молчание и т. п.). Такие реакции указывают на инстинктивную самозащиту и выводят человека из равновесия. Реакцией, которая направлена на демонстрацию контроля над ситуацией и предотвращение нагнетания конфликта, является продолжение участия в переговорах и подтверждение того, что вы услышали сказанное, при помощи паузы или кивка

**Как предлагать свой вариант решения**

- Опишите преимущества решения для каждой стороны;
- Не начинайте говорить до тех пор, пока вы не будете готовы прийти к соглашению;
- Постоянно демонстрируйте доброжелательность;
- Не оставляйте наиболее приоритетные для вас пункты на конец своего выступления;
- При необходимости попросите человека, уважение к которому питает каждая из сторон, выступить в качестве посредника;
- Проявляйте гибкость;
- Отдавайте должное роли каждого, кто принимает участие в урегулировании конфликта.

головой, без попытки защищаться или перехода к обвинениям. Оставайтесь спокойным, вдохните несколько раз, не отводя взгляда от глаз оппонента, - не надо делать резких движений или повышать тон или скорость речи. Это поможет вам потянуть время, чтобы обдумать следующие шаги, и одновременно вы покажете оппоненту, что услышали, что вам сказали. Вашей целью является смягчение конфликта. Наличие проблемы можно признать, сказав, например: «Я понимаю, что возникла проблема». Проявите уважение к оппоненту и его представлению о самом себе. Это приведет к тому, что ваш оппонент начнет вести себя более рационально и позволит вам высказать свою точку зрения.

У вас также может появиться ощущение, что оппонент лжет, или что другая сторона ведет себя бессмысленно. Это может привести к возникновению у вас внутреннего

конфликта. Как правило, лучше не поддаваться этому чувству, например, прямо заявив о нем своему оппоненту. В такой ситуации лучше задавать многочисленные вопросы, позволив оппоненту сохранить лицо. Постарайтесь мягко вынудить другую сторону вносить поправки в сказанное ею, защищая таким образом ваши будущие отношения. Выражайте свое мнение, но в простодушной манере.

Может случиться и так, что другая сторона будет пытаться переложить свои проблемы на вас. В таком случае не перебивайте оппонента, не возражайте ему и не атакуйте сами. По окончании монолога оппонента можно задать ему такой вопрос: «Может, вы хотите что-нибудь добавить?». Затем продолжите диалог: «Что могло бы исправить эту ситуацию?» или «Есть ли взаимно приемлемый способ улучшения этой ситуации?». Этим вы заставите оппонента подумать о возможных вариантах решения проблемы, в которых заложены и ваши интересы. Если же другая сторона продолжит нападки, каждый раз показывайте, что вы их услышали, и повторяйте одно и то же, но все более и более кратко, например: «Как же это исправить?». Не пытайтесь решать проблемы, созданные другими. Это вам навредит. Другими словами, отдайте им обратно все то, что они пытались на вас переложить.

***Как урегулировать конфликты: некоторые советы***<sup>53</sup>

Вне зависимости от типа конфликта, который вы пытаетесь урегулировать, вы можете воспользоваться несколькими практическими приемами, чтобы стабилизировать неустойчивую ситуацию. Демонстрируйте свое понимание позиции или мнения оппонента во всем, что вы говорите. Покажите оппоненту, что вы уважаете его/ее как личность, несмотря на то, что его/ее мнение не совпадает с вашим мнением. Изложите свою позицию или мнение.

Эффективное урегулирование конфликтов требует большого опыта в этой области. Помните, что цель – найти тот компромисс, который удовлетворит обе стороны, не причинив существенного ущерба позиции каждой из сторон. Другими словами, найдите такое решение, приняв которое, каждая сторона может считать себя победителем!

Ниже содержится набор правил, которые помогут вам успешно справляться с урегулированием конфликтов.

***Конфликты межличностных отношений***

Иногда незаметно для вас может возникнуть конфликт межличностных отношений. Если человек, раньше относившийся к вам с дружелюбием и симпатией, вдруг начинает избегать вас или даже грубить, значит, для этого есть причина. Если этот человек при этом по-прежнему приветлив с остальными людьми, значит, вам предстоит решать конфликтную ситуацию. В таких случаях при решении проблемы надо будет совершить следующую последовательность действий:

- Постарайтесь определить, существует ли проблема между вами и этим человеком.
- Если вам кажется, что проблема есть, встретьтесь с ним наедине для того, чтобы обсудить ее.
- Дружелюбным тоном спросите его/ее о том, возникла ли между вами проблема. Если прозвучит ответ «нет», сообщите человеку, что, по вашему мнению, проблема существует, и опишите ее.
- Во время разговора спрашивайте человека о том, что он/она думает. Не «нападайте» на человека с обвинениями.
- Старайтесь быть друг к другу восприимчивыми и слушайте друг друга.
- Уважайте мнения друг друга.
- В течение нескольких минут подумайте о том, что вам сказал этот человек.
- Постарайтесь понять чувства этого человека.
- старайтесь не перекладывать вину на плечи другого человека.
- Постарайтесь выработать компромиссное решение, которое удовлетворит вас обоих.

