

# ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Ход модернизации систем  
экологического регулирования и  
контроля в странах Восточной  
Европы, Кавказа и  
Центральной Азии



## ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

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

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

Представленные в документе мнения и соображения не обязательно отражают официальную позицию организации или правительств стран-членов ОЭСР.

© OECD (2007), перевод с английского.

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

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Низкий уровень соблюдения природоохранных требований вызывает серьезную озабоченность в странах с переходной и формирующейся экономикой, так как это явно свидетельствует о проблемах в реализации экологической политики и применения законодательства. Для исправления ситуации природоохранным органам требуются наиболее экологически результативные и экономически оправданные методы работы, а также надлежащие организационные условия.

Продуманные и эффективно функционирующие системы обеспечения экологического правопорядка важны для общества, прежде всего, в свете охраны здоровья населения и окружающей среды. Кроме того, четкие законы и иные правовые нормы, применяемые справедливо и последовательно, помогают государству повысить общественное доверие к регулированию, создать предсказуемый инвестиционный климат и укрепить принцип господства права и надлежащее управление. Наконец, роль законопослушания в качестве гаранта равных условий для предприятий возрастает в связи с глобализацией рынков.

Необходимость повышения уровня соблюдения экологического законодательства в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) была признана на Киевской конференции министров, проходившей в мае 2003 г. в рамках процесса «Окружающая среда для Европы». Странам было предложено улучшить результаты и методы работы, применяемые в рамках систем экологического контроля. Министры приветствовали «Руководящие принципы реформирования государственных органов контроля в сфере охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА» и предложили природоохранным органам этих стран выполнять рекомендации «Руководящих принципов», а странам-донорам помочь им в этом. Кроме того, страны согласились содействовать выполнению многосторонних экологических соглашений.

«Руководящие принципы» предусматривают системный подход к экологическому контролю. Их рекомендации имеют своей целью (i) предложить базовую модель долгосрочной реформы контрольно-надзорных природоохранных органов; (ii) содействовать сотрудничеству и обмену информацией между всеми задействованными сторонами, в том числе государственными ведомствами, хозяйствующими субъектами, НПО и общественностью, равно как и сообществом доноров; (iii) служить ориентиром для проведения самооценок, региональных или взаимных обследований.

В период после Киевской конференции Секретариат СРГ ПДООС оказывал поддержку странам ВЕКЦА в выполнении рекомендаций «Руководящих принципов». Эта работа велась в рамках Сети по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN).

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

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

Главную целевую аудиторию выводов и рекомендаций обзора составляют высокопоставленные должностные лица, которые будут принимать участие в конференции министров в Белграде. Кроме того, обзор будет полезен контрольно-надзорным органам в их работе по привлечению поддержки, внутри страны и за рубежом, для повышения их эффективности и ответственности. Другие заинтересованные стороны, в частности НПО и субъекты контроля, лучше поймут цели и задачи контрольно-надзорных природоохранных органов в странах ВЕКЦА, что позволит им принимать конструктивное участие в реформировании этих органов.

## БЛАГОДАРНОСТИ

Данный отчет является результатом совместной работы членов сети REPIN и ее партнеров. Многие сведения по отдельным странам были предоставлены экспертами из стран ВЕКЦА, в том числе: Джульеттой Гличян и Розой Джулакян, Армения; Расимом Саттар-Зада, Азербайджан; Мариной Януш, Беларусь; Еленой Якобидзе и Дмитрием Глonti, Грузия; Думитру Осиповым и Татьяной Плешко, Молдова; Казкен Оразалиной, Казахстан; Таисией Нероновой, Кыргызстан; Юрием Платоновым, Викторией Сапожниковой и Андреем Печкуровым, Россия; Муниджоном Абдусаматовым, Таджикистан, Тимуром Тилляевым и Артуром Мустафиным, Узбекистан, и Ларисой Фефилатьевой, Украина. Дополнительная информация была собрана в рамках электронных дискуссий, организованных Европейским Экофорумом. Также были использованы материалы двух региональных обзоров, выполненных Секретариатом СРГ ПДООС в 1999 и 2002 гг.

Все эти данные, а также дополнительная информация, полученная в ходе личных бесед, дискуссий, состоявшихся в рамках ряда семинаров, в которых приняло участие свыше 250 человек из региона, и имеющиеся в публикациях и Интернете данные, были обобщены сотрудниками Секретариата СРГ ПДООС Анжелой Буларга и Евгением Мазуром, при участии Кшиштофа Михалака и под руководством Брендана Гиллеспы. Поддержку по сбору и анализу количественных данных предоставила Наталья Зуграву. Хелен Шилдс выполнила редактирование английской версии отчета. Перевод отчета был сделан Наталией Чумаченко, а редактирование русской версии - Татьяной Гусевой. Отдельные части перевода на русский язык были просмотрены Алексеем Варнаковым, Владимиром Цевелевым и Ириной Ширяевой (Россия). Алена Рошмендило предоставила административную поддержку в ходе работы над отчетом.

Финансовая поддержка на проведение обзора была предоставлена Нидерландами. Значительная часть информации была собрана в рамках реализации демонстрационных проектов в конкретных странах и при проведении региональных мероприятий при финансовой поддержке Великобритании, Германии, Польши, Норвегии, Швеции, Швейцарии, Чешской Республики, а также Европейским Союзом посредством Europe Aid.

## REPIN - РЕГИОНАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

Сеть по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN) служит основным механизмом ведения диалога по вопросам экологического контроля в ВЕКЦА. В этом диалоге участвуют представители министерств охраны окружающей среды, занимающиеся разработкой и реализацией экологической политики, и руководители/специалисты-практики природоохранных контрольно-надзорных органов региона ВЕКЦА, а также представители НПО. Участие в работе Сети REPIN открыто для должностных лиц и экспертов из стран ОЭСР и ЦВЕ, и REPIN содействует передаче ноу-хау и оказанию донорской помощи странам ВЕКЦА. Сеть проводит ежегодные встречи для обсуждения, согласования и мониторинга реализации региональной программы деятельности и проектов в отдельных странах.

Работа Сети REPIN помогает пересматривать меры политики и законодательство, реформировать контрольно-надзорные природоохранные органы и совершенствовать знания и навыки должностных лиц и экспертов в природоохранной сфере в регионе ВЕКЦА. После Киевской конференции министров «Окружающая среда для Европы» Сеть расширила сферу своей работы и сосредоточила усилия на трех основных направлениях: (i) инструменты экологической политики; (ii) стратегии и инструменты экологического контроля; (iii) институциональная результативность природоохранных контрольно-надзорных органов стран ВЕКЦА. В методах работы REPIN внимание сконцентрировано на диалоге, обмене опытом, тщательном анализе и подготовке рекомендаций по образцам лучшей практики для содействия реформам. Разработан набор практических инструментов, призванных помочь правительствам стран ВЕКЦА в проведении реформ. Демонстрационные проекты в отдельных странах используются как для разработки, так и применения подобных инструментов.

Сеть REPIN является членом Международной сети по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению (INECE). Кроме того, Сеть REPIN опирается в своей работе на деятельность других международных партнерств, в том числе Сети IMPEL Европейского Союза (ЕС) и Сети по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению для вступления в ЕС (ECENA), и вносит вклад в их работу, когда это целесообразно.

# СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ .....	9
РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА .....	11
1. КАЧЕСТВО ПРИРОДООХРАННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.....	21
1.1 Эволюция правовых основ.....	21
1.2 Сближение с законодательством ЕС .....	25
1.3 Процедуры законотворчества .....	28
1.4 Постепенное введение нормативных требований.....	33
1.5 Реалистичность нормативных требований .....	33
1.6 Обеспеченность законов правовой санкцией.....	40
2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА .....	43
2.1 Институциональный статус .....	44
2.2 Сферы деятельности .....	47
2.3 Обязанности .....	48
2.4 Структурная организация .....	54
2.5 Сотрудничество с другими органами .....	59
2.6 Принятие решений и управление результативностью .....	65
2.7 Кадровые ресурсы, инфраструктура и финансирование .....	76
3. СТРАТЕГИИ И ИНСТРУМЕНТЫ .....	86
3.1 Методы планирования и приоритеты .....	86
3.2 Идентификация регулируемого сообщества .....	89
3.3 Стимулирование добровольного соответствия .....	91
3.4 Контроль за соблюдением требований.....	95
3.5 Административное и уголовное правоприменение .....	110
3.6 Гражданское правоприменение .....	115
3.7 Содействие общественному порицанию нарушителей .....	117
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	122
ГЛОССАРИЙ .....	128
ИЗБРАННЫЕ ССЫЛКИ И БИБЛИОГРАФИЯ .....	130



## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ

<b>ВЕКЦА</b>	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
<b>ВОЗ</b>	Всемирная организация здравоохранения
<b>ЕБРР</b>	Европейский Банк Реконструкции и Развития
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>ЕЭК ООН</b>	Европейская экономическая комиссия ООН
<b>КНО</b>	Контрольно-надзорный орган
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОВОС</b>	Оценка воздействия на окружающую среду
<b>ОВР</b>	Оценка воздействия регулирования
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ПДВ/ПДС</b>	Предельно допустимые выбросы (сбросы)
<b>ПДК</b>	Предельно допустимая концентрация
<b>ПРООН</b>	Программа развития ООН
<b>СКОС</b>	Стандарт качества окружающей среды
<b>СМП</b>	Средние и малые предприятия
<b>СЭМ</b>	Система экологического менеджмента
<b>ЦВЕ</b>	Центральная и Восточная Европа
<b>ЕСЕНА</b>	Сеть по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению стран кандидатов для вступления в ЕС
<b>IMPEL</b>	Сеть ЕС по реализации экологического законодательства
<b>INECE</b>	Международная сеть по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению
<b>PRTR</b>	Регистр выбрасываемых и переносимых загрязняющих веществ
<b>REPIN</b>	Сеть по реализации программ природоохранного регулирования

## Используемые коды серии ISO стран и валют стран ВЕКЦА

Код страны	Название страны	Код валюты	Название валюты
ARM	Армения	AMD	Драм
AZE	Азербайджан	AZM	азербайджанский манат
BLR	Беларусь	BYR	белорусский рубель
GEO	Грузия	GEL	Лари
KAZ	Казахстан	KZT	Тенге
KGZ	Кыргызская Республика	KGS	Сом
MDA	Молдова	MDL	молдавский лей
RUS	Российская Федерация	RUB	Новый русский рубль
TJK	Таджикистан	TJS	сомони
TKM	Туркменистан	TMM	туркменский манат
UKR	Украина	UAH	украинская гривна
UZB	Узбекистан	UZS	узбекский сум

## РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

В 2003 г., одоблив «Руководящие принципы реформирования государственных органов контроля в сфере охраны окружающей среды», страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) приняли к действию базовую модель для модернизации систем контрольно-надзорной деятельности. В настоящем отчете приведены результаты обзора хода реализации странами региона «Руководящих принципов». В основном, страны приняли меры по соблюдению «Руководящих принципов», прежде всего, путем повышения статуса контрольно-надзорных органов, уточнения их обязанностей, улучшения систем повышения квалификации и обновления материально-технической базы. Тогда как подобные улучшения создают основу для последующих реформ, проволочки в модернизации стратегий и инструментов деятельности помешают дальнейшему институциональному совершенствованию и улучшению экологической результативности. Хотя в отчете показано, что прогресс неодинаков в разных странах региона, было возможно выявить следующие общие черты развития:

### Системы экологического регулирования приближаются к международным ориентирам

Качество нормативных правовых требований, от которого во многом зависит уровень законопослушания, начало повышаться. Очертив, по большей части, к 2003 г. правовое поле в области охраны окружающей среды, страны ВЕКЦА приступили ко второму циклу законотворческой деятельности. Разработка и принятие соответствующих кодексов были выбраны в качестве инструмента повышения согласованности нормативных требований (этот процесс завершен в Казахстане и продолжается в Беларуси, Кыргызстане и России). В соответствии с международными ориентирами в ряде стран законодательно введены новые инструменты политики, например, стратегическая экологическая оценка и комплексные разрешения. Однако сохраняются расхож-

дения между новыми законами и неререформированными подзаконными актами, а также остаются в силе нереалистичные нормативные требования, которые трудно реализовать как с технической, так и с юридической точки зрения. Предварительная оценка воздействия регулирования проводится только в ограниченной степени. Обязательные общественные консультации часто воспринимаются как процедурная нагрузка, а не инструмент, позволяющий сбалансировать интересы разных заинтересованных сторон. Несмотря на всё более широкое признание того, что для корректировки экологического законодательства необходима постоянная обратная связь с практиками, подобная обратная связь ограничена, и, когда тот или иной закон оказывается неэффективным, законодатели часто издают корректирующие документы, не консультируясь с практиками и не устраняя причин возникновения проблемы.

**Краткосрочные цели институционального развития достигнуты, однако долгосрочные задачи не решены**

На раннем этапе переходного периода природоохранным контрольно-надзорным органам (КНО) уделялось мало внимания и оказывалась несущественная поддержка в связи с упором на разработку экологической политики и законодательную деятельность. Однако в свете недавних административных реформ и, в некоторых случаях, с учетом международного опыта, статус экологических инспекций был повышен в большинстве стран ВЕКЦА. В 2004-2005 гг. были созданы автономные КНО в Казахстане и Грузии. В этих двух странах и Армении до осуществления институциональных реформ или одновременно с ними была проведена работа по законодательному оформлению обязанностей и полномочий КНО исходя из рекомендаций «Руководящих принципов». Кроме того, в некоторых странах ВЕКЦА были увеличены бюджеты и частично обновлена материально-техническая база КНО. Вместе с тем, эти органы по-прежнему страдают от высокой (до 30% в год) текучести кадров, особенно от потери наиболее квалифицированного персонала, в связи с неконкурентоспособной оплатой труда, ограниченной социальной защитой и, иногда, неблагоприятной организационной культурой.

Институциональный потенциал по-прежнему особенно слаб на территориальном уровне, где рабочая нагрузка возрастает без соразмерной корректировки кадровых, материальных и финансовых ресурсов. Ограниченные полномочия и потенциал,

как правило, не позволяют территориальным подразделениям эффективно выполнять возложенные на них задачи. В Кыргызстане, Молдове, России и некоторых других странах ВЕКЦА на качестве регулирования на территориальном уровне негативно сказывается недостаточное институциональное разделение функций выдачи разрешений и инспекционной деятельности. Несовершенная вертикальная координация иногда ведет к дублированному посещению объектов, как показывают данные по Кыргызстану. В некоторых случаях органы общенационального уровня определяют приоритеты и предоставляют методологическую поддержку территориальным подразделениям и местным органам власти. Однако отношения по вертикали часто носят конфликтный характер, что обусловлено системами оценки деятельности, в которых делается чрезмерный упор на наказание, а не на институциональное развитие территориальных подразделений, результаты работы которых неудовлетворительны.

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

Хотя судебное (гражданское или уголовное) реагирование на несоблюдение требований все еще малоэффективно, судебные органы некоторых стран повысили свою информированность в природоохранной сфере и укрепили потенциал рассмотрения экологических дел благодаря подготовке персонала, осуществляемой международными партнерами и НПО. В Беларуси и России

начали проводить регулярный анализ судебной практики в области охраны окружающей среды. К сожалению, отношения между инспекциями и судами по-прежнему страдают от отсутствия обратной связи как по результатам судебного преследования (как в Армении, Кыргызстане и Украине), так и - что более широко распространено - в отношении качества доказательств, собираемых экологическими инспекторами.

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

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

Экологический контроль характеризуется слабым планированием и часто тяготением к применению карательных инструментов. Несмотря на постепенное смещение акцента на экологические результаты, обеспечение сбора платежей за загрязнение и штрафов остается центральным элементом деятельности и создает искаженные стимулы для инспекторов. Среди мер реагирования на несоблюдение требований преобладают штрафы. По мнению НПО, однако, заявленная политика «полной нетерпимости» применяется выборочно. Отсутствие обоснованной и прозрачной правоприменительной политики, протекционизм со стороны высокопоставленных должностных лиц, давление, оказываемое со стороны отраслевых министерств, и непрозрачный процесс принятия решений часто искажают последовательность и соразмерность регулирования и правоприменения, подрывая таким образом принцип господства закона, доверие общественности и добросовестность персонала.

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

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

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

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

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

### Вероятность обнаружения нарушений остается низкой

Несмотря на институциональные улучшения внутри КНО, вероятность обнаружения фактов несоблюдения нормативно-правовых требований остается низкой. Часто это обусловлено сохраняющимися юридическими ограничениями, установленными для предотвращения коррупции, согласно которым плановые проверки промышленных объектов не должны проводиться чаще одного раза в один-два года, а обо всех посещениях объектов следует сообщать заблаговременно. Хотя проблема коррупции действительно существует, ограничения по частоте вряд ли будут способствовать ее решению. Таким мерам, как обеспечение полной прозрачности процедур проведения проверок и систематическое раскрытие результатов проверок, которые могли бы иметь большую действенность при борьбе с коррупцией, уделялось меньше внимания.



Вместе с тем, в сфере инспектирования произошли позитивные изменения. Комплексные подходы при проведении инспекции нашли более широкое применение, и порядок осуществления проверок был обновлен и лучше документально оформлен в ряде стран, например, Грузии, Украине и Казахстане. В странах с более высоким уровнем дохода внедряются современные инструменты мониторинга, например, аэрокосмическая съемка. Все инспекции, как правило, определяют приоритетные направления своей деятельности, с тем, чтобы эффективнее использовать дефицитные ресурсы, однако планирование на базе определения рисков ограничено из-за отрывочной информации по числу и структуре подконтрольных предприятий, равно как в связи с отсутствием методологий и инструментов определения приоритетов.

Слежение за соблюдением требований самими субъектами контроля все еще недостаточно развито. В Армении, Грузии, Казахстане и России усовершенствована правовая база для производственного контроля и предоставления отчетности предприятиями. Вместе с тем, природоохранные органы по-прежнему склонны требовать осуществления всеобъемлющего производственного контроля, который оказывается излишне обременительным с финансовой точки зрения и поэтому непривлекательным для предприятий. Представление данных внутреннего учета остается обременительным с административной точки зрения: предприятия обычно должны направлять в разные сроки 3-4 отчета различных форматов нескольким государственным органам. В отличие от системы выдачи разрешений этой проблеме почти не уделялось внимания в рамках регулирования по принципу «единого окна», активно поддерживаемого в регионе ВЕКЦА.

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

Несколько стран ВЕКЦА сообщили, что предприняты меры для усиления сдерживающего эффекта экологического правоприменения путем установления более адекватного уровня штрафов. Действительно, в ряде стран (Армении, Грузии, России) административные

штрафы были ужесточены, однако в некоторых других странах они даже не были скорректированы по уровню инфляции. Аналитические инструменты оценки незаконных финансовых

выгод от несоблюдения требований и финансовой приемлемости штрафов отсутствуют. Собираемость штрафов за последние несколько лет повысилась. Самое значительное повышение зафиксировано в Грузии - с 6 % в 2000 г. до 72 % в 2006 г. - и в Азербайджане - с 20 % в 2000 г. до 80 % в 2006 г. Спектр других административных санкций широк, однако немногие из них применяются на практике, и их жесткость непропорциональна содеянному. Уголовному правоприменению по-прежнему препятствует недостаточное информационное взаимодействие между экологическими инспекциями, прокуратурами и судами. Слабый потенциал в сфере сбора и учета доказательств противоправного поведения и непрозрачность системы санкционирования подрывают как административное, так и уголовное правоприменение.

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

**В результате действующие системы экологического контроля производят скромный эффект**

Непоследовательная нормативная правовая база, слабые экономические стимулы и несовершенные стратегии контроля толкают предприятия на извлечение сиюминутной прибыли и игнорирование природоохранных требований: по итогам почти каждого посещения

объекта обнаруживается одно или несколько нарушений. Распространяются экологические преступления (в том числе организованные). Например, в России за последнее десятилетие число уголовных дел, зафиксированных в экологической сфере, возросло в шесть раз. Незаконная вырубка лесов и контрабанда

по-прежнему доминируют, так как преступления, связанные с загрязнением и обращением с отходами, сложнее обнаружить и доказать. Вместе с тем, распространяющиеся добровольные инициативы (такие, как внедрение систем экологического менеджмента и предоставление открытой корпоративной отчетности) сигнализируют об определенном изменении менталитета. Несмотря на тот факт, что ограниченное число предприятий сертифицировано в соответствии со стандартом ISO 14 001, размер и в отдельных случаях доминирующее положение этих предприятий на рынке указывают на определенный прогресс в сравнении с 2003 г. Экологические требования западных рынков и давление со стороны местных сообществ являются важными движущими силами совершенствования природоохранной деятельности в некоторых странах ВЕКЦА.

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

В целом система обеспечения экологического правопорядка в странах в настоящее время носит более систематический характер, чем в 2003 г. Вместе с тем, по-прежнему необходимо внести серьезные изменения в нормативную основу и стратегии экологического

контроля. Первым шагом будет принятие, в конечном итоге, таких законодательных требований и условий разрешений, которые будут не только обширными, но и справедливыми, целесообразными и четкими.

Кроме того, в будущем важно отказаться от акцента в работе на получение доходов и переориентировать цели и стратегии КНО на повышение уровня соблюдения требований и достижение экологических результатов. К числу других первоочередных действий относятся следующие:

- (i) определение структуры регулируемого сообщества и точного уровня соблюдения требований;
- (ii) анализ системы стимулов к улучшению предприятиями природоохранной деятельности;
- (iii) совершенствование стратегического планирования и оценки деятельности внутри экологических инспекций;

(iv) поощрение третьих сторон (профессиональных ассоциаций, финансовых учреждений и общественных организаций) к тому, чтобы они осуществляли косвенное правоприменение; и

(v) внедрение прозрачной политики правоприменения на основе поэтапного ужесточения санкций и возможности участия общественности.

Необходимо обеспечить дальнейшее укрепление институциональной базы, в том числе развитие более эффективных процедур и технических рекомендаций, широкую подготовку персонала и совершенствование инфраструктуры, а также укомплектование штатов и выделение соответствующего бюджета.

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

«Строгость наших законов компенсируется необязательностью их соблюдения», - гласит русская поговорка, хорошо отражающая культуру соблюдения требований не только в России, но и регионе в целом, как в советский период, так и после его завершения. Действительно, в течение нескольких десятилетий для стран ВЕКЦА было

характерно повсеместное несоблюдение природоохранных требований. Сегодня страны ВЕКЦА находятся на таком этапе, когда интеграция в глобальную экономику, давление со стороны общественности и международное сотрудничество могут изменить структуру стимулов и, таким образом, поддержать распространение принципа господства права и улучшение природоохранной результативности. Использовать эту возможность крайне важно для того, чтобы избежать социальных и экономических издержек загрязнения и разрушения окружающей среды и создать равные условия конкуренции для предприятий.

# 1. КАЧЕСТВО ПРИРОДООХРАННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В «Руководящих принципах» подчеркивается, что природоохранные контрольно-надзорные органы (КНО) не могут работать эффективно, если правовой основой не устанавливаются реалистичные и юридически подкрепленные требования. Если эти предварительные условия не соблюдаются, власти столкнутся с массовым несоблюдением требований и часто будут вынуждены принимать дискреционные решения, которые, вероятно, приведут к коррупции и снижению доверия к регулированию в целом. Предприятия, в свою очередь, вместо того, чтобы соблюдать требования, будут вкладывать время и деньги в лоббирование изменений требований и предоставление специального режима властями. Кроме того, при выборе инструментов регулирования следует учитывать рыночные и социальные стимулы.

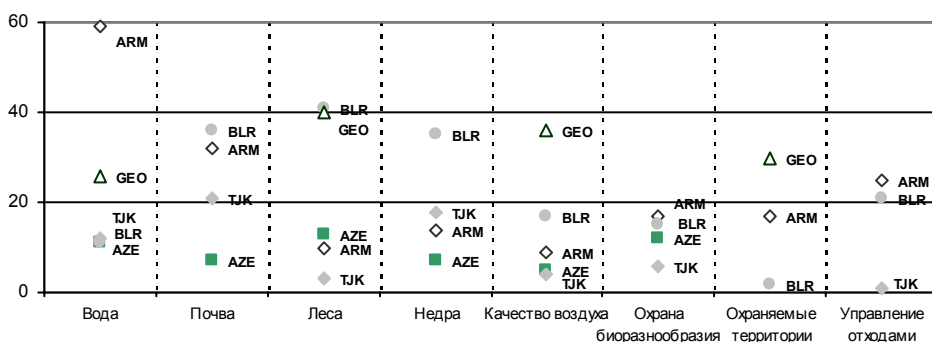
## 1.1 Эволюция правовых основ

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

Разработка подзаконных актов продвигается медленнее принятия законов, в связи с чем многие советские нормативные

документы до сих пор остаются в силе. Как следствие, не всегда ясно, какие нормы должны применяться в том или ином случае. Более того, некоторые подзаконные акты не полностью соответствуют основному законодательству (о чем сообщает Беларусь), что увеличивает число противоречий. Кроме того, количество подзаконных актов иногда довольно велико (рисунок 1), особенно по тем направлениям политики, которые являются высоким приоритетом в отдельных странах. Все это создает путаницу как для регулирующих органов, так и субъектов контроля.

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



Источник. Данные представлены КНО стран ВЕКЦА.

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

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

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

Источник: Природоохранные КНО стран ВЕКЦА.

Масштабная, но часто нескоординированная законодательная деятельность в природоохранной сфере привела к высокой степени раздробленности и утрате в целом простоты и согласованности. Поэтому с 2002-2004 гг. во многих странах ВЕКЦА начался второй цикл законодательства, направленный на повышение качества законодательных актов.

