

# **МАЛЫЙ БИЗНЕС И СОБЛЮДЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ**

**Анализ международного опыта и  
возможности его применения  
в Грузии**



## 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.

### СРГ ПДООС

Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) была создана в 1993 г. на Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Люцерне (Швейцария). Ее Секретариат был учрежден в ОЭСР в составе Центра сотрудничества с государствами, не входящими в ОЭСР. СРГ ПДООС является гибким и практичным инструментом содействия политическим и институциональным реформам в странах этого региона. После Орхусской конференции министров 1999 г. ее деятельность была переориентирована на страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности Специальной рабочей группы можно найти на ее веб-сайте: [www.oecd.org/env/eap](http://www.oecd.org/env/eap).

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

© OECD (2007)

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

Обеспечение соблюдения экологических требований малыми и средними предприятиями (МСП) представляет собой серьезную проблему для природоохранных органов во всем мире, не в последнюю очередь потому, что для этой категории предприятий характерны особенности, затрудняющие применение традиционных методов соблюдения выполнения требований. В странах с переходной экономикой сектор МСП находится на этапе становления, но можно ожидать, что количество таких предприятий и, как следствие, их воздействие на окружающую среду будет увеличиваться, в частности, в результате реализации комплексных политик и стратегий, направленных на поддержку этого сектора. Хотя подобные стратегии содержат много положительных элементов, они, как правило, не уделяют должного внимания природоохранной проблематике; напротив, в некоторых случаях пакеты реформ приводят к таким нежелательным побочным последствиям, как ограничения или даже запреты на проведение природоохранных инспекций. На этом фоне природоохранные органы сталкиваются с необходимостью совершенствования существующих и внедрения новых инструментов, которые более эффективно способствовали бы соблюдению экологических требований.

Для оказания помощи Грузии, одной из наиболее ориентированных на реформы стран с переходной экономикой, в решении этой задачи, был выполнен анализ лучших международных практических подходов и инструментов, используемых для поддержки соблюдения нормативных требований в секторе МСП. Анализ был выполнен в рамках региональной Сети по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, и под эгидой Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды (Специальная рабочая группа ПДООС). Финансирование для этой работы было предоставлено правительствами Нидерландов и Норвегии.

Анализ был выполнен в целях поддержки политических инициатив Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Грузии (МПРООС), которое осуществляет реформу обеспечения соблюдения нормативных требований в рамках общей реформы государственного сектора. К наиболее важным моментам реформы относится принятие Закона о контроле в области охраны окружающей среды в июле 2005 г., а также создание Инспекции по охране окружающей среды в сентябре того же года.

Недавно принятая Стратегия обеспечения соблюдения экологических требований, которая будет направлять деятельность Инспекции по охране окружающей среды в 2007-2010 г., предусматривает разработку комплексной программы поддержки соблюдения экологических требований в секторе МСП. Необходимость в такой программе обусловлена тем, что МСП испытывают недостаток человеческих и финансовых ресурсов, а также знаний и навыков для того, чтобы адекватно действовать в контексте сложной системы экологического регулирования, существующей в стране. Настоящий документ может служить отправной точкой для разработки такой программы, предлагая конкретные шаги по внедрению инструментов поддержки соблюдения требований, а также представляя лучшие международные практические подходы в данной области

В данном докладе «поддержка соблюдения нормативных требований» понимается весьма широко – как любая деятельность, которая способствует добровольному (т.е. без применения санкций) соблюдению экологических требований или поощряет его. Таким образом, акцент в докладе делается на упреждающие меры. Однако с самого начала следует отметить, что там, где подобные меры оказываются неэффективными, государственным органам следует без колебаний добиваться исполнения нормативных требований, используя санкции.

Преимущества и недостатки различных инструментов, роли ключевых заинтересованных сторон, а также примеры из практики описаны в докладе для того, чтобы подкрепить предлагаемые рекомендации в отношении политики по поддержке соблюдения экологических требований в секторе МСП в Грузии. Некоторые инструменты, например, добровольные соглашения, заключаемые по итогам переговоров, не рассматриваются в докладе в силу их сложности или ограниченной применимости в условиях малого бизнеса.

Настоящий доклад был подготовлен на основе всестороннего анализа международного опыта, в частности, практических примеров государственных инициатив по поддержке соблюдения нормативных требований в странах ОЭСР. При этом был использован ряд источников, включая документы ОЭСР и ЕС, а также научные публикации и источники в Интернете. Предварительный вариант доклада был подготовлен Валдасом Арбачяускасом (Центр устойчивого развития в промышленности, Литва); окончательный вариант был подготовлен Анжелой Буларга, Секретариат Специальной рабочей группы по ПДООС, ОЭСР.

Взгляды, выраженные в этой публикации, принадлежат ее авторам и не обязательно отражают позицию ОЭСР или государств – членов ОЭСР.

## СОДЕРЖАНИЕ

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>МАЛЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА: ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ</b>                       | <b>13</b> |
| 1.1       | Краткий обзор экономического значения и специфики МСП                             | 13        |
| 1.2       | Значимость МСП для окружающей среды   | 14        |
| 1.3       | Препятствия для улучшения степени соблюдения нормативных требований в секторе МСП | 16        |
| 1.4       | Преимущества экологически ответственного поведения                                | 19        |
| 1.5       | Движущие силы соблюдения экологических требований в секторе МСП                   | 20        |
| 1.6       | Инструментарий повышения экологической результативности МСП                       | 24        |
| <b>2.</b> | <b>ИНСТРУМЕНТЫ И ПОДХОДЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ</b>                           | <b>27</b> |
| 2.1       | Анализ нормативно-правовых требований   | 27        |
| 2.2       | Производственный мониторинг   | 28        |
| 2.3       | Внутренние инспекции  | 30        |
| 2.4       | Предотвращение чрезвычайных ситуаций, готовность к ним и реагирование на них      | 32        |
| 2.5       | Обучение на предприятиях  | 36        |
| 2.6       | Системы экологического менеджмента  | 39        |
| 2.7       | Более чистое производство   | 46        |
| 2.8       | Учет (затрат) для целей экологического менеджмента                                | 49        |
| 2.9       | Экодизайн   | 51        |
| 2.10      | Оценка экологической результативности и соответствующая отчетность                | 54        |
| <b>3.</b> | <b>ИНИЦИАТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ</b>   | <b>61</b> |
| 3.1       | Снижение бремени регулирования и инспекций  | 61        |
| 3.2       | Экомаркировка / сертификация продукции  | 78        |
| 3.3       | Схемы содействия в соблюдении требований  | 81        |
| 3.4       | Использование не прямых методов регулирования и правоприменения                   | 94        |
| 3.6       | Институциональные меры  | 95        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>4.</b> | <b>ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ<br/>СОБЛЮДЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ В ГРУЗИИ</b> | <b>100</b> |
| 4.1       | Определение и количество МСП  | 100        |
| 4.2       | Среда для деятельности МСП в Грузии   | 100        |
| 4.3       | Мандат по обеспечению соблюдения экологических<br>требований                                  | 104        |
| 4.4       | Цели программы поддержки соблюдения экологических<br>требований                               | 105        |
| 4.5       | Предлагаемые действия: пять основных направлений  | 107        |
| 4.6       | Меры институционального характера   | 113        |
| 4.7       | Возможные источники финансирования  | 114        |

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

|               |   |
|---------------|---|
| <b>CERES</b>  | Коалиция за экологически ответственную экономику          |
| <b>EMAS</b>   | Схема экологического менеджмента и аудита                 |
| <b>GRI</b>    | Глобальная инициатива по отчетности                       |
| <b>IPPC</b>   | Комплексный контроль и предотвращение загрязнений         |
| <b>ISO</b>    | Международная организация по стандартизации               |
| <b>NEFCO</b>  | Экологическая финансовая корпорация Северной Европы       |
| <b>UNSD</b>   | Отдел устойчивого развития ООН                            |
| <b>US EPA</b> | Агентство по охране окружающей среды США                  |
| <b>USAID</b>  | Агентство по международному развитию США                  |
| <b>БЧП</b>    | более чистое производство                                 |
| <b>ВСПУР</b>  | Всемирный совет предпринимателей по устойчивому развитию  |
| <b>ЕК</b>     | Европейская Комиссия                                      |
| <b>ЕС</b>     | Европейский Союз  |
| <b>ИКТ</b>    | Информационные и коммуникационные технологии              |
| <b>ИТ</b>     | Информационные технологии                                 |
| <b>МПРООС</b> | Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды |
| <b>МСП</b>    | малые и средние предприятия                               |
| <b>ОЭСР</b>   | Организация экономического сотрудничества и развития      |
| <b>ПДООС</b>  | Программа действий по охране окружающей среды             |
| <b>СЭМ</b>    | система экологического менеджмента                        |
| <b>УМБ</b>    | Уполномоченный по малому бизнесу                          |
| <b>УЭМ</b>    | учет [для целей] экологического менеджмента               |
| <b>ЮНЕП</b>   | Программа по окружающей среде ООН                         |
| <b>ЮНИДО</b>  | Организация по промышленному развитию ООН                 |

## **РЕЗЮМЕ**

Целью настоящего доклада является описание различных инструментов, используемых для поддержки соблюдения экологических требований малыми и средними предприятиями (МСП), а также формулировка рекомендаций по разработке и применению таких инструментов в Грузии. Хотя в настоящее время роль сектора МСП в экономике Грузии относительно невелика, правительство осуществляет политику, направленную на обеспечение быстрого роста этого сектора, что приведет к увеличению не только экономического значения малых компаний, но и их воздействия на окружающую среду.

### **МСП и проблема соблюдения нормативных требований**

В докладе показано, что МСП часто составляют наиболее уязвимую группу среди компаний, деятельность которых является предметом природоохранного регулирования. Эта уязвимость является следствием ряда факторов, включая недостаток ресурсов, который усугубляется более высокими относительными затратами на соблюдение требований и ограниченным доступом к источникам финансирования; недостаточную информированность о нормативных требованиях и собственном воздействии на окружающую среду, а также доступных технических решениях; слабую интеграцию экологического менеджмента в основную деятельность компании; а также недостаток внимания общественности к экологическим аспектам деятельности МСП. Хотя суммарное воздействие МСП на окружающую среду может быть весьма существенным в силу большого количества таких предприятий, широкая общественность склонна рассматривать воздействие МСП как менее значительное по сравнению крупными промышленными предприятиями. Наконец, результатом большого количества МСП является крайне редкое проведение инспекций этих предприятий.

Обеспечение соблюдения малыми компаниями экологических требований, а также развитие инициатив по повышению экологической результативности за пределы нормативных требований могут обеспечить выгоды как экологического, так и неэкологического характера.

Источником последних для МСП может быть снижение затрат, повышение квалификации персонала, приобретение новых клиентов или новых возможностей для развития бизнеса, положительный имидж в глазах общественности и т.д.

### **Инструменты поддержки соблюдения экологических требований в секторе МСП**

В докладе описан ряд упреждающих подходов, которые могут быть использованы для повышения экологической результативности МСП, включая, например, упрощение системы регулирования и механизма инспекций, развитие подходов более чистого производства и упрощенных систем экологического менеджмента, подготовку справочной документации и предоставление консультаций с использованием различных каналов, а также давление третьих сторон в направлении улучшения соблюдения экологических требований предприятиями. Когда они дополнены механизмами, позволяющими эффективно удерживать предприятия от нарушений, такие подходы способны не только повысить уровень соблюдения нормативных требований, но и обеспечить экономию средств государственных органов.

В докладе описаны два основных типа инструментов: (i) инструменты и подходы, применяемые самими предприятиями, и (ii) инициативы государственных органов, в которых могут принимать участие и внешние стороны. Хотя различные заинтересованные стороны могут внести существенный вклад в поддержку соблюдения требований, государственным органам принадлежит ключевая роль в формировании политических рамок, обеспечивающих возможности для использования различных инструментов поддержки соблюдения требований, а также стимулы для улучшения экологической результативности предприятий.

### ***Рекомендации по поддержке соблюдения экологических требований в секторе МСП Грузии***

В докладе показано, что, несмотря на крайне неблагоприятную исходную ситуацию, нормативно-правовая база Грузии во все большей степени способствует развитию МСП и предусматривает снижение административной нагрузки на предприятия, а также целевую поддержку малого бизнеса.

В русле этих тенденций природоохранные органы Грузии получили серьезный мандат на деятельность по поддержке соблюдения экологических требований. Основная цель этой деятельности состоит в разработке и реализации ориентированного на результат и согласованного подхода к повышению осведомленности по природоохранным вопросам и экологической результативности малого бизнеса. На более конкретном уровне необходимо:

- (i) Улучшить понимание разнообразия МСП, их потребностей и наиболее эффективных методов работы с ними;
- (ii) Разработать и внедрить инструменты, способствующие экологически ответственному поведению в секторе МСП; и
- (iii) Расширить участие заинтересованных сторон в процессе поддержки соблюдения экологических требований.

В докладе предлагаются пять основных направлений деятельности:

**Развитие возможностей природоохранных органов**, включая: (i) анализ значения МСП для окружающей среды и обучение персонала для обеспечения лучшего понимания проблем, связанных с природоохранным регулированием этих предприятий, а также знакомства с конкретными инструментами, которые могут быть использованы для этих целей; (ii) назначение «Уполномоченного по малому бизнесу», который будет представлять и защищать интересы малого бизнеса внутри природоохранных органов;

**Обеспечение легкого доступа к информации и поддержание регулярного диалога**, включая: (i) онлайн-доступ к законам и подзаконным актам; (ii) анализ и распространение информации об экологической результативности и потребностях МСП; (iii) получение обратной связи от МСП;

**Совершенствование процедурных аспектов**, включая: (i) обеспечение участия МСП в процессах, связанных с регулированием; (ii) дальнейшее упрощение подходов к выдаче разрешений и соответствующих процедур; (iii) установление четких требований по производственному мониторингу, адаптированных к специфике МСП, и интеграция экологической

отчетности предприятий; (iv) упрощение инспекций и их координация с другими органами.

**Содействие в соблюдении экологических требований и поощрение передового опыта**, включая: (i) разработку справочных материалов для МСП; (ii) содействие внедрению систем экологического менеджмента и подходов более чистого производства; (iii) содействие разработке учебных программ по системам экологического менеджмента и подходам более чистого производства, адаптированных к потребностям МСП; (iv) формирование механизмов взаимодействия с МСП (например, непосредственный обмен информацией при посещении объектов и во время встреч, или создание инструментов на основе информационных технологий); (v) содействие общественному признанию компаний, соблюдающих экологические требования или выходящих за пределы простого соблюдения.

**Развитие сотрудничества с негосударственными заинтересованными сторонами**, включая: (i) создание условий для развития непрямых механизмов регулирования с участием третьих сторон; (ii) содействие развитию сетевого взаимодействия по экологическим проблемам между предприятиями; (iii) поощрение усилий университетов по введению учебных курсов и программ, направленных на расширение местных знаний по системам экологического менеджмента, подходам более чистого производства, экомаркировке и другим инструментам экологической политики.

Необходимо дальнейшее уточнение и определение приоритетов предлагаемых действий на основе анализа потенциальной эффективности различных инструментов с учетом динамично меняющейся экономической и социальной обстановки, человеческого потенциала и финансовой осуществимости. Кроме того, необходима координация предполагаемых действий с другими инициативами, направленными на сектор МСП. Наконец, необходимо в полной мере использовать преимущества работы в партнерстве с негосударственным сектором.

## **1. МАЛЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА: ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ**

### **1.1 Краткий обзор экономического значения и специфики МСП**

Малые и средние предприятия определяются как независимые фирмы, не являющиеся дочерними предприятиями, в которых занято меньше определенного количества сотрудников. Конкретная величина этого предела зависит от подходов к регулированию и статистическому учету, принятых в тех или иных странах. Наиболее распространенным является верхний предел в 250 сотрудников, принятый, в частности, в Европейском Союзе. Однако в некоторых странах установлен предел в 200 сотрудников, в то время как в США к МСП относятся предприятия, на которых занято менее 500 сотрудников. К малым предприятиям, как правило, относятся компании, персонал которых не превышает 50 человек, а на «микропредприятиях» занято не более 10 или, в некоторых случаях, 5 сотрудников. При отнесении компании к категории МСП также учитывается размер ее финансовых активов.

В странах ОЭСР МСП играют значительную роль в обеспечении экономического роста, являясь источником большинства рабочих мест. Согласно «Обзору ОЭСР по малым и средним предприятиям», около 95% компаний стран ОЭСР относятся к категории МСП, обеспечивая около 60%-70% рабочих мест в большинстве этих стран. По мере того, как крупные компании сокращают численность персонала и делегируют все больше функций внешним организациям, удельный вес МСП в экономике возрастает. Тем не менее, многие традиционные проблемы МСП, включая недостаток финансирования, ограниченный управленческий потенциал, низкую производительность труда и повышенную чувствительность к бремени государственного регулирования, лишь обостряются в условиях глобализации и бурного развития новых технологий.

Большинство рабочих мест, созданных МСП, относятся к сфере услуг, на которую в настоящее время приходится две трети экономической активности и занятости в странах ОЭСР. Небольшие

компании специализируются, в частности, в таких отраслях, как оптовая и розничная торговля, гостиничное и ресторанное дело, коммуникации, оказание услуг делового характера, а также строительство. В то же время во многих странах ОЭСР МСП составляют значительную долю производственных компаний, обеспечивая не менее половины занятости в производственном секторе ОЭСР.

Все большее количество небольших компаний действует в таких высокотехнологичных отраслях, как информационные и коммуникационные технологии (ИКТ), а также биотехнологии. Поддержка предпринимательства и содействие быстрому росту инновационных МСП представляют собой эффективное средство создания рабочих мест, снижения бедности, а также стимулирования развития на местном и региональном уровне. МСП могут также сыграть значительную роль в продвижении экологически устойчивых подходов в силу их растущей роли в экономическом развитии и обеспечении рабочих мест.

## **1.2 Значимость МСП для окружающей среды**

Количественное определение воздействия на окружающую среду, связанного с деятельностью МСП, является важной предпосылкой для выработки адекватной экологической политики в отношении этих компаний, а также стратегий по обеспечению соблюдения ими нормативно-правовых требований. В зависимости от масштаба и характера воздействия МСП на окружающую среду, возможны различные подходы в сфере политики:

Если МСП вносят значительный вклад в загрязнение окружающей среды, государственные органы могут оказать им содействие в соблюдении экологических требований таким образом, чтобы эффективно обеспечить как снижение воздействия на окружающую среду, так и дальнейшее развитие МСП;

Если воздействие МСП на окружающую среду незначительно, нагрузка на них, связанная с законодательными требованиями и контролем за их выполнением, может быть снижена;

Если существенное негативное воздействие МСП ограничено несколькими отраслями, государственные органы могут сосредоточить на них свои усилия.

В принципе, совокупный эффект от деятельности большого количества МСП может приводить к серьезным экологическим проблемам. Воздействию МСП промышленного сектора в целом уделяется достаточное внимание, поскольку в процессе производства они потребляют энергию и природные ресурсы, одновременно создавая отходы и загрязняя окружающую среду. В то же время не следует пренебрегать и воздействием компаний, работающих в сельском хозяйстве и сфере услуг.

Согласно данным нескольких исследований, проведенных в Европейском Союзе и других странах ОЭСР, сельское хозяйство является одной из наиболее важных отраслей с точки зрения воздействия МСП на окружающую среду. Их деятельность является существенным источником загрязнения водных объектов и почв. Применительно к сфере услуг следует отметить, в частности, автозаправочные станции и ремонтные мастерские, с которыми связан риск существенного загрязнения как в ходе их нормальной деятельности, так и в результате аварийных утечек. МСП всех отраслей могут оказывать негативное воздействие на биоразнообразие вследствие своего влияния на местообитания, особенно на территориях, уязвимых с экологической точки зрения.

Статистические данные о воздействии МСП на окружающую среду, как в государствах ОЭСР, так и других странах, чрезвычайно ограничены. Лишь немногие исследования были посвящены количественной оценке этого воздействия. Например, согласно оценкам доклада о воздействии МСП на окружающую среду, подготовленного компанией ECOTEC Research and Consulting по заказу Европейской Комиссии, на МСП приходится до 60% отходов производства и 80% случаев загрязнения окружающей среды в Англии и Уэльсе. По оценкам Экологического центра Уэльса, на МСП, составляющие 97% компаний в сельских областях Уэльса, приходится около 91% отходов, производимых в этой местности.

В исследовании, выполненном в Нидерландах организацией TNO<sup>1</sup>, отмечается, что небольшие промышленные объекты приводят к существенному увеличению нагрузки на окружающую среду (около 50%) по ряду загрязняющих веществ, прежде всего, по азоту, фосфору, тяжелым металлам, некоторым пестицидам, озоноразрушающим веществам, а также летучим органическим соединениям (ЛОС) Они

---

<sup>1</sup> TNO - Организация Нидерландов по прикладным научным исследованиям.

вносят вклад в процессы закисления окружающей среды и представляют собой существенный источник отходов, как опасных, так и неопасных. В исследовании отмечен ряд отраслей, в которых воздействие МСП особенно существенно:

Сельское хозяйство, в частности, интенсивные методы животноводства;

Строительство, удаление и вторичная переработка отходов;

Пищевая промышленность;

Производство стройматериалов;

Производство металлической и электротехнической продукции.

В другом исследовании, выполненном компанией KPMG Environmental Consulting по заказу правительства Нидерландов, также отмечен ряд отраслей, с которыми связано существенное воздействие на окружающую среду. В дополнение к перечисленным, к ним относятся печатная, текстильная и кожевенная промышленность, а также некоторые области лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности.

В то же время, МСП способны внести вклад в обеспечение экологически устойчивого развития, поскольку некоторые из них активно участвуют в производстве экологически значимой продукции и услуг. Компании, работающие в сфере экологического консалтинга (например, в области экологического менеджмента, более чистого производства, управления отходами и т.п.) часто относятся к категории МСП. Некоторые МСП предлагают услуги по ландшафтному планированию, исследованию загрязненных площадок, рекультивации и восстановлению нарушенных земель. МСП также часто служат центрами продаж более чистых технологий и средозащитного оборудования.

### **1.3 Препятствия для улучшения степени соблюдения нормативных требований в секторе МСП**

Организации, деятельность которых является предметом регулирования, должны обеспечить соблюдение установленных норм и повышение экологической результативности своей деятельности. Это требует от них внесения в производственный процесс, продукцию и

услуги изменений, направленных на снижение воздействия на окружающую среду. К сожалению, небольшие компании, как правило, в меньшей степени подготовлены к действиям по соблюдению требований с точки зрения необходимых знаний, умений и ресурсов.