<sup>53</sup> Текст данного раздела заимствован с Интернет-сайта Техасского Центра женского предпринимательства, г. Остин, Техас, 8/97.

### *Конфликты на собраниях*

Конфликты, возникающие в ходе собраний, могут иметь разрушительную силу, но они также могут оказаться и очень полезными. Конфликты – это ситуации, отражающие несогласие сторон. Если не соглашающийся с вами человек поднимает обоснованные вопросы, обсуждение затрагиваемых им проблем может оказаться полезным для всей группы. На деле вы даже можете понять, слушая этого человека, что именно работает в вашей организации, а что - нет. Однако если человек переходит границу несогласия и начинает вести себя деструктивно, необходимо предпринять определенные меры. Ниже перечислены тактические приемы, при помощи которых можно вернуть ход вышедшего из-под контроля собрания в нормальное русло:

- Постарайтесь найти в позиции выступающего «зерно истины», от которого вы могли бы оттолкнуться.
- Определите области, в которых позиции сторон сходятся.
- Отложите тему, пообещав обсудить ее позже в ходе собрания.
- Внесите тему в протокол собрания и договоритесь обсудить ее на следующем собрании.
- Попросите поднявшего эту тему человека побеседовать с вами после собрания или в перерыве.
- Попросите присутствующих высказать свое мнение или рекомендации по этому вопросу.
- Выскажите свое мнение, но не настаивайте на том, что именно вы правы. Оставьте все, как есть, и перейдите к обсуждению следующей темы.
- Признайте, что замечание выступавшего обоснованно, и что наверняка существует способ решить эту проблему с обоюдной пользой.
- Предложите компромиссное решение.

### *Конфликты на переговорах*

В большинстве случаев конфликты возникают потому, что одной стороне начинает казаться, что ее оппонент одерживает верх. Никому не хочется сознавать, что он что-то отдает, не получая ничего взамен. Чтобы избежать подобных ситуаций и повысить свои шансы на успех переговоров необходимо следовать определенным принципам:

- Избегайте общения в стиле нападение-защита: это всегда непродуктивно.
- Старайтесь получить как можно больше информации: задавайте много вопросов.
- Убеждайтесь в том, что вас правильно понимают и резюмируйте сказанное; убедитесь и в том, что вы тоже все понимаете правильно.
- Постарайтесь понять точку зрения оппонента: коммуникация – это больше, чем умение слушать; попытайтесь взглянуть на ситуацию глазами собеседника.

## ГЛАВА 4.6 ОСНОВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ОТБОРА ПРОБ

### 4.6.1 Когда, для чего и каким образом производить отбор проб

Отбор и анализ проб может быть необходим для того, чтобы зафиксировать возможные доказательства несоблюдения требований. Анализ проб связан с серьезными затратами, поэтому в каждом конкретном случае инспекторам следует убедиться в том, что отбор проб необходим и экономически эффективен. Инспектор принимает решения о том, «когда» и «для чего» производить отбор проб. То, «каким образом» производить отбор проб, обычно излагается в стандартизированных руководствах по отбору проб (РОП). Более детальные указания обычно приводятся в пособиях по конкретным компонентам окружающей среды. Для обеспечения качества отбора проб инспектор должен знать и соблюдать данные руководства.

По определению РОП представляют собой описание общих процедур (национальных или международных) отбора проб. Каждой организации или ведомству следует иметь достаточное количество экземпляров РОП, что можно было обеспечить регулярное следование их требованиям. Это гарантирует систематичность, согласованность и письменный учет того, что именно было сделано, когда инспектор счел необходимым взять пробу. Когда инспектор вынужден изменить стандартную процедуру в связи с особыми условиями, ему следует это зафиксировать и объяснить, как и почему он изменил процедуру.

Решение о мотивах, по которым производится отбор проб, может быть подвержено субъективизму. Взятие проб может производиться, если имеющиеся данные не вызывают доверия или потому что данные, содержащиеся в досье компании или инспекции, не являются полными. Регулярный отбор проб может требоваться законом или условиями разрешений, но причиной отбора проб в равной мере может быть и необходимость документально подтвердить какое-либо событие. Как правило, отбор проб тщательно планируется заранее и скрупулезно исполняется. Тем не менее, необходимость отобрать пробы может возникнуть и спонтанно, под давлением обстоятельств.