Несколько стран решили достигнуть этой цели путем разработки и принятия соответствующих кодексов. Первый документ такого рода был принят в декабре 2006 г. в Казахстане (вставка 1). Россия, Беларусь и Кыргызская Республика также активно разрабатывают экологические кодексы, и несколько других стран ВЕКЦА, вероятно, последуют их примеру. Эта тенденция согласуется со стремлением многих стран ОЭСР рационализировать и упростить регулирование (в частности экологическое). Однако имеется риск того, что дефицитные ресурсы будут отвлечены на создание простых «регистров законов» вместо полноценных кодексов, рационализирующих и разъясняющих сложные нормативные требования, бессистемно вводимые последние 15-16 лет.

#### Вставка 1. Краткие сведения об Экологическом кодексе Казахстана

Экологический кодекс Казахстана - акт, состоящий из 342 статей приблизительно на 400 страницах - включил в себя большинство экологических законов. Он призван свести к минимуму потребность в подзаконных актах (отменено около 80 подзаконных актов). Кодексом устраняются многочисленные противоречия, имевшиеся в законодательных актах, принятых ранее (хотя некоторые противоречия остаются в самом Кодексе), и вводятся новые понятия и инструменты. Так, начиная с января 2008 г. им предусматривается выдача комплексных разрешений крупным промышленным предприятиям. Для предотвращения коррупции Кодексом предписаны детальные процедуры проведения проверок. В контроле за соблюдением требований акцент смещен с проведения государственных проверок на производственный экологический контроль, осуществляемый самими предприятиями. Кроме того, устранены расхождения по регионам в ставках платежей за загрязнение путем введения общенациональных ставок. Кодексом предусматриваются многие другие важные реформы.

Экологический кодекс разрабатывался в рамках широких консультаций с заинтересованными сторонами. К сожалению, весьма жесткие временные рамки его разработки негативно сказались на качестве этих консультаций. Не проводился глубокий социально-экономический анализ для оценки эффекта регулирования, хотя консультации с заинтересованными сторонами в определенной степени компенсировали отсутствие подобного анализа: они позволили гарантировать, что новые требования не противостоят интересам различных заинтересованных сторон и исполнимы как с технической, так и с юридической точки зрения.

*Источник:* Министерство охраны окружающей среды Казахстана ([www.nature.kz](http://www.nature.kz)).



В нескольких странах (например, Армении, Беларуси, Кыргызстане, России и Украине) начался пересмотр подзаконных актов. Этот процесс находится в самом начале, но представляется сложным в связи с масштабом реформы, которая часто затрагивает сотни подзаконных актов и стандартов. Первые вынесенные уроки, например, в России (вставка 2), указывают на то, что этот процесс должен быть лучше проработан: ярко выраженный предписывающий характер подзаконных актов, унаследованный с советских времен, часто остается нетронутым.

#### Вставка 2. Проблемы процесса реформирования подзаконных актов в России

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

Вместе с тем, новые подзаконные акты принимаются крайне медленно, тогда как старые подзаконные акты более не действуют. В начале 2007 г. Российский союз промышленников и предпринимателей выразил неудовлетворенность задержками в выполнении закона и призвал повысить согласованность с международными стандартами. Резкой критике подвергся ярко выраженный предписывающий характер подзаконных актов в России, которые призваны определять и контролировать экономическую деятельность до мельчайших деталей. Так как многие конкретные требования быстро устаревают с изменением технологий и практики предприятий, весьма скоро после их принятия такие подзаконные акты начинают подавлять инновации.

Источник: Российский союз промышленников и предпринимателей, [www.rspdp.ru](http://www.rspdp.ru)

## 1.2 Сближение с законодательством ЕС

Реформа правовых основ в природоохранной сфере в ВЕКЦА в большой степени определяется современными нормами европейского законодательства. Действительно, ряд экономических, политических и других факторов делает *acquis communautaire* Европейского Союза привлекательным ориентиром. Расширение Европейского Союза до границ Беларуси, Молдовы, Украины и России послужило для этих стран, особенно Молдовы и Украины, мощным стимулом к тому, чтобы сосредоточить реформу экологического регулирования на сближении национального экологического законода-

тельства с нормами ЕС. Кроме того, трансграничные экологические проблемы требуют выверки соответствующих элементов нормативных основ этих стран для надлежащего решения подобных проблем совместно с ЕС. Даже в тех странах ВЕКЦА, в которых европейская интеграция не является главной политической и экономической целью, признается, что для укрепления отношений в сфере торговли и инвестиций с государствами-членами ЕС потребуется определенное сближение экологического регулирования, то есть принятие, в целесообразной степени, основных принципов и характеристик законодательства ЕС без постатейного переноса экологических директив.

Хотя постепенное сближение с экологическим законодательством ЕС по большей части провозглашено одним из направлений политики в большинстве стран ВЕКЦА, ни у правительств этих стран, ни у доноров нет четкого представления о сфере охвата, приоритетах и стратегии сближения. Первые шаги по разработке стратегии сближения с ЕС сделаны в Украине, Молдове и Грузии, но этот процесс осуществляется весьма медленно из-за ограниченного институционального потенциала министерств охраны окружающей среды и, иногда, отсутствия преемственности. Например, процесс сближения в Молдове, начатый в 1996 г., когда были составлены первые сравнительные таблицы по приблизительно 10 директивам, дал весьма скромные результаты. Кроме того, ограничен потенциал стран ВЕКЦА по отслеживанию развития экологического законодательства ЕС, притом что в настоящее время оно претерпевает серьезные изменения в рамках совершенствования регулирования (вставка 3).

### **Вставка 3. Инициатива «Более совершенное регулирование» Европейского Союза**

Инициатива «Более совершенное регулирование» является центральным элементом «Партнерства для экономического роста и создания рабочих мест» Европейской комиссии (также известного как обновленная Лиссабонская стратегия); реализация обновленной стратегии началась весной 2005 г. Ее основной целью является обеспечение простоты и высокого качества условий регулирования, так как нормативная основа, на которую опираются в своей деятельности предприятия, является ключевым фактором их конкурентоспособности, роста и показателей занятости.

Для того, чтобы регулирование использовалось только тогда, когда это необходимо, а создаваемая им нагрузка была соразмерна преследуемой цели, Европейская комиссия внедрила ряд процессов и инструментов: (1) изъятие или изменение находящихся на рассмотрении законопроектов; (2) принятие мер по упрощению действующего законодательства; (3) повышение качества новых законопроектов путем систематического проведения оценки эффекта регулирования и общественных консультаций.

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

- установления целевого показателя снижения нагрузки на 25%, который должен быть достигнут совместно государствами-членами ЕС к 2012 г.;
- добавления в свою обновляемую программу еще 43 новых инициатив, направленных на упрощение действующих подзаконных актов, что будет содействовать цели повышения конкурентоспособности европейской экономики;
- определения целевой даты - 2008 г. - окончательной доработки программы сокращения совокупности действующего законодательства ЕС путем разработки и принятия соответствующих кодексов;
- изъятия в 2007 г. еще 10 законопроектов, находящихся на рассмотрении законодательного органа;
- создания независимого Совета по оценке эффекта регулирования;
- принятия дополнительных мер по усилению транспозиции законодательства странами-членами и обеспечения выполнения законов ЕС.

Программа действий, представленная в январе 2007 г., наглядно демонстрирует, как Комиссия намерена работать с государствами-членами для снижения к 2012 г. административной нагрузки на предприятия на четверть. Предусматриваемые меры снизят нагрузку на предприятия на 1,3 миллиарда евро в год. Программа сосредоточена на информационных обязательствах по тринадцати отобранным приоритетным направлениям, в том числе экологическому законодательству. В этой сфере были отобраны следующие директивы в качестве приоритетных для измерения административной нагрузки, создаваемой информационными обязательствами:

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

Источник: [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better\\_regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/index_en.htm)

### 1.3 Процедуры законотворчества

Процедуры законотворчества играют важную роль в обеспечении качества законодательства. Отсутствие или плохая организация оценки воздействия регулирования (ОВР) и консультаций с заинтересованными сторонами негативно сказываются на соблюдении требований, так как власти могут упустить из виду серьезные факторы, препятствующие соблюдению требований, или не заручиться поддержкой целевой группы в отношении предлагаемых требований. ОВР помогает дать количественную оценку вероятных издержек по соблюдению требований для отдельных граждан и предприятий и определить затраты государства на контроль за выполнением законодательства. Консультации позволяют целевой аудитории принимать участие в определении условий предлагаемого (нового) регулирования, с тем чтобы эта аудитория понимала, почему необходимы изменения и как решаются вопросы, вызывающие ее озабоченность. Это создает ощущение «причастности» и понимания, которое усилит приверженность целевой аудитории целям регулирования и, таким образом, повысит уровень соблюдения требований.

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

Традиционно законотворчество предусматривает проведение более или менее широких консультаций внутри государственных органов. Экологические инспекторы представляют комментарии о реалистичности проектов, однако по-прежнему имеют место случаи, когда отзывы специалистов-практиков запрашиваются нерегулярно или не запрашиваются вообще. Как правило, основное законодательство согласовывается с другими министерствами, и до представления законопроекта в правительство, а затем в парламент должно быть получено юридическое заключение министерства юстиции. Иногда отраслевые министерства налагают вето на новое экологическое законодательство, как это произошло в Молдове с проектом закона о комплексных разрешениях.

В силу национальной политики поощрения предпринимательства и привлечения иностранных инвестиций интересы субъектов контроля все более принимаются во внимание в процессе законотворчества, и нормативные требования более не «спускаются» на промышленность. Например, правовые основы Грузии и Кыргызстана весьма ясны в этом смысле. Однако процесс проведения консультаций, как представляется, чрезмерно сосредоточен на проведении консультаций с промышленностью, а в некоторых странах (например, Азербайджане) власти имеют право решать, необходимы ли консультации вообще. Кроме того, процедуры проведения консультаций могут быть несовершенными, как в Таджикистане (вставка 4).

**Вставка 4. Возможности для участия общественности в разработке экологических законов в некоторых странах ВЕКЦА**

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

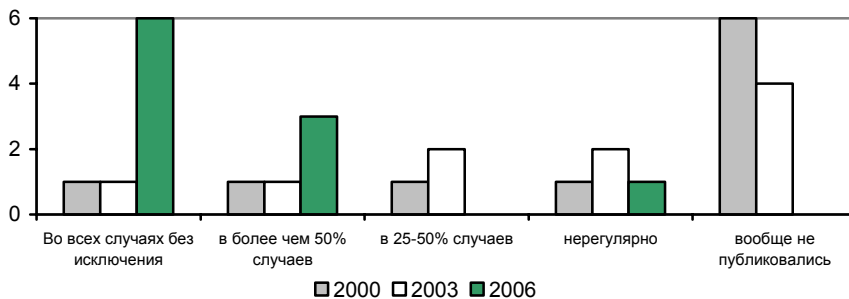
**Россия.** Консультации в рамках законотворчества проводятся по большей части отдельными государственными организациями. По действующему законодательству, главный автор законодательного акта отвечает за создание рабочих групп для внесения вклада в процесс разработки законодательного акта и подготовки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

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

*Источник:* ОЭСР (OECD, 2006) (Россия); ЕЭК ООН (UNECE, 2003) (Азербайджан); ЕЭК ООН (UNECE, 2004) (Таджикистан).

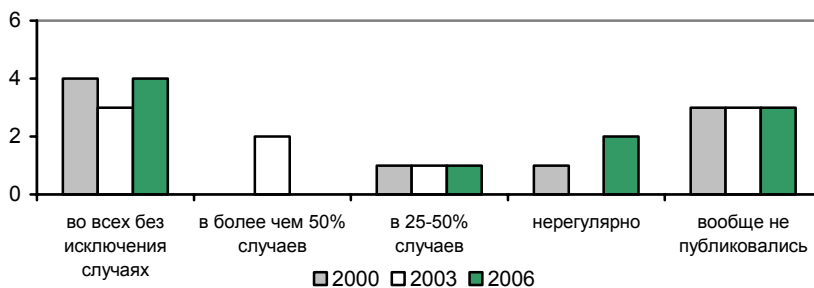
Качество консультаций с заинтересованными сторонами повысится, если власти будут привлекать большее число неправительственных участников, в том числе банки, страховые компании, общественные экологические организации и ассоциации потребителей, профессиональные ассоциации и научно-исследовательские центры и т.д. В целом, правовые основы в странах ВЕКЦА поощряют такое многообразие заинтересованных сторон: в большинстве стран ВЕКЦА ведомства, разрабатывающие законы, обязаны публиковать законопроекты на своих веб-сайтах и принимать комментарии и предложения (рисунок 2). Природоохранные органы Грузии, Кыргызстана и Украины сообщают о том, что они уже регулярно предпринимают такие действия; в Армении, Беларуси и Таджикистане это делается реже. Существуют другие способы предоставления доступа к законопроектам, например, посредством газет и на встречах (рисунки 3 и 4).

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



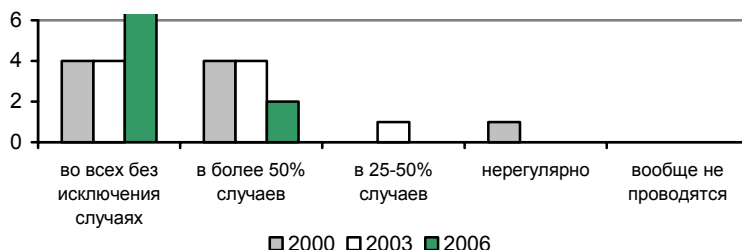
*Источник.* Природоохранные КНО стран ВЕКЦА. Данные по Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

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



*Источник.* Природоохранные КНО стран ВЕКЦА. Данные по России, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

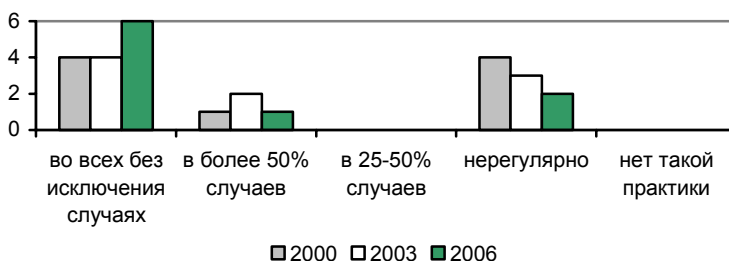
**Рисунок 4. Количество стран, в которых природоохранные стороны проводят совещания с заинтересованными сторонами для получения комментариев к экологическим законопроектам (2000-2006 гг.)**



*Источник:* Природоохранные КНО стран ВЕКЦА. Данные по России, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

Хотя до сих пор принимались важные меры по совершенствованию процедурных аспектов законотворчества, следующим шагом должно стать доказательство того, что консультации не являются бессмысленными, а мнение заинтересованных сторон меняет ситуацию к лучшему. Природоохранные органы Армении, Азербайджана, Кыргызстана и Украины сообщают о том, что они принимают письменные комментарии НПО и субъектов контроля к проектам законов/подзаконных актов (рисунки 5 и 6) и во всех случаях без исключения объясняют, какие комментарии были или не были приняты и почему. Сообщество НПО выражает менее оптимистичную точку зрения, особенно в том, что касается принятия комментариев и разъяснения того, почему они не были приняты.

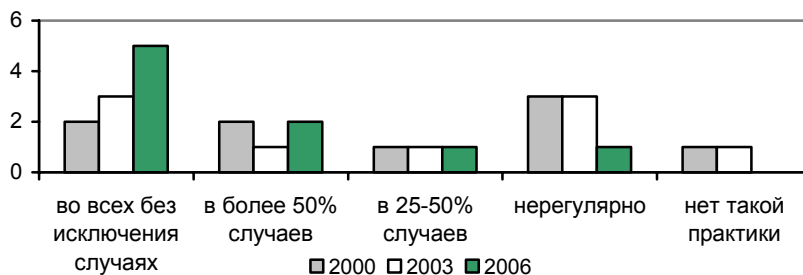
**Рисунок 5. Количество стран, природоохранные органы которых принимают письменные комментарии НПО к проектам законов/подзаконных актов**



*Источник:* Природоохранные КНО стран ВЕКЦА. Данные по России, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.



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



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

## 1.4 Постепенное введение нормативных требований

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

## 1.5 Реалистичность нормативных требований

Вероятнее всего, уровень соблюдения требований останется низким, если государство использует инструменты политики и устанавливает нормативные требования, в которых не учитываются рыночные и социальные стимулы. В странах ВЕКЦА такая ситуация сохранялась много лет: основные инструменты регулирования обычно противоречили

стимулам, влиявшим на субъекты контроля. Особое беспокойство вызывала недостаточная реалистичность требований.

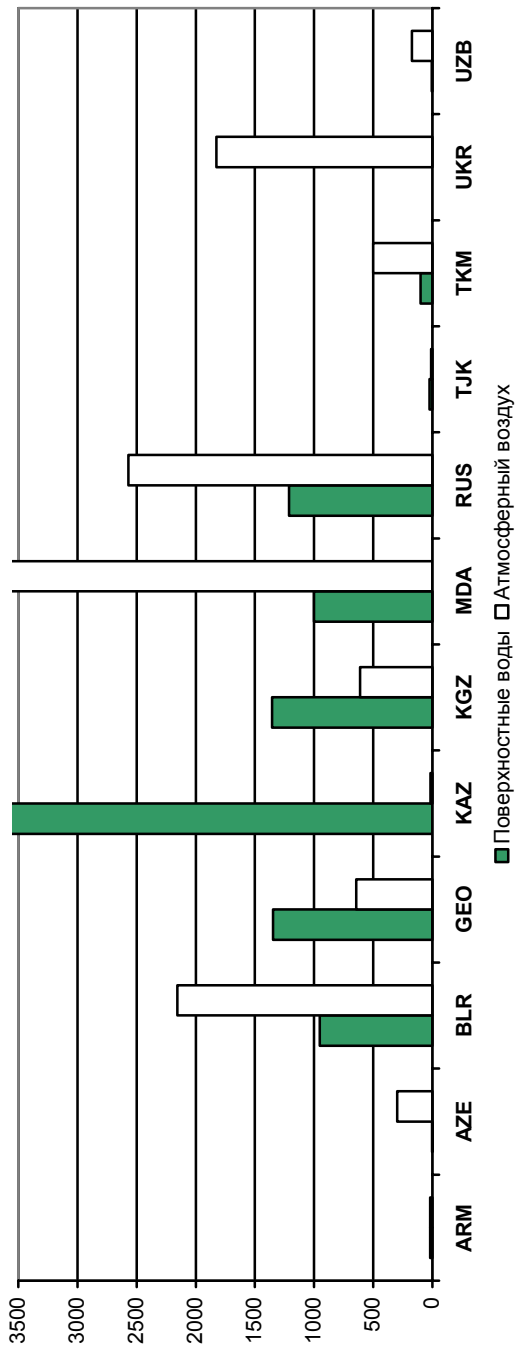
**Система стандартов качества окружающей среды** является одним из последних наследий советского режима регулирования, оставшихся фактически неизменным. Этой системой охватываются сотни параметров и иногда предписываются весьма низкие концентрации загрязняющих веществ по сравнению с международными ориентирами.

Стандарты качества окружающей среды (предельно допустимые концентрации, ПДК) определяются без учета факторов управления рисками<sup>1</sup>. В некоторых странах количество загрязняющих веществ, регулируемых в настоящее время, по-прежнему весьма велико (рисунок 7), и ограниченные технический потенциал и кадровые ресурсы (это касается как властей, так и регулируемого сообщества) не позволяют эффективно их отслеживать. Вместе с тем, нормативное требование имеет смысл только тогда, когда возможно продемонстрировать его соблюдение (или несоблюдение). По сравнению с 2003 г. ни одна из стран не оптимизировала сферу охвата регулирования. Кроме того, количество регулируемых веществ на территориальном уровне в нескольких странах, в которых первоочередные загрязняющие вещества довольно схожи, не согласуется. Чрезмерная жесткость большого числа ПДК и сопряженная с этим техническая невыполнимость лимитов выбросов и сбросов привела к пренебрежению законодательными требованиями, что наглядно демонстрируется масштабами проблем загрязнения в прошлом и настоящем.

---

<sup>1</sup> Этот вопрос детально обсуждался в публикации ОЭСР/СРГ ПДОС CCNM/ENV/EAP(2000)86.

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



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

Хотя серьезный прогресс в изменении системы экологических стандартов не достигнут, процесс реформ начался в нескольких странах ВЕКЦА, например, Армении, Казахстане, Молдове и России. В Молдове Секретариатом СРГ ПДООС реализуется проект по сближению со стандартами качества поверхностных вод ЕС. В рамках этого проекта предложена новая система стандартов качества поверхностных вод, в которой перечень регулируемых параметров сокращается с 1083 (в действующем положении о водоемах рыбохозяйственного назначения) всего до 77. Кроме того, в предлагаемой системе различают пять классов качества воды по виду использования поверхностных вод. Эта система призвана служить активным инструментом управления водными ресурсами, в котором соответствующие нормативные требования будут определяться назначением целевого класса качества воды.

Реформы стандартов качества поверхностных вод не всегда последовательны. Например, в Казахстане Комитет по водным ресурсам при Министерстве сельского хозяйства недавно принял «нормативы предельно допустимого вредного воздействия» на водные объекты, представляющие собой половинчатую попытку сочетать европейскую классификацию качества воды со старыми ПДК без превращения целевых показателей и стандартов качества воды в инструменты экологического планирования на основе управления рисками.

Общей целью реформы систем **оценки воздействия на окружающую среду** (ОВОС) в странах ВЕКЦА является сокращение разрыва между системами государственных экологических экспертиз (ГЭЭ), унаследованных от СССР, и признанными международными принципами организации ОВОС. Это намерение нашло отражение в более чем пятидесяти законах и подзаконных актах, касающихся ОВОС, принятых в регионе в 1990-е гг. В настоящее время во всех странах ВЕКЦА действуют законы, которыми требуется проведение ОВОС, хотя последовательность и комплексность этих законов разнятся. Практика проведения ОВОС разнится в разных странах региона больше, чем законодательство. В тех странах, где законы об ОВОС/ГЭЭ были приняты в начале и середине 1990-х гг. (например, России, Украине, Молдове), накоплен определенный практический опыт, что позволяет этим странам рассматривать возможность принятия законодательства об ОВОС «второго поколения».

Однако с 2003 г. не сообщается о каком-либо значительном прогрессе в нормативной базе ОВОС и ГЭЭ. Напротив, российские эксперты выражают озабоченность изменениями в законодательстве, в соответствии с которыми ни заявления о намерении, ни технико-экономические обоснования или проектная документация, описывающая намечаемую хозяйственную или иную деятельность, более не являются объектами ГЭЭ. Предполагается, что специалисты-экологи будут входить в состав комиссий по Государственной экспертизе (в реальности - градостроительной), хотя их мнение может и не сказываться на принятии комиссией решений и такой подход открывает возможности для игнорирования экологических ограничений при принятии хозяйственных решений.

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

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

За последние четыре года министерства охраны окружающей среды стран ВЕКЦА осознали недостатки этой системы выдачи разрешений, являющейся наследием советской эпохи. В большинстве стран ВЕКЦА начался процесс реформирования системы разрешений при поддержке промышленности и делаются попытки сместить акценты регулирования на более реалистичные нормы, основанные на технических методах. Изменения в большой степени основаны на подходе, принятом в Директиве по КПКЗ Европейского Союза (96/61/ЕС), однако они принимают разные формы в разных странах (см. вставку 5). Процесс реформирования системы разрешений в странах ВЕКЦА в ближайшем будущем, вероятно, активизируется.

#### **Вставка 5. Модели реформы систем природоохранных разрешений стран ВЕКЦА**

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

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

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

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

*Источник:* ОЭСР/Секретариат СРГ ПДООС, 2007

В то время как нецелесообразное, чрезмерно обременительное регулирование в природоохранной сфере может мешать экономической деятельности, современный подход поможет добиться жизненно необходимого улучшения состояния окружающей среды способом, согласующимся с конкурентной экономикой. Природоохранные требования могут оказать сдерживающее влияние на развитие отраслей экономики, оказывающих существенное негативное воздействие на окружающую среду или производящих экологически опасную продукцию. Но в этих случаях польза для общества превосходит ущерб, связанный с ограничениями развития таких отраслей. В то же время, как показывают данные многочисленных международных исследований, надлежащее управление и регулирование в природоохранной сфере не препятствуют общей конкурентоспособности и экономическому развитию, а приносят пользу, заставляя предприятия вкладывать в инновации и повышать эффективность использования ресурсов. Эти движущие силы особенно активны в условиях глобальной экономической интеграции (в которой стремятся участвовать многие страны ВЕКЦА), в которых соображения имиджа предприятия и доверия инвесторов усиливают эффект природоохранного регулирования.

Реформы инструментов прямого регулирования могут быть успешны только в случае обеспечения их тесной взаимосвязи. Реформа системы разрешений должна быть связана с пересмотром стандартов качества окружающей среды до менее жестких, достижимых уровней, с соблюдением баланса между тем, что желательно с точки зрения охраны окружающей среды, и тем, что целесообразно с технической и экономической точек зрения. Чтобы существенно усовершенствовать систему ОВОС, также требуется укрепить ее взаимосвязь с системой природоохранных разрешений, в том числе путем включения требований о минимизации воздействия, определенных в рамках ОВОС, в условия разрешений.

В конечном итоге эти реформы так же отвечают интересам субъектов контроля (они будут стимулировать нововведения и снизят административную нагрузку) как и интересам окружающей среды. Более полное информирование неправительственными заинтересованными сторонами, а также демонстрационные проекты, финансируемые донорами, помо-

гут природоохранным органам стран ВЕКЦА ускорить процесс реформ и улучшить его координацию.

## 1.6 Юридическая исполнимость законов

Для профилактики противоправного поведения и устранения нарушений законом должны определяться средства судебной защиты и санкции. Кроме того, в правовой системе должно указываться, кто несет убытки при причинении случайного вреда. Эти характеристики правовой системы отражают ее «юридическую исполнимость» или «обеспеченность правовой санкцией». В странах ВЕКЦА существует широкий спектр инструментов правоприменения, в т.ч.:

- письменные предупреждения о недопустимости неправомерного действия и административные предписания по улучшению ситуации;
- финансовые санкции: административные (в том числе взимаемые в судебном порядке) и уголовные;
- приостановка действия или аннулирование разрешения(-й), закрытие объекта, принудительные корректирующие меры и наложение ареста на имущество - все это может требоваться административным или судебным приказом;
- уголовное наказание, в т.ч. тюремное заключение.