Прежде всего, многие МСП просто не осведомлены о законодательных нормах, регулирующих их деятельность, или не понимают смысла этих требований. Увеличение количества нормативных актов или принятие многочисленных поправок с целью их совершенствования могут вести к утрате простоты и понятности системы требований и, как следствие, к потере ясного представления о том, в чем состоит соответствие законодательству. Громоздкое и труднодоступное для понимания законодательство особенно сильно влияет на степень соблюдения требований небольшими компаниями. По данным многочисленных исследований, малые предприятия просто не успевают отслеживать в полном объеме весь поток нормативных актов, издаваемых многими государственными органами. Например, норвежское Положение о внутреннем контроле (Министерство местного самоуправления, 1991), вступившее в силу в 1992 г., потребовало от всех компаний и других организаций, как государственных, так и частных, создания и поддержания внутренней системы контроля по вопросам воздействия на окружающую среду, здоровья и безопасности. Проведенная в 1994 г. оценка выполнения Положения, в которой приняло участие 100 высших руководителей организаций, продемонстрировала существенную разницу между МСП и крупными предприятиями: 43% менеджеров сектора МСП, на долю которого приходилось 90% норвежских компаний, никогда не слышали о документе.

Знают ли МСП о воздействии на окружающую среду, связанном с их деятельностью? Согласно имеющимся данным, значительная доля МСП склонна недооценивать масштабы своего воздействия. В ходе исследования, проведенного в Великобритании, лишь 7% МСП согласились с тем, что их деятельность наносит ущерб окружающей среде. Однако, когда тем же компаниям предложили список возможных воздействий, 41% МСП указали по крайней мере одно потенциально негативное воздействие, связанное с их деятельностью. Исследование, организованное в Бельгии Валлонским союзом предприятий, привело к аналогичным выводам - 84 % МСП, работающих в бельгийской промышленности, полагали, что их деятельность не вносит вклада в загрязнение окружающей среды. Не располагая информацией о собственном воздействии на окружающую среду и являющихся его причиной недостатках производственного процесса, например, низкой эффективности использования энергии и природных ресурсов, МСП не

будут ни склонны, ни способны к принятию решений, направленных на повышение экологической результативности. Известное высказывание о том, что «невозможно управлять тем, что не измеряется», особенно актуально применительно к МСП.

Важнейшим фактором, влияющим на поведение малых предприятий в отношении соблюдения нормативно-правовых требований, является недостаточный уровень компетентности и потенциала, необходимых для принятия экологически устойчивых подходов к промышленному развитию. Многие МСП не располагают информацией о современных организационных и технических решениях, позволяющих повысить экологическую (а иногда и экономическую) результативность. Это происходит на фоне общего недостатка как управленческих и технических навыков в среде МСП, так и человеческих ресурсов для выполнения определенных задач, особенно если эти задачи считаются не имеющими отношения к основной деятельности организации. МСП также располагают меньшими финансовыми ресурсами для инвестиций в организационные и технические решения, которые могли бы повысить экологическую устойчивость их деятельности. Наконец, в отличие от крупных предприятий, МСП в значительно меньшей степени озабочены своей репутацией «экологически сознательной» компании в глазах широкой общественности.

Ограниченность ресурсов в сочетании с недостатком технических знаний и умений, безусловно, вносит вклад в формирование скептического отношения МСП к потенциальным преимуществам, экономическим выгодам и улучшению репутации в глазах потребителей, связанным с повышением экологической результативности. Культура негативного отношения к экологической деятельности может существовать на уровне предприятия, даже несмотря на позитивное отношение к этой деятельности многих сотрудников. Например, по данным эмпирических исследований, проведенных Австрийским институтом по исследованию малого бизнеса, значительная часть австрийских МСП рассматривает деятельность по соблюдению экологических требований как исключительно затратную, не связанную ни с какими выгодами. Действительно, затраты на обеспечение соблюдения требований могут быть весьма высокими, а решения, обеспечивающие сочетание экологических и экономических выгод, могут быть найдены не всегда. В некоторых случаях положение усугубляется ориентацией на краткосрочные экономические выгоды.

## 1.4 Преимущества экологически ответственного поведения

Экологически ответственное поведение потенциально способно обеспечить целый ряд выгод для МСП, включая:

**Выгоды организационного характера**, связанные с улучшением качества внутренних процедур, информации и управления, что в конечном счете может привести к обеспечению полного соответствия нормативно-правовым требованиям и, как следствие, к снижению нагрузки, связанной с надзором и контролем со стороны государственных органов;

**Экологические выгоды**, связанные с улучшением экологической результативности, повышением эффективности использования энергии и материалов, а также повторным использованием ресурсов и снижением загрязнения;

**Финансовые выгоды**, например, связанные с более эффективным использованием энергии и материалов, или снижением образования отходов;

**Выгоды в сфере человеческих ресурсов**, например, повышение мотивации и улучшение морального состояния сотрудников, повышение квалификации или улучшение имиджа компании в глазах персонала;

**Выгоды коммерческого характера**, например, появление новых клиентов или возможностей для развития бизнеса, статус предпочтительного поставщика, вклад положительной экологической репутации в создание конкурентного рыночного/маркетингового преимущества или в удовлетворение существующих потребителей;

**Выгоды в отношениях с заинтересованными сторонами**, например, положительный имидж в глазах широкой общественности, улучшение доступа к капиталам инвесторов, учитывающих экологические факторы, или улучшение отношений с государственными органами.

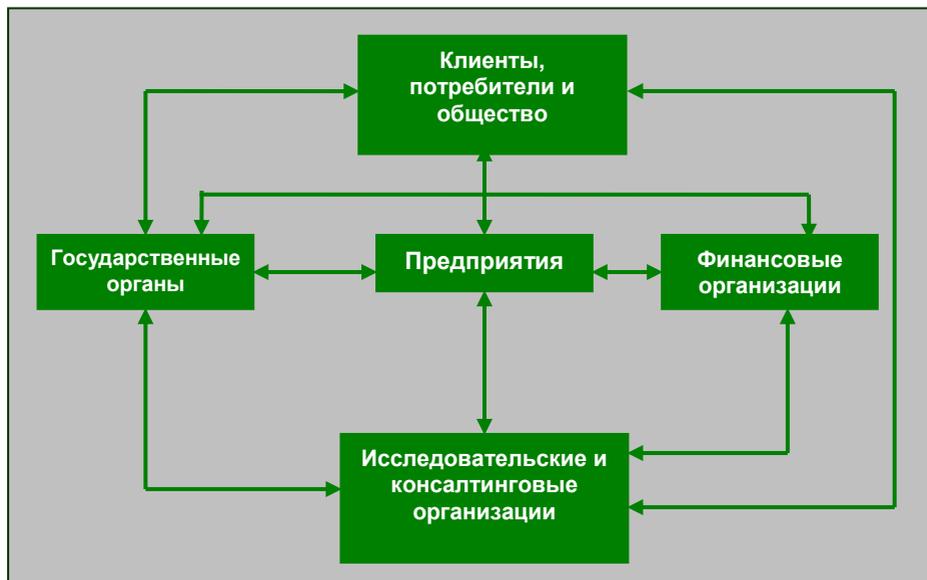
## **1.5 Движущие силы соблюдения экологических требований в секторе МСП**

Преодоление недостатков в сфере соблюдения экологических требований малыми и средними предприятиями зависит от ряда критических факторов, включая:

- (i) усиление стимулов для соблюдения требований, включая более ясные выгоды неэкологического характера, позволяющие повысить мотивацию МСП;
- (ii) достаточное знание о воздействии предприятия на окружающую среду, а также организационных и технических инструментах, позволяющих снизить это воздействие;
- (iii) укрепление потенциала с точки зрения ресурсов, качества управления, взаимодействия с заинтересованными сторонами и т.д.

Прогресс в области соблюдения экологических требований замедлится, если МСП не будут рассматривать себя в качестве элементов более широкой динамической системы, объединяющей деловых партнеров и потребителей, государственные и финансовые институты, научно-исследовательские и другие организации, а также общество в целом (см. рис. 1)

Рис. 1. Динамическая система улучшения экологической результативности



Источник: В. Арбачяускас, Центр устойчивого развития в промышленности, Каунасский технологический университет.

Взаимодействия между различными сторонами в такой системе могут использоваться для систематического повышения экологической результативности МСП посредством таких мер, как:

- Эффективные потоки информации от внешних заинтересованных сторон;
- Давление внешних заинтересованных сторон в направлении реализации конкретных мер по снижению негативного воздействия или улучшения экологической результативности в целом;
- Техническая и финансовая помощь внешних заинтересованных сторон.

**Рис. 2. Условия эффективной реализации мер по обеспечению устойчивого развития в промышленности и содействующие этому внешние факторы**



Источник: В. Арбачаяускас, Центр устойчивого развития в промышленности, Каунасский технологический университет.

Различные заинтересованные стороны могут оказывать давление на предприятия в направлении повышения экологической результативности последних разнообразными способами:

- Государственные органы могут использовать сочетание различных инструментов регулирования, включая выдачу экологических разрешений, платежи за загрязнение окружающей среды, механизмы закупок для государственных нужд и т.д., для стимулирования повышения экологической результативности и установления соответствующих целей. Повышению эффективности инструментов регулирования может способствовать их адаптация с учетом специфики МСП (например, общая нагрузка на МСП, связанная с государственным регулированием, может быть меньше, чем в случае крупных предприятий);
- Потребители могут отдавать предпочтение продукции, оказывающей меньшее воздействие на окружающую среду на протяжении всего жизненного цикла;

- Инвесторы и банки могут оценивать возможную экологическую ответственность предприятий и учитывать экологические риски при предоставлении финансирования;
- Поставщики и клиенты-посредники могут требовать от своих деловых партнеров систематического применения определенных мер по снижению воздействия, а также определенного уровня экологической результативности;
- Экологические и другие инвестиционные фонды, в том числе созданные при участии организаций-доноров, могут предоставлять финансирование для определенных проектов, в частности, по развитию более чистого производства;
- Усиливается давления общественности на предприятия в направлении реализации мер для снижения воздействия на окружающую среду.

Подобные механизмы «квазирегулирования» с участием третьих сторон могут быть более эффективными, чем прямое вмешательство государства, и более охотно приниматься бизнесом. Однако существует определенное безразличие со стороны потребителей в отношении экологической результативности МСП, особенно «микропредприятий». Это является негативным стимулом с точки зрения экологической результативности МСП.

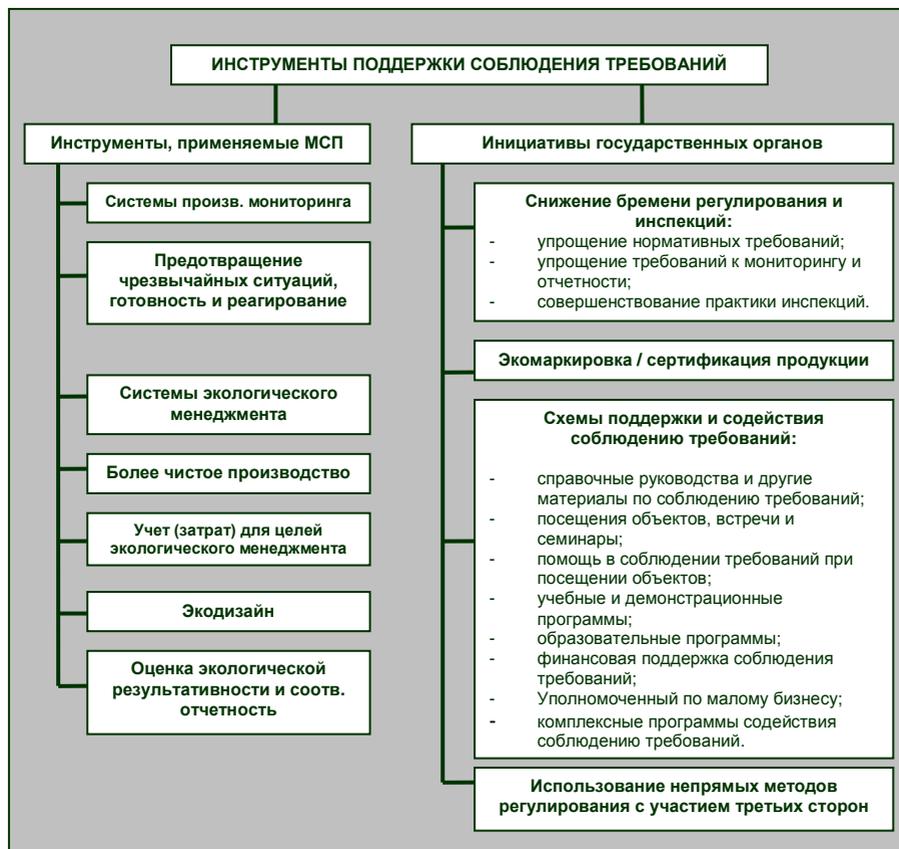
Одно из возможных решений, позволяющих МСП преодолеть традиционные экологические проблемы и недостаток человеческого потенциала - развитие горизонтального сетевого взаимодействия с другими фирмами, находящимися в аналогичном положении. В некоторых случаях такое взаимодействие организуется по инициативе или под руководством государственных или «квазигосударственных» регулирующих организаций на временной основе, с основной целью повышения уровня экологического менеджмента местных МСП. В других случаях инициатива развития взаимодействия принадлежит самим МСП, стремящимся к совместной мобилизации знаний и ресурсов, в особенности, когда они сталкиваются со сходными проблемами или возможностями.

## **1.6 Инструментарий повышения экологической результативности МСП**

Инструменты, позволяющие повысить степень соблюдения экологических требований и экологическую результативность предприятий, можно разделить на две группы: (i) инструменты, применяемые самими предприятиями добровольно или в качестве реакции на те или иные нормативные требования, и (ii) инициативы государственных органов (рис. 3). Действие этих инструментов может быть подкреплено участием заинтересованных сторон и инициативами, основанными на рыночных механизмах. Главы 2 и 3 соответственно посвящены описанию каждой из этих групп инструментов.

Степень использования соответствующих инструментов зависит от уровня мотивации МСП, их информированности и потенциала. Как было отмечено выше, для того, чтобы побудить МСП к использованию этих инструментов, обычно требуются внешние стимулы и поддержка. В этом контексте первым шагом государственных органов должно быть определение стимулов для МСП и оценка их потребностей в укреплении потенциала. Для выполнения этой задачи сами государственные органы должны приобрести достаточные знания. Содействие укреплению потенциала МСП и их поддержка будут логичным продолжением этой деятельности. Принимая во внимание то, что потребности МСП разных отраслей могут различаться, целесообразно рассмотреть программы, учитывающие отраслевую специфику.

**Рис. 3. Основные инструменты добровольного повышения степени соблюдения экологических требований среди МСП**



Источник: В. Арбачаяускас, Центр устойчивого развития в промышленности, Каунасский технологический университет.

Важнейший элемент разработки программ поддержки соблюдения нормативных требований - определение эффективных механизмов, не требующих чрезмерных ресурсов от государства. Очевидной отправной точкой является оценка потенциала государственных органов в области разработки и реализации таких программ, а также целенаправленные действия по развитию этого потенциала. Информация о разработанных инициативах по поддержке соблюдения нормативных требований должна широко публиковаться.

Следует также рассмотреть возможности для привлечения третьих сторон. Стремление и возможности последних повлиять на поведение МСП будут зависеть от их собственной осведомленности, компетентности и доступа к информации об экологической результативности МСП и степени соблюдения ими экологических требований.

## **2. ИНСТРУМЕНТЫ И ПОДХОДЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ**

Настоящая глава содержит обзор различных инструментов, которые предприятия могут использовать с целью повышения собственной экологической результативности и степени соблюдения нормативно-правовых требований. Обсуждаются преимущества и недостатки этих инструментов, а также факторы, от которых зависит их применимость в контексте МСП. Эффективность и результативность этих инструментов в значительной степени зависит от их влияния на общую стратегию бизнеса и повседневную деятельность компаний, включая адекватное реагирование посредством корректировки производственного процесса и общей системы менеджмента. Как правило, изменения в системе менеджмента, включая практики управления информацией и отчетности, являются необходимыми. Хотя подобные изменения требуют определенных затрат, их результатом может стать повышение эффективности работы предприятия и экономия средств.

### **2.1 Анализ нормативно-правовых требований**

Первый шаг к обеспечению соблюдения требований – составление полного представления о нормативно-правовых требованиях, применимых к деятельности предприятия. Для этого могут применяться некоторые простые инструменты, например, реестры нормативно-правовых актов, применимых к деятельности МСП. Подобный реестр может содержать следующую информацию:

- Название нормативно-правового акта и официальный источник;
- Название государственного органа, ответственного за контроль и надзор;
- Краткая характеристика того, каким образом нормативно-правовой акт применим к деятельности МСП;

- Необходимые разрешения, лицензии, согласования (требуемые и полученные), а также соответствующие записи;
- Лицо или лица внутри организации, ответственные за соблюдение данных требований;
- Меры, принятые во исполнение данных нормативно-правовых требований;
- Требования по обучению персонала.

## **2.2 Производственный мониторинг**

Периодически соблюдение экологических требований в деятельности МСП должно оцениваться при помощи производственного мониторинга. Этот инструмент может быть определен как система организационно-технических мер, предпринимаемых и финансируемых регулируемой организацией, деятельность которой является предметом экологических разрешений или общих природоохранных норм, с целью обеспечения соблюдения экологических требований. Такая система включает:

- Мониторинг производственных условий, выбросов и сбросов, а также других видов воздействия, регулируемых условиями разрешения или общими природоохранными нормами. В крайне редких случаях от МСП может потребоваться мониторинг состояния окружающей среды в окрестностях предприятия;
- Ведение записей по данным мониторинга, любым непредвиденным обстоятельствам, эпизодам несоответствия, корректирующим действиям, а также жалобам, полученным от общественности;
- Представление отчетности уполномоченным государственным органам в тех случаях, когда это требуется законодательством, с установленной периодичностью в установленной обобщенной форме;
- Другие внутренние меры, например, определение ответственности за экологическую деятельность на всех уровнях управления, организация базового экологического

обучения, проведение внутренних инспекций и осуществление корректирующих действий.

В странах ОЭСР осуществление производственного мониторинга является обязательным требованием к любой организации, имеющей экологические разрешения или лицензии. Крупные предприятия должны иметь индивидуальные программы производственного мониторинга, отражающие специфические риски, связанные с их деятельностью, и предыдущую историю соблюдения требований. Производственный мониторинг небольших предприятий может определяться стандартными требованиями, установленными законами и подзаконными актами. Процедуры сбора данных, ведения записей и отчетности предписываются законодательством или государственными органами. Данные производственного мониторинга служат основанием для проверки соблюдения требований, расчета объема загрязнений и соответствующих платежей и, в некоторых случаях, для принятия мер реагирования на несоблюдение экологических требований. Они также используются для оптимизации работы национальных, региональных и местных систем экологического мониторинга, а также при определении приоритетов для инспекций.

Хотя производственный мониторинг, в отличие от добровольных систем экологического менеджмента, носит обязательный характер, это инструмент обеспечивает сочетание общественных и частных интересов. Его основной целью является обеспечение как можно более раннего реагирования на любые экологические проблемы, возникающие вследствие нарушений в производственном процессе, и, вместе с тем, сокращение бюджетных расходов на государственный мониторинг соблюдения требований.

Для организаций, чья деятельность является предметом регулирования, надежные данные по выбросам, сбросам и воздействию продукции на окружающую среду могут представлять ценность с экономической точки зрения. Например, такие данные могут позволить более точно выявить и сократить расходы, связанные с окружающей средой (которые в некоторых отраслях могут составлять до 30% операционных затрат), а также свести к минимуму ответственность за экологический ущерб. Раскрытие данных по конкретным предприятиям и их сопоставление в рамках отрасли, а также сравнение с международными ориентирами также может способствовать выявлению возможностей для снижения затрат. Кроме того, доступность данных по другим компаниям может способствовать укреплению доверия

предприятия к государственным органам, демонстрируя стремление последних к созданию равных условий для регулируемых организаций.

Наконец, данные по конкретным предприятиям могут использоваться гражданам при принятии индивидуальных решений, влияющих как на их здоровье, так и на экономическое благосостояние, например, при ответственном выборе приобретаемых товаров. Хотя с производственным мониторингом связано и много других потенциальных преимуществ, все они могут реализоваться лишь в том случае, если результаты будут действительно использоваться заинтересованными сторонами при принятии решений. Сбор данных ради самих данных, скорее всего, приведет к обесцениванию системы.

## 2.3 Внутренние инспекции

Внутренние инспекции (самоинспекции) обладают значительным потенциалом в контексте МСП. Говоря коротко, такая инспекция подразумевает использование менеджментом или другими сотрудниками МСП заранее подготовленного контрольного списка (как правило, учитывающего специфику отрасли) для определения того, соответствует ли деятельность предприятия базовому уровню надлежащей экологической практики. Цель процедуры состоит в содействии достижению базового уровня соблюдения нормативных требований и экологически ответственного поведения, в отличие от процессов постоянного улучшения и стремления к внедрению передового опыта. Чтобы уменьшить нагрузку, связанную с применением этого метода, и снизить «мотивационный барьер», в контрольный список включают ограниченный набор тем (например, четыре приоритетных для данной отрасли проблемы загрязнения окружающей среды).

### **Врезка 1. Возможная процедура внутренней инспекции**

Внутренняя инспекция должна проводиться сотрудниками предприятия. Руководитель каждого объекта или объектов должен назначить сотрудника или сотрудников, ответственных за проведение внутренней инспекции. Инспектор не обязательно должен быть специалистом-экологом, но должен прослушать учебный курс по внутренним инспекциям, а также сопровождать опытного инспектора, по крайней мере, в ходе одной инспекции, прежде чем приступить к самостоятельному проведению процедуры.

Лицо, проводящее внутреннюю инспекцию, должно:

**Изучить** отчет о предыдущей внутренней инспекции;

**Проанализировать** контрольный список для инспекции объекта;

**Провести визуальный осмотр каждой области** объекта, где осуществляются экологически значимые виды деятельности;

**Подготовить письменный отчет об инспекции**, содержащий заполненный контрольный список, а также краткую характеристику любых обнаруженных недостатков и несоответствий (включая устраненные в ходе инспекции);

**Проинформировать руководителя объекта** о любых обнаруженных недостатках и несоответствиях так быстро, как только возможно;

**Передать копию отчета об инспекции** руководителю объекта, а также поместить копию отчета в установленное место для хранения.

Лицо, проводящее внутреннюю инспекцию, должно использовать стандартные контрольные списки, подготовленные Министерством охраны окружающей среды, или список для данного объекта, согласованный с природоохранными органами и утвержденный руководителем объекта. Контрольный список для инспекции должен охватывать приоритетные экологические аспекты с точки зрения возможных рисков и условий на предприятии. Для характеристики этих условий могут понадобиться дополнительные комментарии. Соответствующий журнал должен заполняться еженедельно руководителем объекта или назначенным им сотрудником. Каждая область предприятия должна быть проверена на предмет перечисленных аспектов, а также любых других признаков проблем, ухудшения ситуации или нарушений. Проблемные области должны быть отмечены; сама проблема и корректирующие действия должны быть описаны в разделе для комментариев.