Момент «когда» отбирать пробы определяется наилучшей возможностью получить пробу, которая будет представительной для объекта, ситуации или времени, которые необходимо охарактеризовать. Существует два основополагающих вида отбора проб: составные и точечные пробы. Составные пробы можно охарактеризовать как усредненные показатели для данного объема, зоны или времени. Точечной пробой можно назвать пробу, взятую в точно указанном месте в точно указанный момент времени.

Объем пробы по большей части диктуется объемом материала, требуемого для проведения лабораторного анализа, и необходимостью обеспечить представительность пробы, включая объемы, требуемые в целях контроля качества (то есть для расщепления пробы, повторного исследования и параллельного анализа). С учетом данных потребностей размер пробы должен быть минимальным, с тем, чтобы сократить объем неиспользованной части пробы и смягчить ее потенциальное воздействие на человека и/или окружающую среду.

Процедуры отбора проб определяют вид проб, их объем, емкости и методы сохранения проб, которые следует использовать в отношении каждого параметра загрязнения, равно как и порядок идентификации и документирования проб. Кроме того, следует создать банк информации по каждой конкретной компании, включающий параметры загрязнения, подлежащие определению, место отбора проб и вопросы безопасности. Получение этой информации до выезда на место для отбора проб позволит пробоотборщику взять с собой соответствующее оборудование, поможет ему узнать, где и в отношении каких загрязнителей отбирать пробы, а также позволит ему ознакомиться с необходимыми правилами техники безопасности.

Процедуры отбора проб достаточно сложны для того, чтобы обсуждать их в настоящем документе. Поэтому ниже будут рассмотрены только их основные аспекты. Для получения необходимой квалификации в данной области, инспектору следует пройти специализированную подготовку по вопросам отбора проб, отгрузки проб, аналитических методов, обеспечения и контроля качества.

#### 4.6.2 Составление плана отбора проб

Прежде чем отбирать пробы, следует составить детальный план отбора. Необходимая степень его детальности зависит от цели отбора проб и от того, кому будут представлены результаты.

При определении целей отбора проб важно четко установить назначение данных, которые будут получены в результате. Это заложит основу для составления плана отбора проб и послужит для конечной оценки результатов. Качество данных представительной пробы определяется такими понятиями как **точность** и **достоверность**.

Первоначально следует решить, какой метод будет использован для определения конкретного соединения. Инспектору следует четко указать предел минимального уровня обнаружения, требуемый для анализа. Инспектор также должен определить **доверительный уровень**, требуемый при проведении анализа. Как правило, он выражается как + или – процентов. Например, может требоваться более чем 90-процентная уверенность в том, что в результате анализа будет обнаружено содержание полихлорированных бифенилов, превышающее 50 частиц на миллион.

В **плане отбора проб** содержится, как минимум, следующее:

##### 1. Введение

- Указание **причины** отбора проб;
- Указание **цели** отбора проб, например:
  - Определение химических веществ, содержащихся в воде, почве, воздухе или отходах. Чтобы отобрать представительную пробу необходимо продумать стратегию отбора. Важным является количество точек отбора, место, глубина отбора проб и вопрос о том, необходимо ли отбирать составные пробы;
  - Определение источника загрязнителей. Стратегия должна быть нацелена на определение связи между эмиссиями и содержанием загрязнителей в среде. Ситуацию можно охарактеризовать при помощи точечных проб, отобранных в определенных местах;

- Определение масштаба загрязнения. При этом важно покрыть точками отбора проб всю исследуемую зону;
- Характеристика **места** (точки отбора проб), в том числе местоположения точки, рода поверхности, характера осуществляемой деятельности, ориентации в пространстве.

## 2. Характеристика объекта на котором производится отбор проб

- Обзор объекта регулирования: характеристика соблюдения требований в прошлом и его текущих обязательств; подбор существующих подозрений, жалоб или заявлений в отношении незаконной деятельности;
- Описание стратегии, в частности определение компонентов, пробы которых будут отбираться. Если ведется уголовное расследование, стратегия отбора проб должна соответствовать процедурам уголовного расследования;
- Документирование ситуации до начала отбора проб путем фотографирования или видеозаписи. По формам регистрации проб следует описать состав, объем и метод отбора. В случае отбора проб какого-либо продукта (например, пестицидов) следует провести все необходимые приготовления для его конфискации.

## 3. Характеристика оборудования для отбора проб

- Определение необходимого оборудования, такого как материалы для отбора проб, регистрационный материал и инструменты.