В некоторых странах ВЕКЦА базовые ставки административных штрафов были повышены. Например, в последние годы базовый уровень штрафов увеличен в сто раз в Армении и России. Однако в нескольких других странах (например, в Молдове) они даже не были скорректированы по инфляции. Уровень штрафов по-прежнему весьма низок и значительно разнится. Например, на Кавказе разница между максимальными уровнями административных штрафов, которые могут быть наложены на компании в Грузии (приблизительно 40 000 долл. США) и двух других странах - Армении и Азербайджане (приблизительно 400 долл. США) - составляет целых 100 раз. Уголовные штрафы достаточно высоки, но для того, чтобы понять являются ли они сдерживающим фактором, необходимо проанализировать величину криминальных доходов в соотношении с вероятностью обнаружения и наказания противоправного поведения.



Таблица 2. Жесткость некоторых мер реагирования на нарушения в странах ВЕКЦА

Показатель	Армения	Азербайджан	Баларусь	Бразилия	Казахстан	Кыргызстан	Молдова	Россия	Таджикистан	Туркменистан	Украина	Узбекистан
Максимальный административный штраф для юридического лица (тыс. долларов США)	0.4	0.4	14.5	40.0	7.4	0.125	-	10.4	-	n.a.	-	2.6
Максимальный административный штраф для физического лица <sup>2</sup> (тыс. долларов США)	0.2	0.05	0.7	40.0	0.5	0.038	0.079	0.087	0.075	n.a.	0.2	0.9
Максимальный уголовный штраф (в МРОТ/единицах)	1000	1000	1000	-	1000	700	1000	5000	1000	75	800	200
Корректировка величины условной единицы для расчета штрафов в период 2003-2006 (да/нет)	нет	да	да	-	да	нет	нет	нет	да	Н.Д.	нет	да
Максимальный уголовный штраф по сравнению с ВВП на душу населения (2005)	1.4	Н.Д.	4.3	-	2.0	3.6	1.8	3.3	10.6	Н.Д.	1.5	3.2
Максимальное тюремное заключение за экологические преступления (лет), кроме случаев экоцида	12	8	7	8	8	8	15	8	8	8	10	5
Максимальное заключение за экоцид (лет)	15	15	15	20	15	20	20	20	20	-	15	-

Источники: Данные о величине административных штрафов предоставлены контрольно-надзорными органами стран ВЕКЦА. Уголовные санкции приводятся на основании просмотра Уголовных Кодексов стран ВЕКЦА. Остальная информация основывается на разнообразных источниках, в т.ч. EBRD (2007); [www.ilo.org](http://www.ilo.org), [www.imf.org](http://www.imf.org) and [www.state.gov](http://www.state.gov)

<sup>2</sup> В странах ВЕКЦА существует практика наложения штрафов на должностных лиц. Уровень этих штрафов выше по сравнению со штрафами, налагаемыми на физических лиц, и, в некоторых случаях, они косвенно санкционируют юридические лица.

Как правило, власти ужесточают санкции, когда мягкие восстановительные меры не дают результатов, и, в принципе, действующие санкции в верхней части так называемой «пирамиды правоприменения» достаточно серьезны. В целом «юридическая исполнимость» законодательства в странах ВЕКЦА улучшилась, но улучшения по-прежнему незначительны для того, чтобы служить реальным средством профилактики нарушений. В главе 3 обсуждается, как используются эти инструменты и действенны ли они.

Вместе с тем, недостатки действующей системы экологической ответственности в странах ВЕКЦА не устраняются. Применяемые методологии оценки экологического ущерба носят умозрительный характер, не точны и часто слишком сложны для представления в арбитражных судах, которые должны выносить решения по этим вопросам (см. примеры весьма низкой собираемости компенсаций по требованиям о возмещении ущерба). Новый Экологический кодекс Казахстана предусматривает экспертную оценку ущерба исходя из фактических издержек по выбранному средству судебной защиты, однако еще предстоит разработать методические указания по проведению подобной оценки. В России этот подход был разрешен в течение нескольких лет, но анализ практики его применения до настоящего времени не был предпринят.

Обязательное экологическое страхование опасных промышленных предприятий, введенное в России (в конце 1990-х гг.) и нескольких других странах ВЕКЦА, будет оставаться нефункционирующим инструментом до тех пор, пока экологическая ответственность не станет реальностью для хозяйствующих субъектов.

## 2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА

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

В восприятии стран ВЕКЦА, понятие "институциональная основа" традиционно ассоциировалось с организационными структурами. В результате "институциональные реформы" сводились к многочисленным реорганизациям структуры государственных органов. Современное толкование понятия "институциональной основы" в большей степени связано с методами работы, чем со структурами. Отсюда следует необходимость переноса акцента на методы работы, организацию взаимодействия, порядок принятия решений и, соответственно, на пути разрешения проблем.

## 2.1 Институциональный статус

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

На раннем этапе переходного периода контрольно-надзорные подразделения министерств охраны окружающей среды удостоивались минимального внимания и поддержки, поскольку основное внимание уделялось политическому планированию и разработке законодательства. После 2003 г. значение и авторитет КНО повысились, и они получили более высокий институциональный статус почти во всех странах ВЕКЦА. Например, в Казахстане, Молдове, России и Украине, главы инспекций назначаются премьер-министрами. В Армении Министр охраны окружающей среды более не имеет права принятия решений по конкретным случаям правоприменения. В соответствии с национальными приоритетами и на основе рекомендаций «Руководящих принципов» инспекции были созданы в Казахстане (октябрь 2004 г.) и в Грузии (сентябрь 2005 г.). В Армении, Грузии и Казахстане перед институциональными реформами или параллельно с ними предприняты усилия по правовому определению обязанностей и полномочий КНО.

В отличие от положительной практики и общей тенденции в странах ВЕКЦА, в период после 2003 г. КНО в Кыргызстане и Таджикистане, как и природоохранные органы в целом, были ослаблены. В Кыргызстане она существует как одно из подразделений Государственного агентства лесного хозяйства и охраны окружающей среды. Глава Государственного агентства не является членом Кабинета министров. В Кыргызстане КНО особенно пострадали в связи с высоким уровнем нестабильности (вставка 6) как структуры, так и руководства, так как изменения происходили раз в 6-12 месяцев. В Таджикистане Государственный комитет по охране окружающей среды (и его подразделения, включая несколько специализированных инспекций) полностью интегрирован в структуру Министерства сельского хозяйства.

#### **Вставка 6. Нестабильность природоохранных КНО в Кыргызстане**

В последние несколько лет организационная структура КНО в Кыргызской Республике отличалась крайней нестабильностью. До 2001 г., основным органом природоохранного контроля в Кыргызстане было Главное управление экологической инспекции (ГУЭИ) Министерства охраны окружающей среды (МООС). После слияния МООС и Министерства чрезвычайных ситуаций в марте 2001 г., ГУЭИ преобразовали в Департамент государственного экологического контроля (ДГЭК). В 2003 г. ДГЭК объединили с бывшим Департаментом экологии и экологического мониторинга и создали ДЭПР - Департамент экологии и природопользования. В составе этого Департамента орган, занятый разрешительной и инспекционной деятельностью, функционировал на уровне отдела. Этот очень низкий институциональный уровень был сохранен и после слияния природоохранных и лесохозяйственных государственных органов и образования в 2005 г. Государственного агентства лесного хозяйства и охраны окружающей среды. Только в феврале 2007 г. в Агентстве был сформирован Департамент инспекции.

*Источник:* OECD (2005), *Environmental Enforcement in Kyrgyz Republic*; web site of the State Agency for Forestry and Environmental Protection, <http://ecokg.caesd.net/index.php>.

Структурная нестабильность министерств охраны окружающей среды и частая смена их руководителей характерны для более чем половины стран ВЕКЦА. В результате, в течение весьма длительных периодов времени, чиновники подразделений этих министерств (включая инспекции) занимаются главным образом созданием новых структур, а также распределением и уточнением своих ролей, что приводит систему экологического управления на грань институционального паралича. В последнее время в ряде стран ВЕКЦА, например, в Армении, Грузии и Казахстане, была

достигнута определенная стабильность. Так же и в России, после многочисленных перестроек 1999-2004 гг., система контрольно-надзорных органов вошла в период, свободный от институциональных пертурбаций.

Но даже в странах, где инспекции обладают определенной автономией, независимость принимаемых ими решений часто подвергается давлению со стороны политиков высокого ранга, особенно, когда предпринимаются меры правоприменения против крупных компаний (часто относящихся к сектору добычи природных ресурсов, таких как нефть). В России, например, министр природных ресурсов принимал непосредственное участие в принятии решений и в коммуникациях по противоречивому делу "Сахалин II"<sup>3</sup>, что противоречит намерениям правительства по обеспечению четкого разграничения политических функций и функций правоприменения.

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

Институциональные изменения часто проводились в рамках административных реформ, охватывающих правительство в целом. Так, например, было в России, где в 2004 г. проводили упрощение структуры исполнительных органов, основываясь на принципе четкого разделения функций принятия политических решений, регулирования и предоставления услуг (см. следующий раздел).

---

<sup>3</sup> Министр природных ресурсов сделал несколько публичных заявлений в связи с соблюдением природоохранного законодательства исполнителями проекта "Сахалин II", выдвинув обвинения в уголовных нарушениях природоохранного законодательства.

Аналогичные изменения можно наблюдать в Кыргызстане и Молдове, где в рамках административных реформ ПРООН были проведены исследования "функциональный" организации государственных органов (в 2004 и 2006 гг., соответственно). Недавно на путь такой реформы вступил и Казахстан.

В рамках международного сотрудничества получил также поддержку процесс институционального развития за счет постоянного политического диалога между странами и создания давления со стороны экспертов в поддержку реформ. Так, в 2004 г., в рамках СРГ ПДООС/ОЭСР была создана пилотная схема взаимных оценок, чтобы помочь странам региона в реализации «Руководящих принципов». В этой программе приняли участие эксперты, представляющие страны-члены ОЭСР, другие страны с переходной экономикой, международные организации, НПО и частный сектор. К настоящему времени программа получила внедрение в двух странах ВЕКЦА – Кыргызстане (2004 г.) и Армении (2005 г.) – где была подтверждена ее действенность как механизма выявления достижений и проблем в организации систем экологического контроля<sup>4</sup>.

## 2.2 Сферы деятельности

В регионе ВЕКЦА функции инспекционной деятельности и административного правоприменения в «зеленой» (охрана природы) и «серой» (предотвращение и контроль загрязнения окружающей среды) областях часто объединены (как это сделано в Армении, Грузии и Узбекистане) или делегированы нескольким инспекциям, как в Беларуси. Есть и исключения; так, в Казахстане и в России функции контроля в «зеленой» и «серой» областях разделены.

Изменения в сферах деятельности могут возникать по соображениям экономической значимости природных ресурсов или в порядке преодоления институциональных проблем (включая коррупцию). В 2004 г., например, правительство России решило разделить ресурсную и экологическую компоненты охраны окружающей среды и передать функции контроля в последней сфере агентству, отвечающему за про-

---

<sup>4</sup> Более полная информация доступна на сайте [www.oecd.org/env/eap](http://www.oecd.org/env/eap)

мышленную и ядерную безопасность. К сожалению, это решение было принято менее чем через два года после другой масштабной реорганизации, в ходе которой была произведена интеграция надзора за природопользованием с надзором за регулируемым промышленными объектами. В настоящее время, уровень институциональной разобщенности в России очень высок: по крайней мере семь агентств осуществляют функции в области охраны окружающей среды на федеральном уровне, в то время, как на субнациональном уровне их число еще больше (с учетом подразделений администраций субъектов федерации). В Кыргызстане и Украине также несколько раз то передавали экологическим КНО функции контроля за лесными ресурсами, то исключали лесные ресурсы из их юрисдикции.

Результаты расширения сферы деятельности КНО оценить сложно. С одной стороны, это позволяет государственным органам использовать более интегрированные подходы к управлению охраной окружающей среды, а также может помочь в устранении разобщенности и элементов дублирования в работе различных государственных органов. С другой стороны, эффективность "интегрированных" инспекций часто сдерживается недостатком ресурсов, отсутствием четких приоритетов и измеримых целевых показателей соблюдения.

### 2.3 Обязанности

Экологические КНО стран ВЕКЦА отмечают, что их обязанности стали более четкими и определены законодательно, что является требованием «Руководящих принципов». Соответствующие положения включены в рамочные законы об охране окружающей среды или в другие рамочные законы или специальные законы. В последнее время, такие рамочные законы, которые регулируют функционирование систем обеспечения соблюдения требований, были разработаны в Армении (2004 г.) и в Грузии (2005 г.), а в Казахстане в Экологический кодекс была включена отдельная глава (2006 г.). Обязанности структурных подразделений КНО часто уточняются в подзаконных актах (чаще всего в положениях, выпускаемых на уровне приказов соответствующих министерств).



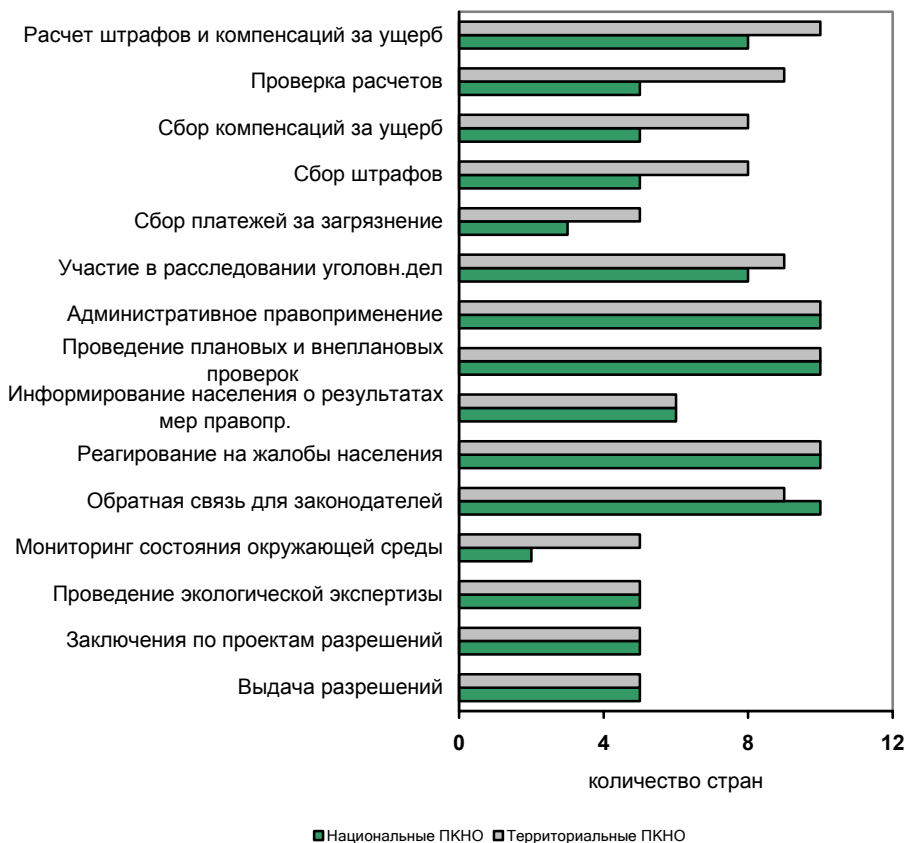
Более того, во многих странах ВЕКЦА существуют рамочные законы<sup>5</sup>, в которых вопросы инспекционной деятельности рассматриваются в точки зрения охраны прав предпринимателей, улучшения координации и распределения функций между различными инспекциями. Первыми такие законы приняли Кыргызстан (в январе и в юле 2001 г. соответственно). В последнее время их примеру последовали еще несколько стран, включая Узбекистан (октябрь 2005 г.), Казахстан (январь 2006 г.), Таджикистан (июль 2006 г.) и Украину (апрель 2007 г.).

Обязанности КНО (рисунок 8) всегда включают инспекционную деятельность и административное правоприменение, а также (примерно для половины стран) работу с разрешениями. Содействие соблюдению требований редко относится к обязанностям инспекций стран региона. Как уже отмечено в предыдущей главе, инспекции могут обеспечивать обратную связь для разработчиков законодательных актов. Некоторые важные функции, такие как анализ экономических тенденций и законопроектов или возникающих новых проблем, а также стратегическое планирование в странах ВЕКЦА представлены слабо.

---

<sup>5</sup> Первое поколение этих законов было весьма недружественным в отношении экологических вопросов, включая такие позиции, как ограничение количества посещений предприятий до одного в год или даже в два года (как в России), вне зависимости от степени риска, который эти предприятия представляют для окружающей среды. Более поздние законы, например, в Таджикистане, предусматривают организацию планирования инспекций регулируемых объектов с учетом экологического риска. Большая часть законов, к сожалению, по-прежнему диктует обязательность предварительного уведомления предприятий об инспекции. В главе 3 эти проблемы рассматриваются более детально.

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



Источник: Данные, представленные КНО стран ВЕКЦА.

С учетом международной практики в некоторых странах были предприняты попытки отделить функции регулирования от любого рода хозяйственной деятельности. Наиболее показательными являются изменения, произошедшие в ходе административной реформы 2004 г. в России (вставка 7), где исполнительные органы были разделены на министерства (с функциями разработки политики и законодательства), «службы» (ответственные за выдачу разрешений, инспекционную деятельность и административное правоприменение) и агентства, ведущие хозяйственную деятельность.

### Вставка 7. Административная реформа 2004 г. в России и ее влияние на природоохранные органы

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

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

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

*Источник:* OECD, 2006.

Что касается распределения обязанностей, то здесь важно решить, предоставлять ли экологическим инспекциям полномочия в области работы с разрешениями. Институциональные взаимоотношения между функциями работы с разрешениями и инспекционной деятельностью играют важную роль, поскольку они могут повлиять на то, каким образом информация из про-

цесса установления требований регулирования для конкретных объектов будет поступать в процесс выполнения этих требований и наоборот. Существуют самые разнообразные мнения по этому поводу и, соответственно, самые разнообразные институциональные схемы: от жесткого разделения этих функций до делегирования их одному и тому же чиновнику.

Однако, чтобы избежать конфликта интересов, представляется целесообразным не объединять функции работы с разрешениями и инспекционной деятельности в одном подразделении КНО. Во вставке 8 представлена информация об институциональных взаимоотношениях между работой с разрешениями и инспекционной деятельностью в отдельных странах ВЕКЦА. Наблюдаются существенные отличия, но в большинстве случаев эти две функции разделены. Такое разделение функций достигается либо за счет использования различных подразделений министерства охраны окружающей среды или контрольно-надзорного органа, или же за счет распределения функций между различными сотрудниками. В некоторых случаях, например, в Кыргызстане и Узбекистане, обе функции могут выполняться одними и теми же сотрудниками.

**Вставка 8. Институциональные модели, используемые в странах ВЕКЦА для выполнения функций работы с разрешениями и инспекционной деятельности**

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

Такая модель в настоящее время продвигается в Украине. Ранее на субнациональном уровне обе функции выполнялись территориальными подразделениями Министерства охраны окружающей среды. Несколько департаментов Министерства выдавали разрешения. Государственная экологическая инспекция в этом процессе не участвовала и имела право проверять определенные объекты и контролировать результативность территориальных подразделений Министерства.

В 2007 г. Министерство охраны окружающей среды решило окончательно отделить работу с разрешениями от инспекционной деятельности на субнациональном уровне. Хотя такая организационная реструктуризация может дать положительный эффект, позволив инспекторам сконцентрироваться на контроле соблюдения требований, она увеличивает риск недостаточного учета результатов инспекций в процессе работы с разрешениями. Реструктуризация может также привести к возникновению дополнительных затрат. Грузия также использует похожую модель; разрешения и лицензии выдаются одним из департаментов Министерства, в то время как инспекционная деятельность осуществляется более автономным подразделением – Инспекцией по охране окружающей среды.

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

Эта модель используется в Государственной экологической инспекции Молдовы. Инспекция традиционно выполняла обе функции, но за работу с разрешениями и за инспекционную деятельность отвечали различные подразделения или сотрудники. Благодаря своей более высокой экономической эффективности, эта модель относительно хорошо соответствовала потребностям страны. В то же время, непрозрачность процедур работы с разрешениями и инспекций делает эту систему уязвимой для ряда проблем – от скрытых недостатков разрешений до коррупции. Следовательно, Молдове потребуется сделать процессы работы с разрешениями и инспекционной деятельности более прозрачными, продолжая использовать модель, требующую незначительного финансирования. В то же время, необходимо избегать делегирования полномочий работы с разрешениями и инспекционной деятельности одному и тому же должностному лицу.

### Частичное институциональное разделение:

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

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

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

*Источник:* Данные, представленные КНО стран ВЕКЦА.

Институциональное разделение функций работы с разрешениями и инспекционной деятельности требует устойчивого информационного обмена, который в странах ВЕКЦА часто оказывается неадекватным. Некоторые страны осознали наличие этой проблемы и даже начали ее решать: в Грузии, например, создали базу данных разрешений и лицензий, чтобы помочь их разработчикам и инспекторам регулярно обмениваться информацией. Что касается обратной связи от процесса инспекционной деятельности к процессу работы с разрешениями, то в разных странах региона ВЕКЦА существует различная практика. В Азербайджане, например, требуется, чтобы инспекторы посещали предприятие в ходе рассмотрения вопроса о разрешении и готовили отчет о

проверке, который принимается во внимание при принятии решения о выдаче разрешения. Если требования разрешений не выполняются или же если выявляются другие экологические нарушения, то действие разрешения могут приостановить или вовсе его отозвать. И, наоборот: в Украине результаты инспекций при рассмотрении разрешений учитываются редко.

Вызывает озабоченность входящая в обязанности некоторых инспекций стран ВЕКЦА (например, в Кыргызстане, Молдове и России) деятельность по обеспечению собираемости платежей за загрязнение окружающей среды и штрафов за экологические правонарушения. Это может привести к смещению акцентов и переносу приоритетов деятельности инспекции на решение фискальных задач. В совокупности с существующими положениями о возможности перераспределять часть поступающих средств на приобретение оборудования или на повышение оплаты труда экологических инспекторов такая ситуация создает превратные стимулы для инспекторов которые сосредоточивают работу на обеспечении сбора платежей и штрафов вместо привлечения первоочередного внимания к улучшению экологической результативности регулируемого сообщества. Делегирование обеспечения собираемости платежей и штрафов фискальным органам может помочь откорректировать неверные акценты и улучшить эффективность экологических инспекций.

## 2.4 Структурная организация

Горизонтальная организация экологических инспекций стран ВЕКЦА характеризуется широким спектром решений – от модели, основанной на привязке к тому или иному компоненту окружающей среды, до модели, построенной по принципу функционального распределения обязанностей. Последний вариант реализован в новых инспекциях, созданных в Грузии и Казахстане. В ряде стран горизонтальные структуры построены с учетом комбинации критериев; так, в Армении, Молдове, Украине, Кыргызстане и Таджикистане сохраняется модель, привязанная к компонентам окружающей среды. В то время как в достижении экологических целей могут быть эффективными различные структуры, цели оптимизации использования ресурсов и сокращения административной нагрузки на промышленность диктуют целесообразность построения экологических инспекций по функциональному

принципу. Принятие функциональной модели, однако, требует детального анализа функций, а возможно и их оптимизации, а затем – формирования кластеров, то есть ограниченного числа функциональных групп.

Следующим фундаментальным институциональным вопросом является степень централизации. С одной стороны, участие КНО национального уровня в обеспечении соблюдения требований на субнациональном уровне позволяет гарантировать то, что минимальные экологические стандарты и требования выполняются, а система экологического контроля функционирует последовательно и непредвзято по всей стране. С другой стороны, важную роль играет вовлечение субнациональных органов власти, поскольку они ближе к реальным экологическим проблемам, могут эффективно выявлять и разрешать их. Широкое географическое распределение регулируемых объектов дает еще один весомый аргумент в пользу децентрализации. Наконец, децентрализация создает преимущества более активного общественного участия в обеспечении результативности, включая такой инструмент как местные выборы. Таким образом, решения по обеспечению соблюдения требований должны быть делегированы и приняты на том уровне, где может осуществляться эффективное управление в этой области.

Исключая Россию, где местные администрации (вплоть до муниципального уровня) недавно вновь получили право регулировать и инспектировать определенные сегменты регулируемого сообщества, экологические контрольно-надзорные органы стран ВЕКЦА подчиняются центральным правительствам, хотя их вертикальная организация может различаться. Территориальные подразделения могут быть подотчетны как непосредственно Министерству охраны окружающей среды (например, в Казахстане, Кыргызстане и Украине) или КНО национального уровня (в Армении, Грузии в Молдове). Во многих случаях (в Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстане, Кыргызстане и Украине) они имеют юридический статус, который предполагает большую автономию. В Молдове юридическая автономность субнациональных подразделений Государственной экологической инспекции была ликвидирована из соображений повышения эффективности (исключение составляют три круп-

нейших города и одна территориальная автономная единица), то есть, система обеспечения соблюдения природоохранных требований приобрела жесткую централизацию. Это изменение произошло в самое недавнее время, и анализ эффективности принятых решений, особенно в части сокращения издержек, еще предстоит предпринять в будущем.

Вертикальная организация, допускающая двойное подчинение – как центральному правительству, так и местным органам власти – существует в двух странах. В Таджикистане экологические инспекции местного уровня подотчетны как природоохранной администрации, так и местным администрациям. В Украине кандидатуры на должность главного инспектора должны утверждаться местной администрацией, что фактически приводит к своеобразному двойному подчинению и создает неопределенность подотчетности и распределения ответственности. Такие схемы нуждаются в тщательном пересмотре.