Руководитель объекта должен обеспечить оперативное устранение всех недостатков и несоответствий, выявленных в ходе инспекций.

*Источник:* ОЭСР. Техническое руководство по производственному экологическому мониторингу. (OECD, 2005).

Потенциальные преимущества внутренних инспекций могут быть продемонстрированы на примере регулирования печатной отрасли американского штата Миннесота. В этом штате малым и средним предприятиям отрасли предлагается самостоятельно проводить внутренние инспекции и докладывать результаты контрольно-надзорным органам на условиях ограниченного иммунитета от санкций. Кроме того, после успешного завершения аудита компаниям, участвующим в программе, присваивается знак «зеленой звезды». Соответствующая отраслевая ассоциация также вносит свой вклад в развитие программы, предлагая своим членам аудиторские услуги для разработки индивидуальных планов обеспечения соблюдения требований. Неспособность предприятия реализовать разработанный план приводит к исключению из программы. Важнейшим стимулом для участия в программе явилось письмо, ранее подготовленное контрольно-надзорными органами. Согласно этому документу, предприятия, не участвующие в программе, являются приоритетными кандидатами на проведение внешней инспекции, а в случае выявленных нарушений к ним применяются санкции. В штате Массачусетс подобные стимулы для участия в аналогичной программе и проведения внутренних инспекций были подкреплены положением о том, что собственники и менеджеры предприятий несут персональную ответственность за соблюдение экологических требований.

## **2.4 Предотвращение чрезвычайных ситуаций, готовность к ним и реагирование на них**

Некоторые виды воздействия на окружающую среду (и, как следствие, ответственности за экологический ущерб) связаны не с нормальным функционированием предприятий, а с авариями. В этом отношении деятельность МСП может быть связана с особыми рисками, поскольку они часто расположены на населенных территориях или поблизости от них, где авария, связанная с химическими веществами, может привести к значительному ущербу для здоровья населения или даже к смертельным исходам. В этом отношении особого внимания заслуживают МСП, производящие, использующие или хранящие химические вещества в таких количествах или условиях, которые могут представлять опасность для персонала на объекте, местного населения, имущества или окружающей среды.

## **Врезка 2. Три основных компонента управления чрезвычайными ситуациями**

Три основных компонента цикла управления чрезвычайными ситуациями включают

**Предотвращение:** Минимизация вероятности возникновения аварии.

**Готовность и смягчение:** Смягчение потенциальных последствий аварии посредством разработки планов готовности, планов землепользования, а также заблаговременного оповещения о потенциальных рисках.

**Реагирование:** Ограничение негативных последствий для здоровья, окружающей среды и имущества в случае аварии. Реагирование также включает анализ опыта аварий и других непредвиденных ситуаций с целью недопущения или смягчения подобных инцидентов в будущем (таким образом, реагирование содержит элементы предотвращения).

Исследования и анализ аварийных ситуаций, а также результаты инспекций и аудитов, проведенных в странах ОЭСР, указывают на то, что причиной аварий может стать широкий круг проблем, возникающих в деятельности МСП. Эти проблемы включают отсутствие анализа рисков или опасностей; недостаток документации по производственному процессу; неадекватные эксплуатационные процедуры; устаревшее оборудование; недостаток технического обслуживания; неадекватная маркировка химических веществ; недооценка рисков. Из этого следует, что в некоторых случаях обязательные и добровольные программы могут оказаться недостаточно эффективными в охвате всех МСП и доведении до них важности принятия адекватных превентивных мер.

Основным стимулом для подготовки компаниями планов предотвращения, смягчения и контроля ущерба для здоровья и окружающей среды являются законодательные требования (так, в США в 1986 г. был принят Закон о планировании на случай чрезвычайных ситуаций и о праве населения знать). Режимы регулирования в сфере охраны окружающей среды и безопасности, сложившиеся в различных странах и регионах, существенно отличаются друг от друга по методам достижения своих целей и находятся в широком диапазоне от жестко регулируемых систем с детальными предписаниями до более гибких подходов. Очень часто от компаний требуется разработка планов на случай чрезвычайных ситуаций, связанных с химическими веществами (см. врезку 3), отчетность и раскрытие информации о выбросах и сбросах токсичных веществ, а также немедленное уведомление регулирующих органов об аварийных утечках и представление отчета по итогам расследования чрезвычайной ситуации.

### **Врезка 3. Типичное содержание плана готовности к чрезвычайным ситуациям**

Компании могут включить в план готовности к чрезвычайным ситуациям следующую информацию, следуя рекомендациям стандарта ISO 14004:

организационная структура и распределение ответственности в связи с чрезвычайными ситуациями;

список ключевых сотрудников;

информация о службах, имеющих отношение к ликвидации чрезвычайных ситуаций (например, пожарная служба, служба ликвидации разливов и т.п.);

планы оповещения внутренних и внешних сторон;

действия, предпринимаемые при чрезвычайных ситуациях различных типов;

информация об опасных материалах, включая потенциальное воздействие каждого вида материалов на окружающую среду, а также действия в случае аварийной утечки;

планы обучения и проверки готовности.

Масштабные аварии привели к разработке ряда международных инструментов. Так, крупная авария в 1970-е гг. привела к разработке директивы Европейского Сообщества (т.н. «Директива Севезо»), направленной на предотвращение и контроль значительных аварий, связанных с опасными веществами. Директива Севезо (с последующими поправками и дополнениями) требует от компаний, удовлетворяющих определенным критериям, разработки политики предотвращения чрезвычайных ситуаций, создания системы управления безопасностью, подготовки плана действий на случай чрезвычайных ситуаций и соответствующей отчетности. Еще одним примером международного документа является Хельсинкская Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, которая устанавливает систему оповещения, а также определенные требования к нормативно-правовым системам стран-участниц.

Кроме того, на международном уровне существует ряд отраслевых кодексов и руководств. Так, компании, осуществляющие производство опасных химических веществ или обращение с ними, могут использовать «Руководящие принципы ОЭСР по предотвращению, готовности и реагированию на аварии, связанные с химическими веществами». Этот документ предлагает детальные рекомендации для компаний, государственных органов и населения. Поскольку признано, что основную ответственность за безопасность опасных объектов несут их

собственники и операторы, значительная часть «Руководящих принципов» адресована именно компаниям (OECD, 2003). Некоторые другие примеры приведены в следующей врезке.

**Врезка 4. Готовность к чрезвычайным ситуациям на транспорте:  
примеры стран ОЭСР**

«Осведомленность и готовность сообществ к чрезвычайным ситуациям на транспорте» (Transportation Community Awareness and Emergency Response) – добровольная инициатива в Северной Америке, объединяющая компании, действующие в области производства, перевозок и оптовых продаж химических веществ, а также ликвидации чрезвычайных ситуаций; в инициативе принимают участие и государственные органы ([www.transcaer.org](http://www.transcaer.org)). Цель инициативы состоит в содействии населенным пунктам, расположенным вблизи крупных транспортных магистралей, в разработке, оценке и пересмотре местных планов реагирования на чрезвычайные ситуации, связанные с опасными веществами. Управляющая группа разрабатывает руководства и другие инструменты, призванные содействовать реализации программы на уровне штатов и регионов. В качестве стимула инициатива присуждает награды компаниям и лицам, поддерживающим ее деятельность.

Система оценки безопасности и качества – программа Европейского совета химической промышленности, в общеевропейском масштабе помогающая компаниям подбирать логистических партнеров, удовлетворяющих высоким требованиям безопасности ([www.sqas.org](http://www.sqas.org)). Чтобы быть рекомендованной в качестве безопасного перевозчика, компания должна отвечать ряду критериев, относящихся к технике, системе менеджмента, обучению персонала, а также времени реагирования в случае чрезвычайной ситуации.

Система информации и реагирования на чрезвычайные ситуации на транспорте (TUIS) ([www.fcio.at](http://www.fcio.at)) была создана в 1980-х гг. австрийскими и германскими химическими компаниями и послужила моделью для общеевропейской Международной экологической программы химической промышленности (International Chemical Environmental Programme).

*Источники:* [www.transcaer.org](http://www.transcaer.org), [www.sqas.org](http://www.sqas.org), [www.fcio.at](http://www.fcio.at)

Кроме того, деятельность по предотвращению чрезвычайных ситуаций опирается на добровольные кодексы, которые могут использоваться компаниями как инструмент обеспечения соблюдения нормативных требований, а также предотвращения чрезмерно жесткого регулирования со стороны законодателей. Например, Международная торговая палата включила положения о предотвращении чрезвычайных ситуаций и реагировании на них в число 16 основных принципов своей Деловой хартии устойчивого развития ([www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org)). Принципы CERES (Коалиции за экологически ответственную экономику) требуют от сторон, подписавших Хартию, проводить систематическую оценку собственной экологической результативности и ежегодно публиковать открытый отчет.

### **Врезка 5. Примеры аспектов, отражаемых в отчетах CERES: готовность к чрезвычайным ситуациям**

Располагает ли ваша компания обученным персоналом и оборудованием, необходимым для ликвидации связанных с химическими веществами чрезвычайных ситуаций, которые могут иметь место на ваших предприятиях, включая чрезвычайные ситуации, связанные с радиоактивными материалами?

Проводит ли ваша компания учения с участием пожарных частей и спасательных групп во всех населенных пунктах, где расположены исследовательские, конструкторские и производственные подразделения компании?

Уведомляет ли ваша компания местные органы по ликвидации чрезвычайных ситуаций об используемых химических веществах и рисках, связанных с деятельностью компании?

Организует ли ваша компания упреждающие консультации с независимыми общественными группами (например, посредством бюллетеней, регулярных встреч, открытых форумов или общественных наблюдательных комитетов) относительно возможных рисков, с которыми связана деятельность вашей компании?

*Источник: CERES, [www.ceres.org](http://www.ceres.org)*

В последние годы возрастает также роль местных сообществ в процессе планирования на случай чрезвычайных ситуаций и реагирования на них. По мере распространения и признания идей корпоративной прозрачности, отчеты компаний в области окружающей среды, здоровья и безопасности содержат все больше информации об участии сообщества в процессах экологического менеджмента и менеджмента чрезвычайных ситуаций. Вероятно, что в дальнейшем местные сообщества и другие заинтересованные стороны будут играть все большую роль в процессе предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

## **2.5 Обучение на предприятиях**

Как правило, экологическое обучение на предприятиях связано с функционированием систем экологического менеджмента или систем менеджмента здоровья и безопасности. На практике эти вопросы тесно взаимосвязаны, однако предприятия могут подходить к их реализации различным образом.

Прежде всего, в большинстве стран ОЭСР обязательным требованием законодательства является обучение персонала предотвращению чрезвычайных ситуаций и действиям в случае их возникновения. Согласно нормативным требованиям большинства стран

в области охраны труда и производственной безопасности, работодатели должны организовывать обучение сотрудников с целью охраны здоровья и безопасности как персонала, так и местного населения. Например, директивы ЕС требуют от работодателей организации обучения в области безопасности. Если деятельность компании связана с химическими веществами, работодатели должны обеспечить не только получение работниками и/или их представителями полной информации об опасных химических веществах, присутствующих на рабочем месте, но и «обучение и предоставление информации по необходимым мерам предосторожности, а также индивидуальным и коллективным мерам защиты».

В ряде случаев обязательные нормы определяют содержание обучения (например, вопросы безопасности), но не указывают, каким образом следует разрабатывать, проводить и оценивать учебные курсы. Некоторые компании, организующие обучение, имеют возможность получить аккредитацию национальных или международных органов, сертифицирующих обучение в области охраны труда и производственной безопасности. Одним из примеров такого органа является Система аккредитации и сертификации в области менеджмента чрезвычайных ситуаций.

Учебные мероприятия в рамках систем экологического менеджмента, как правило, носят добровольный характер и посвящены как обеспечению соблюдения требований экологического законодательства, так и достижению внутренних экологических целей компании (см. табл. 1). Содержание и форма учебных программ зависят от характеристик систем экологического менеджмента, в рамках которых организуются эти программы. Как правило, такие программы содержат следующие элементы: (i) определение потребностей в обучении персонала; (ii) разработка учебного плана, направленного на удовлетворение выявленных потребностей; (iii) проверка соответствия учебных программ нормативным и внутренним требованиям; (iv) обучение целевых групп сотрудников; (v) документирование полученного обучения; и (vi) оценка результатов обучения.

**Таблица 1. Примеры учебных мероприятий в рамках системы экологического менеджмента**

| <b>Тип обучения</b>  | <b>Целевая аудитория</b>  | <b>Цель</b>   |
|--|---|---|
| <b>Соблюдение нормативных требований</b>                         | Сотрудники, от чьих действий может зависеть соблюдение нормативных требований | Обеспечить соблюдение внешних и внутренних требований   |
| <b>Повышение квалификации</b>                                    | Сотрудники, чьи обязанности имеют отношение к окружающей среде                | Улучшение результативности в конкретных сферах деятельности организации, таких как основное производство, НИОКР, инженерно-технические работы |
| <b>Повышение осведомленности о стратегической важности СЭМ</b>   | Высшее руководство  | Обеспечение поддержки экологической политики организации и согласования с ней остальной деятельности  |
| <b>Повышение общей осведомленности по экологическим вопросам</b> | Все сотрудники  | Обеспечение поддержки экологической политики и экологических целей организации, формирование чувства личной ответственности                   |

Движущей силой организации экологического обучения в компаниях является ряд потенциальных выгод. Обучая персонал, руководство организации не только обеспечивает более безопасную для здоровья и окружающей среды работу своих сотрудников, но и улучшает свое восприятие в глазах деловых партнеров и местного населения. Повышение осведомленности сотрудников по экологическим вопросам может способствовать и повышению их мотивации. Обучение способствует заинтересованности персонала в экологической результативности компании. Сотрудники, знающие об экологически значимых программах и технологиях своей компании, с большей вероятностью будут гордиться местом своей работы. Обучение может способствовать укреплению организационной культуры, устраняя неопределенность в отношении экологических вопросов.

Вряд ли найдется много принципиальных возражений против экологического обучения персонала. Однако ограничивающим фактором здесь являются затраты на обучение. Высокая степень изоляции

подразделений по охране окружающей среды, охране труда и производственной безопасности внутри организации может создавать дополнительные препятствия для организации обучения, поскольку в подобной ситуации влияние указанных подразделений на руководство организации, как правило, незначительно. В некоторых случаях это может привести к ограничению доступа к ресурсам и недостаточному авторитету для того, чтобы убедить руководство организации в значимости потребностей в обучении.

Более того, в литературе по менеджменту обсуждаются «часто повторяющиеся ошибки», снижающие эффективность экологического обучения. Одной из таких ошибок является организация учебных курсов общего характера, не имеющих ясной связи с конкретными задачами обучаемых. Именно поэтому на раннем этапе формирования программы необходима тщательная оценка потребностей в обучении. Еще одна типичная ошибка – организация обучения без ведения каких-либо формальных записей о мероприятиях, результатах и, в особенности, отзывах обучаемых. Ведение записей позволяет компании совершенствовать качество последующих учебных программ.

## **2.6 Системы экологического менеджмента**

Система экологического менеджмента (СЭМ) обеспечивает внутреннюю структуру, необходимую для управления воздействием организации на окружающую среду, а также интеграции соображений охраны окружающей среды в основную деятельность компании. Наличие такой системы – важный аргумент, позволяющий убедить акционеров, сотрудников и население в том, что компания активно работает над снижением своего воздействия на окружающую среду.

Помимо повышения экологической результативности, внедрение системы экологического менеджмента может обеспечить компаниям и экономические выгоды, связанные с сокращением операционных затрат и страховых платежей, экономией энергии и ресурсов, снижением затрат на обеспечение соблюдения требований и компенсацию экологического ущерба, улучшением доступа к капиталу, повышением удовлетворенности потребителей, а также улучшением отношений с населением и связей с общественностью в целом. В Европейском Союзе была разработана специальная анкета, позволяющая компаниям количественно оценить затраты и выгоды, связанные с внедрением СЭМ.

Целью СЭМ является содействие «достижению экологических целей организации посредством систематического контроля всей ее деятельности, подобно тому, как внутренний бухгалтерский учет обеспечивает успешное функционирование систем финансового менеджмента» (Агентство по охране окружающей среды США, [www.epa.gov](http://www.epa.gov)). Предприятия внедряют у себя СЭМ по ряду причин. Независимо от конкретных целей, за внедрением СЭМ стоит предположение о том, что улучшение качества экологического менеджмента способствует повышению общей результативности бизнеса организации. Хотя СЭМ действительно может обеспечивать повышение экологической результативности компании, она также может способствовать формированию у общественности ошибочного представления о том, что сертифицированные компании отличаются высокой экологической результативностью, в то время как они продолжают наносить ущерб окружающей среде.

Не существует общепринятого стандарта, определяющего требования к СЭМ с точки зрения конкретных экологических результатов деятельности. Согласно материалам Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), СЭМ является «инструментом выявления и решения проблем, основанным на концепции постоянного улучшения, который может быть реализован в организациях многими различными способами в зависимости от конкретной отрасли и представлений руководства о потребностях организации» ([www.unep.org](http://www.unep.org)). Основу СЭМ составляет цикл постоянного улучшения с участием всех сотрудников организации.

Основные элементы СЭМ включают выявление существенных воздействий на окружающую среду и экологических аспектов, разработку экологической политики, определение целей и задач, реализацию экологических программ для достижения поставленных целей, мониторинг и оценку эффективности системы, корректировку проблем, а также анализ и пересмотр системы для повышения общей экологической результативности. СЭМ может быть формальной (т.е. реализованной и сертифицированной на основе одного из международных стандартов, например, ISO 14001 или EMAS, – см. врезку 6) или неформальной (т.е. несертифицированной); в последнем случае иногда говорят о системах, «ориентированных на результативность».

## **Врезка 6. Примеры международных стандартов в области систем экологического менеджмента**

**Серия ISO 14000:** ISO 14001 – основной международный стандарт, посвященный структурным и содержательным сторонам СЭМ. Стандарт разрабатывался под эгидой Международной организации по стандартизации (ISO) в первой половине 1990-х гг. и был окончательно принят в 1996. Он является частью семейства стандартов ISO 14000, которое представляет собой комплекс общих инструментов для внедрения, поддержания и оценки экологической политики и соответствующих целей. В состав семейства входят стандарты по системам экологического менеджмента, экологическому аудиту, оценке экологической результативности, экологической маркировке, а также оценке жизненного цикла продукции и услуг (ISO, 1996). ISO 14001 требует от организации разработать и внедрить ряд практических подходов и процедур, которые в совокупности и образуют систему экологического менеджмента. В дополнение к стандарту ISO 14001, серия ISO 14000 предлагает руководство по широкому кругу вопросов, относящихся к экологическому менеджменту. Однако ISO 14001 является единственным стандартом серии, соответствие которому может быть предметом сертификации со стороны независимого внешнего органа. Такие органы действуют в рамках национальных систем сертификации на основе национальных стандартов аудита. Именно возможность внешней сертификации сделала ISO 14001 предпочтительным инструментом для компаний, стремящихся использовать факт наличия СЭМ для расширения доступа к рынкам, а также в качестве сигнала заинтересованным сторонам, включая контрольно-надзорные органы.

Несмотря на все более широкое распространение, стандарт ISO 14001 имеет ряд ограничений. Например, он требует обнародовать лишь экологическую политику компании, но не данные о ее экологической результативности. Без надлежащего раскрытия информации аудиторы и широкая общественность лишены простой возможности убедиться в справедливости деклараций компании. Кроме того, стандарт требует не соответствия законодательным и другим требованиям, применимым к деятельности организации, но лишь «обязательства» такого соответствия. Наиболее важно то, что под постоянным улучшением понимается улучшение СЭМ организации, а не ее экологической результативности.

**EMAS:** EMAS, Схема экологического менеджмента и аудита Европейского Союза (Eco-Management and Audit Scheme), - инструмент менеджмента, применяемый компаниями и другими организациями, действующими в Европейском Союзе и Европейском экономическом пространстве, для оценки и повышения своей экологической результативности, а также для информирования о ней внешних сторон. Первоначально схема EMAS, открытая для присоединения в 1995 г., была предназначена лишь для компаний производственных отраслей. Однако с 2001 г. схема открыта для всех секторов, включая частные и государственные организации сферы услуг. Как и ISO 14001, EMAS допускает подтверждение соответствия внешней стороной (регистрацию). В то же время, EMAS включает два важных требования, отсутствующие в стандарте ISO 14001 – публикацию заявления об экологической результативности и открытость экологической информации. Более того, согласно ISO 14001, аудит СЭМ подразумевает проверку системы на соответствие собственным экологическим целям и задачам компании, в то время как EMAS, в дополнение к этому, требует от компаний соответствия законодательным и другим внешним требованиям, применимым к их деятельности.

*Источник:* ОЭСР. Окружающая среда и Руководство ОЭСР для транснациональных предприятий: корпоративные инструменты и подходы. (OECD, 2005)

Кроме того, формируются и отраслевые подходы к внедрению СЭМ, вызванные к жизни стремлением добиться дальнейшего повышения результативности, учитывая воздействия и аспекты, характерные для конкретной отрасли (см. врезку 7). Первоначально отраслевые инициативы ограничивались установлением общих принципов и кодексов поведения. Однако сейчас в их рамках разрабатывается все больше инструментов, призванных направлять внедрение СЭМ на предприятиях отрасли.

#### **Врезка 7. Примеры отраслевых подходов к внедрению систем экологического менеджмента**

Один из наиболее широко известных отраслевых подходов к внедрению СЭМ – инициатива Responsible Care («Ответственная забота») мировой химической отрасли. Основанная в 1985 г. в Канаде, инициатива Responsible Care в настоящее время реализуется в 47 странах членами Международного совета химических ассоциаций, на которых приходится около 85% мировой продукции химической промышленности. Руководящие принципы инициативы включают «постоянный прогресс в направлении идеала полного отсутствия аварий, травм и ущерба окружающей среде», а также «открытую отчетность по [нашей] глобальной результативности в области здоровья, безопасности и окружающей среды» ([www.icca.org](http://www.icca.org)).

Еще одна отраслевая инициатива – «Туристические операторы за устойчивое развитие туризма» (ТОИ, см. [www.toiinitiative.org](http://www.toiinitiative.org)). Созданная туроператорами, эта инициатива пользуется поддержкой ЮНЕП, ЮНЕСКО, а также Всемирной туристической организации. Целью ТОИ является создание «платформы для развития идей и проектов по экологическим, социальным, экономическим и культурным аспектам устойчивого развития в рамках туристической отрасли».