## 4. Упаковка и транспорт

- Характеристика емкостей и упаковочного материала для каждого вида проб;
- Характеристика методов транспортировки: кем, как и когда будет осуществляться транспортировка проб; будут ли пробы перевезены в лабораторию немедленно, или они вначале будут помещены на хранение. Если пробы перевозятся воздушным транспортом, применяются специальные международные требования, и такую перевозку может утверждать и организовывать только сертифицированный подготовленный персонал;
- Характеристика условий хранения контрольных проб.

## 5. Координация

- Определение механизмов координации: координатор отвечает за ход отбора проб, за безопасность группы и, при необходимости, за привлечение других экспертов;
- Характеристика внешних контактов: координатор поддерживает связь с подозреваемым и другими вовлеченными лицами.

## 6. Вопросы безопасности

- Характеристика вещества, проба которого должна быть отобрана: определение возможных загрязнителей и соответствующих мер безопасности, которые должны быть приняты;
- Характеристика измерений: когда будут проводиться измерения, какие и как;
- Характеристика индивидуального защитного оборудования и других предохранительных материалов;
- Определение сфер ответственности: кто отвечает за безопасность. Это может быть координатор отбора проб или специалист по технике безопасности. Все указания специалиста по технике безопасности должны исполняться немедленно.

## 7. Состав группы

- Характеристика состава группы отбора проб (фамилии, должности или должностные обязанности), рабочей нагрузки, способа связи и сроков.

### 4.6.3 Лица, присутствующие при отборе проб

Качественный отбор проб требует высокопрофессионального подхода в том, что касается технических знаний (как проводить измерения и как делать выводы на основе полученных результатов). Для отбора сложных проб следует использовать специалистов, возможно, даже внешних экспертов, нанятых инспекцией.

В зависимости от сложности процесса (и соображений безопасности) присутствие при отборе проб других лиц считается вполне надлежащей практикой. Потребность в этом может быть обусловлена, например, особенностями участка отбора (горная или болотистая местность, промышленная зона, дымовая труба, враждебная зона и т.д.), временем отбора проб (ночь, снег, дождь и т.д.), видом пробы (воздуха, воды, почвы и т.д.), технической сложностью. С учетом данных обстоятельств инспектора может сопровождать:

- еще один инспектор;
- другой представитель министерства экологии;
- местные или региональные должностные лица;
- техник из лаборатории;
- (внешний) эксперт;
- один или несколько полицейских.

Для того, чтобы гарантировать качество проб, рекомендуется, чтобы отбор проб производили, как минимум, два человека.



#### 4.6.4 Идентификация и документирование проб

Цель документирования пробы состоит в том, чтобы обеспечить целостность и опознаваемость пробы. Проба должна иметь единую идентификационную маркировку в ходе выполнения всех последующих действий.

Следует документировать следующее:

- Идентификация объекта, на котором отбираются пробы;
  - о Общее местоположение (например, адрес предприятия);
  - о Конкретное местоположение точки отбора проб;
  - о Характеристика местности и сопутствующие наблюдения;
- Дата и время отбора проб;
- Характеристика пробы;
- Содержимое емкости (конкретный собираемый материал);
- Название вещества, анализ которого необходимо провести;
- Причина отбора проб;
- Количественные характеристики отбираемых проб (объем, количество, вес);
- Идентификация (номера проб) сопутствующих проб, при наличии таковых;
- Метод отбора проб;
- Составные, точечные или комплексные пробы;
- Используемые приборы и инструменты;
- Предварительная очистка оборудования и его обеззараживание в перерывах между использованием;
- Хранение и транспортировка проб;
- Основная емкость, тип крышки и предварительная очистка;
- Процедура упаковки;
- Сохранение, если это применимо;
- Метод доставки в лабораторию (в том числе дата и время);
- Технические комментарии и фотографии;
- Прочая информация.

Полные и точные записи являются критически важным компонентом документирования официально отобранных проб. Цель – возможность отследить происхождение официальной пробы и обеспечить ее целостность с момента отбора до момента ее представления в качестве доказательства при осуществлении процессуальных действий.

#### 4.6.5 Правила техники безопасности при отборе проб

Инспектору всегда следует быть осторожным при отборе проб. Всегда существует риск проявления неизвестных факторов, неправильной маркировки продуктов или ненадлежащего документирования или получения неверной информации от других лиц. Инспектору следует оставаться бдительным в отношении таких опасностей, как разлив или ненадлежащее складирование материалов,двигающееся оборудование, плохая вентиляция или плохое освещение. Инспектору следует всегда использовать надлежащие инструменты, с одной стороны, для того, чтобы предотвратить загрязнение пробы, с другой стороны, чтобы гарантировать безопасность себе и окружающим. В процессе отбора проб рекомендуется предусмотреть возможные аварии, продумать, как их предотвратить, и, в случае их наступления, как свести к минимуму риск для инспектора, других людей и окружающей среды.