Учитывая различия в социальной, культурной, политической и экономической ситуациях, было бы крайне сложно определить стандартную вертикальную структуру экологических инспекций и оптимальный уровень делегирования функций субнациональным подразделениям. Это скорее будет отвечать национальным административным традициям и фискальной политике. Для того, чтобы создать действенную вертикальную организацию, следует придерживаться ряда принципов, включая четкое распределение юрисдикций, стандартизацию инструментов (методов) проведения проверок, ясную политику в области правоприменения, развитие потенциала и контроль качества, формирование механизмов координации деятельности, а также финансовую поддержку субнациональных подразделений. Инспекции стран ВЕКЦА сообщают, что большинство этих принципов принимается во внимание при формировании вертикальной структуры КНО, хотя и в различной степени. Во всех странах субнациональные подразделения получают методологическую поддержку; в более чем половине стран устанавливаются национальные приоритеты и организуется подготовка персонала; но лишь некоторые страны сообщают о возможности предоставления субнациональным подразделениям КНО финансовой поддержки.



Вертикальное распределение обязанностей имеет особую значимость. В целом, страны (включая Армению, Грузию, Казахстан и Узбекистан) сообщают о более четком разделении юрисдикций между национальным и субнациональным уровнем КНО по сравнению с тем, что имело место в 2003 г. Во многих случаях существуют перечни предприятий, подконтрольных центральным инспекциям, как это обстоит в Казахстане и Украине. Такие перечни обычно формируются на основе комбинации критериев, таких как размеры предприятия, сложность реализованных видов деятельности, сектора экономики, географический масштаб воздействия. Такие критерии сформулированы в подзаконных актах. Так, в России критерии были уточнены Постановлением Правительства от 29 октября 2002 г. № 777 (пересмотрено в 2005 г.) «О перечне предприятий, подлежащих федеральному экологическому надзору» (вставка 9).

**Вставка 9. Критерии отнесения предприятий к объектам федерального экологического надзора в России**

В России к федеральной юрисдикции отнесены следующие объекты регулирования:

- Атомные электростанции, воинские части и предприятия, расположенные на землях, находящихся в федеральной собственности;
- Предприятия, которые оказывают негативное воздействие на объекты, внесенные в Список мирового культурного наследия и Список мирового природного наследия, а также предприятия, которые вносят свой вклад в трансграничное загрязнение окружающей среды;
- Предприятия, которые ежегодно хранят или размещают более 10 000 тонн отходов первого и второго классов опасности; сбрасывают в водоемы более 15 млн. м<sup>3</sup> сточных вод и выбрасывают в атмосферу более 500 т вредных веществ.

*Источник:* Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, 2005. См. также [www.gan.ru](http://www.gan.ru)

Слабый институциональный потенциал остается фактором, сдерживающим децентрализацию системы экологического контроля. Практика показывает, что перераспределение обязанностей должно осуществляться постепенно, так, чтобы обеспечить, чтобы КНО более низкого уровня приобрели достаточную квалификацию и накопили практический опыт, для чего часто требуется немало времени. В Армении, например, Государственная инспекция по охране окружающей среды (ГИООС) приняла решение расширить

мандат своих подразделений, которые функционируют во всех основных административных единицах (марзах) страны и добиться более сбалансированного распределения персонала. Однако местные подразделения ГИООС обладают недостаточным институциональным потенциалом и еще не готовы расширить сферу своих обязанностей. Поэтому центральная инспекция решила одновременно с расширением мандата своих территориальных подразделений усилить работы по укреплению их потенциала, включая оказание методологической и иной поддержки.

В России функции контроля соблюдения требований были переданы местным администрациям субъектов федерации (вплоть до муниципального уровня) без делегирования власти, которая была бы пропорциональна возложенным обязанностям. Так, инспекторы местного уровня не имели права налагать административные штрафы; предполагалось, что они просто будут информировать инспекторов федерального уровня о выявленных нарушениях. Кроме того, делегирование обязанностей было произведено вопреки низкому институциональному потенциалу и давлению местных администраций на органы регулирования. В целом, проблема экологического федерализма в России стоит очень остро и требует тщательного анализа. После периода трехлетнего «моратория» на реструктуризацию, начало которому было положено в 2004 г., наступило время приступить к такому анализу.

В относительно небольших странах часто присутствует совместная юрисдикция, и инспекторы национального уровня участвуют в совместной проверке предприятий. В то время, как это можно считать хорошим способом поддержки субнациональных подразделений, необходимо обеспечить четкую внутреннюю координацию. Например, регулируемое сообщество Кыргызстана высказывало недовольство случаями, когда инспекторы центрального и субнационального уровней проверяли одни и те же предприятия отдельно (независимо друг от друга), заявляя, что те находятся под двойной юрисдикцией. Такая практика идет вразрез с целями сокращения административной нагрузки на промышленность и эффективного использования финансовых ресурсов государства.

Для вертикальной организации первоочередную значимость имеют информационный обмен, координация усилий и механизмы контроля качества. Внутренняя координация начала улучшаться одновременно с совершенствованием планирования (например, в Грузии) или с возрастанием доступности ресурсов для проведения регулярных общенациональных совещаний руководителей субнациональных единиц (в Армении, Казахстане и Молдове).

Все КНО национального уровня получают отчетность подразделений субнационального уровня и проводят оценку их деятельности. Для этого, например, Комитет Казахстана по экологическому контролю, ввел схемы оценки деятельности субнациональных подразделений. К сожалению, процедуры управления, ориентированные на результативность, часто уделяют повышенное внимание санкциям по отношению к отстающим, вместо того, чтобы укреплять их потенциал, чтобы добиться равномерного использования методов и инструментов контроля по всей территории страны.

В тоже время, механизмы укрепления потенциала в странах ВЕКЦА улучшились. Армения, Грузия, Казахстан и Молдова сообщают о том, что субнациональные подразделения получают теперь методологическую поддержку на более регулярной основе, как в ответ на запросы, так и посредством проведения в регионах обучающих семинаров силами специалистов национального уровня.

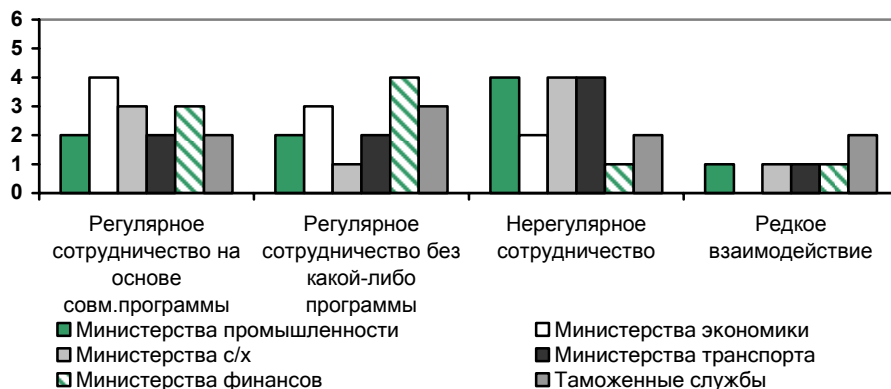
## 2.5 Сотрудничество с другими органами

В каждой стране ВЕКЦА в процесс обеспечения соблюдения природоохранных требований вовлечен широкий круг различных государственных органов. В настоящее время экологические КНО работают с растущим числом правительственных ведомств, включая подразделения различных министерств.

Большинство стран ВЕКЦА отмечают улучшение сотрудничества с другими правительственными министерствами и указывают на различные формы взаимодействия, например, соглашения о сотрудничестве или совместные рабочие программы (рисунок 9). Во многих случаях совместные действия предпринимаются на более или менее регулярной основе без

подписания соглашений или разработки совместных программ. В ряде случаев, например, в Казахстане и Украине, Министерства охраны окружающей среды (а не инспекции напрямую) подписывают соглашения с другими правительственными ведомствами. В Казахстане такие соглашения подписаны с 11 ведомствами и включают разделы, позволяющие инспекторам организовывать, когда возникает необходимость, совместные проверки предприятий. В Узбекистане Государственный комитет по охране окружающей среды достиг договоренности о регулярном взаимодействии с Государственным комитетом по стандартизации, Министерством внутренних дел и Государственной прокуратурой. Такое сотрудничество часто предусматривается в законодательстве с целью снижения административной нагрузки на промышленность за счет совместных инспекционных проверок. Такие законы, например, существуют в Армении, Казахстане и России, но представители промышленности заявляют, что их реализация по-прежнему осуществляется медленными темпами.

**Рисунок 9. Механизмы и регулярность сотрудничества между КНО и другими правительственными органами стран ВЕКЦА (2006 г.)**



*Источник.* Данные представлены КНО стран ВЕКЦА. Отсутствуют данные для России, Узбекистана и Туркменистана.

По сравнению с 2003 г. улучшилось также сотрудничество за рамками традиционного взаимодействия с министерствами здравоохранения и статистическими управлениями (рисунок 9

выше и вставка 10). Страны указывают на улучшение взаимодействия с налоговыми органами там, где они привлекаются к сбору платежей за загрязнение). Кроме того, более регулярным стало сотрудничество с таможенными службами, особенно по вопросам, связанным с Конвенцией о международной торговле видами, находящимися под угрозой исчезновения (CITES), трансграничным перемещением отходов и выбросами в воздух вредных веществ, осуществляемыми транзитными транспортными средствами. В то же время, сотрудничество с отраслевыми министерствами, такими как министерства промышленности, сельского хозяйства и транспорта по-прежнему остается нерегулярным, что противоречит природоохранным приоритетам нескольких стран ВЕКЦА.

**Вставка 10. Сотрудничество между Государственной инспекцией по охране окружающей среды (ГИООП) и другими правительственными ведомствами Армении**

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

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

Во многих странах сохранялись напряженные взаимоотношения с органами прокуратуры. Инспекторы постоянно отмечают, что органы прокуратуры ограничивают их роль при проверке деятельности КНО и не оказывают должной поддержки при расследовании уголовных дел, которые направляются экологическими инспекциями в суды. Хотя страны ВЕКЦА действительно нуждаются в укреплении подотчетности и неподкупности, и органы прокуратуры могут сыграть в этом процессе важную роль, они могли бы также

рассмотреть вопрос об определенной переориентации своих усилий на подготовку дел об экологических правонарушениях. Этот вопрос может стать темой для дискуссий между министерствами охраны окружающей среды и министерствами юстиции стран ВЕКЦА.

С учетом необходимости владения специальными знаниями в сфере расследования экологических преступлений, во многих странах ВЕКЦА в 1990-е годы были организованы природоохранные прокуратуры. В отдельных странах, например в Молдове, они были распущены по причине неудовлетворительного качества работы, в других странах (таких как Казахстан, Россия и Украина) природоохранные прокуратуры продолжают свою деятельность. Например, в России в настоящее время функционируют 35 межрайонных природоохранных прокуратур и одна межрегиональная Волжская прокуратура (которая включает в себя 15 отделений в городах, расположенных в бассейне реки Волги).

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

В то же время, судебное правоприменение остается неэффективным. Рассматривается лишь очень небольшая часть дел, переданных для судебного преследования, а количество обвинительных приговоров по этим делам и того ниже (см. следующий раздел). Предложенные инспекциями штрафы и другие финансовые санкции довольно часто пересматриваются в сторону сокращения до такого уровня, когда они уже перестают оказывать сдерживающее влияние на нарушителей.

В целом, отсутствует обратная связь от судов – это касается результатов судебного преследования (как в Армении, Кыргызстане и Украине) или (что встречается более часто) сведений о качестве доказательств, собранных экологическими инспекторами. Еще одной причиной трений между КНО и судебными органами (или органами прокуратуры)

является необходимость получения ордера для проверки предприятий.

Причины проблем взаимодействия КНО и судебных органов можно связать с тремя сферами потенциала судебной системы:

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

Экологические КНО не могут решить проблему перегрузки судов своими средствами. В то же время, они могут повысить эффективность мер профилактики нарушений и административного правоприменения, сократив, таким образом, количество направляемых в суды дел (направляя в суды лишь дела о наиболее серьезных нарушениях). По мере достижения более высокого уровня прозрачности и подотчетности принятия решений КНО последние могут получить также более расширенный мандат в части решения проблем несоответствия требованиям посредством административного правоприменения.

Некоторые судебные неудачи могут быть связаны с неадекватной подготовкой дел экологическими инспекциями. Сами инспекции обычно заявляют, что они нуждаются в большем количестве юристов в числе своих сотрудников, чтобы собирать более убедительные доказательства и готовить дела к рассмотрению. Например, с 2006 г. в Грузии возросло число юристов, работающих в Природоохранной инспекции, а благодаря относительно конкурентоспособной заработной плате, инспекция смогла принять на работу знающих юристов, имеющих практический опыт. Это привело к увеличению числа судебных дел, выигранных инспекцией. В то же время, как

свидетельствует полученная информация, в тех странах ВЕКЦА, где имеются проблемы с судебной системой, даже в случае предоставления инспекциями безупречно подготовленных дел, все равно нельзя исключить вероятности неадекватных судебных решений.

Наконец, взаимоотношения КНО с местными администрациями становятся более конструктивными, и вопросы дублирования функций проясняются. Улучшение этих отношений было достигнуто как посредством руководства и в результате инициатив национального уровня (как в Молдове), так и, достаточно часто, благодаря личным инициативам руководителей КНО местного уровня. Местные администрации также становятся более осведомленными в вопросах охраны окружающей среды и открытыми к диалогу, как, например, на Кавказе, где в ряде городов, в условиях лидирующей позиции администраций и при активном участии природоохранных органов, были разработаны местные Планы действий по охране окружающей среды. Улучшилось также и взаимодействие на оперативном уровне: так, в Молдове главы инспекций субнационального уровня приглашаются к участию в координационных совещаниях, организуемых местными администрациями.

С учетом часто встречающихся случаев давления местных администраций на органы регулирования с целью обеспечить экономическое развитие любой ценой (или поддержать определенные компании), в странах ВЕКЦА может оказаться эффективным оставить функции регулирования и правоприменения под жестким контролем центрального правительства. Естественно, в случае России, такая модель должна адаптироваться к федеральной организации страны, где существует необходимость делегирования функций в области регулирования и административного правоприменения местным администрациям. В то же время, необходим более эффективный федеральный (в том числе, общественный) надзор за деятельностью в области экологического регулирования и контроля, осуществляющихся на субнациональном уровне.



## 2.6 Принятие решений и управление результативностью

Чтобы обеспечить доверие к экологическим инспекциям и не исказить равных условий для бизнеса из-за различий в мерах контроля и правоприменения, природоохранным КНО следует обеспечить стандартизацию своих рабочих методов. Это должно включать разработку политики принятия решений, подзаконных актов, методологий, инструментов инспекционной деятельности, таких как контрольные перечни вопросов, а также стандартных требований к отчетности. В дополнение к внутреннему контролю, серьезную роль должны играть такие механизмы внешнего надзора, как надзор со стороны органов прокуратуры и НПО. Это поможет избежать злоупотреблений полномочиями в области правоприменения. Эти механизмы необходимо также подкрепить эффективными процедурами отчетности, которые не только обеспечивают выполнение руководящих указаний, но также позволяют выявлять возникающие проблемы и позволяют экологической инспекции добиваться изменений, например, в будущем законодательстве.

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

Проблема политики реагирования на нарушения по большей части остается неразрешенной. Авторам настоящего обзора известен только один случай – краткий документ, разработанный в Украине в 1999 году (вставка 11). Этот

документ указывает, какие последующие действия инспекторам следует предпринимать по результатам инспекционной проверки объекта. Беседы со специалистами-практиками этой страны дают основания полагать, что эта политика остается чисто теоретическим документом.

#### **Вставка 11. Политика Государственной экологической инспекции по последующим мерам правоприменения**

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

##### **Не обнаружено нарушений нормативов/условий разрешений:**

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

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

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

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

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

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

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

#### Анализ осуществимости конкретных нормативов/условий разрешения

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

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

В каждой стране ВЕКЦА производится регулярный сбор более 30 основных показателей контрольно-надзорной деятельности; этот сбор выполняется на относительно структурированной основе. В качестве ключевых показателей можно упомянуть количество инспекционных проверок, количество нарушений, количество наложенных штрафов и взысканные суммы штрафов, число возбужденных уголовных дел. Степень охвата собираемых данных довольно велика: они полностью охватывают природоохранное законодательство с разбивкой по программным направлениям для конкретных компонентов окружающей среды, по секторам промышленности и по географическим территориям. Для анализа нарушений часто используются конкретные статьи административных/уголовных кодексов. Регулярное внутреннее и внешнее предоставление отчетности обеспечивает определенный уровень прозрачности и подотчетности.

В то же время, показатели едва ли используются для принятия стратегических и оперативных решений. Экологические КНО оценивают интенсивность инспекционной деятельности и степень применения инструментов правоприменения, не демонстрируя связи между этой

деятельностью и ожидаемыми изменениями в поведении (степени соблюдения требований) регулируемого сообщества, а также изменениями в состоянии окружающей среды. К основным проблемам относятся следующие:

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

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

Отчетность о деятельности инспекции отличается относительно широким охватом и готовится регулярно (вставка 12). Отдельные специалисты и подразделения составляют внутренние отчеты (за неделю или за месяц), а экологические инспекции готовят квартальные, полугодовые и годовые отчеты. Но вот качество этих отчетов весьма низкое, поскольку основное внимание в них уделяется «подсчету очков»: представляются результаты и дается описательная информация с минимальным анализом. Кроме того, внутренняя отчетность для служебного пользования обычно слабо стандартизирована и автоматизирована, а в большинстве стран ВЕКЦА ее требуется предоставлять слишком часто. В Украине недавно разработано специализированное программное обеспечение, чтобы облегчить подготовку отчетности. В целом, вопросы отчетности о контрольно-надзорной деятельности нуждаются в дополнительной проработке, включая вопрос об оптимальной частоте отчетности в свете лучшего использования рабочего времени инспекторов.

#### Вставка 12. Процедуры отчетности в Армении и России

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

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

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

В системе управления и оценки результатов особое внимание уделяется также созданию механизмов для обеспечения внутренней подотчетности. Помимо регулярной отчетности эти механизмы надзора включают ежемесячные и ежегодные заседания субнациональных экологических инспекций (как в Армении, Молдове, Казахстане и России) и выезды сотрудников национального уровня в регионы (в Грузии, например, было создано специальное подразделение для осуществления такого надзора). Кроме того, для выявления недостатков и злоупотреблений используется внутренний аудит.

Кроме того, существующая отчетность не адаптирована к потребностям других заинтересованных сторон. Например, используется большое количество сложной для понимания терминологии, в отчетах слишком много данных, что приводит к своеобразной «инфляции» информации, что понижает способность к ее восприятию. Во многих случаях отчеты представляют собой чисто описательный материал; лишь в единичных случаях они выявляют и интерпретируют многолетние изменения в качестве и результатах контрольно-надзорной деятельности.

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

В некоторых случаях недостаточная прозрачность приводит к коррупции, т.е. к злоупотреблениям государственных служащих властью и служебным положением

для личной выгоды. Хотя о коррупции говорят очень часто, надежных данных о масштабах и экономическом ущербе этого явления, полученных в результате исследований, нет. В то же время, частные сообщения свидетельствуют о том, что было бы полезно осветить этот вопрос, хотя бы в общих чертах.

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

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

Уровень коррупции	Уязвимые области
Уровень политических лидеров	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Относится главным образом к государственным чиновникам высокого уровня, включает масштабные незаконные сделки или умышленные изъяны в политических или регулирующих документах.</li> </ul>
Среднее звено управления	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка политики и подзаконных актов в области охраны окружающей среды и природных ресурсов;</li> <li>• Распределение и предоставление экологически/природных ресурсов и территорий для конкретных видов использования (включая процессы государственных закупок);</li> <li>• Выдача разрешений и сертификатов для различных видов использования территорий и природных ресурсов, для эксплуатации промышленных объектов, включая разрешения на выбросы, сбросы и размещение отходов;</li> <li>• Экологическая оценка (включая ОВОС).</li> </ul>
Сотрудники природоохранных органов	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Инспекционные проверки природоохранных и других ведомств для оценки соблюдения установленных экологических стандартов, и</li> <li>• Меры правоприменения для борьбы с экологическими правонарушениями.</li> </ul>

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

Хотя высокий уровень коррупции характерен для многих стран ВЕКЦА, большинство данных по коррупции в природоохранной сфере доступны на примере России (вставка 13), где, как представляется, данное явление освещается более прозрачно и информация о нем более доступна, чем в других странах региона. Эти примеры указывают на отсутствие адекватных стимулов у персонала природоохранных КНО.



### Вставка 13. Проявления коррупции в природоохранной сфере и ответные меры в России

Как заявил Первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Александр Букман, в России суммы взяток сопоставимы с федеральным бюджетом, а формы коррупции варьируют в широких пределах. Распространены случаи, когда государственные чиновники (или чиновники органов местного самоуправления) совмещают государственную службу с организацией бизнес структур или работой в таковых. В Кемеровской области, например, около 40 сотрудников Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору работали также в поднадзорных им организациях. Органы прокуратуры сообщают, что коррупция особенно широко распространена среди инспекторов, отвечающих за охрану биоразнообразия. Эти инспекторы часто сами замешаны в нелегальных рубках леса, браконьерстве и контрабанде.

Кроме того, аудиты показали себя в качестве эффективного инструмента выявления проблем управления финансами. Так, в 2003 г. федеральные аудиторы провели 255 ревизий Министерства природных ресурсов Российской Федерации и его территориальных подразделений. В результате этих аудиторских проверок удалось возместить 4 млн. рублей из общей суммы нецелевых расходов в 7,2 млн. рублей. Помимо привлечения к материальной и дисциплинарной ответственности, применялись и меры уголовного преследования (например, шесть случаев уголовного преследования в 2003 г.). Информация о злоупотреблениях раскрывалась для широкой общественности на веб-сайте министерства, а также посредством других источников.

*Source:* Министерство природных ресурсов ([www.mnr.gov.ru](http://www.mnr.gov.ru)) и Генеральная прокуратура Российской Федерации ([www.genproc.gov.ru](http://www.genproc.gov.ru)).

Опросы, проведенные Международной финансовой корпорацией (англ. International Finance Corporation, IFC) в нескольких странах ВЕКЦА, указывают на остроту проблемы коррупции в контрольно-надзорных органах вообще. Например, в 2006 г., более 50% малых и средних предприятий, функционирующих в Таджикистане, признали факты неофициальных выплат инспекторам (таблица 4). Кроме того, многие предприятия были обеспокоены неоправданно высоким административным давлением из-за большого количества мало скоординированных проверок. В некоторых странах последняя проблема была решена.

В целях борьбы с коррупцией правила поведения государственных служащих отражены в соответствующем законодательстве. Во многих случаях они подкреплены уголовными санкциями. Более того, несколько стран (например, Армения, Молдова, Казахстан и Россия) приняли кодексы чести государственных служащих. Природоохранная инспекция Грузии разработала Кодекс профессиональной этики экологического инспектора, который содержит, кроме общих

указаний, четкие правила поведения во время выездных проверок.

**Таблица 4 Инспекторские проверки в регионе ВЕКЦА**

Страна	Среднее число проверок по предприятию в год	Общее кол-во дней, потраченных на проведение проверок в год, на проверяемую фирму	Доля проверяемых фирм, открыто подтверждающих неофициальные платежи
Беларусь	15	24	7%
Грузия	1	8	4%
Таджикистан	13	7	54%
Украина	9	13	21%
Узбекистан	1	3	22%

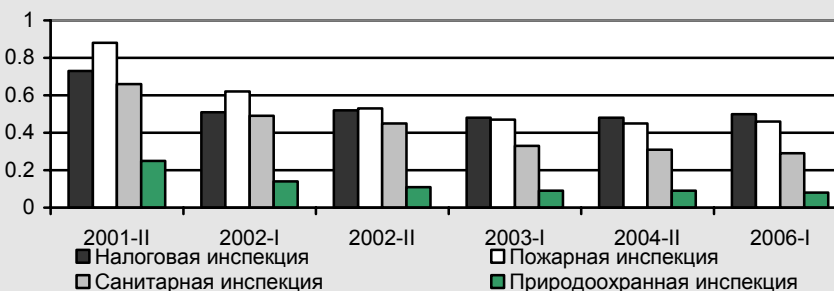
*Источник.* Опросы малых и средних предприятий, проведенные IFC.

В некоторых странах ВЕКЦА были приняты так называемые «пакеты дебюрократизации правительства» для решения проблем, связанных с высокой административной нагрузкой и коррупцией в регионе. Они упростили процедуры проверок и установили их частоту (ежегодно или раз в два года), а также ввели требование, чтобы органы регулирования информировали регулируемое сообщество об изменениях в нормативно-правовой базе, создавая, таким образом, условия для более активного содействия соблюдению установленных требований. Помимо жестких критериев и процедур проверок, недавно принятые законы предусматривают процедуры обжалования и компенсации за нанесенный ущерб в случае нарушений со стороны государственных органов. Хотя цели таких законов заслуживают всяческой похвалы, их реализация не всегда приводит к устойчивым результатам (вставка 14).

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

Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) в сотрудничестве с Всемирным банком проводит мониторинг уровня регулятивной нагрузки на малые предприятия со стороны правительственных ведомств. Цель этой работы состоит в выявлении прогресса в процессе дерегулирования, который начало проводить федеральное правительство России. Пакет реформ включает упрощение процедур лицензирования, сертификации и регистрации, а также снижение частоты инспекционных проверок. Новый закон об инспекции был введен в августе 2001 г. После этого количество инспекционных проверок всех правительственных органов на объектах значительно сократилось. Для большинства ведомств частота инспекций соответствует требованиям законодательства (не более одной проверки в два года).