В качестве еще одного примера инициативы, основанной на отраслевом подходе, можно привести деятельность Всемирного совета предпринимателей по устойчивому развитию (ВСПУР), который стимулирует исследования и взаимодействие заинтересованных сторон с целью «понять, каким образом та или иная отрасль может лучше приспособить свою стратегию и практические подходы к требованиям устойчивости». Подобно механизму внешней сертификации СЭМ, отраслевые консультации заинтересованных сторон направлены на то, чтобы повысить легитимность отраслевых усилий по применению принципов устойчивого развития, и в качестве внешней стороны подтвердить результаты исследований и разработок. В настоящее время ВСПУР ведет семь отраслевых проектов: (i) «Инициатива по устойчивости в цементной промышленности»; (ii) «Электроэнергетические компании»; (iii) «Финансовый сектор»; (iv) «Устойчивая лесная промышленность»; (v) «Горнодобывающая промышленность, минеральные ресурсы и устойчивое развитие»; (vi) «Устойчивая мобильность»; и (vii) «Городское водоснабжение» ([www.wbcasd.org](http://www.wbcasd.org)).

*Источник:* ОЭСР. Окружающая среда и Руководство ОЭСР для транснациональных предприятий: корпоративные инструменты и подходы. (OECD, 2005)

В принципе, СЭМ позволяет компаниям систематически работать над своими экологическими аспектами, обеспечивая таким образом постоянное повышение экологической результативности. На практике же многие организации внедряют и сертифицируют СЭМ, поскольку этого требуют их потребители, или поскольку это повышает их шансы на получение новых потребителей. Кроме того, некоторые организации рассматривают получение сертификата как инвестицию долговременного характера, которая должна обеспечить им важное преимущество в будущем.

Для того чтобы все потенциальные преимущества СЭМ были реализованы в полной мере, программы, процедуры, структура и обязанности в рамках СЭМ должны быть интегрированы в общую систему менеджмента предприятия. Кроме того, система должна быть основана на принципах предотвращения воздействия. Особенно важной с этой точки зрения представляется интеграция СЭМ и подходов более чистого производства, которым посвящен следующий раздел. Фактором, потенциально ограничивающим эффективность СЭМ, является чрезмерное участие внешних консультантов в процессе внедрения системы. В этом случае есть риск того, что СЭМ не будет скоординирована с общей системой менеджмента и окажется неэффективной.

В отличие от крупных предприятий, для МСП внедрение СЭМ часто неоправданно с экономической точки зрения, не говоря уже о недостатке человеческих ресурсов для обеспечения работы системы. Степень финансовых ограничений для внедрения СЭМ продемонстрирована в таблице 2, где представлены затраты на внедрение<sup>2</sup> СЭМ, соответствующей стандарту ISO 14001 для малых и более крупных шведских предприятий.

---

<sup>2</sup> Затраты на внедрение СЭМ зависят от размера организации и характера ее деятельности. Финансовые ресурсы, расходуемые на внедрение системы, включая выплаты внешним консультантам, а также затраты на сертификацию, составляют в среднем (без учета финансовой поддержки со стороны государства): 10 тыс. евро для самых маленьких компаний (менее 10 сотрудников); 20 тыс. евро для небольших компаний (менее 50 сотрудников); 35 тыс. евро для средних компаний (от 50 до 250 сотрудников); и 50 тыс. евро для крупных компаний (более 250 сотрудников). В большинстве государств – членов Европейского Союза МСП могут рассчитывать на компенсацию за счет государства до 75% затрат на внешних консультантов. См. <http://ec.europa.eu/environment/emas>

**Таблица 2. Затраты на внедрение СЭМ, соответствующей ISO 14001, на шведских предприятиях**

| Размер предприятия   | Затраты на сертификацию (% от оборота) | Общие затраты на внедрение (% от оборота) |
|----------------------|--|---|
| Менее 19 сотрудников | 0,42                                   | 2,7                                       |
| 20-49 сотрудников    | 0,11                                   | 0,9                                       |
| 50-110 сотрудников   | 0,05                                   | 0,3                                       |

*Источник:* Европейские МСП и социальная и экологическая ответственность, Наблюдатель за европейскими МСП, №. 4. (European Commission, 2002)

Один из способов снизить затраты, связанные с внедрением СЭМ, – создание «неформальной» системы, т.е. реализация основных элементов СЭМ с целью повышения экологической результативности, но без какой-либо официальной сертификации или регистрации. Такой подход может быть продуктивным для многих МСП, поскольку давление рынка в направлении внедрения сертифицированных СЭМ все еще ограничено, особенно в странах с переходной экономикой. Более того, одним из способов снижения затрат на сертификацию может быть совместная сертификация СЭМ, что иллюстрирует приводимый ниже пример шведской промышленной зоны Хакерфорс.

**Врезка 8. Совместная сертификация СЭМ: малых предприятий: пример промышленной зоны Хакерфорс в Швеции**

Хорошо документированный случай создания общей СЭМ имел место в промышленной зоне Хакерфорс г. Линчепинг (Швеция), где общая система экологического менеджмента 31 компании прошла аудит и была сертифицирована. Это произошло в июне 1999 г. Почти все компании – участницы проекта имеют менее 50 сотрудников, а большинство из них являются «микропредприятиями». Спектр деятельности компаний, относящихся как к производственному сектору, так и к сфере услуг, чрезвычайно разнообразен. Этот проект привлек значительное внимание, и в настоящее время в Швеции целый ряд групп компаний внедрила общую СЭМ. Некоторые из этих систем сертифицированы или, как предполагается, пройдут сертификацию в ближайшем будущем. Компании промышленной зоны Хакерфорс экономят средства не только с помощью общей системы управления отходами и координации использования транспорта (что позволило сократить количество перевозок на 30 %), но и путем совместного использования рабочей силы, материалов, офисного пространства и служб безопасности. Компании провели совместные переговоры с энергетической компанией и добились более выгодных тарифов на электричество по сравнению с теми, на которые они могли бы рассчитывать по отдельности. Компании также совместно профинансировали установку системы центрального отопления в промышленной зоне.

*Источник:* И. Бельмане, К. Далхаммар, В. Арбачяускас. Экологический менеджмент, Лунд. (Belmane I., Dalhammar C., Arbaciauskas V., 2002)

Еще один способ снижения затрат на внедрение СЭМ и соответствующей потребности в человеческих ресурсах, доступный для МСП, – применение упрощенной методологии внедрения СЭМ, основанной на так называемом «**экокартировании**» (eco-mapping). Эта методология была разработана в 1996 г. в рамках Международной сети экологического менеджмента (INEM). В дальнейшем она получила широкое признание, и к настоящему моменту руководство по ее применению переведено на 12 языков (см. [www.ecomapping.org](http://www.ecomapping.org)). Эта методология упрощенного внедрения СЭМ на МСП была опробована в ряде государств – членов ЕС, включая страны Балтии.

Авторы методологии рассматривают экокартирование как визуальный и практический инструмент, помогающий менеджерам СЭМ и другим сотрудникам анализировать экологическую результативность и управлять ей. Методология включает следующие этапы:

- Оценка городской среды, в которой функционирует компания;
- Анализ материальных потоков и используемых ресурсов;
- Получение от сотрудников информации о том, в каких областях необходимы действия по улучшению экологической результативности;
- Подготовка нескольких экокарт, наглядно представляющих следующие стороны деятельности предприятия: загрязнение воды, воздуха и почв, пыль, запахи и шум, использование энергии, отходы и риски. К картам прилагаются документы (разрешения, счета, данные о потреблении ресурсов, технологические спецификации); в некоторых случаях визуальная оценка ситуации сопровождается несложными измерениями (например, определение концентрации загрязняющих веществ в рабочей зоне);
- Интеграция и организация информации;
- Разработка экологической программы действий;
- Подготовка отчетности.

Экокартирование является простым методом выявления экологических аспектов. Методология содержит четкие рекомендации по внедрению конкретных элементов СЭМ и предлагает готовые формы документов, которые компании могут использовать для того, чтобы собирать и фиксировать лишь наиболее существенную информацию. Последовательное применение методологии экокартирования позволяет «микропредприятию» свести документацию по своей СЭМ до объема, ненамного превышающего 10 страниц. Руководство по экокартированию доступно на целом ряде языков. Дополнительная информация может быть получена в справочной службе EMAS<sup>3</sup>.

## 2.7 Более чистое производство

Более чистое производство (БЧП) – подход к экологическому менеджменту, в основе которого лежит предотвращение загрязнения, сокращение использования ресурсов и общая минимизация негативного воздействия на окружающую среду в тех пределах, которые допускает современное состояние технологий и экономики. Это – широкий термин, охватывающий такие понятия, используемые различными странами и организациями, как «экоэффективность», «предотвращение загрязнения» или «зеленое производство», или эквивалентный некоторым из этих понятий.

Международная программа развития более чистого производства была начата в 1989 г. по инициативе Отдела ЮНЕП по технологии, промышленности и экономике. С этого момента подход БЧП получил широкое распространение во всем мире в качестве инструмента повышения экологической результативности компаний. К 2002 г. в состав международной сети БЧП входило более ста Центров более чистого производства, действовавших под эгидой ЮНЕП и ЮНИДО в более чем 40 странах. Центры организуют обмен информацией, повышение квалификации и накопление опыта в области БЧП. Нередко они оказывают консультации правительствам, особенно техническим подразделениям последних. БЧП и связанные с ним инициативы активно поддерживаются правительствами ряда стран ОЭСР, например, Норвегии.

БЧП подразумевает содействие компаниям в осуществлении конкретных инициатив по внедрению и эксплуатации технологий, а также разработке и производству продукции способами, повышающими

---

<sup>3</sup> См. [http://europa.eu.int/comm/environment/emas/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/emas/index_en.htm)

экоэффективность. Методология БЧП может лежать в основе отдельных проектов или служить средством достижения конкретных целей и задач, поставленных в рамках СЭМ. Внедрение подходов БЧП может быть одним из способов обеспечения «постоянного улучшения», которое является необходимым элементом стандарта ISO 14001 и других подходов к внедрению СЭМ.

В отличие от внедрения СЭМ, которое подразумевает создание общей системы для управления всеми экологическими аспектами и проблемами, подход БЧП, как правило, подразумевает реализацию конкретных проектов, направленного на повышение экологической результативности. Для многих компаний (в особенности малых и средних) осуществление конкретного проекта оказывается более простым шагом к повышению экологической результативности, чем внедрение полномасштабной СЭМ.

Финансовые и экологические выгоды, полученные в результате успешного осуществления проектов БЧП, могут послужить доводом в пользу инвестиций в создание СЭМ. С другой стороны, компании, уже внедрившие СЭМ, могут использовать методологию БЧП для определения и выполнения конкретных целей и задач проектного уровня, например, сокращения образования отходов или повышения эффективности использования ресурсов. Подходы БЧП особенно актуальны для развивающихся стран и стран с переходной экономикой в силу характерной для них высокой материало- и энергоемкости производства.

Основным условием для успешного применения подходов БЧП является создание рамочных условий, которые обеспечили бы стимулы для предприятий, принимающих меры по предотвращению воздействия. Развитию БЧП может способствовать и включение в экологические разрешения официальных требований по проведению регулярных оценок с точки зрения более чистого производства, а также создание схем для финансирования внедрения БЧП. Применение подходов БЧП не решит всех экологических проблем, и меры по контролю загрязнений всегда будут необходимыми. Однако реализация таких проектов способна привести к значительному сокращению инвестиций в средозащитное оборудование, необходимое для минимизации воздействия на окружающую среду. Общая стратегия БЧП может включать целый ряд подходов по предотвращению загрязнения

### **Врезка 9. Подходы к предотвращению загрязнения, используемые в рамках стратегий более чистого производства**

**Поддержание надлежащего порядка на производстве:** применение надлежащих организационных и эксплуатационных мер по предотвращению утечек и проливов (например, программы профилактического техобслуживания и регулярные осмотры оборудования), а также по обеспечению точного соблюдения существующих правил и процедур (посредством адекватного надзора, обучения и т.д.).

**Замещение входных потоков:** замена тех или иных входных потоков менее токсичными материалами или материалами, допускающими вторичную переработку; замена расходных материалов (смазочных материалов, хладагентов, промывочных жидкостей и т.п.) аналогами, имеющими более длительный срок службы.

**Более качественное управление технологическим процессом:** усовершенствование рабочих процедур, программ для автоматизированного оборудования и процедур мониторинга производственного процесса с целью повышения его эффективности, а также снижения удельного объема выбросов, сбросов и образующихся отходов.

**Модификация оборудования:** модификация (существующего) основного производственного или вспомогательного оборудования, например, посредством добавления контрольно-измерительных приборов с целью повышения эффективности производственного процесса, а также снижения объема выбросов, сбросов и образующихся отходов.

**Изменение технологии:** замена технологии, последовательности технологических операций и/или процесса химического синтеза с целью снижения объема выбросов, сбросов и образующихся отходов.

**Модификация продукции:** модификация характеристик продукции с целью минимизации воздействия на окружающую среду при производстве продукции, ее использовании или по окончании использования (при утилизации).

**Эффективное использование энергии:** производство энергии является важнейшим источником воздействия на окружающую среду. Добыча энергоносителей может приводить к существенному воздействию на земельные ресурсы, воду, воздух и биоразнообразие, а также к образованию большого количества твердых отходов. Воздействие, связанное с производством энергии, может быть снижено за счет повышения энергоэффективности, а также за счет использования энергии из возобновляемых источников, включая энергию Солнца и ветра.

**Восстановление/повторное использование ресурсов на предприятии:** повторное использование материалов, направляемых в отходы, в том же или другом процессе внутри компании.

*Источник:* Ю. Станишкис, Ж. Стасишкене, В. Арбачяускас. Введение в концепции и практику более чистого производства, Каунас, «Технология». (Staniskis J.K., Stasiškiene Z., Arbaciauskas V., 2001)

Развитие более чистого производства было предметом нескольких донорских проектов, реализованных в переходных экономиках Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Наиболее недавний проект был осуществлен при поддержке Европейской Комиссии в Грузии, Казахстане и Молдове. В ходе проекта были проанализированы рамочные условия для внедрения этого подхода и выявлены основные препятствия для развития БЧП, прежде всего, недостаток стимулов – правовых, социальных и, что особенно важно, экономических. Кроме того, в рамках проекта было осуществлено несколько пилотных внедрений подходов БЧП, и подготовлено практическое руководство по инструментам более чистого производства. Наконец, в ходе проекта был укреплен потенциал местных центров БЧП.

## **2.8 Учет (затрат) для целей экологического менеджмента**

Учет для целей экологического менеджмента (УЭМ, environmental management accounting) можно определить как процедуру, с помощью которой компания стремится выявить в полном объеме внутренние издержки, связанные с загрязнением окружающей среды. Существенная часть этих издержек отражается в «неэкологических» категориях затрат, поэтому их систематическое выявление требует значительной изобретательности и преодоления организационного сопротивления. Основной движущей силой УЭМ является стремление к минимизации частных, а не общественных издержек, связанных с загрязнением окружающей среды. Там не менее, УЭМ, организованный надлежащим образом, способен привести к значительным экологическим выгодам и для общества. Как правило, затраты на внедрение комплексных технологий, позволяющих предотвратить загрязнение, оказываются выше, чем на расходы на борьбу с загрязнением «на конце трубы». Выявление и учет реальных издержек, связанных с загрязнением, легко может привести к тому, что предотвращение окажется более привлекательным вариантом, даже с чисто экономической точки зрения.

При обсуждении экологических издержек следует отличать природоохранные затраты от издержек, связанных с загрязнением окружающей среды. Первые, как правило, хорошо видны при использовании традиционных методов учета, в то время как последние во многом остаются незамеченными. УЭМ стремится учесть все экологические издержки – не только стоимость размещения отходов, но и затраты на их производство, в частности, стоимость сырья, приобретенного компанией, но не вошедшего в состав конечной продукции. Любые выбросы в атмосферу, сбросы в водные объекты или

загрязнение почв рассматриваются как входные материальные потоки, использованные не по назначению.

Реальные издержки компаний, связанные с загрязнением окружающей среды, значительно больше, чем могло бы предположить большинство людей. Это – результат того, что традиционная система учета отражает лишь незначительную часть этих издержек: затраты на размещение отходов, очистку окружающей среды, платежи и штрафы за загрязнение. Однако эти затраты можно рассматривать лишь как верхушку айсберга. Обнаруживая скрытые издержки, УЭМ позволяет найти способы одновременного повышения эффективности производства и сокращения загрязнения.

Существуют различные способы использования УЭМ. Например, этот метод может использоваться для оценки экологических издержек, связанных с производством определенного вида продукции или определенным производственным процессом. Традиционные системы учета, используемые для целей финансового менеджмента, не выделяют специальным образом экологические издержки, большинство которых проходит по другим статьям расходов. Обеспечивая учет экологических издержек в полном объеме, УЭМ позволяет менеджерам выявлять наименее затратные способы производства и принимать информированные решения о капиталовложениях, распределении затрат, закупках, управлении цепочкой поставок и ценообразовании. Это особенно важно для экологического менеджмента – непрозрачность экологических издержек ведет к искажению реальной структуры затрат, и это может привести к ситуации перекрестного субсидирования «экологически недружественной» продукции за счет более «чистой».

Компании могут избрать различные подходы к применению УЭМ в зависимости от доступных ресурсов и имеющегося опыта. Например, компания, не имеющая предыдущего опыта использования УЭМ или располагающая незначительными ресурсами, может начать внедрение этого инструмента с небольших исследований. По мере того, как компания убеждается в преимуществах подхода, она может переходить к более масштабным проектам, например, созданию базы данных по УЭМ в дополнение к существующим информационно-учетным системам или интеграции этого вида учета в уже имеющиеся системы. Выбор конкретного подхода будет зависеть от существующих систем компании, каждая из которых должна быть использована для поддержки УЭМ и, в свою очередь может быть улучшена с помощью этого инструмента.

В настоящее время подходы УЭМ получают все более широкое распространение, особенно в крупных компаниях, стремящихся повысить эффективность своей деятельности при помощи управления цепочками поставок. По заказу американского Агентства по охране окружающей среды организация Tellus Institute разрабатывает стратегический план продвижения подходов УЭМ среди американских компаний и их зарубежных стратегических партнеров. План ориентирован не только на предотвращение загрязнения, но и на такие более новые применения УЭМ, как управление цепочками поставок и системы экологического менеджмента (см. [www.tellus.org](http://www.tellus.org)).

Тем не менее, существует несколько препятствий для эффективного внедрения УЭМ, включая тенденцию отдавать предпочтение подходам к улучшению экологической результативности «на конце трубы», которая наблюдается в рамках как обязательных, так и добровольных инициатив. Еще одно препятствие – отсутствие международных стандартов по методологии УЭМ, что еще более усугубляется отсутствием международных стандартов учета финансовых издержек.

## 2.9 Экодизайн

В целом, концепция экодизайна (или «конструирования для окружающей среды», design for environment) выходит за рамки проблематики соблюдения нормативных требований, поскольку она стремится свести к минимуму общую экологическую нагрузку, создаваемую продукцией на протяжении всего ее жизненного цикла. В теоретической модели жизненный цикл включает все этапы производства от добычи сырья до окончательной сборки и упаковки, поставки и продажу потребителям, а также утилизацию или размещение отходов по окончании использования продукции. Однако на практике часто невозможно четко и детально определить все стадии жизненного цикла, поэтому его можно упростить до трех основных этапов: производство (включая поставки потребителям), потребление и размещение (утилизация).

С точки зрения потенциальных возможностей снижения воздействия на окружающую среду, а также уровня инноваций подходы экодизайна можно разделить на следующие категории (Rathenau Institute, 1996):

- **Улучшение продукции**, подразумевающее частичное изменение существующей продукции, продаваемой на тех же

рынках, без принципиального изменения продукции или технологии ее производства.

- **Модификация продукции**, при которой общая концепция продукта остается неизменной, но отдельные компоненты подвергаются модификации с целью сокращения использования опасных веществ, облегчения разборки продукта и обеспечения возможности повторного использования или вторичной переработки его компонентов, или снижения потребления энергии на протяжении всего жизненного цикла продукта.
- **Функциональная инновация**, при которой существенно меняется способ, которым продукция выполняет свою функцию, например, замена продукции услугами.

В контексте соблюдения нормативных требований в деятельности МСП особенно важны аспекты, ориентированные на продукцию, прежде всего, внесение в нее на стадии разработки таких изменений, которые привели бы к замещению опасных материалов или предотвращению/сокращению определенных выбросов, сбросов или отходов. Применимость этой концепции ограничивается тем фактом, что на практике немногие МСП принимают участие в разработке своей продукции. Тем не менее, для некоторых МСП экодизайн может быть ценным инструментом повышения экологической результативности.

Приступая к проекту в сфере экодизайна, необходимо тщательно проанализировать продукцию и связанные с ней экологические проблемы, чтобы составить ясное представление о том, что именно может быть улучшено. Цель анализа жизненного цикла состоит именно в поиске экологических проблем, которые заслуживают внимания при разработке продукции в рамках такого проекта. После того, как этапы жизненного цикла определены, необходимо проанализировать их с тем, чтобы выявить значимые воздействия на окружающую среду, применимые к ним существующие и предполагаемые нормы экологического законодательства и экологической политики, а также то, какие экологические проблемы проявляются в деятельности различных участников жизненного цикла, и как они воспринимают эти проблемы. Необходимо определить участников жизненного цикла (например, поставщиков, их собственных поставщиков, предприятия оптовой торговли и т.д.) вместе с формами их деятельности. Результатом исходного анализа продукции является список выявленных экологических проблем.

Выявленные проблемы должны быть ранжированы в соответствии со своей значимостью. Для этого можно использовать следующие критерии:

- масштаб экологической нагрузки;
- в какой мере экологическое законодательство или инструменты политики, относящиеся к данной проблеме, влияют или могут повлиять на бизнес;
- насколько значимой является данная проблема с точки зрения потребителей, других заинтересованных сторон и участников жизненного цикла продукции;
- насколько легко, по предварительной оценке, может оказаться найти решение проблемы;
- связь с сокращением издержек.

Не существует какой-то особой инженерной методологии, характерной для экодизайна. Решения экологических проблем, выявленных в ходе анализа и выбранных в качестве критериев, могут быть найдены лишь в ходе традиционного процесса разработки продукции. Следует, однако, отметить, что поиск решений не обязательно должен быть ограничен конструкторскими или инженерными подразделениями предприятия. Во многих случаях наиболее эффективным способом нахождения оптимальных решений является взаимодействие конструкторских, производственных и маркетинговых (сбытовых) подразделений.

У предприятий всегда будут основания для изучения того, какие экологические характеристики отвечают потребностям рынка, а также для обеспечения «экологически дружелюбной» конструкции продукта. Экодизайн является частью общего процесса разработки новой продукции в компании и должен быть интегрирован с остальными компонентами этого процесса. Один из способов обеспечения этого – интеграция процесса разработки продукции с системой экологического менеджмента.

В этом случае экологические проблемы, выявленные при исходном анализе продукции, могут рассматриваться как экологические аспекты в терминах стандарта ISO 14001. В свою очередь, выявление значимых

экологических аспектов аналогично определению целей и критериев для «конструирования для окружающей среды». Возможно создать такую организационную систему, которая обеспечила бы осуществление, проверку, пересмотр и документирование усилий по экодизайну в процессе разработки продукции, а также соответствующее обучение. Результатом будет программа менеджмента в области конструирования для окружающей среды. Для дальнейшей поддержки усилий по экодизайну может быть использован целый ряд инструментов. Наиболее распространенными из них являются различные руководства, контрольные списки, а также списки «экологически дружественных» и опасных материалов, которые могут использоваться инженерами в процессе разработки продукции.