При отборе проб могут быть полезными следующие действия и правила техники безопасности:

- В случае разлива химикатов на одежду или непосредственно на кожу немедленно снимите одежду и тщательно промойте подвергшийся воздействию участок кожи чистой водой. Всегда имейте при себе сменную одежду на случай таких чрезвычайных ситуаций;
- Мойте руки немедленно после отбора проб (вначале не снимая перчаток);
- Не откачивайте пробы ртом;
- Не подносите руки ко рту и глазам во время отбора проб;
- Имейте наготове запас чистой воды и сухое средство для очистки рук;
- Знайте недостатки используемого защитного оборудования, особенно респираторов;
- Не курите и не используйте открытый огонь во время отбора проб;
- Не смешивайте вещества, которые могут вступить в реакцию или в отношении реакции которых имеется неопределенность;
- Имейте при себе телефоны местных больниц, врачей и центров химической помощи.

В ограниченные пространства следует проникать только в том случае, если инспектор подготовлен и располагает надлежащим оборудованием, таким как спасательное оборудование и респираторы. Ограниченные пространства следует проверять на наличие достаточного содержания кислорода и отсутствие токсичных и взрывоопасных газов. Обязательно присутствие двух человек, один проникает в пространство, другой остается снаружи. Человек, проникающий внутрь, должен носить привязную систему безопасности, подсоединенную к системе поиска. Эту систему можно использовать для спасения пробоотборщика в ограниченном пространстве без необходимости проникновения в пространство кого-либо еще.

Инспектор отвечает за то, чтобы защитить себя и других во время отбора проб в рамках проведения проверки. Важно регулярно проводить подготовку инспекторов по вопросам техники безопасности и первичной медицинской помощи, чтобы они постоянно были осведомлены о последних изменениях в данной области.

#### 4.6.6 Хранение, транспортировка и сохранение проб

После отбора и документирования официально опломбированные пробы следует поместить на хранение в безопасное место до их отправки в лабораторию. Проба(-ы) направляется в лабораторию вместе со всей документацией. Как минимум, лаборатория должна получить ярлык, отчет о следствии по делу, равно как и записи в отношении составных частей продуктов, их стабильности и смешивания для использования. Инспектор и/или персонал лаборатории должен вести учет перевозки пробы, в том числе все транспортные документы и квитанции.

Независимо от используемого метода перевозки пробы в лабораторию, необходимо соблюдать ряд требований:

- Стеклоянные емкости никогда не должны паковаться вместе в одном пластиковом пакете или в одном транспортном контейнере.
- Ярлык пробы всегда должен четко просматриваться через защитный пластиковый пакет.
- Копию отчета о следствии по делу или равноценной формы следует прилагать к пробам, защитив ее пластиковым пакетом или рукавом.
- Руководителя лаборатории или назначенное лицо следует уведомить по телефону о транспортировке проб, способе транспортировки и ожидаемом времени прибытия проб.

#### 4.6.7 Оборудование для отбора проб

Лаборатория может предоставить информацию о видах и объеме проб, необходимых для анализа определенных загрязнителей, методах сохранения проб и времени хранения, и дать указания в отношении транспортировки. Кроме того, лаборатория может предоставить оборудование, например, пробоотборники, рН-метры, контейнеры для проб, ярлыки для проб, бирки и пломбы.

До выезда на место все необходимое оборудование для отбора проб и защитное оборудование следует смонтировать, очистить и проверить, чтобы убедиться в том, что оно находится в рабочем состоянии. Кроме того, до выезда на место следует проделать всю бумажную работу. Сюда относятся маркировка требуемых ярлыков и бирок для контейнеров, форм и лабораторных запросов. Оборудование для отбора проб и полевое измерительное оборудование, например, рН-метры, должны быть откалиброваны.

Инструменты для отбора проб легко загрязняются. Крайне важно их очищать при любых обстоятельствах, чтобы предотвратить перекрестное загрязнение. Жиры и масла следует помещать и перевозить в запечатанных пластиковых пакетах. Очищайте инструменты для отбора проб и защитную одежду немедленно после использования и храните их отдельно в нужном месте. В лаборатории, которая будет проводить анализ проб, можно получить конкретные указания по очистке. Некоторые лаборатории могут сами предоставить предварительно очищенные емкости для проб.