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



В 2002-2004 гг. сократилось количество времени, которое менеджеры малых предприятий затрачивали в связи с проверками, а также соответствующие расходы. В ходе первого раунда обзоров ЦЭФИР, респонденты утверждали, что менеджеры их предприятий затрачивали в среднем 11,4% своего времени на разного рода проверки. В ходе второго раунда этот показатель сократился до 9,2%, а в ходе третьего раунда - до 8,2%. В то же время, результаты второго и третьего раундов указывают, что в 2002 и 2003 г. продолжались серьезные злоупотребления со стороны контролирующих ведомств. Например, половина незапланированных проверок проводилась без ордеров, и доля таких случаев оставалась практически неизменной. Точно так же не произошло существенных изменений и в количестве взяток. Респонденты по большей части не видят изменений в прозрачности процедур инспекционных проверок и в предсказуемости политики правоприменения. В ходе пятого раунда было установлено доля фирм, которые вынуждены были давать взятки, значительно возросла. Шестой раунд (2006 г.) показывает, что общая тенденция к дерегулированию продолжилась. Однако имеется несколько неутешительных выводов: в частности, увеличение доли субъективного восприятия проблем, связанных с коррупцией и пристрастным обращением с СМП.

Источник: Центр экономических и финансовых исследований, [www.cefir.ru](http://www.cefir.ru)

И наконец, на состояние окружающей среды может влиять коррупция в других областях, например, в сельском хозяйстве, приватизации, государственных закупках, в таможенных органах, в судебной системе и т.д. Так, коррупционные процедуры приватизации могут позволить новым владельцам использовать приватизированную землю или предприятия экологически опасным образом; или же подзаконные акты и процедуры таможенных органов могут открывать возможности для незаконной торговли представителями дикой природы. Эти аспекты коррупции в природоохранной сфере еще менее изучены по сравнению с коррупционной деятельностью в природоохранных КНО.

В целом, коррупция будет оставаться проблемой, если в странах сохранится общий неблагоприятный контекст и если у государственных чиновников не будет адекватных стимулов сохранять неподкупность. Проведенные Всемирным банком исследования показывают, что эффективность борьбы с коррупцией в различных странах ВЕКЦА варьирует в широких пределах и нуждается в совершенствовании. Несмотря на повышение заработной платы в КНО и на более жесткий отбор государственных служащих, одних лишь этих мер для борьбы с коррупцией недостаточно. В будущем важно будет поставить цель повышения предсказуемости применения и контроля соблюдения законодательства, прозрачности инспекционных проверок и правоприменения достигнутых на международном уровне показателей.

## 2.7 Кадровые ресурсы, инфраструктура и финансирование

Для эффективного и результативного выполнения возложенных на них функций экологическим инспекциям необходимы адекватные ресурсы (человеческие, материальные и финансовые). Численность и особенно качество человеческих ресурсов (специалистов) играют решающую роль. Однако, даже эксперты наиболее высокого класса не могут выполнять свои обязанности без соответствующего финансирования и технической поддержки (включая средства коммуникации и измерительное оборудование, лаборатории и транспортные средства). Доступность

этих ресурсов, по крайней мере, в той степени, которая обеспечивает минимальный уровень правоприменения, изменяется в широких пределах в зависимости от политической воли применения экологического законодательства на практике, а также от уровня экономического развития отдельных стран.

С учетом разнообразия территориальных характеристик, населения, экономической структуры стран численность природоохранных КНО в странах ВЕКЦА варьирует в широких пределах (таблица 5). Большая часть сотрудников занята на субнациональном уровне. В основном, их число зависит, естественно, от объема выполняемой работы. Было бы сложно определить оптимальную численность КНО для региона ВЕКЦА, так как основной критерий – размер регулируемого сообщества – количественно очень слабо описан.

**Таблица 5. Численность персонала КНО на национальном и субнациональном уровнях (2006 г.)**

Страна	Национальный уровень		Субнациональный уровень	
	2003	2006	2003	2006
Армения	70	83 ↗	122	112 ↘
Азербайджан	81	81	408	152 ↘
Беларусь	Н.д.	↗	Н.д.	↗
Грузия	12	58 ↗	153	242 ↗
Казахстан	20	31 ↗	408	505 ↗
Кыргызстан	11	16 ↗	174	231 ↗
Молдова	93	66 ↘	380	329 ↘
Таджикистан	118	Н.д.	234	Н.д.
Туркменистан	25	Без изм.	602	Без изм.
Россия	Н.д.	↘	N/A	(*)
Украина	93	78 ↘	2756	2622 ↘
Узбекистан	36	Н.д.	1109	Н.д.

*Источник.* Природоохранные КНО стран ВЕКЦА.

Результаты приблизительных оценок, выполненных Секретариатом СРГ ПДООС в сотрудничестве с несколькими природоохранными инспекциями, свидетельствует о том, что часто численность инспекторов может быть и достаточной для контроля соблюдения требований, но в том случае, если будут применяться подходы, основанные на учете рисков. Степень выполнения и качество работы по другим направлениям деятельности будет по-прежнему страдать или будет просто игнорироваться, если численность персонала не будет приведена в соответствие с масштабом решаемых проблем. Так как ожидать значительного увеличения численности штата не было бы реалистичным, КНО стран региона ВЕКЦА необходимо изменить свои стратегии и организовать подготовку кадров таким образом, чтобы оптимизировать использование человеческих ресурсов.

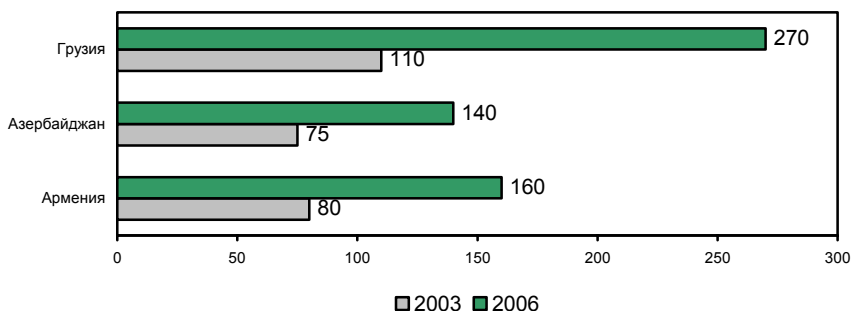
С 2003 г. в нескольких странах ВЕКЦА произошли серьезные изменения в численности персонала: в Грузии и Киргизии размер КНО увеличился в два раза; в Азербайджане, напротив, численность инспекторов на субнациональном уровне сократилась с 408 до 152 человек. До 2003 г. значительное сокращение штатов произошло в России. Колебания численности персонала часто связаны с реструктурированием экологических министерств. Они зависят также от повестки дня ряда правительств, которая связана с сокращением бюрократического аппарата. В целом, общая численность персонала может представляться сопоставимой с показателями стран ОЭСР или ЦВЕ. В то же время, необходимо учитывать, что у природоохранных КНО в странах ВЕКЦА имеется более широкая сфера ответственности, которая может включать лесное хозяйство, охоту, охрану природы.

В тех случаях, когда была представлена соответствующая информация, все КНО отмечают, что их инспекторы обладают статусом государственных служащих. Это означает, что профессиональная подготовка и поведение инспекторов должны отвечать стандартам государственной службы. В то же время, благодаря статусу госслужащих, сотрудники КНО получают более значительную социальную поддержку (хотя и в меньшей степени, чем в правоохранительных органах). В Армении руководители инспекции полагают, что статус госслужащего связан с рядом неудобств, что снижает действенность

работы: например, фиксированные рабочие часы исключают возможность выявить и сдержать рост нарушений или даже преступлений в сфере использования природных ресурсов.

Сравнивать уровни заработной платы в различных странах сложно. На рисунке 10 представлены основные данные по уровню оплаты труда в странах относительно однородного субрегиона. Эти данные представлены не для того, чтобы сравнить показатели стран Кавказа, а лишь для того, чтобы дать общее представление об уровне оплаты труда и о его изменении после 2003 г. В нескольких странах (например, Армении, Грузии, Казахстане) зарплаты достигли уровня неминусово ведущего к неправомерной деятельности. Однако уровень зарплат все еще не достаточен ни для привлечения и сохранения высокопрофессионального персонала, ни для предупреждения и искоренения коррупции.

**Рисунок 10. Среднемесячная заработная плата (в долларах США) сотрудников природоохранных КНО в странах Кавказа (2003 и 2006 г.)**



*Источник:* Природоохранные КНО стран ВЕКЦА.

Большая часть сотрудников КНО занята непосредственно в области инспектирования, и лишь небольшая часть персонала выполняет административные или вспомогательные функции. В таблице 6 представлена информация по профессиональному распределению сотрудников в некоторых странах. В то время как в целом это распределение можно считать сбалансированным, некоторые КНО сообщают о потребности в дополнительных специалистах в ряде областей и, прежде всего, – о потребности в юристах. Эта потребность

становится очевидной, если учесть описанные уже проблемы взаимодействия с судебными органами. Отмечаются также и другие пробелы, особенно в таких областях специализации, как экономика и связи с общественностью.

**Таблица 6. Межстрановое сопоставление профессионального распределения сотрудников контрольно-надзорных органов на примере стран Кавказа**

Категория сотрудников	Армения	Азербайджан	Грузия
Инспекторы (всех категорий)	79.0%	70.3%	83.6%
Управленцы (руководители)	11.0%	10.0%	1.3%
Юристы	2.0%	8.0%	4.0%
Сотрудники лабораторий	9.4%	5.0%	0.7%
Сотрудники отделов по связям с общественностью	2.6%	1.7%	0.3%
Сотрудники отделов информационных технологий	2%	0%	0.3%
Административный и вспомогательный персонал	2.6%	5.0%	9.6%

*Источник:* Информация предоставлена КНО стран ВЕКЦА.

Остается проблемой и привлечение квалифицированных специалистов, поскольку другие правительственные ведомства и особенно частный сектор предлагают более привлекательную оплату труда, а условия работы инспекторов могут отпугивать новых сотрудников. Это также создает все более серьезные проблемы с удержанием имеющихся сотрудников. Например, в Кыргызстане и Украине средний стаж работы инспектора составляет всего три года.

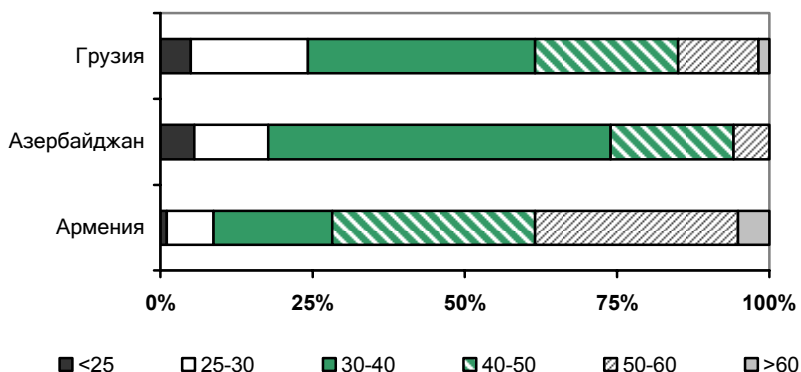
Большинство экологических инспекций ориентируются на привлечение молодых специалистов - выпускников университетов (обычно с определенной экологической подготовкой). В результате, возрастное распределение сотрудников некоторых инспекций становится более сбалансированным (рисунок 11). В других экологических инспекциях проблемы с привлечением новых сотрудников привели к увеличению среднего возраста, например, в Армении. Некоторые природоохранные КНО,



например, в Узбекистане, также прилагают усилия для привлечения специалистов с соответствующей отраслевой технической подготовкой или специалистов из промышленности. Это может оказаться полезным для природоохранных КНО, поскольку сотрудники будут иметь представление об отраслевых проблемах и о возможностях улучшения уровня соблюдения требований.

Подобно другим государственным служащим, сотрудники экологических инспекций обычно принимаются на работу при помощи стандартных и открытых конкурсных процедур. В Армении, например, это осуществляется централизованным образом через специальное государственное агентство. Несмотря на то, что у этого подхода есть положительные стороны, такая централизация приводит также и к нежелательным эффектам. Тот факт, что при отборе сотрудников используется стандартный письменный тест, исключает возможность оценить практические навыки и коммуникационные способности кандидатов, а также их отношение к работе. Кроме того, будущий наниматель не принимает участия в процедуре отбора, что иногда вызывает проблемы в формировании команды и в интеграции новых сотрудников в сложившийся коллектив.

Рисунок 11. Сравнительное распределение сотрудников природоохранных КНО по возрастным группам на примере стран Кавказа



Источник: Данные, представленные природоохранными КНО стран ВЕКЦА.

Вновь принятые на работу сотрудники нуждаются в специальной подготовке, необходимой для усиления навыков проведения проверок, обмена опытом и обеспечения последовательности в осуществлении процедур инспектирования предприятий по всей стране. С 2003 г. в этой области наблюдается прогресс. Официальные программы подготовки были разработаны в Армении, Азербайджане, Кыргызстане и России. В Армении, Азербайджане и Беларуси используются годовые планы подготовки персонала. Начиная с 2006 г., в Беларуси используются индивидуальные планы повышения квалификации. В Армении, Молдове и Украине инспекторы проходят обязательные ежегодные квалификационные собеседования. В Беларуси, Грузии и Молдове используются практические пособия для инспекторов.

Международная поддержка развития потенциала сотрудников инспекций сыграла значительную роль, особенно в свете выполнения Многосторонних соглашений в сфере охраны окружающей среды. Например, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) обеспечила подготовку специалистов (и не только тех, кто работает в министерствах охраны окружающей среды) в рамках сетей «Зеленая таможня» и «Озон». Несколько региональных и национальных семинаров были проведены в рамках деятельности СРГ ПДООС и ЕЭК ООН. Кроме того, двустороннее сотрудничество помогло повысить квалификацию инспекторов в специфичных сферах. Например, Казахстан и Норвегия сотрудничают в сфере регулирования и инспекции нефтегазовой промышленности.

К сожалению, большинство экологических инспекций не имеют достаточных ресурсов для обеспечения адекватной подготовки персонала. Хотя финансовые ограничения многих природоохранных КНО стран ВЕКЦА понятны, можно показать, что вложения в этой области экономически эффективны. Для этого требуется определенный анализ, чтобы определить, помогают ли вложения в подготовку повысить эффективность выполнения сотрудниками своих обязанностей, а также установить, как текучесть кадров влияет на эффективность этих затрат.

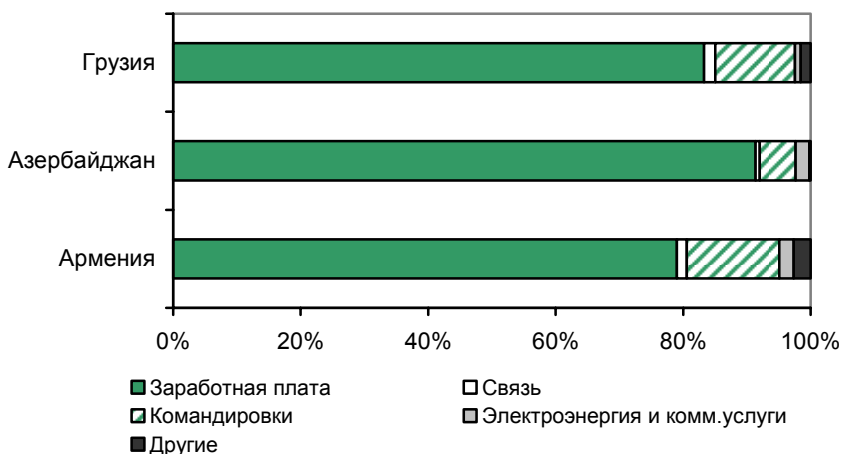
В качестве альтернативы, вместо использования сотрудников природоохранных КНО, выполнение отдельных задач

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

За исключением Молдовы, в целом, природоохранные КНО финансируются из государственного бюджета. В Молдове от 40 до 50% бюджета инспекции формируется за счет оплаты за выдачу разрешений и предоставление услуг (таких, как пробоотбор и лабораторный анализ проб для регулируемого сообщества). Подобные же услуги оказываются в Казахстане и России. В отсутствие полной прозрачности финансовой деятельности и процедур, предотвращающих конфликт интересов, такая практика может привести к коррупции. Другой негативный аспект в организации платных услуг - это право КНО напрямую распоряжаться полученными деньгами, что создает превратные стимулы для инспекторов, ведущие к навязыванию некоторых услуг.

Армения, Грузия и Казахстан сообщают о серьезном увеличении бюджетов инспекций. Обычно это является следствием общего увеличения бюджетов министерств охраны окружающей среды, но, с другой стороны, относительное возрастание финансирования инспекций в этих странах было более существенным, чем увеличение бюджетов других подразделений. В большинстве случаев бюджеты КНО расходуются главным образом на оплату труда и социальные выплаты (рисунок 12).

Рисунок 12. Распределение средств по бюджетным категориям: на примере природоохранных КНО стран Кавказа (2006 г.)



Источник: Природоохранные КНО стран ВЕКЦА.

В некоторых странах имеется финансирование для капитальных инвестиций. Например, в Беларуси, Казахстане и Украине производится восстановление лабораторной инфраструктуры. Иногда специальные внебюджетные фонды используются для приобретения оборудования (например, в Армении и Молдове). В целом, инфраструктура экологических инспекций начала улучшаться, даже в наиболее бедных странах.

Многие страны ВЕКЦА отмечают инвестиции в модернизацию информационных систем. Например, из семи стран, принявших участие в оценке, пять (за исключением Армении и Украины) указывают на использование локальных сетей. Страны сообщают о централизованном хранении информации о проверках, а также о наличии баз данных с информацией о регулируемом сообществе и результатах инспекций (кроме Киргизии и Молдовы). Специализированное программное обеспечение для обработки данных используется в Азербайджане, Беларуси, Таджикистане и Украине. В Грузии разрабатывается программное обеспечение для управления данными о природоохранных разрешениях и проверках. Эта работа стала возможной благодаря поддержке со стороны Норвегии. Однако проблемы со сбором данных о крупнейших

предприятиях-загрязнителях, выявленные в ряде стран-участниц проектов СРГ ПДООС, свидетельствуют о том, что существует вероятность того, что достижения в сфере управления информацией были описаны респондентами слишком оптимистично.

Бюджетное планирование по-прежнему основывается главным образом на исторических показателях за предыдущие периоды, а не на оценке потребностей, преимуществ и недостатков различных возможных сценариев организации деятельности. Эта практика, видимо, изменится в связи с принятием программно-целевого бюджетного планирования и среднесрочных схем расходов (например, в Азербайджане, Молдове, Казахстане, России и Украине). Хотя программно-целевое планирование (предполагающее перенесение сильного акцента на оценку результатов работы) является позитивным изменением, это может создать проблемы для природоохранных КНО, которые не обладают необходимой квалификацией и инструментами для установления целевых показателей и по-прежнему полагаются на системы индикаторов, учитывающих лишь затраченные ресурсы и выполненные работы.

### 3. СТРАТЕГИИ И ИНСТРУМЕНТЫ

В «Руководящих принципах» природоохранным КНО рекомендуется внедрять подходы, ориентированные на результат, в которых экологический контроль является не целью, а средством обеспечения соблюдения требований и улучшения состояния окружающей среды. Такая система предполагает необходимость разработки стратегий правоприменения, направленных на предотвращение нарушений и достижения соответствия нормативно-правовых требований на добровольной основе. Выбор конкретных инструментов контроля или их наборов должен зависеть от характеристик регулируемого сообщества, в частности от уровня законопослушания в прошлом. С субъектами контроля следует обращаться справедливо, последовательно, прозрачно и с соблюдением принципа соразмерности. КНО должны иметь доступ ко всему спектру предупредительных, административных, гражданских и уголовных средств реагирования на нарушения. Независимо от того, какие средства реагирования доступны, инструктивными указаниями должны определяться критерии их выбора. Должны быть также обеспечены юридические и институциональные условия для обжалования принятых решений.

#### 3.1 Методы планирования и приоритеты

Для организации инспекционной деятельности в странах ВЕКЦА характерны годовые планы работ общенационального и территориального уровней. Годовые планы обычно включают графики плановых посещений объектов. В Молдове, например, подобные графики содержат информацию об инспектируемом объекте, его идентификационный номер (как правило, фискальный код), дату (месяц) и продолжительность проверки, а также контактную информацию об инспектируемой компании. К сожалению, анализ того, насколько эффективны подобные планы и выполняются ли они полностью, проводится только от случая к случаю.

В некоторых странах ВЕКЦА в основе деятельности КНО лежат четко определенные приоритеты. Например, в Армении эти приоритеты (к числу которых в настоящее время относятся борьба с незаконной вырубкой лесов, обращение с отходами, сокращение загрязнения воздуха и сокращение чрезмерного водопользования) одобряются Министром охраны природы и ежегодно пересматриваются. Природоохранная государственная инспекция может выразить свою позицию в процессе пересмотра приоритетов. Исходя из одобренных приоритетов, Инспекция составляет годовой план работ, который включает мероприятия на центральном и региональном уровнях. Для определения предприятий, подлежащих проверке, используется несколько критериев. К их числу относятся, например, экологические риски, соблюдение требований в прошлые периоды, сезонные колебания объемов производства. Определяются также первоочередные секторы. Проверка объектов, представляющих эти секторы, носит комплексный характер с тщательной оценкой всех компонентов окружающей среды. В отношении крупных объектов проводятся совместные проверки с участием специалистов центрального и регионального уровней.

В Грузии и России достигнут заметный прогресс в стратегическом планировании. Инспекция по охране окружающей среды Грузии разработала стратегический план на 2007-2010 гг., который был утвержден Министром охраны окружающей среды и природных ресурсов. В этом документе сформулированы миссия, видение и ценности Инспекции (Вставка 15), а также шесть программных областей с конкретными целями и мероприятиями по их достижению. В плане также отмечено, каким образом будет осуществляться институциональное развитие инспекции.

**Врезка 15. Миссия, видение и ценности Инспекции по охране окружающей среды Грузии**

В 2007 году Инспекция охраны окружающей среды Грузии утвердила Стратегию обеспечения соблюдения природоохранных требований, в том числе рабочий план по ее реализации - цель которого обеспечить эффективное выполнение юридического мандата инспекции с учетом приоритетов, обозначенных правительством Грузии.

В Стратегии подчеркивается, что кроме осуществления деятельности, необходимой для обеспечения охраны окружающей среды и соблюдения регулируемым сообществом требований природоохранного законодательства, Инспекция будет стремиться к формированию равных условий конкуренции для

бизнеса, предотвращению экономического ущерба от загрязнения и деградации окружающей среды, а также усилению информированности, доверия и поддержки общества.

Это будет достигнуто посредством использования целого спектра подходов: (1) формирования стимулов для улучшения и поощрения соответствия требованиям; (2) обеспечения жесткого и своевременного реагирования на нарушения и (3) поддержки совершенствования экологического законодательства и применения конкретных требований к предприятиям с учетом обратной связи с практиками. Инспекция намерена использовать механизмы информирования регулируемого сообщества и создания условий, способствующих улучшению соответствия требованиям путем распространения информационных материалов, прогрессивных методов, взаимодействия с НПО, средствами массовой информации и т.п.

Стремясь к поддержке населения, главенству закона и достижению экологических результатов с наименьшими затратами, Инспекция придерживается таких моральных и организационных ценностей, как **честность, ответственность, профессионализм, беспристрастность и корректность**. Отношения с регулируемым сообществом будут строиться на принципах **справедливости, последовательности, прозрачности и соразмерности**. Сотрудники Инспекции будут принимать решения в строгом соответствии с требованиями законодательства, используя для этого все свои профессиональные знания.

Инспекция будет осуществлять свою деятельность открыто, распространяя своевременно среди сотрудников, подразделений Министерства, организаций-партнеров и граждан соответствующую информацию. Для обеспечения высоких стандартов работы Инспекция будет сотрудничать с правоохранительными органами, другими государственными институтами и общественными организациями, регулируемым сообществом и гражданами на национальном, региональном и местном уровнях.

Инспекция будет также сотрудничать с международными организациями, инспекциями, контрольно-надзорными органами других стран для лучшего решения проблем, связанных с глобализацией и глобальными экологическими рисками. Для последовательного улучшения своей результативности Инспекция будет анализировать международный опыт, накопленный в области обеспечения соблюдения экологических требований.

*Источник:* Инспекция по охране окружающей среды Грузии, 2007 г.

В России принципы стратегического планирования были приняты как часть программно-целевого формирования бюджетов. В этих рамках Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору определила, в весьма детализированном виде, свои потребности в финансировании в 2007-2009 гг. из средств федерального бюджета. Была охвачена деятельность по осуществлению разрешительной и инспекционной функций, управление информацией и идентификация регулируемого сообщества, а также мероприятия по подготовке кадров и развитию международного сотрудничества. Этот план, однако, не устанавливает четких приоритетов, хотя в нем поставлены



некоторые конкретные задачи, прежде всего, в отношении уровня аварийности в определенных отраслях. В то же время, на 2009 г. планом предусмотрена разработка и оценка показателей, характеризующих полученные социальные и экологические результаты. Хочется надеяться, что намеченное смещение стратегического фокуса российских КНО с интенсивности деятельности (например, количества проведенных проверок и собранных штрафов) на результаты (например, сокращение числа аварий или снижение уровня выбросов/сбросов вредных веществ) послужит примером для других стран ВЕКЦА.

Как правило, КНО стран региона имеют тенденцию сосредотачивать внимание на карательных инструментах, поэтому их стратегии неуравновешенны и не устраняют некоторых основных причин несоблюдения требований, таких как ограниченное знание законодательства и низкий потенциал некоторых отраслей промышленности для решения экологических проблем. Кроме того, из-за низкого профессионального уровня инспекторы проверяют, прежде всего, документацию, наличие разрешений и своевременность уплаты платежей за загрязнение, а не техническое состояние установок и сооружений и экологическую результативность предприятий.