## **2.10 Оценка экологической результативности и соответствующая отчетность**

Экологический менеджмент не является статичным состоянием или одноразовым действием, но требует постоянного мониторинга для обеспечения выполнения экологических целей, поставленных компанией, и определения новых целей. Среди инструментов и подходов к оценке экологической результативности можно назвать учет для целей экологического менеджмента, описанный выше, а также сравнительный анализ результативности и показатели результативности.

Сравнительный анализ экологической результативности (environmental benchmarking) – инструмент, используемый в сочетании с инициативами по улучшению деятельности для сравнительной оценки результативности и выявления передовых практических подходов. Цель сравнительного анализа состоит в выявлении наилучших в своем классе бизнес-процессов, которые, в случае внедрения, будут содействовать повышению экологической результативности компаний. Анализ экологической программы предприятия в сравнении с аналогичными программами других компаний способен внести эффективный вклад в обеспечение положительной динамики экологической результативности. При надлежащем применении сравнительный анализ позволяет оценивать прогресс в осуществлении экологической программы компании и использовать инновационные идеи для улучшения. Этот инструмент позволяет оценивать эффективность, организацию и результаты экологической программы. Он также предоставляет экологическим менеджерам возможность обмениваться информацией о своих успехах и неудачах в деле интеграции экологической программы в общую деятельность организации.

Применение сравнительного анализа результативности включает четыре основных шага:

- Детально проанализировать собственные процессы компании;
- Проанализировать процессы других компаний;
- Сравнить результативность компании с результативностью других;
- Реализовать шаги, необходимые для преодоления разрыва в результативности.

Сравнительный анализ подразумевает изучение внешнего опыта для выяснения того, каким образом компании достигают своих уровней результативности, а также понимания используемых ими процессов. Таким образом, сравнительный анализ позволяет выявить процессы, обеспечивающие высокий уровень результативности. Компания часто может обнаружить примеры передовых подходов за пределами своей собственной отрасли, поэтому ограничение сравнительного анализа кругом непосредственных конкурентов не является ни необходимым, ни желательным. В своей наиболее эффективной форме сравнительный анализ является неотъемлемой частью процесса постоянного улучшения, направленной на поддержание компании на уровне непрерывно развивающихся передовых практических подходов.

Экологические показатели позволяют оценивать результативность компании, а также ее изменение с течением времени. Руководство по отчетности в области устойчивого развития, разработанное Глобальной инициативой по отчетности (GRI), рекомендует включать в корпоративные отчеты по устойчивому развитию, среди прочих, и раздел, содержащий показатели экологической результативности (см. [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)). Система отчетности GRI предлагает набор показателей, выработанных во взаимодействии различных заинтересованных сторон и охватывающих экономическое, экологическое и социальное измерения устойчивости. Экологические показатели GRI отражают воздействие организации на живые и неживые природные системы, включая экосистемы, земельные ресурсы, атмосферный воздух и водные объекты. Различные экологические показатели посвящены воздействию продукции и услуг организации на окружающую среду; потреблению энергии, воды и материалов; выбросам парниковых газов и других веществ; сточным водам и образованию

отходов; вторичной переработке, сокращению загрязнения и отходов, а также другим экологическим программам; природоохранным расходам; а также штрафам и другим санкциям за невыполнение экологических требований.

**Врезка 10. Примеры показателей экологической результативности, предлагаемых GRI**

**Соответствие нормативным требованиям:** Случаи нарушения международных деклараций/конвенций/договоров, а также национального, регионального и местного законодательства в части, касающейся окружающей среды, а также санкции за эти нарушения.

**Использование водных ресурсов:** общее количество используемой воды; значимые сбросы в воду с разбивкой по типам; водные объекты и связанные с ними экосистемы/местообитания, существенно затрагиваемые водопользованием организации; годовой забор поверхностных и подземных вод в процентах к количеству воды, доступной из местных источников; общее количество многократно и повторно используемой воды.

**Землепользование и воздействие на экосистемы:** местоположение и площадь земель, находящихся в собственности, аренде или под управлением организации, и расположенных в местообитаниях с богатым биоразнообразием; общая площадь земель, находящихся в собственности, аренде или под управлением организации и используемых для производственной деятельности или добычи ископаемых; воздействие деятельности организации на охраняемые и уязвимые территории; изменения в естественных местообитаниях, являющиеся результатом деятельности организации, и доля сохраненных или восстановленных местообитаний; подразделения организации, в настоящее время осуществляющие или планирующие деятельность на охраняемых или уязвимых территориях или в их окрестностях.

Источник: Глобальная инициатива по отчетности, <http://www.globalreporting.org>

Одна из важнейших инноваций в сфере оценки результативности с помощью показателей была введена стандартом ISO 14031. Этот стандарт не только уделяет внимание показателям результативности деятельности (operational performance indicators, OPI), но и вводит две другие категории: показатели результативности менеджмента (management performance indicators, MPI), а также показатели состояния окружающей среды (environmental condition indicators, ECI). Это – логичное развитие подхода, отражающее тот факт, что нагрузка на окружающую среду в результате деятельности организации (OPI) приводит к изменениям в состоянии среды (ECI), а для снижения нагрузки мы должны принимать меры (MPI).

Показатели могут быть относительными или абсолютными, представленными в укрупненной форме или в форме индексов. Как

правило, наиболее информативными и полезными для принятия решений являются относительные показатели, представляющие отношение интересующей нас величины к какой-либо другой величине или параметру (например, уровню производства, периоду времени или характеристикам фонового состояния). Примером может служить количество выбросов загрязняющих веществ на тонну готовой продукции или на единицу оборота продаж.

Предприятия могут готовить и публиковать экологические отчеты, в которых они освещают свои достижения и проблемы, связанные с воздействием на окружающую среду. Практика экологической отчетности часто является добровольной, ее основная движущая сила – давление заинтересованных сторон в направлении раскрытия информации. Количество предприятий, публикующих открытую экологическую отчетность, постоянно растет.

Подготовка открытой экологической отчетности способна принести предприятию разнообразные выгоды. Составление отчета может помочь предприятию лучше понять собственное воздействие на окружающую среду и, как следствие, лучше управлять им, повысить результативность и свести к минимуму потенциальные риски. Весьма вероятно, что страховые компании, государственные органы, инвесторы, потребители и местное население будут лучше относиться к компаниям, которые демонстрируют понимание собственного воздействия на окружающую среду и работают над повышением экологической результативности. Более того, подготовка экологической отчетности создает в компании мотивацию для анализа собственной деятельности и способствует нахождению возможностей для повышения экологической и экономической результативности. С другой стороны, экологическая отчетность вносит вклад в повышение информированности общественности по экологическим вопросам. В долгосрочной перспективе, в той мере, в какой компании будут использовать при подготовке отчетов общие критерии и показатели, третьи стороны, например, экологические организации, смогут сравнивать результативность компаний и публиковать свои выводы, тем самым подталкивая «отстающих» к улучшению результативности.

Некоторые компании могут быть обеспокоены тем, что публикация отчета раскроет внешним сторонам те области, в которых результативность компании пока невысока. Однако другие компании из всех секторов экономики добровольно публикуют свои отчеты. Многие из этих компаний полагают, что прозрачность способна улучшить их

отношения с заинтересованными сторонами и снизить вероятность непонимания.

Экологический отчет может содержать различные виды информации, например: общие сведения об организации; основные виды воздействия организации на окружающую среду; экологическая политика; экологические цели организации; используемые показатели результативности; описание систем менеджмента; соответствие нормативным требованиям; контактная информация лица, у которого можно получить дополнительную информацию об экологической деятельности организации. Процесс отчетности является частью внутренних процедур системы менеджмента и состоит из пяти основных этапов: (i) определение целей отчетности; (ii) составление плана отчета и планирование сбора информации; (iii) подготовка отчета; (iv) распространение отчета; и (v) сбор и анализ отзывов и комментариев.

Тем не менее, в отсутствие общепринятых стандартов сфера охвата экологических отчетов и их конкретное содержание определяются исключительно самими компаниями, что может привести к проблемам с сопоставимостью отчетов, а также снизить степень доверия к ним. Для решения этой проблемы в 1997 американская Коалиция за экологически ответственную экономику (CERES) и Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) учредили Глобальную инициативу по отчетности (GRI). Миссией GRI является «разработка и распространение Руководства по отчетности в области устойчивого развития, применимого в глобальном масштабе» ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)). В качестве дополнений к Руководству GRI публикует протоколы по оценке показателей, а также отраслевые приложения (например, для логистики и транспорта, туристических операторов, телекоммуникационного сектора и т.д.). Методология, предложенная в Руководстве GRI, сочетает как общие принципы отчетности, так и требования к конкретному содержанию отчета, и способна направлять усилия компаний и других организаций по подготовке открытых отчетов в области устойчивого развития.

Еще одним важным шагом в направлении стандартизации отчетности стала публикация в марте 2003 г. британским Институтом социальной и этической отчетности (AccountAbility) стандарта верификации AA1000 AS. Стандарт предлагает руководство по верификации опубликованных корпоративных отчетов, включая экологические и отчеты в области устойчивого развития, но не ограничиваясь ими. Целью документа является повышение достоверности информации, предоставляемой компаниями общественности. Разработанный в ходе процесса широких консультаций

с заинтересованными сторонами, стандарт верификации AA1000 предлагает методологию, призванную обеспечить надлежащий уровень не только корпоративных отчетов, но и более широкого процесса обмена экологической информацией.

В основе подхода, предлагаемого стандартом, лежит «обязательство учитывать интересы всех сторон, под которым понимается обязательство организаций

(i) выявлять и изучать социальную, экологическую и экономическую результативность и соответствующее воздействие своей деятельности, а также мнение об этом заинтересованных сторон;

(ii) учитывать запросы и потребности заинтересованных сторон и соответствующим (положительным или отрицательным) образом реагировать на них в политике и практической деятельности организации;

(iii) предоставлять заинтересованным сторонам отчет о своих решениях, действиях и их последствиях» (AccountAbility, 2003).

Это общее «обязательство подотчетности» может быть выполнено на основе трех принципов:

- **Существенность:** Заинтересованным сторонам предоставляется вся информация, необходимая для того, чтобы делать обоснованные выводы, принимать решения и совершать действия.
- **Полнота предоставления информации:** Организация предоставляет информацию обо всей деятельности, продукции, услугах, объектах и подведомственных структурах, за которые она несет управленческую и юридическую ответственность.
- **Реагирование:** Готовность организации предоставлять информацию в ответ на запросы и потребности заинтересованных сторон, политику и соответствующие стандарты.

Наконец, Международная организация по стандартизации (ISO) опубликовала в составе серии ISO 14000 стандарт ISO 14063:2006 по

обмену экологической информацией (это понятие включает и публикацию информации об экологической результативности организации). Составители стандарта признают, что:

- Существует много способов распространения экологической информации.
- Существует много причин, по которым организация может решить обнародовать информацию о своей экологической результативности.
- В глобальном масштабе ведется значительная работа по вопросам обмена экологической информацией.
- МСП и компаниям в развивающихся странах необходима помощь в разработке программ обмена экологической информацией.

Стандарт ISO по обмену экологической информацией стремится внести вклад в решение этих проблем. Документ не предписывает организациям конкретных способов распространения экологической информации, но предлагает руководство по разработке соответствующей программы и тем факторам, которые должны быть учтены в этом процессе. Кроме того, стандарт описывает общие подходы в сфере обмена экологической информацией, а также приводит и анализирует конкретные примеры.

### **3. ИНИЦИАТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

Государственные органы играют центральную роль в создании политических рамок, обеспечивающих условия для применения различных инструментов поддержки соблюдения нормативных требований. Важнейшим требованием к этим рамкам является обеспечение стимулов, побуждающих предприятия повышать степень своей осведомленности об экологических требованиях и других экологических вопросах, затем – уровень соблюдения нормативных требований и, наконец, экологическую результативность. В этой главе приводится обзор различных инициатив и инструментов, которые могут использоваться государственными органами для достижения этих целей. Будучи поддержаны механизмами, позволяющими эффективно удержать предприятия от правонарушений, инициативы по поддержке соблюдения требований способны привести к значительной экономии средств. Кроме того, они могут привести к формированию партнерств, повысить авторитет государственных органов и улучшить восприятие регулирования деловым сообществом.

Поскольку инструменты поддержки соблюдения требований могут использоваться различными сторонами, степень участия в них государственных органов также может быть различной. В некоторых случаях они должны играть ведущую роль в разработке и применении того или иного инструмента, а также мониторинге и анализе результатов. Другие инструменты могут применяться самим деловым сообществом, однако от уполномоченных органов требуется создать благоприятные правовые и институциональные условия для использования этих инструментов предприятиями. Наконец, государственные органы могут стимулировать рост давления других заинтересованных сторон на предприятия.

#### **3.1 Снижение бремени регулирования и инспекций**

В большинстве стран ОЭСР на смену целям «дерегулирования» и «ликвидации [заградительной] красной ленты», характерным для предшествующего периода, пришла новая повестка дня, в центре

которой находится концепция повышения качества регулирования или «умного регулирования». Это означает внедрение подходов к регулированию, ориентированных на результат, экономическую эффективность и удовлетворенность граждан, и достигающих своих целей посредством применения набора стратегий и инструментов при опоре на усовершенствованные институты. Наибольшую пользу из этого процесса сможет извлечь именно сектор МСП. По данным многочисленных исследований, в настоящее время на малые и средние предприятия приходится непропорционально высокая административная нагрузка. Например, по данным исследования «Взгляд бизнеса на красную ленту», в ходе которого были изучены затраты на соблюдение нормативных требований более 8 тыс. МСП из 11 стран, соответствующие затраты на одного работника для наименьших МСП более чем в 5 раз выше, чем для наибольших.

### **3.1.1 Упрощение нормативных требований**

Упрощение нормативных требований с целью сделать их более удобными для понимания и практичными для исполнения – одно из основных направлений деятельности государства по поддержке соблюдения требований. Одна из наиболее масштабных и разносторонних программ в данной области – инициатива Европейского Союза «Улучшение качества регулирования», имеющая международное измерение (см. врезку 11). Эта инициатива охватывает предприятия всех типов, включая МСП, и целый ряд областей регулирования, включая экологическое. Аналогичные инициативы разрабатываются и в странах ОЭСР, не входящих в ЕС.

#### **Врезка 11. Инициатива Европейского Союза «Улучшение качества регулирования»**

Инициатива «Улучшение качества регулирования» представляет собой центральный элемент «Партнерства ради роста и рабочих мест» Европейской Комиссии (также известного как обновленная Лиссабонская стратегия), созданного весной 2005 г. Основная цель инициативы – обеспечить простоту и высокое качество системы регулирования бизнеса, которая является важнейшим фактором конкурентоспособности, экономического роста и создания рабочих мест. Чтобы обеспечить применение мер государственного регулирования лишь в случае необходимости, а также пропорциональность бремени регулирования целям последнего, Европейская Комиссия ввела ряд процессов и инструментов: (i) отзыв или модификация ранее внесенных законопроектов; (ii) меры по упрощению существующего законодательства; (iii) обеспечение высокого качества вновь вносимых проектов посредством систематических консультаций с общественностью и процедуры «оценки воздействия регулирования» (Regulatory Impact Assessment).

Источник: Сайт инициативы «Улучшение качества регулирования»  
[ec.europa.eu/enterprise/regulation/better\\_regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/index_en.htm)

Важный первый шаг на пути упрощения нормативных требований к МСП – участие самих предприятий в разработке нормативных актов. Подобная норма, в частности, содержится в американском Законе о справедливости правоприменения в отношении малого бизнеса. Если предполагается, что нормативный акт окажет существенное воздействие на малый бизнес, у затрагиваемых сторон запрашиваются комментарии по проекту, и рассматриваются альтернативы, призванные свести к минимуму отрицательные последствия для МСП

Некоторые страны ОЭСР предусмотрели специальные процедуры для обеспечения учета вопросов административного бремени при разработке новых нормативных актов. Подобная процедура может включать, например, подготовку специальной «декларации о воздействии» для проектов нормативных актов, затрагивающих малые предприятия. Часто требуется включать в эти «декларации о воздействии на малый бизнес», среди прочего, описание любых значимых альтернатив, которые позволили бы достичь заявленных целей при минимальном экономическом воздействии на малый бизнес. Упомянутые выше консультации могут использоваться в сочетании с подготовкой деклараций о воздействии для обеспечения адекватного представления взглядов малого бизнеса.

Еще один подход к снижению бремени соблюдения требований – наличие разумного периода между принятием нового закона или подзаконного акта и вступлением в силу его требований. Более длительный период, отведенный для достижения соответствия новым требованиям, расширяет возможности компаний выбрать для этого наиболее экономически эффективные меры. Удлинение периода представляет и дополнительные возможности для получения консультаций внешних экспертов, если это необходимо. Затраты, связанные с введением новых норм, окажутся более приемлемыми для предприятий, если удастся избежать резкого пика спроса на однотипные специализированные услуги на протяжении короткого периода, отведенного для достижения соответствия новым требованиям.

Следующим шагом может быть адаптация системы экологических разрешений к специфике МСП на основе следующих принципов:

- (i) следует поощрять компании уходить от решений по снижению выбросов и сбросов «на конце трубы» в направлении комплексных технологических и организационных решений, включая эффективные подходы в рамках систем менеджмента;

(ii) процедура выдачи разрешений должна уменьшать количество информации, подлежащей анализу со стороны органа, выдающего разрешение, и оставлять этому органу меньше возможностей для произвольного принятия решения в каждом конкретном случае;

(iii) процедура выдачи разрешений должна быть прозрачной и простой для понимания как компанией, так и широкой общественностью, основываться на опубликованном руководстве или правилах для различных типов объектов;

(iv) важно обеспечить общественную поддержку любой системы выдачи разрешений, продемонстрировав, что в ее основе лежат принципы открытости и прозрачности. Важно также, чтобы компании могли видеть равное и справедливое отношение к ним самим и их конкурентам;

(v) функционирование упрощенной системы на протяжении периода ее работы и применительно к различным секторам должно основываться на одних и тех же общих принципах, с учетом вероятных рисков в каждом конкретном случае. Система должна обеспечивать равное и справедливое отношение к различным компаниям;

(vi) условия, предусмотренные разрешениями, должны по возможности соответствовать обычной деловой практике для данного типа объектов.

Возможны различные варианты упрощения разрешительных процедур, однако такое упрощение должно осуществляться крайне осторожно, чтобы избежать негативных последствий для окружающей среды. Новая или измененная система выдачи экологических разрешений должна обеспечивать надлежащее управление экологическими аспектами на предприятиях, особенно в отраслях с высокими рисками для окружающей среды.

Минимальный шаг, который может быть сделан в направлении упрощения процедуры – сокращение количества информации, которую должны представлять предприятия вместе с заявкой на разрешение. Для того чтобы иметь возможность отслеживать ход процесса выдачи разрешения и своевременно совершать необходимые действия, МСП

должны иметь доступ к ясному руководству по разрешительным процедурам.

Более серьезный шаг – сокращение количества разрешений посредством интеграции нескольких разрешительных систем в одну, как было предложено в докладе Экспертной группы ЕС по наилучшим проектам и продемонстрировано на примере Нидерландов (см. врезку 12). Такая интеграция может охватывать не только экологические разрешения, но и такие смежные области, как здоровье и безопасность на рабочем месте.

#### **Врезка 12. Сокращение количества разрешений в Нидерландах**

Министерство окружающей среды Нидерландов в рамках инициативы правительства по упрощению системы регулирования предприняло собственную инициативу по интеграции всех экологических разрешений в одну разрешительную систему. Это позволит объединить 25 различных разрешительных систем. Новая система, которая была разработана в тесном сотрудничестве Министерства окружающей среды, промышленных групп и органов местного самоуправления, будет запущена с начала 2008 г. Однако такая интеграция делает подачу заявки относительно сложной, поскольку она должна охватывать множество разных аспектов. Поэтому подача заявки может быть связана с затруднениями для МСП. Для решения этой проблемы Министерство окружающей среды разрабатывает систему подачи заявок через Интернет, позволяющую заполнять лишь разделы заявки, имеющие непосредственное отношение к деятельности предприятия. Министерство также работает над подготовкой руководства, призванного облегчить компаниям работу с новой системой.

*Источник:* ЕК, Генеральная дирекция по предприятиям и промышленности. Снижение нагрузки на промышленность. (Commission of the European Communities, 2006)

Кроме того, в качестве дополнения к индивидуальным разрешениям или полной их замены могут применяться так называемые «общеобязательные правила» (ООП) (см. врезку. 13). Этот подход имеет несколько преимуществ: (i) применение единых нормативов выбросов и сбросов; (ii) упрощенная процедура подачи заявки и документация, что способствует сокращению бюрократии; (iii) прозрачность, предсказуемость и последовательность; (iv) стандартные требования к мониторингу, облегчающие проверку соблюдения требованиям; (v) отсутствие возможностей для деформации конкуренции в отрасли; и (vi) сокращение затрат регулирующих органов.

### **Врезка 13. Использование ООП в Нидерландах**

В настоящее время в Нидерландах большинство предприятий функционирует на основе общеобязательных экологических правил. Количество таких предприятий составляет около 300 тыс., в то время как получение индивидуальных разрешений требуется от 100 тыс. компаний. Пересмотр разрешительной системы позволит сократить количество предприятий, работающих на основе индивидуальных разрешений, до 40 тыс. Новая система будет везде, где только возможно, ориентироваться на универсальные требования, установленные на национальном уровне, оставляя лишь незначительное пространство для местных и прочих дополнительных требований. Основанием для такой реформы разрешительной системы является представление о большей прозрачности универсальных экологических правил, а также о том, что малые предприятия, выполняющие сходные функции, должны работать одинаковым образом во всей стране без согласования индивидуальных условия с местными властями.

*Источник:* ЕК, Генеральная дирекция по предприятиям и промышленности. Снижение нагрузки на промышленность. (Commission of the European Communities, 2006)

В США одним из инструментов улучшения и поощрения соблюдения нормативных требований является самосертификация. Предприятия, удовлетворяющие критериям для участия в «Программе экологических результатов», могут работать на основе общеотраслевых стандартов экологической результативности и ежегодной сертификации соответствия. В рамках этой программы малые предприятия получают значительную помощь в достижении соответствия нормативным требованиям, имеют возможность осуществлять самосертификацию соответствия, а также использовать основанные на здравом смысле подходы к оценке результативности.

Подобные политические меры основаны на пересмотре порогов значимости воздействия (связанных с типом или объемом производства), ниже которых относительно незначительное воздействие отдельных предприятий делает возможным отказ от практики индивидуальных экологических разрешений. Это снижает нагрузку как на МСП, так и на контрольно-надзорные органы, и позволяет последним сосредоточиться на крупных предприятиях-загрязнителях.