Для очистки материалов для отбора проб и защитной одежды можно использовать следующие очищающие продукты: сырое мыло, бензол, азотная кислота (0,1 М), вода, (мягкие) щетки, очищающая ткань, котельный банник. Старайтесь удалить загрязнение холодной или горячей водой при помощи щеток и очищающей ткани. Неорганическое загрязнение можно удалить при помощи воды и небольшого количества кислоты. Органическое загрязнение можно очистить

бензином, денатурированным спиртом или другими чистящими средствами, не содержащими фосфатов. Распыляющие пистолеты высокого давления и пароочистители весьма эффективны при очистке буровых труб. Во всех случаях в заключение оборудование следует полоскать водой. Следует дать оборудованию высохнуть на теплом или холодном воздухе и хранить его в сухом и непыльном месте.

Если очищать оборудование более невозможно или оно пришло в негодность, оборудование следует как можно скорее заменить. Срок службы некоторых видов оборудования ограничен, и его следует регулярно заменять (например, трубчатые газовые фильтры, индикаторные трубки для газа, защитные каски). Другие (измерительные) средства, такие как рН-метр, нуждаются в периодической калибровке. Следует позаботиться о наличии административной системы, обеспечивающей своевременное принятие данных мер.

Инспекторы должны быть осведомлены обо всех требованиях по надлежащей утилизации оборудования для отбора проб. Оборудование, которое было повреждено или загрязнено в такой степени, что оно более непригодно для эксплуатации, следует должным образом очистить, опломбировать и поместить на соответствующий склад. Разбитые стеклянные бутылки и банки следует обернуть несколькими слоями газеты, прежде чем помещать их в пакет. В случае загрязнения это битое стекло требуется разместить в утвержденном пункте для складирования опасных отходов или обращения с ними. Если необходимо вторично использовать стекло или металлическое оборудование для отбора проб, инспекторам необходимо обеззараживать данные принадлежности после каждого отбора проб. Как указано выше, обеззараживание обычно требует промывки и полоскания, что создает отходы, которые следует удалять в соответствии с применимыми правилами.

#### 4.6.8 Отчетность по отбору проб

В отчете резюмируются и представляются результаты отбора проб. Помимо информации, документируемой в ходе отбора проб, следует отчитываться по следующим пунктам:

- Значение результатов отбора проб;
- Требования законодательства;
- Сопоставление и заключение в отношении соблюдения требований законодательства.

## ГЛАВА 4.7

### ОТЧЕТ О ПРОВЕРКЕ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ

В разных системах регулирования отчетность о проведении проверок и дальнейшая деятельность могут быть различны, поэтому информацию, представленную в настоящей главе, нельзя применять непосредственно в каждой стране. В настоящей главе в самых общих чертах резюмируется существующая в странах ОЭСР практика представления отчетности об инспекционной деятельности и дальнейшей деятельности. Данные сведения могут быть полезны для тех стран, которые только создаются программы обеспечения соблюдения требований, а также там, где существующая практика нуждается в усовершенствовании.

#### 4.7.1 Характеристика и содержание отчета о проведении проверки

Сведения, полученные в ходе выезда на место, на всех его стадиях, представляются в виде письменного отчета. В отчете всесторонне отражаются все выводы и доказательства таким образом, чтобы их можно было использовать. Для достижения этой цели информация, содержащаяся в отчете о проведении проверки и приложениях к нему, должна быть:

- **Достоверной:** вся информация должна быть фактической и основываться на разумной практике проведения проверок. Персонал, занимающийся правоприменением, должен быть уверен в достоверности всей информации;
- **Уместной:** информация, содержащаяся в отчете о проведении проверки, должна относиться к предмету отчета;
- **Исчерпывающей:** предмет отчета должен подтверждаться максимально возможным объемом уместной фактической информации. Чем более исчерпывающими будут доказательства, тем эффективнее и легче будет осуществляться судебное преследование;
- **Скоординированной:** всю информацию, относящуюся к предмету отчета, следует организовать в виде полного пакета. Следует делать четкие ссылки на документацию (фотографии, заявления, документацию в отношении проб и т.д.), сопровождающую отчет, чтобы любой, читающий отчет, получил полное и четкое представление о предмете;
- **Объективной:** информация должна быть объективной и фактической; в отчете не следует делать выводов;
- **Понятной:** информация, содержащаяся в отчете, должна быть понятной и хорошо организованной;
- **Аккуратной и разборчивой:** отчет о проведении проверки представляет собой постоянное досье и профессиональный документ, который подвергается скрупулезному изучению. Кроме того, с ним может быть ознакомлена общественность. Поэтому следует затратить достаточно времени на составление аккуратного и разборчивого отчета.