Несмотря на принятие в некоторых странах ВЕКЦА (например, в Казахстане и Украине) принципов распределения бюджетных средств, ориентированных на обеспечение результативности, планирование деятельности и планирование бюджета не увязаны должным образом. В результате этого, лица, принимающие политические решения, не получают четкого сигнала о разрыве между ресурсами, необходимыми для реализации мер политики, и фактически предоставляемыми ресурсами.

### 3.2 Идентификация регулируемого сообщества

В качестве базиса для стратегического правоприменения необходимо усовершенствовать определение и установление основных характеристик регулируемого сообщества. В настоящее время данные по субъектам контроля рассеяны и по-прежнему ведутся преимущественно на бумаге. На национальном уровне эту информацию необходимо интегрировать в одну базу

данных и преобразовать в электронный формат, с тем чтобы разные подразделения могли обмениваться данными по регулируемому сообществу. В 2002 г. большинство КНО региона сообщили о том, что они четко определяют и выявляют субъекты контроля и это не является проблемой. Однако практическая работа и взаимодействие с инспекторами, работающими на местах, в рамках ряда демонстрационных проектов показали, что ситуация с определением и установлением основных характеристик регулируемого сообщества далеко не идеальна.

За последнее десятилетие структура регулируемого сообщества существенно изменилась. Вследствие этого, а также в результате намеренных действий (например, частого изменения названий) компаний, имеющей своей целью избежать налоговых и других регулятивных обязанностей<sup>6</sup>, природоохранные органы добились ограниченного успеха в сборе и систематизации данных по конкретным объектам. Как показал опыт Грузии, Кыргызстана и Молдовы, даже самая простая информация о крупной промышленности - количество предприятий - может быть противоречивой и получить ее бывает сложно. Малые и средние предприятия (МСП) редко регистрируются в природоохранных или каких-либо других органах. Учитывая то обстоятельство, что, по некоторым оценкам, около 50 процентов экономической деятельности в странах ВЕКЦА относится к теневой экономике, о существенной доле регулируемого сообщества, представленной МСП, ничего неизвестно.

Налоговые и статистические органы, как правило, неохотно раскрывают информацию по предприятиям. Прогресс в определении регулируемого сообщества достигнут там, где сотрудничество между государственными органами было удовлетворительно или улучшилось (в Армении, Грузии, Казахстане и Узбекистане).

---

<sup>6</sup> В России, например, контрольные органы не имеют права проводить плановые проверки малых предприятий ранее, чем через три года после создания фирмы. Подобная практика существует и в Узбекистане, где плановая проверка может проводиться после двух лет с момента официальной регистрации компании.

### 3.3. Стимулирование добровольного соответствия

Принятие КНО упреждающих мер по отношению к промышленным предприятиям важно для достижения целей экологического регулирования. КНО следует оказывать содействие регулируемому сообществу в понимании требований и последствий их несоблюдения. Кроме того, КНО должны быть хорошо подготовлены для того, чтобы приводить промышленным предприятиям примеры более эффективного экологического менеджмента и оказывать техническую помощь, особенно малым и средним предприятиям, в разработке и принятии малозатратных мер по сокращению загрязнения.

Стимулирование соблюдения требований в целом носит ограниченный характер в ВЕКЦА. В настоящее время, ни в одной из стран ВЕКЦА не существует полностью функционирующей программы разъяснения нормативно-правовых требований, хотя разные элементы таких программ существуют. В некоторых странах, например, в России и Грузии, даже сомневаются в том, следует ли КНО участвовать в подобной деятельности. Считается, что промышленные предприятия должны искать поддержку только у консультационных компаний и делать это на коммерческой основе.

Вместе с тем, ряд КНО в странах ВЕКЦА информирует регулируемое сообщество в различной форме, например:

- в Армении информация предоставляется предприятиям по запросу;
- в Грузии для регулируемого сообщества был выпущен буклет, разъясняющий права и обязанности инспекторов и предприятий;
- в Казахстане персонал КНО регулярно встречается с представителями крупных промышленных предприятий для обсуждения проблем соблюдения требований и проводится обучение представителей промышленных предприятий учебным центром Министерства охраны окружающей среды;

- в Таджикистане отдельные инспекторы участвуют в образовательной работе с предприятиями;
- в Украине КНО организует семинары для информирования предприятий о новых нормативных актах.

Доступность законодательных актов в Интернете и регулярная публикация новостей стали довольно характерной чертой стран ВЕКЦА. Качество веб-сайтов улучшилось в Грузии, Молдове, Казахстане и России. В других странах также велась работа по упреждающему информированию. Создаются форумы в режиме «онлайн» и проводятся консультации в других формах для поддержания обратной связи с регулируемым сообществом. В некоторые страны, например, в Казахстане и России, осуществляется субсидирование журналов и информационных бюллетеней, адресованных промышленным предприятиям.

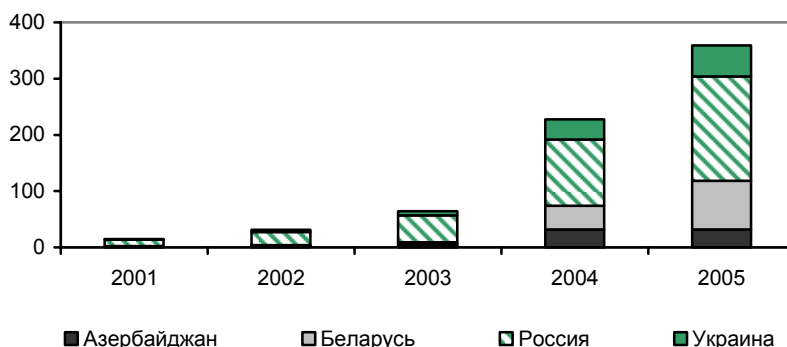
Центры более чистого производства стран ВЕКЦА, созданные в конце 1990-х гг. почти во всех странах ВЕКЦА, сохранились, но их деятельность по информированию и образованию не очень расширилась, и они по-прежнему зависят от внешнего финансирования. Центры более чистого производства в Грузии, Молдове и Казахстане получили поддержку доноров для проведения аудитов предприятий и разработки руководств по более чистому производству на национальных языках.

Применение других инструментов политики, содействующих и стимулирующих добровольное соблюдение требований, например, систем экологического менеджмента и корпоративной экологической отчетности, носит более ограниченный характер. Вместе с тем, сертификация в соответствии со стандартом ISO 14 001 получает распространение (рисунок 13), в частности в отраслях, ориентированных на экспорт. И хотя в соответствии со стандартом ISO 14 001 сертифицировано все еще ограниченное число предприятий (например, по состоянию на декабрь 2005 г. сертификаты ISO 14 001 получило около 200 предприятий в России и такое же число предприятий во всех других странах ВЕКЦА вместе взятых), это является шестикратным увеличением по сравнению с 2003 г., что указывает на изменение позиции. Новой движущей силой этого процесса является участие отраслевых министерств, как,

например, происходит в Казахстане, где подготовку в области стандартов ISO серии 14000 прошли специалисты Министерства промышленности.

Распространение СЭМ сыграло также положительную роль в возникновении открытой корпоративной экологической отчетности. К сожалению, только российские предприятия зарегистрировали свою инициативу разрабатывать такие отчеты на веб-сайте GRI (Глобальной инициативы по Отчетности). В этой стране шесть крупных компаний выпустили отчеты об устойчивом развитии и четыре компании опубликовали экологические отчеты в 2006 г.

Рисунок 13. Рост числа предприятий стран ВЕКЦА, сертифицированных в соответствии со стандартом ISO 14001



Источник: Обследование сертификации ИСО 2005 г. [www.iso.org](http://www.iso.org)

В целом, ключевые проблемы внедрения систем экологического менеджмента (СЭМ) в странах ВЕКЦА можно разделить на три категории:

- **Слабый уровень систем менеджмента предприятий в целом**, проявляющийся прежде всего в незначительном распространении и использовании современных инструментов планирования и оценки результативности, а также в отсутствии внимания к мотивации персонала и в слабой организации подготовки кадров.

- Узкое понимание СЭМ и экологической деятельности вообще.** Чаще всего предприятия стран ВЕКЦА рассматривают экологическую деятельность как мероприятия «на конце трубы». Безусловно, разработка и внедрение средозащитных мероприятий и оборудования представляет собой неотъемлемую часть экологической деятельности; однако во многих случаях превентивные подходы, основанные на систематическом анализе производственного процесса в целом, позволяют найти гораздо более действенные и экономически эффективные решения. В ряде случаев разработка и внедрение СЭМ на предприятии рассматриваются как своеобразная перестройка деятельности отдела охраны окружающей среды. На самом деле, внедрение СЭМ требует принятия высшим руководством организации решения о том, что такая система важна для предприятия, а также предполагает дальнейшее непосредственное участие руководства во внедрении СЭМ. Кроме того, в совершенствовании экологической результативности должен принимать участие весь персонал предприятия.
- Неверное понимание природы стандартов в области СЭМ.** Определенную сложность представляет понимание природы добровольных стандартов и того, каково их соотношение с командно-административными и другими методами экологического регулирования. Для стран ВЕКЦА достаточно характерно восприятие СЭМ как обязательного инструмента, что вызвано позицией (а скорее, отсутствием четкой позиции) природоохранных органов по отношению к системам экологического менеджмента. Менеджеры предприятий часто рассматривают стандарты ISO серии 14000 как еще один инструмент экологического контроля, чем как внутренний инструмент менеджмента и оптимизации затрат.

Резюмируя сказанное выше, будет справедливо отметить, что в странах ВЕКЦА существует большой потенциал развития механизмов стимулирования соответствия требованиям. В первую очередь, разрешение промышленным предприятиям брать на себя ответственность (по меньшей мере, частичную) позволяет

КНО концентрировать ресурсы на вопросах, представляющих бóльшие риски для окружающей среды. Во-вторых, стимулирование соблюдения требований повышает информированность руководителей предприятий о вопросах охраны окружающей среды в целом, так что они учитывают не только практический результат условий, установленных для них в разрешениях, но и другие аспекты экологической результативности. Оба эти вопроса важны в ВЕКЦА.

### 3.4 Контроль за соблюдением требований

Систематический контроль, подразумевающий сбор и анализ информации о соблюдении требований субъектами регулирования, весьма важен для обнаружения и исправления нарушений, сбора доказательств для принятия правоприменительных мер и оценки хода реализации экологической политики и исполнения экологических законов. Помимо проверок государством (инспекций), соблюдение требований проверяется путем мониторинга состояния окружающей среды в зоне воздействия объекта, оценки итогов производственного экологического контроля (самоконтроля) и общественного контроля за соблюдением требований (главным образом жалоб).

#### 3.4.1 Мониторинг загрязнения окружающей среды

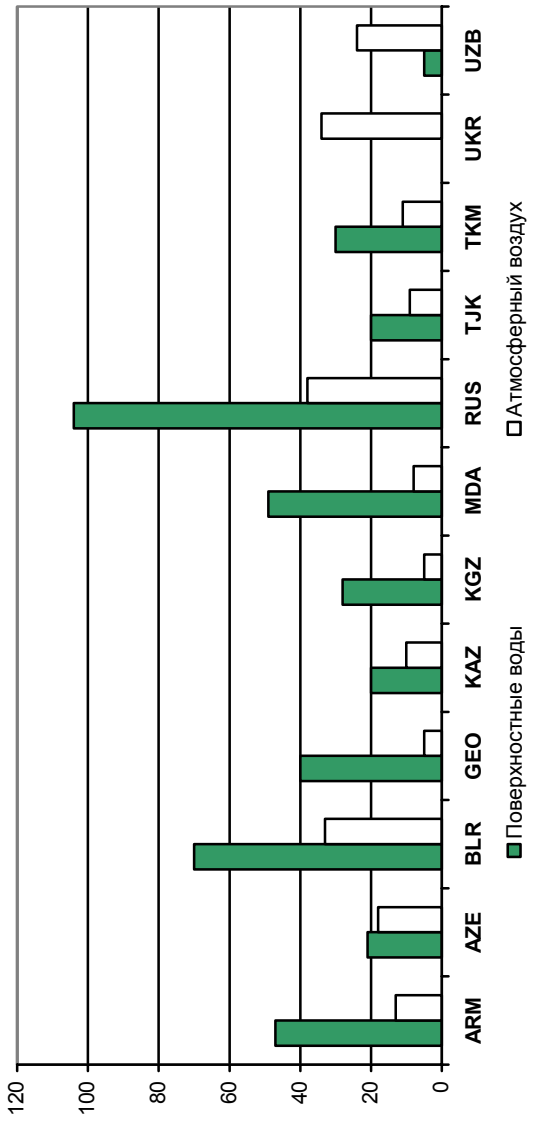
Мониторинг загрязнения окружающей среды представляет собой действенный инструмент выявления нарушений без посещения предприятий. Он дает определенные сведения о том, достаточны ли требования разрешительной документации для того, чтобы поддерживать желаемое качество окружающей среды. «Привязка» выявленного загрязнения к конкретному предприятию и доказательство совершенного нарушения методами мониторинга загрязнения окружающей среды может представлять собой сложную задачу. Но существуют определенные индикаторные параметры и программные продукты, которые позволяют осуществить «обратный» расчет, от объекта окружающей среды к источнику, что создает возможность проведения целевой проверки предприятия.

Количество параметров, включенных в программы мониторинга, различно для разных стран региона ВЕКЦА (Рисунок 14, сравнить с рисунком 7). Россия и Беларусь сообщают о

наибольшем числе параметров мониторинга; в этих же странах функционирует и наиболее разветвленная сеть постов мониторинга. Другие страны сосредотачивают свои усилия на меньшем числе приоритетных загрязняющих веществ: в среднем, в программы мониторинга загрязнения водной среды включены 20-30 параметров, а в программы мониторинга воздуха - 10-15.



Рисунок 16. Количество загрязняющих веществ, включенных в программы мониторинга окружающей среды



Источник: Ответы, полученные из стран ВЕКЦА на вопросник, подготовленный СРГ ПДОС, 2006.

В большинстве стран ВЕКЦА мониторинг осуществляется целым рядом организаций. К их числу относятся сами КНО (например, в Молдове, Казахстане и Украине), а также специализированные агентства по мониторингу окружающей среды при министерствах охраны окружающей среды и министерствах здравоохранения. Вторые обычно лучше оснащены измерительными приборами. Совместные действия по выявлению нарушений с использованием информации о загрязнении окружающей среды неизвестны авторам отчета. Получение информации посредством других систем, в том числе других государственных ведомств, часто ставит КНО перед проблемой оплаты за предоставленные данные. Кроме того, различные системы мониторинга иногда дублируют друг друга или используют различные методики, что затрудняет объективное сравнение данных.

Все КНО сообщают о проблемах с потенциалом по осуществлению мониторинга. Различия в потенциале стран ВЕКЦА, однако, увеличились по сравнению с 2003 г. В некоторых из них, например, в Беларуси, России и Украине, по-прежнему осуществляется масштабный мониторинг и проблемы существуют только в отношении определенных параметров и в определенных местах. В других странах, например, Кавказа и Центральной Азии, проблемы потенциала привели к сокращению мониторинга до критического минимума. Это может серьезно повлиять на оценку соблюдения требований и, соответственно, на способность КНО исчислять и налагать санкции, особенно если они основываются на доказательствах негативного воздействия.

Очевидно то, что остро необходимо наращивать потенциал мониторинга. Некоторые КНО сообщают о необходимости подготовки персонала и увеличении штатного расписания, особенно для использования нового оборудования и определения дополнительных новых параметров. Однако другие КНО сообщают о том, что специалисты хорошо подготовлены, но оборудование, которым они располагают для работы, ограничено; кроме того, нет средств на текущие расходы и переподготовку кадров.

Возможности стран развивать системы мониторинга неодинаковы: в таких странах, как Казахстан выделяются значительные суммы на закупку лабораторного оборудования, тогда как в других, например, Молдове, оказывается незначительная

финансовая поддержка со стороны государства или она вообще не оказывается и выдвигается требование полной самокупаемости лабораторий. В некоторых случаях поддержка оказывается донорами (например, Финляндия предоставила оборудование Кыргызской Республике, Германия и Финляндия поддерживали создание систем мониторинга в Кавказском регионе). Однако важно, чтобы международные доноры учитывали необходимость последующих текущих затрат (на реагенты и техническое обслуживание оборудования) и на подготовку персонала, иначе новая лабораторная инфраструктура быстро разрушается.

Для того чтобы определить оптимальную схему построения и необходимый потенциал лабораторной инфраструктуры КНО, необходимо предпринять детальный анализ в каждой конкретной ситуации. В этом контексте одним из сценариев может стать полный отказ и передача на сторону таких видов работ; в то же время, следует отдавать себе отчет в том, что в этом случае КНО могут потерять часть высококвалифицированных кадров, в настоящее время работающих в инспекциях, а также столкнуться с рядом других проблем.

В некоторых странах лабораторные подразделения были институционально отделены от КНО, как это случилось в Грузии и России. В России бывшие лабораторные подразделения получили самостоятельный юридический статус, но сохранили государственную форму собственности. В Грузии институциональное разделение заставило инспекторов вообще отказаться от какого-либо отбора и анализа проб. В России промышленные предприятия и консультационные компании жалуются на то, что КНО искусственно заставляют регулируемое сообщество обращаться к услугам лабораторий, принадлежащих государству, оплатой за услуги способствуя их выживанию. В результате частные лаборатории страдают от неравных условий конкуренции.

### *3.4.2 Производственный экологический контроль*

В то время как государственные контролирующие органы исторически занимаются контролем соблюдения предприятиями природоохранных требований, в последнее время хорошей практикой считается сокращение затрат путем возложения на предприятия обязанности контролировать их экологическую результативность и готовить соответствующую отчетность. Основной

целью производственного экологического контроля (называемого также самоконтролем) является реагирование в возможно короткие сроки на ту или иную экологическую проблему, возникшую из-за сбоя в производственном процессе. Данные производственного экологического контроля (ПЭК) помогают оптимизировать общенациональные, региональные и местные системы мониторинга состояния окружающей среды и устанавливать приоритеты инспекционной деятельности.

Для субъектов регулирования раскрытие данных по конкретным объектам и сопоставление данных по предприятиям одной отрасли промышленности или с международными ориентирами указывает на то, где возможно сокращение затрат. Кроме того, при доступности данных по конкретным объектам других предприятий промышленные предприятия верят в то, что государство стремится создать равные условия. Актуальность ПЭК возрастает в свете создания Регистров выбрасываемых и переносимых загрязняющих веществ (PRTR) и обеспечения доступа общественности к экологической информации. ПЭК сопряжен со многими другими выгодами, однако он принесет их, только если его результаты будут действительно использоваться заинтересованными сторонами в процессе принятия решений. Сбор данных ради данных, скорее всего, приведет к искажению смысла системы.

ПЭК традиционно работает на крупнейших промышленных объектах в регионе ВЕКЦА. Опрос, проведенный Секретариатом СРГ ПДОС в Казахстане, показал, что, хотя большинство программ ПЭК были приняты лишь три-пять лет назад, некоторые из старейших предприятий создали такие программы в середине 1970-х гг. В организации системы ПЭК присутствует много позитивных элементов, соответствующих международной практике, однако некоторые ее недостатки и его слабая увязка с новыми социально-экономическими условиями в значительной степени ослабляют потенциальную пользу от ПЭК.

В большинстве стран ВЕКЦА обязанность промышленных предприятий осуществлять ПЭК предусмотрена рамочными законами «Об охране окружающей среды», а также законами, регулирующими борьбу с загрязнением воздуха и воды. Обязанность осуществлять самоконтроль применяется независимо от формы собственности: для государственных и частных

предприятий установлены единые требования о ПЭК. Законодательная база о ПЭК была усилена в 2004 и 2005 гг. в Армении и Грузии соответственно, а также в Казахстане и России в 2006 г. в процессе совершенствования экологического законодательства. Кроме того, в административных и уголовных кодексах существуют положения о сведении к минимуму возможности обмана и халатности при выполнении программ самоконтроля. В подзаконных актах - например, в Казахстане и Украине - содержатся дополнительные указания по методам и процедурам самоконтроля.

Кроме того, государственные органы регулируют ведение ПЭК путем требований об аттестации лабораторий, частичной проверкой организации и данных ПЭК во время выездных проверок и т.п. Компетентным органам разрешено использовать данные ПЭК в правоприменении в отношении нарушителей (например, в Армении, Казахстане и Украине).

Субъекты регулирования (на практике - крупнейшие объекты) отвечают за разработку индивидуальных комплексных программ ПЭК и их представление в компетентные органы на утверждение. Предприятия несут полную ответственность за реализацию этих программ и обеспечение необходимого экспертного потенциала, оборудования и аналитических средств. Иногда предприятия используют услуги сторонних организаций на договорной основе. Издержки по ведению ПЭК покрываются предприятием. Результаты ПЭК предоставляются государственным специально уполномоченным органам в форме регулярных статистических отчетов, а в случае нештатных ситуаций или аварий - немедленно. В большинстве стран, особенно в наиболее бедных из них, ПЭК осуществляется крупными предприятиями (иногда в единичных случаях), располагающими достаточными для этого средствами.

Частота контроля зависит от опасности каждого опасного вещества. Например, в России установлена следующая частота контроля концентрация вредных веществ в атмосферном воздухе: 1<sup>ая</sup> категория - раз в квартал; 2<sup>ая</sup> категория - два раза в год; 3<sup>ья</sup> категория - раз в год и 4<sup>ая</sup> категория - раз в пять лет. Компетентные органы часто считают, что промышленные предприятия должны осуществлять инструментальный контроль максимально возможного числа параметров, не уравнивая

сферу охвата ПЭК с затратами на него. Вместе с тем, компетентные органы не располагают достаточными ресурсами для отслеживания и анализа информации, получаемой от промышленных предприятий. Это приводит к ситуации, в которой промышленные предприятия создают лишь поверхностный механизм самоконтроля, оторванный от системы управления в целом и поэтому представляющий мало ценности.

Качество данных производственного экологического контроля вызывает сомнения по ряду причин:

- законом не установлена процедура обеспечения целостности отбора проб, их хранения, перевозки и анализа;
- надежность и достоверность методов расчета часто оспариваются в связи с высоким уровнем неопределенности и отсутствием системы обеспечения и контроля качества;
- имеются свидетельства серьезных расхождений между результатами измерений, проводимых государственными аналитическими лабораториями, и лабораториями предприятий.

Проблемы качества лабораторных испытаний часто ведут к спорам, которые иногда должны урегулироваться в судебном порядке. Как следствие, как промышленные предприятия, так и компетентные органы несут дополнительные административные издержки.

Отчетность по результатам ПЭК остается обременительной с административной точки зрения во всех странах ВЕКЦА: как правило, предприятия должны направлять в разные сроки 3-4 различных отчета разных форматов в несколько органов. Например, в России предприятия обязаны представлять государственные статистические отчеты по природоохранным вопросам, в том числе так называемые формы «ТП» по атмосферному воздуху, водным ресурсам, отходам, рекультивации земель и платежам за загрязнение окружающей среды. Эти отчеты должны представляться в определенные сроки (январь-начало февраля) в различные государственные органы: 2-ТП «Атмосферный воздух» - в Федеральную службу государственной статистики; 2-ТП «Отходы» в

Ростехнадзор, а 2-ТП «Вода» – в бассейновое управление (по сбросам в поверхностные водные объекты), а также, в порядке согласования условий договорных отношений, в водоканал, если сбросы осуществляются в канализационную сеть. Представители предприятий часто должны лично отвозить отчеты в соответствующее учреждение, где на копии природопользователя делается отметка о том, что они приняты. В отличие от системы выдачи разрешений этой проблеме почти не уделялось внимания в рамках регулирования по принципу «единого окна», активно поддерживаемого в регионе ВЕКЦА.

Хотя потенциально ПЭК весьма эффективен, его значимость подрывается рядом проблем, в том числе:

- пробелы и противоречия в законах и подзаконных актах, что приводит к ослаблению доверия между государственными органами и предприятиями;
- отсутствие стимулов для предприятий, особенно для менеджеров, к тому, чтобы рассматривать управление экологическими аспектами как неотъемлемую часть управления организацией в целом;
- ограниченные возможности и отсутствие координации между государственными органами, специально уполномоченными в таких областях, как охрана окружающей среды, здравоохранение, статистика, подразделения разных уровней которых имеют дело с данными, собранными и предоставленными в форме отчетом промышленными предприятиями;
- неудачи государственных органов в установлении таких требований к сбору данных предприятиями и к управлению получаемыми сведениями, чтобы они способствовали совершенствованию принятия решений и улучшению доступа к экологической информации.

По мере улучшения экономической ситуации в странах ВЕКЦА будет возникать необходимость поэтапного расширения системы ПЭК на предприятиях. Тем временем недостатки системы могут быть исправлены, а ее структура улучшена.

### 3.4.3 Инспектирование предприятий

Проверки предприятий, осуществляемые государственными органами (или третьими сторонами по заказу государственных органов<sup>7</sup>) остаются основополагающим элементом программ обеспечения экологического правопорядка. Потенциально, этот вид контроля может служить источником наиболее достоверной и надежной информации. Инспектировать индивидуальные объекты важно для проверки всего спектра вопросов соблюдения требований и поддержания личных контактов с представителями предприятий для обсуждения нерешенных проблем. В ходе проверки должны быть собраны данные высокого качества, которые были бы достаточно репрезентативны и доказательны.

Порядок проведения проверок обычно регулируется законом (как в Армении, Казахстане и России), положением, утвержденным Министерством юстиции (как в Грузии) или внутренними документами КНО. В странах ВЕКЦА эти документы наделяют инспекторов рядом полномочий, но эти полномочия недостаточны для эффективного проведения инспекций (рисунок 15). Например, только в трех странах из девяти объекты могут инспектироваться без ограничений по частоте.