Существует ряд практических критериев, соответствие которым необходимо для создания эффективной системы общеобязательных правил (или самосертификации):

- (i) каждая норма должна относиться к значительному количеству объектов в данной категории;

(ii) правила должны применяться только к четко определенным категориям объектов, использующих сходные широко распространенные технологии, быстрое изменение которых маловероятно;

(iii) объекты в каждой из категорий, к которой применимы правила, должны иметь сходный уровень воздействия на окружающую среду;

(iv) важно, чтобы компании, эксплуатирующие объекты, к которым применимы правила, были хорошо организованы, четко выражая согласованные взгляды.

Кроме того, процедуры выдачи экологических разрешений могут быть упрощены для компаний, внедривших системы экологического менеджмента (СЭМ), как это сделано в ряде стран – членов ЕС (см. врезку 14). Этот подход продемонстрировал свою эффективность в качестве стимула для внедрения СЭМ и может способствовать повышению уровня соблюдения нормативных требований.

**Врезка 14. Упрощение разрешительных процедур для предприятий, внедривших систему экологического менеджмента и имеющих регистрацию EMAS или сертификацию ISO 14001**

В некоторых странах ЕС, например, Италии, Венгрии, Кипре, стимулом для внедрения систем экологического менеджмента является упрощение процедур получения экологического разрешения в рамках системы комплексного предотвращения и контроля загрязнений (IPPC). В Италии срок действия разрешения IPPC для предприятий, зарегистрированных в схеме EMAS, может быть продлен с 5 (обычный срок действия разрешений IPPC) до 8 лет без представления дополнительной заявки. Для этих же предприятий действуют упрощенные процедуры возобновления разрешения IPPC. В Венгрии срок действия разрешения IPPC для компаний, зарегистрированных в схеме EMAS, продлен с 8 до 10 лет. В некоторых случаях регистрация EMAS служит основанием для упрощения и других разрешительных процедур. В Италии предприятия, имеющие регистрацию EMAS или сертификацию ISO 14001, обладают приоритетом при получении разрешений на промышленное водопользование в бассейнах с ограниченными водными ресурсами. В Люксембурге к таким предприятиям применима упрощенная процедура выдачи разрешений на потребление энергии, причем срок действия таких разрешений продлевается автоматически.

*Источник:* EMAS, Деятельность государств-членов,  
[http://ec.europa.eu/environment/emas/activities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/activities/index_en.htm)

### **3.1.2 Оптимизация требований по предоставлению информации**

Как было указано в Главе 2, часто от предприятий в обязательном порядке требуется сбор данных и представление отчетности о соблюдении нормативных требований. Чрезмерные требования могут повлечь значительные затраты для предприятий. Поэтому контрольно-надзорные органы должны ограничить свои запросы наиболее существенными параметрами в зависимости от конкретной отрасли и вида деятельности. Информация, собираемая в рамках процедур мониторинга и отчетности должна иметь применение в контексте принятия решений. Данные, котонные не являются необходимыми в этой связи, должны быть исключены из требований к мониторингу и отчетности. Это – наиболее очевидный способ снижения нагрузки на предприятия, связанной с представлением информации.

Например, в своей «Программе действий по снижению административного бремени в ЕС» Европейская Комиссия предложила следующие принципы оптимизации требований по представлению информации:

- Сократить частоту требуемого представления отчетности до минимального уровня, обеспечивающего выполнение содержательных целей законодательства, и по возможности согласовать периодичность представления отчетности, требуемой различными нормативными актами по взаимосвязанным вопросам;
- Проанализировать, не требуется ли многократное представление одной и той же информации по различным каналам, и исключить дублирование (например, ряд требований по предоставлению экологической информации в настоящее время дублируются в нескольких нормативных актах);
- Ввести требования по представлению отчетности в электронной форме (в т.ч. через Интернет) вместо существующих требований о представлении «бумажной» отчетности, по возможности используя «интеллектуальные» Интернет-порталы;
- Ввести пределы для общего объема требований к представлению информации, ограничив его для МСП или ориентируясь на выборочное представление информации;

- Рассмотреть возможность замены требований, подразумевающих единообразную отчетность всех предприятий отрасли, подходом, основанным на рисках – сосредоточить требования по предоставлению информации на тех предприятиях, чья деятельность связана с наибольшим риском.

К сожалению, в некоторых случаях снижение связанной с отчетностью административной нагрузки оказывается трудно реализовать на практике, в частности, в силу конфликтующих интересов различных заинтересованных сторон. Предприятия, скорее всего, поддержат любое сокращение требований к отчетности. Однако те же меры могут быть отрицательно восприняты гражданскими экологическими организациями, как это имело место в США (см. врезку 15). В странах с переходной экономикой ведомственные интересы и отсутствие координации между государственными органами могут оказаться серьезным препятствием для снижения бремени отчетности. Поэтому условием успешной модификации системы отчетности являются консультации с заинтересованными сторонами. Помимо прочего, это позволит обеспечить соответствие снижения нагрузки, связанной с отчетностью, общественным интересам, а также избежать исключения из системы отчетности важной экологической информации.

#### **Врезка 15. Сокращение требований к отчетности в США**

Предприятия США обязаны представлять отчетность о выбросах и сбросах загрязняющих веществ в соответствии с Законом о предотвращении загрязнения 1990 г. В 1994 Агентство по охране окружающей среды расширило требования к отчетности, вдвое увеличив количество химических веществ, охватываемых системой. Эти требования привели как к доступности большого количества информации, так и к значительной административной нагрузке на некоторые предприятия. В 2005 г. Агентство модифицировало эту систему, сократив формы отчетности и исключив из системы некоторые вещества. Изменение системы привело к освобождению ряда предприятий, ранее представлявших отчетность, от этой необходимости. Для других предприятий результатом явилось сокращение административного бремени. Согласно оценкам, модификация системы сэкономит американским предприятиям 165 тыс. человеко-часов в год. После встречи заинтересованных сторон в 2004 г. один из участников сообщил о результатах своего анализа комментариев относительно снижения бремени отчетности по токсичным выбросам, представленных в рамках диалога заинтересованных сторон. Согласно сообщению, 80% комментаторов возражали против любых дальнейших действий по сокращению бремени отчетности, которые привели бы к уменьшению доступной информации.

*Источник:* ЕК, Генеральная дирекция по предприятиям и промышленности. Снижение нагрузки на промышленность. (Commission of the European Communities, 2006); Агентство по охране окружающей среды США <http://www.epa.gov/tri/tridata/modrule/phase2/>

В докладе Экспертной группы ЕС по наилучшим проектам высказано предположение о том, что использование информационных технологий может быть эффективным средством консолидации отчетности и интеграции требований различных государственных органов по предоставлению информации (см. врезку 16). Такой подход может внести существенный вклад в снижение административной нагрузки на предприятия. Его внедрение потребует сотрудничества между различными государственными органами с целью создания ясной и унифицированной системы сбора данных и обмена ими.

#### **Врезка 16. Введение комплексной экологической отчетности в Бельгии**

Во Фландрии (Бельгия) была реализована инициатива по оптимизации процедур экологической отчетности всех предприятий, для которых такая отчетность требуется в соответствии с фламандским экологическим законодательством. Этот процесс происходил параллельно с совершенствованием информационных систем природоохранных органов Фландрии. В рамках этой инициативы были введены единая форма и график подачи отчетности фламандским природоохранным органам. Это потребовало реформы законодательства и корректировки подзаконных актов. Необходимое законодательство было принято в феврале 2004 г., а подзаконные акты – в апреле того же года. Новая система отчетности вступила в силу с 2005 г.

В рамках предыдущей системы предприятия должны были представлять информацию в рамках четырех различных схем отчетности: (i) данные о сбросах, представляемые в соответствии с законодательством об охране вод, главным образом, для расчета ежегодного налога на загрязнение водных объектов; (ii) данные об образовании и транспортировке отходов, представляемые в соответствии с законодательством об отходах для целей мониторинга и планирования, а также для расчета ежегодного налога на образование отходов; (iii) данные о заборе подземных вод из водоносных горизонтов, используемые, главным образом, для расчета экологических платежей за использование подземных вод; и (iv) данные о выбросах, представляемые в соответствии с законодательством о комплексном контроле загрязнений, применимом к предприятиям, чьи уровни выбросов или потребления энергии превышают установленные пределы.

Эти данные должны были представляться различным органам с использованием различных форм и с различной периодичностью. Новая схема позволила консолидировать большинство этих требований. Компании могут представлять свои данные на ежегодной основе, заполняя единую форму и подавая ее в специальный контактный центр. С 2006 г. компании могут подавать отчетность через Интернет, используя единую форму на сайте.

Описываемая инициатива была направлена не на сокращение объема требуемых данных, а на оптимизацию форм и процедур отчетности, что позволило, не ограничивая круга информации, доступной государственным органам, снизить административную нагрузку на предприятия. Это привело к выгодам как для бизнеса (включая МСП, но не ограничиваясь ими), так и для государственных органов, хотя количественная оценка этих выгод пока не проводилась. Хотя реализация инициативы потребовала законодательной и административной реформы, а также внедрения новых информационных систем, в целом ее осуществление оказалось довольно простым и, как представляется, может быть воспроизведено в других странах.

*Источник:* ЕК, Генеральная дирекция по предприятиям и промышленности. Снижение нагрузки на промышленность. (Commission of the European Communities, 2006)

В некоторых странах ЕС предприятия, загрязняющие окружающую среду, обязаны представлять государственным органам ежегодные экологические отчеты. В целях стимулирования внедрения систем экологического менеджмента эти требования могут упрощаться для компаний, зарегистрированных в схеме EMAS. Например, в Дании представление экологической отчетности является обязательным требованием для 1000 промышленных компаний. Однако предприятия, имеющие регистрацию EMAS, могут представлять экологическую отчетность EMAS вместо стандартной экологической отчетности. В Нидерландах требование об обязательной экологической отчетности распространяется на 300 наиболее значительных предприятий-загрязнителей, но компании, имеющие регистрацию EMAS, освобождаются от этой обязанности. Аналогичные подходы применяются и в Норвегии. Хотя эти примеры относятся, главным образом, к крупным компаниям, сходные методы могут применяться и в случае МСП.

### **3.1.3 Совершенствование практики инспекций**

Согласно Рекомендациям ЕС (2001/331/ЕС), опубликованным в апреле 2001 г., «наличие систем инспекций и их эффективное проведение является средством противодействия экологическим правонарушениям, позволяя государственным органам выявлять нарушения и обеспечивать соблюдение экологического законодательства при помощи санкций или других мер; таким образом, инспекции являются неотъемлемым звеном в цепи регулирования». Возможная модель системы инспекций описана в «Руководящих принципах реформы органов экологического правоприменения Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии». Кроме того, практические рекомендации по организации работы соответствующих органов приведены в публикациях ОЭСР «Инструментарий для улучшения работы экологических инспекций» и Всемирного Банка «Руководство для реформаторов по надлежащей практике организации инспекций компаний».

Одной из наиболее серьезных проблем для систем инспекций, особенно в странах с переходной экономикой, является коррупция, связанная с возможностью проведения внеплановых инспекций и вымогательством. Для снижения уровня коррупции следует внедрять системы, основанные на проведении плановых инспекций. Более целенаправленный выбор объектов инспекций на основе уровня риска, а также повышение подотчетности инспекторов также могут внести вклад в улучшение ситуации с точки зрения коррупции. Пример, приведенный во

врезке 17, демонстрирует, что повышение подотчетности инспекторов и прозрачности проведения инспекций способствует снижению уровня коррупции.

#### **Врезка 17. Результаты совершенствования процедуры инспекций в Латвии**

Для снижения уровня коррупции в Латвии каждый инспектор обязан иметь четкую программу инспекций и готовить по каждой из них письменный отчет, в котором должно быть отражено содержание и результаты инспекции. Кроме того, органы, проводящие инспекции, обязаны обнародовать права и обязанности проверяемых компаний, включая право на апелляцию. Эти изменения дали бизнесу возможности для борьбы с коррупцией, улучшив его доступ к информации о нормативных требованиях, а также обеспечив эффективную возможность обращения за помощью в случае возникновения проблем. По сообщениям делового сообщества страны, уровень коррупции в настоящее время незначителен и представляет существенно меньшую проблему, чем в 1990-е годы, а рейтинг страны в международном Индексе восприятия коррупции организации Transparency International заметно улучшился.

Источник: Аппарат Вице-президента Группы Всемирного Банка по развитию частного сектора, Государственная политика по отношению к частному сектору, Записка № 308; <http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/308Coolidge.pdf> (The World Bank Group Private Sector Development Presidency, 2006)

В целом, административная нагрузка может быть снижена посредством интеграции различных типов инспекций, а прозрачность инспекций может быть повышена с помощью информационных технологий подобно тем подходам, которые обсуждались выше в связи с разрешительными системами. Эффективным подходом к упрощению процесса инспекций может быть обеспечение большей целенаправленности этого процесса (ориентации на риски) и отказ от проведения инспекций без каких-либо причин. Иными словами, инспекции должны быть сосредоточены на тех видах деятельности, с которыми связаны значительные риски для окружающей среды (см. врезку 18).

Оценка рисков может быть основана на виде деятельности (например, использование опасных веществ) или местоположение предприятия (например, осуществление деятельности на экологически уязвимой территории). Конкретные предприятия, имеющие историю нарушения экологического законодательства, также могут рассматриваться как связанные с большей степенью риска.

Однако «положительная дискриминация» МСП, основанная на определенных пороговых значениях, имеет и негативные стороны. МСП получают стимулы не расширять свою деятельность выше

установленных порогов или целенаправленно разделяться на несколько компаний при достижении такого порога. То же самое справедливо и в случае упрощенных разрешительных процедур.

#### **Врезка 18. Подходы Нидерландов и Великобритании к определению приоритетов для инспекций**

##### **Подход Нидерландов**

В Нидерландах все нормативные требования классифицируются по четырем группам на основе типичного уровня их соблюдения: хороший, достаточный, средний или низкий уровень. Затем оцениваются риски в отношении таких областей, как здоровье населения, безопасность, устойчивость и социальные факторы, в отсутствие правоприменения. На этой основе компании распределяются по четырем классами риска: очень высокий, высокий, средний и низкий. Затем результаты помещаются в двумерную матрицу, по осям которой отложены уровень риска и степень соблюдения требований. Этот подход позволяет определить приоритеты для усилий по правоприменению. Специфика системы Нидерландов состоит в том, что она подразумевает оценку конкретных нормативных актов с точки зрения возможности соответствия, правоприменения и чувствительности к подлогу. В случае отрицательного результата оценки контрольно-надзорные органы не прилагают усилий по правоприменению в отношении этих норм, поскольку оно окажется неэффективным. Вместо этого нормативный акт возвращается принявшему его органу для доработки.

##### **Подход Великобритании**

В Великобритании приоритеты для инспектирования предприятий, регулируемых в рамках законодательства о комплексном контроле загрязнений (IPC), устанавливаются на основе методологии «оценки оператора и риска загрязнения» (OPRA). В рамках методологии оцениваются два основных параметра – риск для окружающей среды, присущий производственным процессам («оценка опасности загрязнения» - PNA), а также способность компании-оператора эффективно управлять этим риском («Оценка результативности оператора» – OPA).

В ходе каждой из двух оценок рассматривается группа значимых атрибутов, каждый из которых оценивается по шкале от 1 (низкая опасность / результативность) до 5 (высокая опасность / результативность). Затем баллы в каждой группе суммируются для получения двух итоговых оценок (PNA и OPA). Полученный результат может быть размещен в двумерной матрице, различные области которой соответствуют различным приоритетам для инспекций (от А - наименьший риск загрязнения/наилучшая результативность оператора, до Е – наибольший риск загрязнения/наихудшая результативность оператора).

Кроме того, решения Экологического агентства о степени и характере необходимой оценки соблюдения норм основываются на «Планах оценки соответствия» (CAP). Эти планы используются для того, чтобы обеспечить проверку соблюдения всех условий разрешений и нормативно-правовых требований в течение определенного периода. «Схемы классификации соответствия» (CCS) используются для классификации несоответствий условиям разрешения в зависимости от потенциального воздействия на окружающую среду.

Использование альтернатив государственным инспекциям может сэкономить значительные бюджетные средства и снизить нагрузку на бизнес. Альтернативы могут включать обязательные самоинспекции или делегирование соответствующих функций другим организациям или лицам (например, использование инспекторов, лицензированных государством). В любом из этих случаев должна сохраняться возможность проведения государственных инспекций в качестве резервного инструмента, а также в целях проверки качества альтернативных инспекций.

В некоторых странах для компаний, имеющих системы экологического менеджмента, отвечающие требованиям EMAS или ISO 14001, может применяться упрощенная процедура инспекций, или может быть снижена частота инспекций (см. врезку 19). Основанием для такого решения является то, что компании, зарегистрированные в схеме EMAS, считаются более прозрачными и более эффективно управляющими своими экологическими аспектами.

**Врезка 19. Упрощение процедур экологических инспекций для компаний, имеющих регистрацию EMAS или сертификацию ISO 14001**

В **Австрии** действует федеральный закон о стимулировании внедрения систем EMAS. Согласно этому закону, к предприятиям, зарегистрированным в схеме, применяется упрощенная процедура проверки соблюдения экологическим требованиям. В **Люксембурге** наличие регистрации EMAS учитывается при планировании инспекций выбросов. В **Норвежское** Агентство по контролю загрязнений предписало региональным природоохранным органам уменьшить частоту экологических инспекций в компаниях, имеющих регистрацию EMAS или сертификацию ISO 14001. В **Германии, Нидерландах и Португалии** предприятия, имеющие регистрацию EMAS, как правило, проверяются реже. Однако, в отличие от норвежской практики, местные контрольно-надзорные органы вправе самостоятельно принимать решения о периодичности инспекций таких предприятий.

Источник: EMAS, Деятельность государств-членов,  
[http://ec.europa.eu/environment/emas/activities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/activities/index_en.htm)

### **3.1.4 Использование информационных технологий для снижения административной нагрузки**

Использование передовых информационных технологий (ИТ) является важной движущей силой программ упрощения административных процедур во многих странах ОЭСР. Исследования, проведенные в различных странах, подтверждают, что использование ИТ для развития информационного обмена внутри государственных ведомств, между различными ведомствами, а также между государством

и гражданами или бизнесом, возможно, является наиболее важным фактором, способствующим упрощению административных процедур.

В этом отношении ИТ используется в трех основных направлениях:

- Поддержка функционирования сложных систем внутри государственных органов, например, системы выдачи разрешений;
- Содействие развитию информационного обмена между различными ведомствами, и, как следствие, укреплению взаимосвязей между ними;
- Улучшение информационного обмена между государственными органами и гражданами или компаниями.

Существуют многочисленные стратегии упрощения административных процедур, основанные на использовании ИТ. В странах ОЭСР и многих других государствах впечатляющий прогресс, достигнутый в результате принятия и развития этих стратегий, можно наблюдать, посетив сайты государственных органов в Интернете, продемонстрировавшие впечатляющее развитие за последние годы. Среди многочисленных конкретных применений ИТ можно назвать электронные средства, обеспечивающие:

- Хранение, накопление и предоставление информации;
- Доступ к базам данных по законодательству и подзаконным актам;
- Обмен информацией внутри государственных органов, между различными органами, а также различными юрисдикциями (ведомственные и межведомственные интранет-сети);
- Онлайнтовую подачу заявлений и другие транзакции;
- Накопление статистики и формирование статистических отчетов;
- Присвоение компаниям различных кодов и номеров;

- Эффективный сбор данных от предприятий, не требующий от последних значительных усилий;
- Оптимизацию процесса государственных закупок.

Использование ИТ может быть ценным инструментом обеспечения соблюдения экологических требований. Пример финской системы VANTİ (см. врезку 20) демонстрирует, каким образом единая онлайн-база данных способна повысить эффективность сбора данных и продуктивно использоваться на разных этапах регулирования и правоприменения.

**Врезка 20. Система мониторинга соблюдения требований VANTİ (Финляндия)**

VANTİ – информационная система по соблюдению экологических требований, используемая региональными природоохранными органами при выдаче разрешений и мониторинге выполнения их условий. Система также содержит информацию о соблюдении предприятиями требований экологического законодательства и подзаконных актов.

В системе содержится информация о выданных экологических разрешениях, а также ряде экологических аспектов предприятий, например, выбросах, образовании отходов и т.д. Компании могут самостоятельно вводить данные о своей деятельности (периодическую экологическую отчетность) в базу данных.

Данные, хранящиеся в системе, позволяют проанализировать воздействие на окружающую среду конкретного малого предприятия или загрязнения в масштабах целого региона. МСП также могут использовать информацию системы для оценки собственной ситуации.

Экологическое разрешение или прилагаемые к нему программы мониторинга или отчетности содержат требования о том, какие данные компании должны сообщать государственным органам. Компаниям рекомендуется представлять свои данные в электронном виде с использованием службы TYVI (аббревиатура TYVI означает «Информационный поток от клиентов к государству»).

Пользовательский интерфейс системы позволяет добавлять к ней новые компании, добавлять или редактировать данные о компаниях, запрашивать отчеты из базы данных и вводить отчеты об инспекциях.

Система VANTİ была введена в эксплуатацию в 2003 г. Она пользуется репутацией эффективного инструмента, облегчающего повседневную работу природоохранных органов. Более того, система способна генерировать содержательные отчеты, отвечающие разнообразным потребностям государственных органов и других заинтересованных сторон.

*Источник:* ЕК, Генеральная дирекция по предприятиям и промышленности. Снижение нагрузки на промышленность. (Commission of the European Communities, 2006)

Рассматривая возможность использования ИТ в качестве инструмента упрощения административных процедур, следует проанализировать ряд вопросов. Один из важнейших факторов, который должен быть принят во внимание, – экономическая эффективность проекта. Это означает, что выявленные выгоды, включая выгоды потенциальных пользователей службы, необходимо соотнести с затратами на разработку и, что более важно, поддержку информационных систем. Еще один важный комплекс проблем имеет отношение к вопросам защиты конфиденциальных данных, включая личные, информационной безопасности, а также организации архивного хранения данных. Кроме того, возрастающее значение и масштабы использования ИТ как инструмента взаимодействия государства с бизнесом и гражданами способны привести к возникновению проблем, связанных с т.н. «цифровым барьером». Для некоторых компаний (например, МСП) или групп граждан доступ к услугам государства, предоставляемым в электронном виде, может оказаться затруднительным или невозможным. В такой ситуации государственное администрирование на основе ИТ способно усугубить уже существующее экономическое и социальное неравенство между компаниями и гражданами.

В последнее время все чаще отмечается, что эффективное применение ИТ часто требует серьезных изменений организационной структуры или выступает катализатором таких изменений. Например, создание интегрированных межведомственных онлайн-служб требует описания и оценки процедур и организационной структуры всех участвующих ведомств. В ходе этого процесса может быть выявлено дублирование функций или неэффективная организация системы, могут стать очевидными возможные пути ее улучшения.