В отчетах о проведении проверки должны содержаться только факты об инспекции. Отчет, представляемый руководству инспекции, должен быть **объективным и полным**. Когда отчет о проведении проверки направляется предприятию, предпочтительно опустить личное мнение инспектора. Хотя инспектор может сообщить предприятию свою точку зрения по определенным вопросам, **факты и цифры** не следует смешивать с личным мнением. Если инспектор приходит к выводу о том, что имеет место несоблюдение требований, это следует указать в отчете, направляемом предприятию. Прежде чем рассылать отчеты о проведении проверки, предпочтительно, чтобы их прочли и обсудили более компетентные должностные лица.

Охват и содержание отчета о проведении проверки будут зависеть от того, является ли проверка комплексной или она касается отдельного компонента окружающей среды. Хотя конкретные пункты отчета будут варьироваться, нижеследующий план отчета о проведении проверки и контрольный перечень для проведения проверки можно адаптировать к большинству ситуаций. Инспектор может выборочно использовать формат и содержание, рекомендуемые ниже.

#### Контрольный лист 4-2. Возможный план отчета о проведении проверки

Заголовки первого уровня	Заголовки второго уровня	Заголовки третьего уровня
<b>Резюме</b>	Общие сведения	Цель инспекции; Основные факты об инспекции (например дата, время, местоположение, имя ответственного инспектора и т.д.); Лица, участвующие в инспекции.
	Резюме выводов	Краткое резюме выводов проверки; Фамилии и должности опрошенных должностных лиц предприятия.
	История предприятия	Статус предприятия; Размер организации; Связанные фирмы, дочерние предприятия, филиалы и т.д.; Вид деятельности проверяемого предприятия.
<b>Инспекционные мероприятия</b>	Первая встреча	Процедуры, используемые по прибытии, в том числе вручение мандата и письменного уведомления о проведении проверки (последнее только в случае, если это требуется); Особые проблемы и наблюдения, если должностные лица предприятия неохотно дали согласие или если согласие было отозвано или не было дано; Темы, обсужденные во время встречи; какую цель преследует инспектор?
	Учет	Виды изученной документации; Выявленные недостатки ведения учета, и была ли какая-либо требуемая информация недоступной или неполной; Примечание о том, соблюдаются ли требования ведения учета.
	Сбор доказательств	Заявления, принятые при проведении проверки; Снимки, сделанные при проведении проверки; Схемы, карты, диаграммы и другие документы, составленные или полученные при проведении проверки.

Заголовки первого уровня	Заголовки второго уровня	Заголовки третьего уровня
	Физические пробы	Цель отбора проб; Точное место отбора проб; Используемые методы отбора проб; Процедуры хранения проб; Результаты лабораторного анализа.
	Заключительная встреча	Квитанции за образцы и документы, которые выданы должностным лицам предприятия; Процедуры принятые для подтверждения требований конфиденциальности; Рекомендации должностным лицам предприятия.
<b>Приложения</b>	Перечень приложений	Перечень всех документов, аналитических результатов, фотографий, собранных в ходе проверки.
	Документы	Копии всех документов и других доказательств, собранных в ходе проверки. Все документы следует четко идентифицировать.
	Аналитические результаты	Данные по пробам и данные по обеспечению соблюдения качества.

Источник: IMPEL (1999), Reference Book for Environmental Inspection.

#### **Вставка 4-5. Десять заповедей составления качественного отчета о проведении проверки**

1. Пишите от первого лица. «Я спросил Петра, что он сделал».
2. Пишите, используя активный залог. «Петр сказал мне, что он закопал бочки за мастерской».
3. Пишите, соблюдая логическую последовательность. Большинство инспекторов пишут свои отчеты в той же последовательности, в которой они проводили проверку. Приложения и сопроводительная документация должны быть должным образом определены и логически связаны с повествовательной частью. Например: «Я рассмотрел декларации об отходах и обнаружил ошибку в количестве бочек в разделе 1(а) декларации от 12 марта 1998 года (см. приложение А-3)».
4. Пишите отчет так, чтобы информация была легкодоступной: используйте заголовки.
5. Избегайте чрезмерно официальных или технических формулировок. Вам следует стараться объяснить, а не сделать отчет излишне сложным или техническим. Важно, чтобы отчет был понятным, а не звучал как научный материал.
6. Избегайте использования разговорных выражений, жаргона и оскорбительных формулировок.
7. Если в силу вашей профессии (инженера, химика, ученого и т.д.) и ввиду целей проверки вы должны сделать профессиональный вывод, сделайте вывод, четко объясняя его логику, приводя расчеты и сопроводительные материалы так, чтобы любой другой специалист в данной области мог повторить вашу работу и прийти к такому же выводу.
8. Представьте поддающиеся проверке данные для всех расчетов и резюме, включенных в отчет.
9. Избегайте предположений с использованием таких слов как «все», «никогда», «всегда».
10. Напишите исполнительное резюме, если отчет длинный. У большинства руководителей не будет времени на ознакомление со всем отчетом, поэтому резюме сконцентрирует их внимание на выводах.