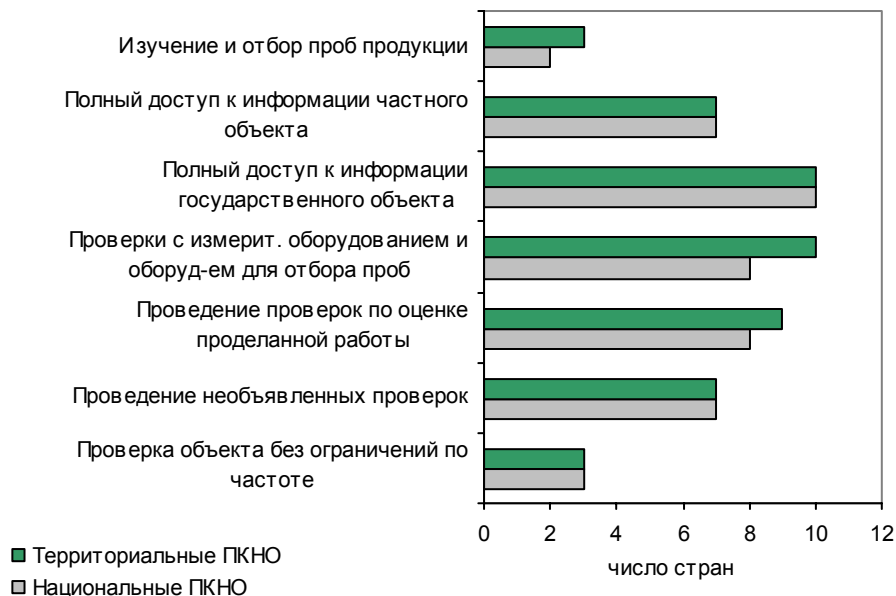
Во всех странах ВЕКЦА предусмотрены четкие требования о надлежащем планировании, проведении и документальном отражении проверок. Проверки бывают ориентированными на отдельные компоненты окружающей среды и комплексными, и вторые, по имеющимся данным, наиболее распространены. Кроме того, они варьируют от обходов предприятия до тщательных расследований. В принципе до посещения объекта рассматриваются соблюдение требований в прошлые периоды и все разрешения. В большинстве стран графики проведения проверок объявляются субъектам контроля. В Молдове Кишиневское экологическое агентство одно время публиковало график проведения проверок на своем веб-сайте, но эта практика действовала только ограниченное время в 2005 г.

---

<sup>7</sup> В некоторых странах существует законодательное требование об обязательном экологическом аудите в определенных ситуациях, например в процессе приватизации предприятия.



Рисунок 15. Полномочия на проведение проверок контрольно-надзорных природоохранных органов стран ВЕКЦА



Источник: Природоохранные КНО стран ВЕКЦА.  
Нет данных от Туркменистана и Узбекистана.

Однако инспекторы редко составляют планы индивидуальных проверок и перечни вопросов, подлежащих проверке. В Казахстане это делается в некоторых случаях при инспектировании крупных предприятий; при этом существует намерение использовать отраслевые контрольные перечни на более регулярной основе.

Проверки также проводятся в специальном порядке по запросу граждан, средств массовой информации, прокуратур, региональных властей, парламентариев и т.д. Во многих странах, особенно в Молдове, России и Украине, специалисты-практики высказали точку зрения о том, что на самом деле большинство посещений объектов являются внеплановыми и инспекции превратились в своего рода «пожарные бригады».

Доля внеплановых проверок иногда достигает 90 процентов, что является чрезвычайно высоким показателем по сравнению с международными ориентирами. Такой подход часто ведет к отвлечению государственных средств от решения серьезных проблем загрязнения и несоблюдения требований на вопросы, на которые, возможно, влияет политическая или личная повестка дня, и просто тривиальные запросы, которые могут быть легко решены местной полицией и местными органами власти.

С одной стороны, частота проведения проверок по-прежнему ограничивается законом в ряде стран (например, в Молдове и России), однако некоторые страны, например, Армения, уже сняли подобные ограничения. С другой стороны, некоторые страны сообщают о большом числе проверок, проведенных за год, и (помня об ограничениях по частоте инспектирования) остается неясным, были ли это проверки крупных промышленных объектов или такие высокие показатели достигаются за счет контроля мелких индивидуальных предпринимателей или транспортных средств. Если это предположение верно, использование кадровых ресурсов, а также материальных и финансовых средств не представляется эффективным. Необходим дальнейший анализ этого вопроса, особенно частоты инспектирования, и гармонизация методов работы с лучшими образцами международной практикой.

В Грузии, Казахстане и Кыргызстане для проведения каждой проверки требуется предварительное согласие суда (или другого компетентного органа). В Кыргызстане все проверки должны согласовываться с Комиссией по развитию предпринимательства, и проверки, которые не запланированы, не разрешаются. В Узбекистане план проверок утверждается Координационным советом контрольных органов. В обеих странах даже в случае аварий, когда КНО должны провести незамедлительную проверку, они обязаны получить предварительное разрешение. Во многих странах на предприятиях ведется обязательный регистр проверок. Подобные ограничения были установлены в ответ на широко распространенную коррупцию в контрольных органах.

В то время как новые процедуры во многом способствовали улучшению организации контрольной деятельности, в том числе стимулировали лучшее планирование деятельности, сотрудни-

чество между разными контрольными органами, распространение комплексных (интегрированных) проверок, и т.д., некоторые из нововведений серьезно подрывают способность выявлять нарушения. До настоящего времени, воздействие этих процедур оценивалось на базе опросов компаний, и лишь отрывочная информация доступна о последствиях с точки зрения инспектирования (например, существуют данные о шестикратном сокращении числа проверок в некоторых странах). Не проводился и анализ воздействия на общественные интересы, например на уровень охраны окружающей среды.

Когда плановые инспекции проводятся, предполагается, что инспекторы должны проверить экологическую документацию и фактическое соблюдение требований, оценить меры по охране окружающей среды, проверить оборудование и удостовериться в том, что платежи за загрязнение и использование природных ресурсов рассчитываются и уплачиваются верно. В реальности, в подавляющем большинстве случаев, проверки сосредоточены на соответствующей документации. Это происходит из-за ограниченных возможностей инспекторов оценить производственные процессы и экологическую результативность предприятий (недостаток опыта, слабая профессиональная подготовка и др.), а также в ряде случаев из-за ограниченной доступности измерительного оборудования. Еще одним объяснением является то, что ни территориальные инспекторы, ни специалисты центрального уровня не ожидают реального изменения экологической результативности, так как полагают, что предприятия не могут себе позволить ее улучшить.

В среднем, продолжительность проверки составляет 1-2 дня в случае инспектирования малых и средних предприятий (МСП) и до недели для крупных предприятий. Определенная доля предприятий подвергается повторным проверкам. Например, в России 10-15% МСП сообщали о повторных проверках природоохранными органами в 2005-2006 гг. Эта цифра снизилась с 25% в 2003 г., но остается неясной причина такого снижения.

Обязательным требованием является составление по итогам каждого посещения объекта акта проверки, в котором указываются обнаруженное(-ые) нарушение(-я), нарушенные правовые требования, причина(-ы) несоблюдения требований и предписанные исправительные меры. Детальные описательные

отчеты о проведении проверок с описанием наблюдений и указанием результатов не составляются на текущей основе. Большая часть документации по конкретным проверкам хранится на бумажном носителе в территориальных органах, что значительно затрудняет анализ и сравнение качества работы различных КНО.

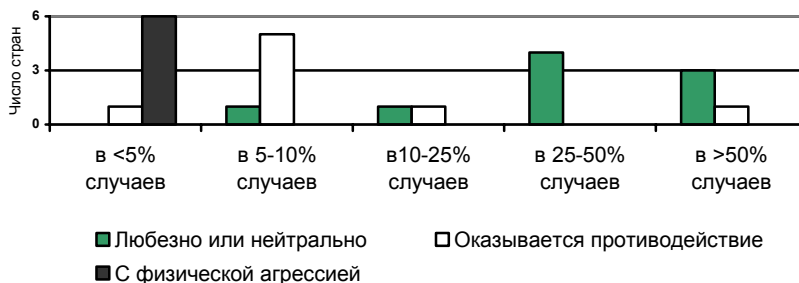
Точные характеристики деятельности по инспектированию, к сожалению, едва ли известны. В ходе обзора, у стран была запрошена количественная информация о типах проверок, а также ряд других конкретных показателей<sup>8</sup>, но большинство стран затруднились с ответами из-за отсутствия таких данных. Поэтому, несмотря на разнообразные типы проверок, используемых странами, существующих данных недостаточно для оценки их эффективности. Беседы с инспекторами приводят к выводам о преобладании комплексных проверок. Дальнейшее использование такого подхода видится вполне оправданным, хотя должны присутствовать и узкоспециализированные проверки в случаях, когда это более эффективно и оправданно с точки зрения затрат.

Почти все КНО сообщают о негативном отношении к инспекционной деятельности со стороны руководителей предприятий (рисунок 16), что обусловлено целым рядом факторов, от проблем с соблюдением требований до давления со стороны инспекторов в части наложения санкций или в некоторых случаях попыток получения взяток. Такое негативное отношение усугубляется также тем, что требования во многих случаях невыполнимы и винят в этом обычно инспекторов. По сравнению с 2003 г. страны не сообщают об изменении отношения к инспекторам, за исключением Армении и Кыргызстана. В Кыргызстане экологические инспекторы чаще сталкиваются с противодействием при посещении объектов. В Армении, напротив, с инспекторами в последнее время обращаются любезнее.

---

<sup>8</sup> Эти показатели включали следующие позиции: % проверок по одной из сред (воздухоохранная деятельность, водоохранная деятельность и т.п.); % повторных проверок по результатам прошлых инспекций; % внеплановых проверок; % проверок, проведенных без предварительного уведомления; % совместных проверок нескольких государственных органов; % проведенных проверок от общего числа запланированных (за год)

**Рисунок 16. Отношение к инспекторам персонала предприятий, по мнению инспекторов, в странах ВЕКЦА (2006 г.)**



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

### 3.4.4 Роль общественности в экологическом контроле

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

Во многих странах ВЕКЦА (Беларуси, Молдове, России, Украине и т.д.) гражданам разрешено участвовать в проверках, проводимых государственными должностными лицами. Как правило, до проведения проверки этот гражданин должен был участвовать в процессе подачи жалобы, хотя в некоторых случаях граждане получают статус «общественных инспекторов» и полномочия на составление протоколов по нарушениям определенных типов.

Однако неизбежны юридические ограничения на общественные проверки. Например, при проведении принудительных расследований граждане, в том числе НПО, выступающие «добровольными инспекторами», не могут получить принудительный доступ к объекту для сбора доказательств.

Направление жалоб в государственные органы - это путь для участия граждан в экологическом контроле. В странах ВЕКЦА статистика по жалобам не является достоверной, но специалисты-практики часто указывают на то, что жалобы граждан иногда ведут к «действиям по методу пожарной бригады», уже упомянутым выше, что означает, что после каждой жалобы следует реакция инспекции в виде посещения объекта.

Такой подход, несмотря на его (временно) позитивный эффект для общественности, может быть довольно рискованным по ряду причин: не все жалобы отражают ситуацию несоблюдения требований, не все ситуации несоблюдения требований, на которые указывается в жалобах, одинаково актуальны, жалобы могут быть «обусловлены мстостью» и «обусловлены конкуренцией». Наконец, жалобы часто не отражают реальных экологических приоритетов и отвлекают ограниченные ресурсы от стратегических подходов.

### 3.5 Административное и уголовное правоприменение

После обнаружения нарушения и его отражения в акте проверки КНО, по сообщенным данным, вступают в диалог с нарушителем. В некоторых странах (например, Армении и Беларуси), если нарушение не является серьезным и нарушитель готов принять к улучшению ситуации, КНО ограничивает реагирование предписанием с указанием крайнего срока принятия корректирующих мер. В других странах, например, Казахстане, инспектора уверены, что они должны наложить штраф при любых обстоятельствах, и многие полагают, что большое число штрафов свидетельствует о надлежащей работе инспекции.

В случае нарушений, оказывающих серьезное негативное воздействие на окружающую среду, оценивается ущерб и подается требование о его возмещении. Если нарушитель удовлетворяет требование о возмещении ущерба добровольно, проблема считается решенной. Если нет, может быть возбужден судебный иск. Существуют некоторые другие инструменты административного правоприменения, такие как отзыв (аннулирование) лицензий и разрешений, но не все КНО имеют доступ к ним (рисунк 17).

**Рисунок 17. Полномочия контрольно-надзорных природоохранных органов общенационального и территориального уровней в странах ВЕКЦА по на административному правоприменению (2006 г.)**

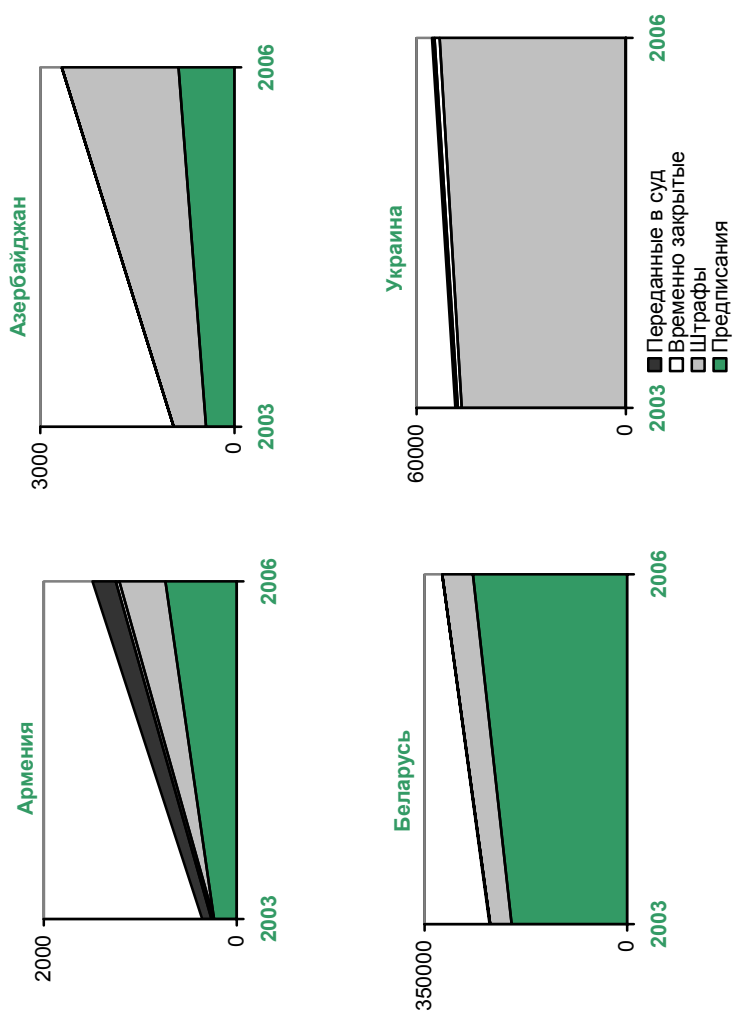


*Источник:* контрольно-надзорные природоохранные органы стран ВЕКЦА. Данные по России, Туркменистану и Узбекистану отсутствуют.

На практике самой распространенной карательной мерой являются финансовые взыскания. Более жесткие инструменты используются редко (рисунок 18), хотя многие инспекторы полагают, что самым эффективным инструментом является закрытие производства, так как штрафы слишком малы для того, чтобы служить средством профилактики нарушений: многие руководители предприятий предпочитают платить штрафы как своего рода «налог».

Кроме того, КНО по-прежнему сталкиваются с политическим давлением, направленным на то, чтобы разрешать дальнейшую эксплуатацию объектов, даже если их следует закрыть из экологических соображений. Аналитические инструменты оценки незаконных финансовых выгод от несоблюдения требований и финансовой приемлемости штрафов отсутствуют. Поэтому наложение штрафов часто носит несоразмерный характер.

Рисунок 18. Соотношение между разными мерами реагирования на природоохранные нарушения в отдельных странах ВЕКЦА

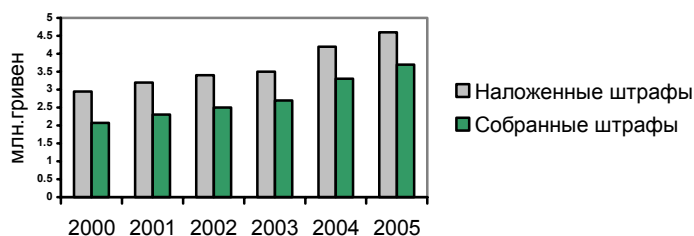


Источник: Природоохранные контрольно-надзорные органы стран ВЕКЦА



Собираемость штрафов за последние несколько лет повысилась. Самое резкое повышение зафиксировано в Грузии - с 6% в 2000 г. до 72% в 2006 г. - и Азербайджане - с 20% в 2000 г. до 80% в 2006 г. В других странах, где собираемость в 2003 г. была выше, улучшения менее заметны, но стабильны, как в Украине (рисунок 19), где собираемость штрафов возросла с 70,2% в 2000 г. до 77,1% в 2003 г. и достигла 80,4% в 2005 г. Это увеличение в целом усилило профилактический эффект санкций.

**Рисунок 19. Объем штрафов, наложенных и собранных в 2000-2005 гг. в Украине (миллионов украинских гривен)**

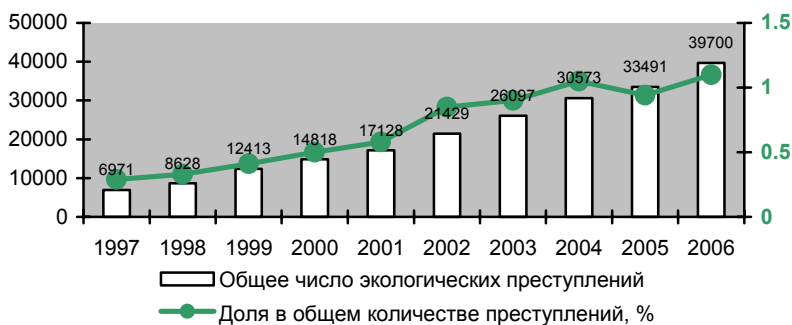


*Источник:* Государственная экологическая инспекция Украины, 2006 г.

В отличие от собираемости штрафов, собираемость возмещения ущерба (ВУ) находится на низком уровне. В Украине, где собираемость штрафов достигает около 80%, собираемость ВУ составляет около 50%. Это связано с отсутствием достаточных доказательств ущерба и несовершенными методами расчета ущерба, которые просто отклоняются судами.

В последнее время в странах ВЕКЦА растет экологическая преступность. В России, например, число зафиксированных экологических преступлений в период с 2001 по 2006 г. удвоилось (рисунок 20) а их доля в общем числе преступлений возросла на фоне уменьшающегося общего уровня преступности. Они все больше принимают форму организованной или транснациональной преступности, особенно в сфере использования природных ресурсов и размещения опасных отходов.

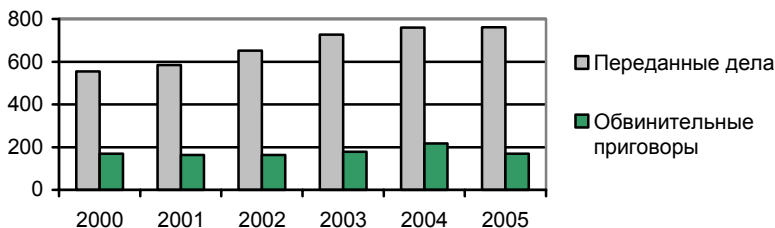
Рисунок 20. Десятилетие неуклонного роста экологической преступности в России



Источник: отчеты о состоянии окружающей среды Российской Федерации, [www.mnr.gov.ru](http://www.mnr.gov.ru) (1997-2005 гг.); данные по 2006 г. только за 11 месяцев ([http://www.gks.ru/free\\_doc/2006/b06\\_01/3-4.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2006/b06_01/3-4.htm)).

Некоторые инспекции возбуждают судебные иски в случае подозрений о преступном поведении, но суды не всегда поддерживают такие правоприменительные действия КНО; в Украине, например, только 20% дел доводится до этапа вынесения обвинительного приговора (рисунок 21). Часто преступление фиксируется, но виновных в нем найти не удастся: например, по данным российского Министерства внутренних дел, в 2003 г. было обнаружено только 4,9% экологических преступников, в 2004 г. - 27,3%, а в 2005 г. - 10,2%.

Рисунок 21. Количество дел, переданных для уголовного преследования, в сопоставлении с количеством обвинительных приговоров в 2000-2005 гг. в Украине



Источник: Государственная экологическая инспекция Украины, 2006 г.

Наконец, специалисты КНО по уголовному праву считают, что вынесенные приговоры являются слишком мягкими и оказывают незначительный сдерживающий эффект. Например, проведенный в России анализ свидетельствует о том, что преступники в основном приговариваются к уплате штрафов и что только 2-3% преступников приговариваются к лишению свободы, в том числе 45% - сроком менее одного года. Это происходит притом, что уголовное законодательство достаточно хорошо разработано. Отчасти такая ситуация объясняется тем, что среди обсуждаемых преступлений доминируют преступления в сфере незаконной добычи природных ресурсов. При этом суды сталкиваются либо с крайним уровнем бедности нарушителя, либо, напротив, с сильными криминальными группировками. Преступления, связанные с загрязнением окружающей среды, доказать очень сложно в связи со слабым потенциалом КНО в области мониторинга загрязнения и расследования подобных случаев.

### 3.6 Гражданское правоприменение

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

Хотя большинство КНО указывают на право общественности и НПО самостоятельно возбуждать судебные иски, в реальной жизни найти такие примеры очень сложно. Наверное, одним из получивших наибольшую международную известность является случай активных действий украинских НПО против сооружения судоходного канала в украинской части дельты реки Дунай (вставка 16). С тем, чтобы остановить реализацию этого инфраструктурного проекта, украинская общественная организация обратилась не только в суд, но и в международные организации.

Однако, как правило, граждане, предпочитают бороться с нарушителями через контрольные органы, а не путем прямых исков.

#### **Вставка 16. Использование международных и внутренних механизмов урегулирования споров в деле о дельте Дуная**

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

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

Помимо изыскания средств судебной защиты в национальных судах, ЭПЛ в конце 2003 г. и начале 2004 г. подала жалобы в различные международные органы, в т.ч.:

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

Кроме того, ЭПЛ подняла этот вопрос в секретариате Рамсарской конвенции и Программе по человеку и биосфере ЮНЕСКО, и обе организации выразили озабоченность строительством канала. Такая стратегия изыскания средств судебной защиты в многочисленных внутрисударственных судах и международных механизмах урегулирования споров является ресурсоемкой. Кроме того, лица, не представляющие государство, обращающиеся за средством судебной защиты в рамках международного механизма могут быть обязаны - но не обязательно - вначале исчерпать внутренние средства судебной защиты.

*Источник:* [www.epl.org.ua/files/Danube/Danube\\_EPL\\_actions.doc](http://www.epl.org.ua/files/Danube/Danube_EPL_actions.doc).

Еще одним возможным механизмом является косвенное правоприменение через учреждения, которые обеспечивают финансирование инфраструктурных проектов, в частности через банки развития, ведущие активную деятельность в регионе, такие как Азиатский Банк Развития (АБР), Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР), и Всемирный Банк. В том же ключе, международные финансовые организации (МФО) открыты к диалогу с НПО и даже имеют свои независимые механизмы для рассмотрения жалоб, например такой как «Механизм независимого обжалования» ЕБРР. С другой стороны, целая сеть НПО – CEE Bankwatch Network – следит за экологическим воздействием деятельности МФО в странах ЦВЕ и ВЕКЦА.

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

### 3.7 Содействие общественному порицанию нарушителей

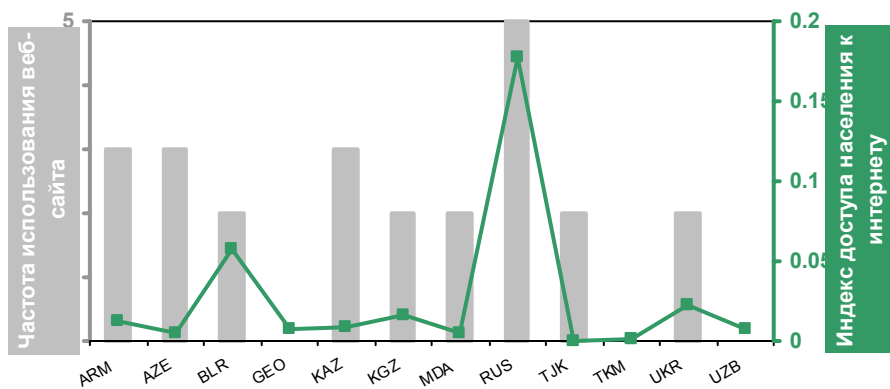
Важным фактором в обеспечении экологического правопорядка является общественное неодобрение нарушителей и неэффективных правоприменительных действий. Общественность, например, может бойкотировать определенные продукты, если, по ее мнению, производитель причиняет вред окружающей среде. Подобное неодобрение может быть результатом информированности общественности о природоохранной деятельности субъектов контроля и реагировании КНО на те или иные нарушения.

Государственные органы могут обеспечить более широкую поддержку правоприменительных действий в сфере охраны окружающей среды, публикуя соответствующую информацию, в частности о нарушителях и успешных правоприменительных действиях. Кроме того, они могут сократить государственные расходы на инспектирование и правоприменение, привлекая граждан к деятельности по стимулированию соблюдения требований и обнаружению нарушений, а также предоставляя доступ к правосудию.

Инспекции стран ВЕКЦА сообщают, что роль общественности и ее право влиять на проведение экологической политики расширились в странах ВЕКЦА, и с 2003 г. ее отношения с КНО улучшились. В ряде стран общественность имеет право получать информацию о выбросах и сбросах, а также сведения о результатах правоприменения. КНО сообщают о том, что ими используются различные механизмы представления информации общественности. КНО Азербайджана, Армении и Казахстана ежемесячно размещают информацию в Интернете (рисунок 22). В Азербайджане, Грузии и Молдове частью коммуникационной стратегии является предоставление информации посредством телевидения (рисунок 23). В Грузии транслируется телепередача «Экопатруль», рассказывающее о результатах проведенных инспекций и показывающее нарушителей. КНО Армении, Азербайджана, Беларуси, Казахстана, Молдовы и Таджикистана сообщают о представлении информации в рамках семинаров, выставок и посредством информационных стендов.