Наконец, во многих странах публикация в Интернете существующих форм отчетности и административных процедур привела к любопытному и часто неожиданному побочному эффекту. Непосредственный доступ к громоздким бюрократическим формам и процедурам, содержащим неопределенные или дублирующие друг друга требования, часто вызывал резкую реакцию пользователей и средств массовой информации, вынуждая государственный орган упростить соответствующие формы.

Зная об этом эффекте, некоторые агентства, заинтересованные в упрощении административных процедур, сознательно публиковали в Интернете некачественные формы и процедуры, стремясь «устыдить» нерешительных реформаторов, побудив их к дальнейшему развитию

административной реформы. Тем не менее, нельзя ожидать, что расширение использования ИТ само по себе гарантирует те положительные изменения в административной структуре, о которых шла речь выше.

### **3.2 Экомаркировка / сертификация продукции**

Экологическая маркировка / сертификация продукции является наиболее распространенным способом информирования потребителей об экологических свойствах продукции. Основная цель этого инструмента – способствовать производству и потреблению продукции, более предпочтительной с экологической точки зрения. Международная организация по стандартизации (ISO) определяет три типа программ экомаркировки:

- Тип I ISO: экологические знаки, присваиваемые независимой третьей стороной. Программы этого типа носят добровольный характер и основаны на ряде критериев для конкретных групп продукции. Экологические знаки присваиваются товарам, которые являются экологически предпочтительными в определенной группе продукции. Примером такой маркировки является экологическая маркировка ЕС.
- Тип II ISO: экологическая декларация компанией («самодекларация»), информирующая потребителя об определенной экологической характеристике продукции, например, энергоэффективности в процессе эксплуатации. Примером такой маркировки является декларация производителя о том, что продукт содержит определенную долю вторичного сырья.
- Тип III ISO: экологические декларации продукции (ЭДП), содержащие количественную информацию о продукции в стандартизированной форме. Как правило, ЭДП отражают основные виды воздействия продукции на окружающую среду и может содержать другую экологическую информацию (например, о содержании опасных веществ в продукции или ее утилизации по окончании эксплуатации). При этом право оценивать качество продукции с точки зрения ее экологических характеристик остается за потребителем. Этот вид экомаркировки допускает сравнение экологических характеристик с аналогичной продукцией других

производителей. Примером такой маркировки являются ЭДП насосов, производимых компанией „ITT Flygt AB“.

Основной особенностью экомаркировки типа I является то, что информация об экологических характеристиках продукции предоставляется потребителю в крайне простой для понимания форме. Потребителю достаточно знать, что экологический знак присваивается продукции, предпочтительной с экологической точки зрения. Поскольку в присвоении продукции экологического знака участвует независимая третья сторона, у потребителя есть основания доверять этой информации. Поскольку при присвоении знака продукция оценивается на основе ряда критериев, производителю приходится собирать большое количество информации, которая затем может быть использована для улучшения характеристик продукции на протяжении всего ее жизненного цикла. Это обеспечивает производителю хорошую отправную точку для работы над улучшением характеристик продукции. Эффективность этого инструмента как средства повышения экологической результативности компаний зависит от критериев, установленных для определенной группы продукции, а также от существующих экологических характеристик продукции.

Существует риск использования производителем экомаркировки типа II для манипуляции; кроме того, сопоставление деклараций различных производителей затруднительно. Поэтому эффективность этого типа маркировки как средства повышения экологической результативности крайне ограничена.

Экомаркировка типа III является эффективным средством, побуждающим производителя улучшать экологические характеристики продукции на протяжении всего жизненного цикла, поскольку стандартизованные ЭДП допускает сопоставление с аналогичной продукцией других производителей. Однако возможности потребителя по самостоятельной оценке этой информации ограничены, поскольку для понимания ЭДП необходимы хотя бы базовые экологические знания.

Как правило, организация систем экомаркировки требует от государственных органов существенных человеческих и финансовых ресурсов (за исключением маркировки типа II, потенциал которой в качестве средства повышения экологической результативности крайне ограничен). Более того, предприятия, желающие использовать для своей продукции знаки или декларации типов I и II, также должны выделить для этого значительные ресурсы. Это ограничивает применимость

экомаркировки в секторе МСП. Кроме того, следует отметить, что создание национальных систем экомаркировки в небольших странах часто не оправдывает себя в силу ограниченности национального рынка и относительно высоких затрат для компаний. Так, программу национальной экомаркировки в Литве пришлось свернуть после того, как ни одно предприятие не пожелало принять в ней участие.

Применительно к сектору МСП, особенно в небольшой стране, более реалистичной с экономической и практической точки зрения может оказаться создание упрощенной национальной схемы сертификации для видов продукции, широко производимых в стране (см. врезку 21). Это может быть стимулом для повышения экологической результативности МСП.

#### **Врезка 21. Экологическая сертификация МСП в Норвегии**

«Экологический маяк» – норвежская программа экологической сертификации МСП. Программа поощряет компании снижать воздействие на окружающую среду, сокращать затраты и использовать экологическую результативность как инструмент маркетинга. Программа «Экологический маяк» осуществляется при поддержке норвежского Министерства окружающей среды. Структура инициативы включает следующие элементы:

**Совет** несет общую ответственность за функционирование программы, утверждает требования к компаниям различных отраслей, а также отчеты Министерству окружающей среды

**Офис программы «Экологический маяк»** отвечает за маркетинг программы на национальном уровне и постоянное развитие программы (включая разработку и совершенствование требований к компаниям различных отраслей в сотрудничестве с консультантами, компаниями и подразделениями программы). Офис также организует учебные курсы для консультантов и сотрудников муниципалитетов, принимающих решения о сертификации компаний.

**Муниципалитеты** приглашают компании к участию в программе, способствуют установлению связи между консультантами и компаниями, используют СМИ для целей программы и осуществляют инспекцию компании перед присуждением сертификата. Сам сертификат также выдается муниципалитетом. Важно, чтобы на первой встрече с компаниями присутствовали представители экологического департамента муниципалитета, что способствует развитию сотрудничества между муниципальными органами и частными компаниями.

**Местные консультанты** осуществляют экологический анализ в компаниях совместно с экологическими группами, в состав которых входят менеджеры и работники.

После того, как компания успешно осуществляет план действий по достижению соответствия установленным требованиям, муниципалитет вручает ей сертификат в рамке. Компания также может получить мини-сертификаты (копии сертификата формата А4), которые могут быть использованы для любых целей маркетинга, например, представлены в составе документации для участия в тендере.

Источник: «Экологический маяк», <http://www.miljofyrtarn.no/eindex.htm>

Для того, чтобы система сертификации была эффективной, она должна быть поддержана интенсивной маркетинговой кампанией и другими усилиями по продвижению системы, которые должны привлечь к ней внимание как производителей (см. врезку 22), так и потребителей.

#### **Врезка 22. Деятельность по продвижению экомаркировки в странах ЕС**

В Норвегии введение системы экомаркировки сопровождалось маркетинговой кампанией в СМИ. После этого были отобраны десять компаний, заинтересованных в участии в системе. Этим компаниям были предоставлены консультации и помощь в подготовке документации, требуемой для получения экологического знака.

В Нидерландах, Италии, Бельгии и некоторых других странах для продвижения экомаркировки были отобраны приоритетные отрасли, на которые пришлось основная часть финансовой поддержки со стороны государства.

В Дании были сформированы специальные комитеты по продвижению экомаркировки; например, в 1999 по инициативе национального Министерства окружающей среды был создан такой комитет для текстильной промышленности.

В некоторых странах ЕС системы экомаркировки поддерживаются с помощью процедур закупок для государственных нужд.

*Источник:* Экомаркировка ЕС. Маркетинговые исследования,  
[http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/marketing/marketingstudies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/marketing/marketingstudies_en.htm)

### **3.3 Схемы содействия в соблюдении требований**

Содействие в соблюдении требований подразумевает предоставление информации и техническую помощь регулируемым организациям, что должно облегчить им выполнение требований экологического законодательства. Целью программ содействия в соблюдении требований (см., например, врезку 23) является обеспечение того, чтобы регулируемые организации знали и понимали применимые к ним нормативные требования, а также смогли найти экономически эффективные пути их выполнения или даже выйти за рамки простого их соблюдения. Программы содействия в соблюдении требований могут быть организованы в связи с определенным нормативным актом или проблемой, ориентированы на конкретную отрасль или регион.

### **Врезка 23. Типы содействия в соблюдении требований по материалам американского Агентства по охране окружающей среды**

Агентство по охране окружающей среды США (EPA) выделяет пять основных форм содействия в соблюдении требований: телефонные консультации, семинары, презентации, инструменты поддержки соблюдения требований, а также посещения предприятий.

**Телефонные консультации** подразумевают оказание содействия по «горячей линии», с использованием телефона в качестве основного средства коммуникации.

**Презентации** подразумевают представление конкретных материалов, призванных оказать помощь в соблюдении требований, группе представителей предприятий в рамках встречи, которая может быть профинансирована программой поддержки соблюдения требований или каким-либо другим источником. Презентации включают выступления, мультимедийные демонстрации и групповые обсуждения. Презентации занимают меньше времени и требуют меньших ресурсов, чем семинары.

**Семинары** – обучающие мероприятия, проводимые для группы представителей предприятий или сотрудников природоохранных органов, отвечающих за оказание содействия в соблюдении требований. Семинары финансируются в рамках программ поддержки соответствия. Семинары – более продолжительные и содержательные мероприятия, чем презентации, и, как правило, подразумевают большую степень активности аудитории.

**Инструменты поддержки соблюдения требований (руководства)** включают печатные материалы (например, бюллетени, информационные листовки, информационные пакеты, брошюры), видеоматериалы, слайд-шоу, а также сайты в Интернете, разрабатываемые региональными подразделениями, штаб-квартирами и другими сторонами для распространения среди предприятий. В качестве примеров подобных инструментов можно привести руководства, написанные простым языком, контрольные списки для внутренних аудитов и т.д.

**Посещения предприятий** – посещения предприятий, потенциально являющихся объектами регулирования, с целью оказания технической помощи, содействия в соблюдении требований или предотвращения загрязнения, а также анализа системы менеджмента. Посещения предприятий могут также использоваться для определения исходного уровня, по отношению к которому будет оцениваться прогресс предприятия в рамках программы. К посещениям предприятий в данном смысле не относятся инспекции, основной целью которых является правоприменение.

EPA полагает, что основным критерием для выбора адекватного инструмента является возможность эффективно достичь целевой аудитории. Если «горячие линии», руководства или обучающие мероприятия позволяют охватить лишь малую часть предполагаемой аудитории, достигнутые изменения в поведении и уровне понимания окажутся незначительными. Для оценки эффективности мероприятий были разработаны специальные показатели содействия в соблюдении требований.

*Источник:* Агентство по охране окружающей среды США, Руководство по оценке результатов содействия в соблюдении требований, пересмотренная версия. EPA300-B-02-011, [www.epa.gov/oeca](http://www.epa.gov/oeca). : (USEPA, 2002).

Роль и степень участия государственных органов в содействии соблюдению требований могут быть различными. В то время, как некоторые виды деятельности могут выполняться непосредственно сотрудниками этих органов, другие задачи могут быть успешно делегированы внешним исполнителям. Это может быть, например, составление правовых баз данных или подготовка руководств по соблюдению требований. Важнейшая роль государственных органов состоит в инициировании программ содействия соблюдению требований и поддержке непосредственных исполнителей этих программ, в частности, обеспечении финансирования из государственных источников или со стороны международных доноров. При этом практическая реализация программы может быть частично делегирована внешним исполнителям.

В некоторых случаях законодательство прямо требует от государственных органов инициировать и финансировать программы содействия соблюдению требований. Одним из примеров являются США, где законодательство с 1980 г. требует особого внимания к потребностям малого бизнеса в отношении соблюдения требований (Закон о гибкости регулирования). Эти требования были усилены с принятием в 1996 г. Закона о справедливости правоприменения в отношении малого бизнеса (SBREFA), который законодательно закрепил обязанность государственных агентств принимать конкретные меры по содействию малому бизнесу в соблюдении нормативных требований.

### ***3.3.1 Руководства по соблюдению требований***

МСП часто не имеют достаточных знаний и понимания в отношении требований экологического законодательства, а также оптимальных способов их выполнения. В этой связи очень полезными могут быть руководства по соблюдению требований<sup>4</sup>.

Подобные руководства могут готовиться для всех МСП в целом или для основных отраслей, в которых действуют МСП. Они также могут быть ориентированы на конкретные проблемы, например, загрязнение вод или образование отходов. Преимущество руководств по соблюдению требований состоит в том, что они организуют всю существенную правовую и административную информацию удобным для использования способом.

---

<sup>4</sup> Подобные материалы одновременно являются ценным пособием для экологических инспекторов.

Например, такое руководство может содержать:

- Все значимые нормативные акты по теме руководства;
- Требования для получения разрешений и процедуры подачи заявок;
- Контрольные списки для выявления применимых требований и справочная информация по стандартам и нормам;
- Требования и образцы документации по производственному мониторингу и отчетности;
- Сведения о применимых платежах и/или налогах на загрязнение окружающей среды;
- Контактная информация экологической инспекции или независимого консультативного органа, ответственного за МСП или конкретную отрасль.

Традиционно такие руководства издавались в бумажном виде, однако в последние годы Интернет становится все более важным инструментом распространения информации. Хорошим примером является деятельность британской инициативы NetRegs (см. врезку 24), которая бесплатно предоставляет информацию по ряду экологических вопросов, существенных для деятельности МСП.

#### **Врезка 24. NetRegs – британская инициатива по содействию соблюдению требований**

NetRegs является результатом работы партнерства, объединившего природоохранные органы Великобритании – Экологические агентства Англии и Уэльса, шотландскую службу SEPA, а также Службу по охране окружающей среды и наследия Северной Ирландии. NetRegs представляет собой сайт в Интернете, содержащий бесплатные информационные ресурсы для британских МСП. При этом основное внимание уделяется соблюдению экологических требований, а также повышению экологической результативности МСП. Сайт регулярно обновляется; зарегистрированные пользователи получают уведомления об изменениях в экологическом законодательстве.

На сайте доступны:

- (i) отраслевые руководства для более чем 100 отраслей;
- (ii) руководства по управлению различными экологическими аспектами (включая, например, использование энергии, опасные вещества, шум, упаковку, отходы и вторичную переработку);
- (iii) информация о действующем и планируемом законодательстве; и
- (iv) полезные ссылки на сайты организаций поддержки бизнеса и отраслевых ассоциаций, информационные ресурсы по предотвращению загрязнения и т.д.

Источник: NetRegs, [www.netregs.gov.uk](http://www.netregs.gov.uk)

### **3.3.2 Непосредственное представление информации в ходе встреч и при посещении объектов**

Наиболее непосредственный способ взаимодействия с представителями предприятий – организация встреч и семинаров, в рамках которых аудиторы могут быть представлены и разъяснены нормативные требования, а также различные инструменты поддержки соблюдения требований. Подобные мероприятия могут организовываться совместно с отраслевыми ассоциациями и другими организациями поддержки бизнеса.

Могут использоваться следующие типы мероприятий:

- (i) семинары для представления информации общего характера,
- (ii) встречи (и, возможно, посещения объектов), посвященные демонстрации достижений других предприятий,

(iii) практические семинары, целью которых является помощь участникам в осуществлении конкретных действий.

Кроме того, содействие в соблюдении требований может быть оказано и при проведении экологических инспекций на предприятиях. Выявив факт несоответствия требованиям, инспектор часто может обнаружить и его причину, сообщить о ней представителям предприятия и предоставить «первую помощь» – предложить базовые рекомендации по решению проблемы. Инспекция на предприятии может также предоставить возможность подчеркнуть ответственность руководства за поддержание надлежащего порядка на производстве и соблюдение необходимых процедур. Для этого программа инспекции должна включать:

(i) интервью с сотрудниками различных уровней (от руководства до непосредственных исполнителей);

(ii) анализ документации;

(iii) проверку соблюдения процедур, например, посредством проверки источников воздействия, анализа записей и наблюдения за работой на объекте.

Такой подход к проведению инспекций требует существенных ресурсов и высокого уровня квалификации инспекторов. Другой вопрос, который является предметом оживленных дискуссий, состоит в том, должны ли функции инспектора включать представление рекомендаций, и не находится ли это в конфликте с его основной задачей надзора за соблюдением нормативных требований и выявления нарушений.

### **3.3.3 Обучение**

Учебные программы для МСП могут быть ориентированы на конкретный инструмент поддержки соблюдения требований или посвящены комплексу различных инструментов. Например, литовский опыт свидетельствует, что оптимальным вариантом является, начав обучение с систем экологического менеджмента, постепенно переходить к вопросам более чистого производства, а затем – экодизайна и методологии экологической отчетности. Такое обучение необходимо и для представителей государственных органов, непосредственно взаимодействующих с предприятиями. В этом случае содержание

обучения может быть ограничено базовой информацией, а длительность курса может составлять от 2 до 5 дней.

Существует также потребность в организации коротких учебных сессий (от 2-4 часов до 1 дня) для высшего руководства производственных предприятий. Основная цель таких мероприятий – убедить руководителей в потенциальных преимуществах использования инструментов соблюдения требований и предоставить им обзор различных методологий в этой области.

Для повышения эффективности учебных курсов для производственных предприятий рекомендуется включать в программу практическое применение конкретных инструментов в условиях реального производства. Одним из оптимальных способов организации учебных программ является проведение ряда учебных сессий, в промежутках между которыми участники применяют полученные знания на практике в своих компаниях.

### ***3.3.4 Демонстрационные проекты***

Как правило, демонстрационные проекты осуществляются на выбранных предприятиях с целью распространения полученного опыта среди других компаний. Еще одна характерная особенность демонстрационных проектов состоит в том, что они, как правило, ориентированы на пилотное применение новых методологий в условиях реального производства. Однако опыт показывает, что распространение и восприятие опыта демонстрационных проектов не происходит само собой даже в тех компаниях, где осуществляются эти проекты. Очень часто демонстрационные проекты реализуются с привлечением большого количества внешних консультантов, не предоставляя специалистам предприятия достаточных возможностей для участия в работах по проекту. При планировании демонстрационных проектов следует уделять значительное внимание развитию деятельности по окончании проекта, а также конкретным механизмам распространения опыта, включая анализ практических примеров и организацию семинаров по обмену опытом.

### ***3.3.5 Поощрение передового опыта***

Поощрение передового опыта в сфере экологической результативности, например, посредством учреждения наград и конкурсов, также может быть эффективным стимулом для внедрения

предприятиями наилучших практических подходов и повышения степени соблюдения нормативных требований. Системы такого рода представляют собой добровольные программы, присуждающие предприятиям награды в знак общественного признания их достижений, а в некоторых случаях – и денежные премии в качестве стимула для повышения результативности. Подобные программы могут учреждаться государственными органами или деловыми ассоциациями, действовать на местном, национальном или региональном уровне и быть рассчитаны на разные категории предприятий, например, на МСП или крупные компании. Освещение в СМИ факта присуждения награды может играть определенную просветительскую роль и способствовать повышению информированности общественности об экологических проблемах.

### ***3.3.6 Программы в высших учебных заведениях***

Для обеспечения устойчивого применения современных экологических инструментов в стране необходимо формирование национального корпуса специалистов, получивших качественное образование в сфере современного экологического менеджмента, более чистого производства, экологической политики, экологического права и т.п. Пример специализированной магистерской программы по более чистому производству и экологическому менеджменту представлен во врезке 25.

### **Врезка 25. Магистерская программа по более чистому производству и экологическому менеджменту в Литве**

Двухлетняя программа, предназначенная для бакалавров, получивших образование по различным инженерным дисциплинам, была запущена в Каунасском технологическом университете в сентябре 2002 г. Программа была разработана в сотрудничестве с несколькими техническими университетами Балтийского региона. Она направлена на предоставление магистерского образования в области экологического менеджмента и более чистого производства с сильной технологической компонентой для студентов, имеющих степень бакалавра по специальности «инженер-технолог» (например, со специализацией в сфере химической или электротехнической промышленности, машиностроения, материаловедения и т.п.), «инженер-строитель», «инженер-эколог», или другое аналогичное инженерное образование.

В состав магистерской программы входят:

обязательные курсы, охватывающие основы экологического менеджмента и технологий;

курсы по выбору, позволяющие более тщательно исследовать эти вопросы и передать дополнительные знания с тем, чтобы выпускники программы были способны к систематическому анализу промышленного производства и нахождению оптимальных решений проблем, связанных с устойчивым развитием в промышленности.

В настоящее время выпускники программы работают в Министерстве окружающей среды, Агентстве по охране окружающей среды, региональных департаментах по охране окружающей среды (органах, контролирующих выполнение экологического законодательства и выдающих экологические разрешения), а также на промышленных предприятиях.

*Источник:* Институт экологической инженерии, Каунасский технологический университет, <http://www.apini.lt/?section=text&id=16&lang=en>

### **3.3.7 Финансовая поддержка соблюдения требований**

Государственная поддержка экологических инвестиций может служить еще одним инструментом поддержки соблюдения нормативных требований. Однако государственное финансирование должно предоставляться лишь в случае серьезной необходимости, главным образом, для поддержки приоритетных экологических инвестиций. При оказании государственной поддержки следует стремиться привлечь дополнительные ресурсы, требуя от предприятий частичного финансирования проекта за счет собственных средств. Наконец, субсидии должны предоставляться в рамках конкурентной и прозрачной процедуры и направляться для поддержки тех проектов или предприятий, которые способны предложить наиболее экономически эффективные решения, т.е. достижение поставленных целей с наименьшими затратами.

Ориентация на государственные субсидии как на основной способ достижения экологических улучшений сама по себе является признаком слабости механизма правоприменения. Однако на этапе перехода к рыночной экономике, когда политика и формирующиеся рыночные механизмы оказываются в некоторых отношениях неэффективными, субсидии могут сыграть важную роль в поддержке осуществления экологической политики, таким образом способствуя соблюдению экологического законодательства и установленных стандартов.

Ряд стран учредил целевые экологические фонды на национальном, региональном и/или местном уровнях, которые служат, в частности, источником экологических субсидий. Подобные экологические фонды управляются государством и формируются, главным образом, за счет платежей за загрязнение окружающей среды. Они предоставляют целевое финансирование для широкого спектра экологических проектов как в государственном, так и в частном секторе.

Субсидии, предоставляемые из экологических фондов или непосредственно из бюджета, могут быть легитимным средством поддержки соблюдения требований при условии соблюдения описанных выше принципов распределения государственных средств. Кроме того, средства из экологических фондов могут использоваться для организации кампаний в СМИ по пропаганде соблюдения экологических требований, а также для приобретения мониторингового оборудования для контрольно-надзорных органов.