Источник: USEPA (2002), Conducting Environmental Compliance Inspections, US EPA, Washington D.C.



#### 4.7.2 Дальнейшая деятельность

Проверка может не закончиться после посещения территории предприятия. Инспектору будет необходимо рассмотреть данные учета, проверить их на предмет несоблюдения требований и сообщить выводы предприятию и/или, в зависимости от ситуации, в прокуратуру или полицию. На данном этапе может быть необходимо организовать дальнейший отбор проб или проведение анализа или дальнейшее расследование для проверки деталей и формулировки окончательных выводов.

После формулировки выводов и их подтверждения вопросы, требующие принятия мер предприятием, и серьезные проблемы, выявленные в результате проверки, например, необходимость изменить лицензию (разрешение), следует в письменном виде сообщить предприятию или уведомить соответствующие контрольно-надзорные органы или органы лицензирования, если таковым не является сама инспекция.

Кроме того, за отчетом о проведении проверки может следовать дополнительная информация о возможностях внедрения более чистой технологии или методов минимизации отходов или мероприятий по технике безопасности. Это позволит предприятию принять меры по улучшению экологической ситуации. В зависимости от отношения предприятия (активная или оборонительная позиция) к вопросам охраны окружающей среды инспектор может рассмотреть возможность представления информации о производственном мониторинге и связанных с ним вопросах.

Меры реагирования на несоблюдение требований могут приниматься только после того, как нарушение будет доказано на основе результатов проверки на месте и результатов мониторинга. Принятие различных механизмов реагирования тесно связано с положениями экологических законов и подзаконных актов и той гибкостью, которую они дают инспекции. Однако эту гибкость следует контролировать путем разработки четкой политики правоприменения для рационализации различных принимаемых мер реагирования.

Если от предприятия требуется осуществление конкретных действий, например, принятие восстановительных мер или внесение изменений в оборудование или процедуры, инспектору следует установить сроки проведения проверки для подтверждения того, что эти действия удовлетворительно выполнены.

После проверки всех деталей и выполнения действий, или при удовлетворительном выполнении, инспектору следует обновить досье предприятия, отразив в нем всю соответствующую информацию. Если действуют механизмы опубликования экологических данных, например, в Регистре выбросов загрязнителей, инспектору также следует обеспечить представление необходимой информации лицам, ответственным за составление данной документации. Наконец, инспектору следует провести обзор своего опыта проведения проверки на месте и осуществления сопряженной деятельности, чтобы выяснить, можно ли вынести какие-либо уроки на будущее и, если это так, сообщить об этом своему руководству.

**Контрольный перечень 4-3. Дальнейшая деятельность**

<b>Анализируются ли пробы, полученные в ходе посещения объекта, аккредитованными лабораториями?</b>
<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Не применимо <input type="checkbox"/> Неизвестно
<b>Оценены ли аналитические результаты, полученные на основе проб?</b>
<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Не применимо <input type="checkbox"/> Неизвестно
<b>Оценена ли информация, впоследствии представленная компанией?</b>
<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Не применимо <input type="checkbox"/> Неизвестно
<b>Были ли проинформированы другие инспектирующие органы путем направления отчета о проведении проверки и/или извещения?</b>
<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Не применимо <input type="checkbox"/> Неизвестно
<b>Планируется ли проведение последующей проверки?</b>
<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет
<b>Было ли проинформировано предприятие?</b> <input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет
➤ Если да, (для предприятий, соблюдающих природоохранные правила) предприятие было проинформировано
<input type="checkbox"/> письмом, в котором перечислены выводы проверки, соглашения, графики и/или принятые решения
<input type="checkbox"/> отчетом о проведении проверки, приложенным к письму
➤ Если да, (для предприятий, не соблюдающих природоохранные правила) предприятие было проинформировано
<input type="checkbox"/> письмом с предупреждением, включающим:
<input type="checkbox"/> характеристику нарушений
<input type="checkbox"/> меры, которые предприятие обязано предпринять для улучшения экологической ситуации и возмещения экологического ущерба
<input type="checkbox"/> сроки
<input type="checkbox"/> наказания в случае повторного несоблюдения требований
<input type="checkbox"/> отчетом о проведении проверки, приложенным к письму
<b>Планируются ли последующие проверки в сотрудничестве с другими контрольно-надзорными органами?</b>
<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Не применимо <input type="checkbox"/> Неизвестно
<b>Обновляются ли досье (досье о лицензировании, соблюдение требований в прошлом и т.д.)?</b>
<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет

OECD PUBLICATIONS, 2, rue Andre-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

PRINTED IN POLAND