Такая деятельность по повышению информированности оказалась эффективным способом улучшения соблюдения требований. В ряде стран считается, что распространение информации о предприятиях-загрязнителях и случаях несоблюдения требований или эффективном правоприменении и реагировании на несоблюдение требований оказывает большее влияние, чем распространение сведений о случаях улучшения поведения промышленных предприятий. Вместе с тем, как показывает анализ численного материала, приведенного выше, определенная склонность КНО к информационному взаимодействию посредством Интернета и телевизионных каналов иногда не согласуется с весьма низким доступом к Интернету (и даже телевидению в отдаленных сельских поселениях) в странах ВЕКЦА.

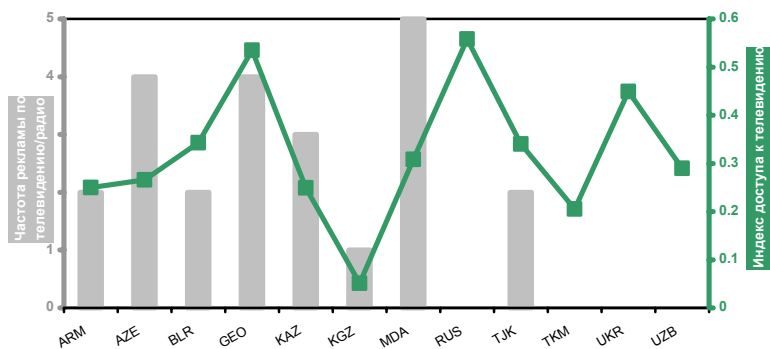
Рисунок 22. Потенциальный эффект представления информации через Интернет в странах ВЕКЦА и эффективность стратегий информационного взаимодействия



Частота использования: 5 – несколько раз в неделю, 4 – еженедельно, 3 – ежемесячно, 2- раз в год, 1- раз в несколько лет; 0 – никогда

Источники: КНО стран ВЕКЦА; UNPAN (2003-2005).

Рисунок 23. Потенциальный эффект представления информации посредством телевизионной и радиорекламы в странах ВЕКЦА и действующих стратегий информационного взаимодействия (2006 г.)



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

Источники: КНО стран ВЕКЦА; UNPAN (2003-2005).

Все большую популярность приобретают экологические рейтинги предприятий благодаря своему потенциалу стимулировать сокращение выбросов и сбросов с меньшими административными затратами, так как они не связаны с затратами на индивидуальные проверки и принятие соответствующих правоприменительных мер при обнаружении нарушений. Различные системы рейтингов внедрены в нескольких странах (России, Казахстане и Украине). В России существуют, по меньшей мере, три разных системы: некоторые из них связаны с деятельностью по саморегулированию промышленных предприятий, тогда как другие системы применяются НПО. В свою очередь, Секретариат СРГ ПДООС в сотрудничестве с Всемирным Банком провел оценку целесообразности использования рейтинга результативности крупных промышленных предприятий на примере Украины (Вставка 17).

#### Вставка 17. Применение рейтингов предприятий в ВЕКЦА: пилотный проект в Украине

В системе рейтинга деятельности и раскрытия информации PRIDE (англ. *Performance Rating and Information Disclosure*), представляющей собой адаптированный вариант индонезийской программы PROPER, природоохранная деятельность крупных предприятий ранжируется от лучшей до худшей и обозначается пятью цветами - зеленым, синим, желтым, красным и черным - в соответствии со специально разработанными критериями. Эта система помогает правительствам (1) оценивать природоохранную деятельность промышленных предприятий; (2) делать общедоступной информацию; (3) использовать давление общественности и СМИ для лучшего соблюдения природоохранных требований; (4) устанавливать диалог между предприятиями, КНО, НПО и общественностью.

При ранжировании используется четырех основных источника информации: отчеты промышленных предприятий о выбросах и сбросах загрязняющих веществ; отчеты о проверках их систем экологического менеджмента; протоколы жалоб общественности, протоколы правоприменительных действий и наложения взысканий; материалы обследований, отражающие характеристики фирм, природоохранная деятельность которых ранжируется. После сверки с предприятиями рейтинги распространяются общественности через средства массовой информации (телевидение, радио, ежедневные новости). Рейтинг периодически пересматривается (каждые 6, 12, 18 или 24 месяца) и обновляется, что позволяет отнести предприятия к другим категориям.

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

Результаты анализа, выполненного в Украине, показывают, что этот новый инструмент политики управления природоохранной деятельностью может применяться в условиях



действующей правовой, политической и институциональной основы в Украине, так как украинским законодательством предусматривается множество перечней (инвентарных листов, регистров) предприятий-загрязнителей и осуществление экологического мониторинга. Однако критериями их создания служат только показатели выбросов и опасности без учета вопросов управления природоохранной деятельностью. Несмотря на существование подобных перечней, граждане недостаточно информированы о предприятиях-загрязнителях в регионах их проживания.

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

Источник: OECD (2007).

Ясно, что в регионе ВЕКЦА имеется значительный потенциал применения подобного инструмента. Важным фактором является усиливающаяся роль сообществ в соблюдении природоохранных требований и контроле за их соблюдением.

В порядке расширения доступа к информации о правоприменении, КНО должны установить основные стандарты, уравнивающие общую прозрачность с конфиденциальностью, связанной с коммерческими и торговыми аспектами деятельности промышленных предприятий. Конфиденциальность представляет собой вопрос, обусловленный историей региона ВЕКЦА, так как основную часть советского периода информация о состоянии окружающей среды, загрязнении окружающей среды и его воздействии на здоровье ограничивалась. Виды информации, считающейся «конфиденциальной» или «секретной» в этой связи, различаются в разных странах. В целом, многие страны ВЕКЦА достигли значительного прогресса по сравнению с первоначальной ситуацией, когда доступ к информации жестко контролировался. Однако ни в одной из стран природоохранные разрешения и акты проверок не доступны широкой общественности.

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Несмотря на то, что достигнутые успехи неодинаковы в разных частях региона, большинство стран приступили к нормативно-правовым и институциональным реформам путем введения системы комплексных (интегрированных) разрешений, повышения статуса контрольно-надзорных органов (КНО), уточнения обязанностей, обеспечения подготовки кадров и предоставления инспекциям лучшей материально-технической базы. Контроль соблюдения требований становится более эффективным по мере того, как страны принимают интегральные подходы к проверке предприятий, содействуют распространению производственного экологического контроля, иницируют общественное неприятие нарушений, используя средства массовой информации, и принимают схемы рейтинга промышленности по экологической результативности. В целом, сегодня системы обеспечения соблюдения природоохранных требований организованы лучше, чем в 2003 г.

В то же время, остается еще много нерешенных проблем. Так, нормативные требования часто нереалистичны, а поэтому их соблюдение требует высоких затрат, а применение правовых санкций в их отношении затруднено. Оценка воздействия регулирования проводится от случая к случаю, а консультации рассматриваются скорее как процедурная нагрузка, чем как инструмент достижения баланса интересов заинтересованных сторон. Привычка «борьбы с пожаром» и предпочтение санкций предотвращению несоблюдения установленных требований снижают результативность КНО. Обеспечение сбора платежей за загрязнение и штрафов остается важным элементом деятельности и создает искаженные стимулы для инспекторов. Санкции не могут обеспечить сдерживание нарушений, и, по данным НПО, заявленная политика «полной нетерпимости» применяется выборочно, что обусловлено политическим давлением и непрозрачностью процесса принятия решений. Существующие показатели и практика анализа данных создают ограниченные

возможности для развития стратегического и тактического управления. Необходимость взаимодействия с НПО для улучшения соблюдения требований в настоящее время в основном осознается, но в реальности степень сотрудничества обычно неудовлетворительна.

Вероятность обнаружения нарушений остается низкой. Часто это обусловлено сохраняющимися юридическими ограничениями, согласно которым плановые проверки промышленных объектов не должны проводиться чаще одного раза в один-два года, а обо всех посещениях объектов следует сообщать заблаговременно. Несмотря на то, что эти ограничения были установлены для предотвращения коррупции и сокращения административной нагрузки на предприятия, меры, которые на самом деле могли бы быть действенны для решения этих проблем (обеспечение прозрачности процесса принятия решений, процедур и результатов деятельности) не привлекли к себе достаточного внимания. КНО страдают от утечки квалифицированных кадров, что обусловлено неконкурентной оплатой труда и, в некоторых случаях, непривлекательной организационной культурой. Институциональный потенциал КНО остается особенно слабым на субнациональном уровне. В результате эффективность КНО в странах ВЕКЦА остается скромной.

В сложившихся условиях по-прежнему необходимо обеспечить улучшение нормативно-правовой базы и стратегий экологического контроля. В период после Белградской конференции министров страны ВЕКЦА могут рассмотреть возможность принятия следующих первоочередных мер:

- **Повышение качества законотворческого процесса и внедрение регулирования, ориентированного на конечный результат.** Для повышения эффективности регулирования в ВЕКЦА страны, возможно, пожелают рассмотреть следующие меры: (1) усиление взаимосвязи между разработкой экологической политики и применением законодательства на практике; (2) систематическое проведение оценки воздействия регулирования и консультаций с заинтересованными сторонами для обеспечения, в числе прочего, целесообразности требований; (3) обеспечение последовательности правовой основы; (4) сокращение числа основных законодательных актов и подза-

конных актов путем их объединения; (5) обеспечение соразмерности требований законодательства и реагирования на несоблюдение требований рискам и опасностям, которые они устраняют; (6) модернизация структуры и языка законов.

- **Проведение более тщательного анализа для поддержки разработки стратегий экологического контроля:** В странах ВЕКЦА требуется проводить дальнейший эмпирический анализ причин несоблюдения требований законодательства предприятиями и стимулов для улучшения экологической результативности. Кроме того, необходима дальнейшая работа по установлению количественных характеристик уровня соблюдения требований, в том числе в отдельных секторах. Это должно быть сделано параллельно с улучшением методов управления информацией. Создание интегрированных информационных систем позволит собрать воедино и улучшить доступ к данным о регулируемом сообществе.
- **Совершенствование стратегий экологического контроля и оценки результатов.** Природоохранным органам необходимо будет определить регулируемое сообщество и установить его основные характеристики, с тем чтобы разработать стратегии экологического контроля исходя из рисков, с учетом стимулов к соблюдению требований субъектами контроля и фактического соблюдения требований ими.

КНО необходимо разработать стратегии экологического контроля с четко установленными природоохранными целями, целевыми показателями соблюдения требований, более сбалансированными инструментами и графиком реализации стратегии. Подобные стратегии должны разрабатываться при надлежащей осведомленности о причинах несоблюдения требований с учетом общих экологических, экономических и социальных приоритетов. Стратегии экологического контроля должны быть нацелены на предотвращение нарушений.

Вместе со стратегическим планированием КНО необходимо будет внедрить практику разработки планов поэтапного выполнения вновь принятых законов и подзаконных

актов, в которых будут учитываться как проблемы субъектов контроля с соблюдением требований, так и потребности КНО, такие как подготовка персонала и распределение ресурсов.

Кроме того, необходимо увеличить вероятность выявления случаев несоблюдения требований за счет плановых проверок, как по предварительному уведомлению, так и без него, и за счет лучшего взаимодействия с неправительственными участниками процесса обеспечения правоприменения, от которых можно ожидать сообщений о нарушениях. Однако жалобы не должны быть основной движущей силой при проведении проверок. Их следует внимательно использовать в целях планирования и подготовки проверок.

Установленные законом ограничения на инспекционную деятельность следует пересмотреть с учетом риска для окружающей среды конкретных производственных процессов и сведениями о соблюдении требований предприятиями в прошлые периоды. Необходимость достаточного числа плановых проверок должна рассматриваться не как атака на промышленность, а как важный элемент обеспечения выполнения закона и защиты граждан и охраны окружающей среды в более широком плане. КНО могли бы обсудить этот вопрос с НПО, которые могли бы помочь в лоббировании внесения изменений. В то же время, необходимо гарантировать, чтобы не создавалась излишняя нагрузка на предприятия и не создавались условия для формирования недоверия между инспекторами и предприятиями.

В дальнейшем важно обеспечить, чтобы страны ВЕКЦА усовершенствовали способы посещения объектов. Основное внимание следует уделять прежде всего проверке природоохранной деятельности, в том числе технического состояния объектов, а не проверке документов, как это делается в настоящее время. Кроме того, следует лучше отражать доказательства соблюдения или несоблюдения требований, а структуру отчетов о проведении проверок следует изменить, с тем чтобы они содержали более полную информацию о наблюдаемых явлениях, интервью, проведенных на местах, отобранных пробах и т.д. Эти усовершенствования должны найти

отражение во внутренних методических документах для инспекторов о порядке проведения экологических проверок в отдельных отраслях.

В тех случаях, когда предупредительные меры недействительны, необходимо применять санкции, которые имеют сдерживающий (профилактический) эффект, разрабатывая и применяя их сообразно содеянному, последовательно, поэтапно и открыто. Такая деятельность должна сопровождаться прозрачностью и подотчетностью КНО правительству и населению. Для реализации стратегического подхода к правоприменению необходимо усовершенствовать систему показателей соблюдения экологических требований и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Также необходимо улучшить методы планирования, как стратегического, так и тактического; разработать действенные инструменты для установления приоритетов и адекватные системы сбора и управления информацией.

- **Более эффективное использование предупредительных инструментов для переориентации приоритетов субъектов контроля на соблюдение требований.** Государство должно сыграть роль в повышении приверженности внутри предприятий финансово жизнеспособному улучшению экологической результативности, ведущему к получению как общественных (экологических), так и частных (финансовых) выгод. Эта роль заключается в количественной оценке и разъяснении предприятиям и другим участникам рынка социально-экономических выгод экологического регулирования и контроля (равно как и потерь вследствие их отсутствия), повышении экологической информированности предприятий, поощрении сопоставления среднеотраслевых показателей соблюдения природоохранных требований и экологической результативности в отдельных секторах и т.д., что позволит улучшить уровень корпоративной экологической ответственности. Необходимы программы оказания технической помощи тем МСП, которые не располагают внутренними ресурсами и экспертным потенциалом для определения и получения результатов, выигрывающих их всех соображений;

- **Предоставление дополнительных возможностей заинтересованным сторонам косвенно выполнять функции регулирования и контроля.** Природоохранным органам необходимо будет взять на себя роль катализатора, облегчающего участие коммерческих и некоммерческих сторон, которые могут выступать в качестве своеобразных регулирующих и контрольных органов. Спектр этих сторон широк – от отраслевых ассоциаций и финансовых институтов до общественных экологических организаций и других групп давления. Основным элементом в этом процессе является увеличение прозрачности природоохранного регулирования и контроля.

Кроме того, необходимо дальнейшее укрепление институциональной базы, в том числе развитие более эффективных процедур и технических рекомендаций (особенно в части проверок и обжалования), прозрачность и подотчетность, подготовка и мотивирование персонала (для улучшения результативности и борьбы с коррупцией), совершенствование инфраструктуры, а также укомплектование достаточных штатов и выделение соответствующего бюджета.

Существует и очевидная необходимость повышения уровня информированности представителей судебной системы о природоохранных требованиях и об ущербе от их нарушения. Эту проблему можно решить при помощи проведения курсов для отдельных юристов. Министерства охраны окружающей среды могли бы также изыскать возможности для изменения содержания университетских учебных программ в области права, чтобы последующие поколения юристов лучше понимали природоохранные аспекты права и осознавали важность охраны окружающей среды.

В итоге, для прогресса в соблюдении принципа господства права и природоохранной деятельности требуется изменить структуру стимулов как для регулирующих органов, так и для субъектов контроля. Политическая воля реализовать практически нормы экологического законодательства остается критическим элементом успеха.

## ГЛОССАРИЙ

В настоящем отчете используются следующие основные термины:

- **субъект контроля** (совокупность субъектов контроля также именуется **регулируемым сообществом**) - физическое или юридическое лицо, в том числе органы государственного управления и их вспомогательные органы, на которые распространяются природоохранные требования, установленные законом. Определением «субъект контроля» охватываются частные и государственные предприятия всех возможных форм. Оно включает в себя как владельцев, так и нанятых руководителей объектов;
- **соблюдение требований** - реагирование на нормативные требования, выражающееся в техническом соответствии и соответствии деятельности закону;
- **экологический контроль (или «правоприменение» в широком смысле)** определяется как применение всех имеющихся инструментов, побуждающих к соблюдению требований, и включает в себя
  - *стимулирование соблюдения требований* - деятельность, облегчающая и поощряющая добровольное соблюдение природоохранных требований;
  - *контроль за соблюдением требований* - сбор и анализ информации о соблюдении требований (посредством предъинспекционной и инспекционной деятельности, мониторинга состояния окружающей среды и мониторинга выбросов и сбросов, при необходимости, и других видов сбора данных);



- ***правоприменение*** - комплекс мер, принимаемых органами государственного управления и другими для исправления и пресечения деятельности, не соответствующей природоохранным требованиям;
- **контрольно-надзорный природоохранный орган (КНО)** - часть государственной структуры, основной обязанностью которой является выявление несоблюдения природоохранных требований, контроль за их соблюдением, предотвращение несоблюдения требований и принятие мер по исправлению несоблюдения требований. КНО может быть подразделением основного компетентного природоохранного органа, автономным учреждением (обычно именуемым «экологической инспекцией») и любым другим подразделением государственной администрации, выполняющим соответствующие обязанности.

## ИЗБРАННЫЕ ССЫЛКИ И БИБЛИОГРАФИЯ

- Государственные доклады о состоянии окружающей среды в Российской Федерации в 1997-2006 гг. // *State of the Environment Reports in the Russian Federation for 1997-2006*.  
[www.mnr.gov.ru](http://www.mnr.gov.ru)
- Дайман С., Островкова Т., Заика Е., Сокорнова Т. (2004). Системы экологического менеджмента для практиков.  
<http://www.14000.ru/emsbook>
- Дубовик О.Л. Экологическое право. Учебник. 2-е издание. М.: Проспект, 2006.
- Костин А. (2006). Корпоративная отчетность в области устойчивого развития и экологической ответственности в Российской Федерации.  
<http://www.unece.org/env/europe/monitoring/workshops/wksp%2004-6.2006.Warsaw/Corporate%20reporting.Russia.pdf>
- Милько Д. (2005). Экологические рейтинги в России. Журнал «Экология производства», Москва, ноябрь 2005. стр. 37-44
- Centre for Economic and Financial Research at New Economic School (CEFIR), 2005. *Monitoring the Administrative Barriers to Small Businesses Development in Russia: Results of the first five rounds*.
- CEFIR (2007) *Monitoring the Administrative Barriers to Small Businesses Development in Russia: Sixth Round*. CEFIR Policy Paper series.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 2005. *Law in Transition: Courts and Judges*.  
<http://www.ebrd.com/pubs/legal/lit051.htm>

EBRD (2006) *Promoting Sound and Sustainable Development. EBRD Sustainability Report 2006.*

<http://www.ebrd.com/pubs/general/sus06.pdf>

EBRD (2007) *Transition Report Update 2007.*

<http://www.ebrd.com/pubs/econo/tru07.pdf>

Green Alternative (2006) *Problems of Forestry Sector in Georgia: Illegal Activities and Legislative Collisions.* Tbilisi, Georgia.

International Finance Corporation (IFC), 2003. *Business Environment in Georgia, as seen by Small and Medium Businesses.*

<http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/Content/CIS+Country+Sector+Reviews#TAJKISTAN>

IFC (2004) *Business Environment in Georgia, as seen by Small and Medium Enterprises.*

<http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/Content/CIS+Country+Sector+Reviews#GEORGIA>

IFC (2005) *Business Environment in Belarus.*

<http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/Content/CIS+Country+Sector+Reviews#BELARUS>

IFC (2005) *Business Environment in Ukraine.*

<http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/Content/CIS+Country+Sector+Reviews#UKRAINE>

IFC (2005) *Business Environment in Uzbekistan, as seen by Small and Medium Enterprises.*

<http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/Content/CIS+Country+Sector+Reviews#UZBEKISTAN>

IFC (2006) *Business Environment in Georgia.*

<http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/Content/CIS+Country+Sector+Reviews#GEORGIA>

IFC (2006) *Business Environment in Ukraine.*

<http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/Content/CIS+Country+Sector+Reviews#UKRAINE>

- IFC (2006) *Business Environment in Uzbekistan, as seen by Small and Medium Enterprises*.  
<http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/Content/CIS+Country+Sector+Reviews#UZBEKISTAN>
- IFC (2006) *Ending the Hunt for Fines*.  
[http://www.ifc.org/ifcext/tajikistansme.nsf/AttachmentsByTitle/SuccessStory\\_Inspections/\\$FILE/Tajikistan\\_Inspections.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/tajikistansme.nsf/AttachmentsByTitle/SuccessStory_Inspections/$FILE/Tajikistan_Inspections.pdf)
- IFC (2006) *Reforming Inspections: Countering Corruption and Waste*.  
<http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal>
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2000) *Environmental Regulatory Reform in the NIS: The Case of the Water Sector*. CCNM/ENV/EAP (2000)86
- OECD (2000) *Environmental Compliance and Enforcement in the NIS: A Survey of Current Practices of Environmental Inspectorates and Options for Improvements*. CCNM/ENV/EAP(2000)87
- OECD (2003) *2002 Review of Environmental Enforcement and Compliance Promotion in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*. CCNM/ENV/EAP(2003)7
- OECD (2003) *Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/36/51/26756552.pdf>
- OECD (2004) *Assuring Environmental Compliance: A Toolkit for Building Better Environmental Inspectorates in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/61/62/34499651.pdf>
- OECD (2004) *Measuring What Matters*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/12/33/34564043.pdf>
- OECD (2005) *Funding Environmental Compliance Assurance: Lessons Learned from International Experience*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/51/57/35139082.pdf>

- OECD (2005) *Environmental Enforcement in Kyrgyz Republic: Promoting Environmental Improvements and Enhancing Good Governance*. <http://www.oecd.org/dataoecd/27/40/37633519.pdf>
- OECD (2005) *Promoting Compliance with Environmental Requirements in Armenia: Recommendations from an International Review*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/28/36/37631785.pdf>
- OECD (2005) *Modernising Environmental Self-monitoring in Kazakhstan: Policy recommendations*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/31/14/37399539.pdf>.
- OECD (2006) *Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance: Proceedings from the OECD 2004 GFSD (2nd-3rd December, 2004, Paris, France)*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/16/37719119.pdf>
- OECD (2005) *Integrated Environmental Permitting Guidelines for EECCA Countries*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/54/31/35056678.pdf>
- OECD (2004, 2005, 2006) *Case Studies Transition to Integrated Environmental Permitting in Ukraine (2004), the Kyrgyz Republic (2005), and Georgia (2006)*. Available from:  
Ukraine  
(<http://www.oecd.org/dataoecd/12/7/34566645.pdf>);  
Kyrgyz Republic  
(<http://www.oecd.org/dataoecd/46/2/37123553.pdf>);  
Georgia  
(<http://www.oecd.org/dataoecd/45/23/37123143.pdf>)
- OECD (2005) *Regulatory Reform in Russia: Government Capacity to Assure High Quality Regulation*;  
<http://www.oecd.org/dataoecd/14/45/34985412.pdf>
- OECD (2006) *Guiding Principles of Effective Environmental Permitting Systems*.
- OECD (2006) *Environmental Policy and Regulation in Russia: the Implementation Challenge*.

OECD (2007) *Issues Paper for the International Multi-Stakeholder Workshop "Environmental Policies, Instruments and Institutions in EECCA: The Emerging Agenda"*.

ENV/EPOC/EAP/POL(2007)1.

<http://www.oecd.org/dataoecd/2/56/38145116.pdf>

OECD (2007) *Surface Water Quality Regulation in Moldova: Policy Aspects of the Reform*.

Transparency International (2006) *Corruption and the Environment*.

<http://www.columbia.edu/cu/mpaenvironment/pages/projects/spring2006/Transparency%20International%20final%20report.pdf>

UNECE (2003) *Environmental Performance Review of Azerbaijan*;

<http://www.unece.org/env/epr/studies/azerbaijan/welcome.htm>

UNECE (2005) *Environmental Performance Review of Belarus (Second Review)*;

<http://www.unece.org/env/epr/studies/belarus/welcome.htm>

UNECE (2004) *Environmental Performance Review of Tajikistan*;

<http://www.unece.org/env/epr/studies/Tajikistan/welcome.htm>

UNECE (2005) *Environmental Performance Review of Moldova (Second Review)*;

[http://www.unece.org/env/epr/studies/moldova\\_2/welcome.htm](http://www.unece.org/env/epr/studies/moldova_2/welcome.htm)

UNECE (2006) *Environmental Performance Review of Ukraine (Updated Draft)*;

[http://www.unece.org/env/epr/studies/Ukraine\\_2/welcome.htm](http://www.unece.org/env/epr/studies/Ukraine_2/welcome.htm)

UNEP (2006) *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*

[http://www.unep.org/DEC/docs/UNEP\\_Manual.pdf](http://www.unep.org/DEC/docs/UNEP_Manual.pdf)

United Nations Public Administration Programme (UNPAN), 2003 *UN Global E-Government Survey 2003*.

<http://www.unpan.org/egovernment3.asp>

UNPAN (2004) *UN Global E-Government Readiness Report 2004*.

<http://www.unpan.org/egovernment4.asp>

UNPAN (2005) *UN Global E-Government Readiness Report 2005*.  
<http://www.unpan.org/egovernment5.asp>

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

World Bank (2004) *Environmental Management in Russia: Status, Directions, and Needs*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/10/19/35486874.pdf>

Напечатано Центром по размножению документации ОЭСР.