Интересная инициатива была реализована Экологической финансовой корпорацией Северной Европы (NEFCO) в странах Балтии, а также на Северо-Западе России. Корпорация учредила специальный оборотный фонд с целью льготного кредитования проектов по развитию более чистого производства (см. врезку 26). Опыт работы оборотного фонда NEFCO продемонстрировал, что подобные инициативы могут оказаться успешными лишь в тех странах, которые уже имеют достаточный потенциал в области БЧП, сформированный до создания фонда.

#### **Врезка 26. Финансирование проектов более чистого производства в Литве**

Специализированный оборотный фонд для финансирования инвестиций в развитие БЧП в Литве, Латвии, Эстонии, а также Российской Федерации был учрежден Экологической финансовой корпорацией Северной Европы (NEFCO) в 1998 г. Основная цель фонда – льготное кредитование приоритетных инвестиций в БЧП, способных обеспечить быструю отдачу как с экономической, так и с экологической точек зрения. Фонд предоставляет прямое финансирование для конкретных проектов, а компании возвращают кредит в соответствии с согласованными условиями. Основанием для предоставления кредитов служит финансовый поток от инвестиций в БЧП, а также способность предприятия выплатить кредит в течение оговоренного срока. Максимальный размер кредита приблизительно эквивалентен сумме в 350 тыс. евро. Поддержка такого типа особенно важна для МСП, так как они часто не располагают достаточными внутренними ресурсами для финансирования проектов БЧП.

Источник: Институт экологической инженерии, Каунасский технологический университет; NEFCO, Оборотный фонд для инвестиций в развитие более чистого производства, [http://www.nefco.fi/documents/CP\\_write\\_up\\_2004\\_2.pdf](http://www.nefco.fi/documents/CP_write_up_2004_2.pdf) (NEFCO, 2005)

Ряд стран предоставляет финансовые субсидии для внедрения систем экологического менеджмента, в частности, на МСП (см. врезку 27). В некоторых случаях финансовая поддержка предоставляется только для покрытия затрат на регистрацию или сертификацию системы, однако в ряде стран возможно получить субсидию и на само внедрение системы.

### **Врезка 27. Финансовая поддержка внедрения систем экологического менеджмента в странах ЕС**

Многие страны ЕС (Австрия, Бельгия, Дания, Греция, Чешская Республика, Португалия, Германия, Испания, Италия) предоставляют компаниям финансовую поддержку для внедрения СЭМ, соответствующих требованиям EMAS. Как правило, такие программы охватывают как расходы на услуги внешних консультантов при внедрении СЭМ, так и затраты на проведение верификационного аудита EMAS. Например, в Бельгии финансовая поддержка достигает 70% всех расходов, понесенных в процессе внедрения и сертификации СЭМ, для МСП и 60% для других организаций. Организациям, участвующим в этой схеме поддержки, также возмещается 5% затрат на инвестиции и обучение персонала в связи с внедрением СЭМ.

В некоторых странах (Австрия, Дания, Германия) субсидии для внедрения и сертификации (регистрации) СЭМ предоставляются только малым и средним предприятиям. Так, австрийская программа стимулирования участия МСП в EMAS представляет субсидии в размере до 21800 евро. В большинстве случаев предприятиям, стремящимся получить регистрацию EMAS или сертификацию ISO 14001, предоставляется одинаковая поддержка. Однако некоторые страны делают различие между этими подходами. Так, в Испании компании, получившие регистрацию EMAS, могут рассчитывать на более высокий размер субсидии, чем предприятия, получившие сертификат ISO 14001.

В Италии Министерство окружающей среды и финансовая организация национального масштаба (MPS BancaVerde) заключили соглашение о предоставлении субсидий для МСП, внедряющих системы экологического менеджмента в соответствии с требованиями EMAS.

В некоторых странах регистрация EMAS является бесплатной (например, в Бельгии, Греции, Венгрии и Латвии).

Источник: EMAS, Деятельность государств-членов,  
[http://ec.europa.eu/environment/emas/activities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/activities/index_en.htm)

### **3.3.8 Комплексные программы содействия в соблюдении требований**

Некоторые страны финансируют и осуществляют комплексные программы, призванные содействовать предприятиям в их усилиях по соблюдению требований и повышению экологической результативности (см. врезку 28). Как правило, такие программы включают поддержку «горячих линий» для предприятий, консультации на объектах, публикацию примеров и их анализа, распространение информации о самой программе, а также подготовку ряда руководств. Это могут быть руководства по надлежащей практике, разъясняющие не только требования, но и возможные способы их выполнения, или руководства по экологической результативности, позволяющие предприятию оценить свою результативность и сравнить ее с другими предприятиями отрасли, выявив таким образом потенциал для улучшений.

### **Врезка 28. Программа содействия соблюдению экологических требований в Великобритании**

Финансируемая государством программа Envirowise направлена на предоставление британским компаниям бесплатных конфиденциальных консультаций. Такая поддержка позволяет компаниям увеличивать рентабельность и снижать воздействие на окружающую среду.

Независимые и содержательные рекомендации практического характера могут быть получены предприятиями с использованием различных каналов, включая бесплатную «горячую линию»; посещения предприятий представителями общенациональной команды экспертов-консультантов; широкий диапазон информационных ресурсов от анализа конкретных примеров до руководств по надлежащей практике; более 200 мероприятий в год от небольших семинаров до крупных выставок; а также сайт программы в Интернете.

Движущей силой программы Envirowise являются конкретные потребности компаний, стремящихся улучшить свои методы ведения бизнеса, рентабельность и конкурентоспособность. С 1994 программа Envirowise позволила британской промышленности сэкономить более миллиарда фунтов.

Программа Envirowise осуществляется от имени британского правительства (Министерства торговли и промышленности, а также Министерства охраны окружающей среды, продовольствия и развития сельских районов) организацией Momenta – подразделением AEA Technology plc, а также Technology Transfer and Innovation Ltd (TTI), дочерним предприятием Serco Limited.

Source: [www.envirowise.gov.uk/](http://www.envirowise.gov.uk/)

Основной особенностью комплексных программ является возможность для предприятий получить рекомендации, консультации, информационно-методические материалы и другие формы содействия в соблюдении требований из одного источника. Однако разработка и реализация подобной программы требует значительного финансирования, прежде всего, из государственных источников.

Муниципальные органы также могут сыграть важную роль в создании комплексных программ содействия соблюдению требований. Например, венский Департамент охраны окружающей среды является ведущим партнером в осуществлении Плана эко-бизнеса для Вены (см. врезку 29).

### **Врезка 29. План эко-бизнеса для Вены**

Инициатива «План эко-бизнеса для Вены» (*OkoBusinessPlan Wien*) была учреждена в 1999 г. В рамках инициативы осуществляется координация, организация и поддержка экологической деятельности венских предприятий независимо от размера и отрасли. Предприятия, участвующие в инициативе, получают профессиональные консультации и рекомендации, а также финансовую поддержку экологических инвестиций. Предприятиям компенсируется от 30 до 40% таких расходов; верхний предел финансирования составляет 98 тыс. евро на предприятие. В рамках программы муниципалитет Вены и его партнеры инвестируют в среднем 1,24 млн. евро ежегодно. Почти 90% предприятий, участвующих в программе, относится к сектору МСП. Согласно докладу факультета экологической экономики и менеджмента (Венский университет экономики и делового администрирования), проводившего оценку программы, план эко-бизнеса оказался весьма успешным. Большинство предприятий удовлетворены своим участием в программе и способны указать как экологические, так и экономические выгоды от участия в ней.

*Источник:* Европейские МСП и социальная и экологическая ответственность, Наблюдатель за европейскими МСП, №. 4. (European Commission, 2002)

### **3.4 Использование непрямых методов регулирования и правоприменения**

В некоторых случаях возможности государства по регулированию деятельности МСП крайне ограничены, однако существует авторитетная третья сторона, способная выполнять функции, до некоторой степени аналогичные государственному регулированию.

#### ***Общественность***

Общественность потенциально является мощной силой, способной влиять на предприятия, побуждая их к соблюдению экологических требований. Уровень интереса общественности к данной проблематике и ее возможность влиять на решения, принимаемые компаниями, зависит от (i) общей осведомленности по экологическим вопросам и (ii) наличия конкретной информации и средств, необходимых для ее понимания и действий на ее основе. Для повышения информированности общественности как по экологическим проблемам в целом, так и по конкретным вопросам влияния производства на окружающую среду может использоваться целый ряд средств, включая статьи в деловых журналах и газетах, теле- и радиопрограммы, бюллетени, листовки, а также специальные кампании по повышению осведомленности.

## ***Давление с помощью цепочек поставок***

Для многих отраслей характерен значительный дисбаланс между возможностями экономического влияния различных участников цепочки поставок, и этот факт может быть использован в природоохранных целях. В частности, крупные фирмы могут быть способны, опираясь на масштаб своего влияния на рынке, диктовать предпочтения относительно характера продукции и производственных процессов как поставщикам, так и закупщикам своей продукции. Таким образом, давление с помощью цепочки поставок может оказаться ценным инструментом влияния на экологическое поведение МСП. Принимая во внимание сложности непосредственного государственного регулирования МСП, такое давление может оказаться важной и эффективной стратегией, дополняющей это регулирование.

Существует ряд способов, с помощью которых государство может поощрять, стимулировать и вознаграждать усилия крупных компаний по влиянию на экологическое поведение МСП, входящих в их цепочки поставок. В частности, государство может само использовать свое рыночное влияние при помощи политики государственных закупок; сделать такую практику условием гибкого подхода регулирующих органов; поощрять крупные компании к образованию партнерств с небольшими поставщиками и закупщиками, обеспечив общественное признание такой практики; рассматривать такое поведение компаний как важный элемент наилучших практических подходов; обеспечить непосредственное включение соответствующих требований в законодательство; потребовать отражения таких усилий компаний в корпоративной экологической отчетности.

### **3.6 Институциональные меры**

Конкретные меры институционального характера могут способствовать успеху государственных инициатив по поддержке соблюдения нормативных требований. В рамках природоохранных структур весь спектр задач по взаимодействию с МСП, включая содействие соблюдению ими нормативных требований, может быть возложен на одно ведущее подразделение или распределен между несколькими подразделениями. Предпочтительная модель в каждом конкретном случае будет зависеть от общей организационной структуры природоохранных органов.

Довольно часто в природоохранных органах существуют специализированные подразделения, ориентированные на содействие в соблюдении требований, например, информационные центры (или «центры одного окна»). В составе американского Агентства по охране окружающей среды (EPA) имеется уникальное подразделение – Офис Уполномоченного (омбудсмана) по малому бизнесу. Уполномоченный рассматривается как инстанция, в чьи функции входит объективное разрешение конфликтов, а также как независимый и объективный источник достоверной информации для широкой общественности и конкретной целевой аудитории (МСП). Подобные подразделения должны обладать достаточными полномочиями для осуществления своих функций и обеспечения сотрудничества со стороны других природоохранных органов.

В целях создания благоприятных условий для такого сотрудничества внутри природоохранных органов (а также с другими заинтересованными сторонами внутри и вне государственных институтов) может оказаться необходимой разработка стратегии содействия соблюдению требований. Подобный документ не только предоставит соответствующим подразделениям мандат для их дальнейшей работы, но и позволит определить приоритеты и последовательность действий, особенно в условиях ограниченных ресурсов, выделенных на это направление деятельности.

Международное сотрудничество может оказаться полезным средством, позволяющим хотя бы частично скомпенсировать недостаток ресурсов. Поскольку многие проблемы, с которыми сталкиваются МСП в различных странах, а также их решения имеют сходную природу, может быть оправданным, например, такой шаг, как передача руководств по соблюдению требований в рамках передачи ноу-хау.

### ***Информационные центры***

Информационные центры (включая службы телефонных консультаций) полезны как средство обеспечения доступа не только к конкретным рекомендациям по соблюдению требований, но и к более широкой информации о соответствующих инструментах, а также контактной информации организаций, способных оказать содействие в данном вопросе. Такие центры могут быть организованы в самих природоохранных органах или на основе третьей стороны. Для эффективного осуществления своих функций информационные центры

должны распространять информацию по различным каналам, включая прямые контакты с предприятиями и СМИ.

### ***Уполномоченный по малому бизнесу***

Работу Офиса Уполномоченного по малому бизнесу (УМБ) поддерживает Отдел политики, экономики и инноваций Агентства по охране окружающей среды. В состав Офиса входят четыре старших специалиста-эколога, оказывающих Уполномоченному помощь в ответе на запросы МСП, которым необходима дополнительная информация для выполнения требований Агентства.

Офис УМБ, основанный в 1982 г., служит эффективным каналом коммуникации между малым бизнесом и Агентством по охране окружающей среды. Офис рассматривает и разрешает споры МСП с Агентством, а также работает с персоналом Агентства в процессе разработки и применения нормативных требований с целью улучшения понимания сотрудниками специфики МСП. В процессе подготовки природоохранных нормативных актов и стандартов Уполномоченный выступает как представитель сообщества МСП, доводя до соответствующей рабочей группы потребности и взгляды малого бизнеса.

Реагируя на выявленные потребности целевых групп, Уполномоченный выполняет ряд важных функций, включая:

- Посреднические функции между МСП и Агентством по охране окружающей среды с целью обеспечения понимания, с одной стороны, политики Агентства, а с другой – потребностей и взглядов МСП.
- Организация «горячей линии» для МСП, оказывающей консультации по нормативным актам, а также техническую помощь.
- Поддержание и распространение обширного набора информационной и технической литературы, подготовленной различными программными офисами Агентства.
- Участие в мероприятиях, посвященных проблематике МСП, в качестве докладчика или эксперта.

- Взаимодействие на регулярной основе с более чем 45 национальными отраслевыми ассоциациями, объединяющими несколько миллионов МСП, а также с аналогичными уполномоченными уровня штатов и регионов. Поддержание контакта с более чем 400 прочими национальными организациями, также представляющими миллионы МСП.
- Подготовка рекомендаций по разработке национальных политик и нормативных актов, затрагивающих интересы МСП.
- Отслеживание разработки и реализации нормативных актов, затрагивающих интересы МСП, во исполнение Закона о гибкости регулирования.

УМБ выполняет тщательный анализ всех нормативных актов, предлагаемых публикуемым раз в два года планом нормотворческой деятельности Агентства, с точки зрения их возможного воздействия на МСП. Из плана отбираются предложения, которые могут оказать негативное влияние на МСП. Когда официальное уведомление о предлагаемом нормативном акте публикуется в «Федеральном регистре», Уполномоченный извещает соответствующие отраслевые ассоциации и другие деловые объединения о возможности представить в Агентство комментарии по предлагаемому документу.

### ***Сотрудничество и развитие сетевого взаимодействия заинтересованных сторон***

Более тесные связи между государственными органами, регулируемые организациями и другими заинтересованными сторонами могут способствовать развитию открытого диалога между ними, который, в свою очередь, будет способствовать применению различных инструментов поддержки соблюдения требований. Продуктивное сотрудничество основывается на эффективном информационном обмене, подразумевающим как получение, так и передачу информации. Особенно важным в этой связи может быть развитие сетей для обмена информацией и опытом. К участию в таких сетях могут быть приглашены различные заинтересованные стороны (например, отраслевые ассоциации, отдельные компании, государственные органы, неправительственные организации, научно-исследовательские организации и учебные заведения, консалтинговые компании). Сети могут функционировать при административной поддержке конфедераций бизнеса или отраслевых ассоциаций. Формы их работы могут включать

регулярные встречи, опросы и исследования, а также подготовку информационных материалов, отвечающих потребностям участников сетей. Подобные сети могут обеспечить эффективную платформу для консультаций с целью выявления проблем в сфере соблюдения нормативных требований, а также наилучших инструментов для их решения.

## **4. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ СОБЛЮДЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ В ГРУЗИИ**

### **4.1 Определение и количество МСП**

Законодательство Грузии определяет малое предприятие, как имеющее оборот менее 500 тыс. грузинских лари и до 20 сотрудников. В случае среднего предприятия среднесписочная численность сотрудников не должна превышать 100 человек, а оборот – 1,5 млн. лари.

Официальная статистика отражает масштабный рост частного сектора Грузии, имевший место в последнее время. Так, по данным налоговой службы, количество хозяйственных субъектов в стране увеличилось с 83,4 тыс. (включая индивидуальных предпринимателей) в 2005 г. до 122 тыс. в 2006 г. Можно предположить, что большинство вновь зарегистрированных хозяйственных субъектов являются малыми предприятиями или индивидуальными предпринимателями (IFC, 2007). К сожалению, статистика не отслеживает распределение грузинских фирм по размеру, что не дает возможности составить надежное представление о том, какая именно часть действующих предприятий относится к МСП, и каков вклад этих компаний в производство<sup>5</sup>, занятость и воздействие на окружающую среду. Поэтому первым шагом в деле реализации намерений правительства по поддержке МСП должен быть сбор и анализ базовой статистики по этому сектору.

### **4.2 Среда для деятельности МСП в Грузии**

Для среды, в которой действовали грузинские предприятия, на протяжении долгого времени был характерен ряд систематических проблем, затрагивавших всех хозяйственных субъектов, включая МСП.

---

<sup>5</sup> Согласно докладу USAID, опубликованному в 2005, большинство МСП заняты в сфере торговли и оказания ремонтных услуг (68%), за которыми следуют перерабатывающие отрасли (11%), гостиничное и ресторанное дело (5%), сектор недвижимости (5%), а также транспорт и телекоммуникации (3%).

Можно выделить несколько многосторонних проблем, работа над решением которых ведется в настоящее время:

- ***Дефекты практики нормотворчества и правоприменения.*** Непрозрачный процесс разработки и принятия нормативно-правовых актов, унаследованный от советского периода и сохранившийся после получения независимости, привел к формированию нормативных требований, которые были (и в некоторых случаях остаются) громоздкими, чрезмерно детальными и нереалистичными. В условиях, когда мониторинг соблюдения требований часто сводился к «охоте за штрафами», источниками серьезных проблем были недостаточная квалификация судей и судебных чиновников, неадекватная интерпретация законов, недостаток независимости и коррупция в судебной системе и т.д. В этих условиях многие предприниматели предпочитали вести свою деятельность неофициально, оставаясь в тени.
- ***Неравные условия для ведения бизнеса.*** До недавнего времени МСП были объектом мощного административного давления со стороны многочисленных контролирующих органов и страдали от значительных затрат на соблюдение нормативных требований. Одним из способов «преодоления» административных барьеров и избежания больших затрат на соблюдение норм стало обращение к коррупции и подлогам, как по инициативе самих компаний, так и в ответ на злоупотребления государственных чиновников. В результате МСП, пытавшиеся вести легальный бизнес, оказывались в условиях неравной конкуренции. С 2004 г. благодаря реформе административной системы и системы регулирования наметилась тенденция к ослаблению этих факторов, искажающих механизмы конкуренции;
- ***Нестабильность государственных институтов.*** Государственные чиновники часто перемещались с одной должности на другую, что ограничивало их возможности по систематической выработке и применению политики, а также формированию конструктивных рабочих отношений с государственными и негосударственными субъектами. Подобная практика имеет место и в настоящее время. Результатом постоянных перестановок является нестабильность политической и правовой среды, негативно

влияющая на инвестиционный климат, бизнес в целом и, в частности, на малые предприятия.

- **Ориентация МСП на краткосрочные выгоды и ограниченный доступ к финансовым ресурсам.** Как правило, МСП Грузии ориентированы на получение краткосрочных прибылей. Такое положение дел имеет несколько причин – от недостаточно развитой культуры ведения бизнеса до работы в теневом секторе, вызванной стремлением избежать административной нагрузки, или условий предоставления кредитов, делающих их недоступными для МСП (например, необходимость залога).
- **Недостаток квалификации.** Хотя население Грузии относительно хорошо образовано, существующей системе не удастся обеспечить формирование навыков и умений, необходимые для работы в условиях современной рыночной экономики. Организации-доноры стремятся способствовать формированию таких навыков, но их программам помощи недостает координации.
- **Асимметричный доступ к информации и низкий уровень коммуникации с государственными органами.** МСП имеют ограниченный доступ к информации, либо потому, что не знают, где можно получить ее, либо потому, что некоторые стороны не заинтересованы в получении информации малыми предприятиями. Существующая система предоставляет МСП немного возможностей для выражения своей позиции или отстаивания своих законных интересов. Поскольку МСП не стремятся объединяться в бизнес-ассоциации или другие организации, их возможности влиять на формирование политики или законодательства оказываются еще меньшими.
- **Отношения противостояния между ключевыми заинтересованными сторонами.** В настоящее время ни в государственных органах, ни среди широкой общественности нет ясного представления об оптимальной модели взаимоотношений государства и бизнеса. Во многом сохраняется старая точка зрения – бизнес является «плохим» по своей природе и нуждается в жестком контроле со стороны государства.

В 2004-2007 гг. государство предприняло ряд шагов по улучшению этой ситуации. В частности, усилия реформаторов сосредоточились на процедурах выдачи лицензий и разрешений. Новый Закон о лицензиях и разрешениях, принятый 24 июня 2005 г., значительно изменил существовавшую систему, сделав ее более благоприятной для работы МСП. В частности:

- общее количество лицензий и разрешений было сокращено с 909 до 145 (93 вида лицензий и 52 вида разрешений);
- закон устанавливает 30-дневный предельный срок для выдачи большинства лицензий и 20-дневный срок для всех разрешений;
- разрешение или лицензия считаются выданными, если государственные органы не предпринимают никаких действий в течение установленного срока (принцип «молчаливого одобрения»);
- лицензии, к которым неприменимо положение о предельных сроках, распределяются на открытых аукционах;
- принцип «одного окна» объявлен обязательным для всех процедур выдачи разрешений и лицензий.

Однако недавнее исследование МВФ отметило серьезные проблемы, возникающие при практической реализации этого закона. Например, до сих пор отсутствуют подзаконные акты, которые сделали бы процесс выдачи лицензий и разрешений ясным, предсказуемым и прозрачным. В частности, это относится к правилам проведения аукционов. Жесткие сроки рассмотрения заявок часто не соблюдаются, и требуется их продление. С точки зрения воздействия на окружающую среду, крайне низкие требования, связанные с выдачей разрешений, освободили многие потенциально опасные предприятия от любого предварительного анализа и регулирования их воздействия.

Правовые рамки для работы экологических инспекций улучшаются быстрее, чем экологическое законодательство в целом. Работа Инспекции охраны окружающей среды Грузии, созданной в сентябре 2005 г., регулируется специальным законодательным актом – Законом о государственном экологическом контроле, принятым в июне 2005 г. В целях реализации этого закона в 2006 г. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Грузии (МПРООС) разработало и

ввело в действие детальные процедуры проведения инспекций. В настоящее время разрабатывается основанная на рисках методология проведения инспекций, призванная сосредоточить усилия инспекторов там, где они наиболее необходимы.

МПРООС поощряет свои подразделения к повышению прозрачности в их работе и к активному распространению информации о нормативно-правовых требованиях содержательного и процедурного характера. Осуществляются инициативы по разработке ИТ-инструментария для управления информацией, включая базы данных и специализированные сайты в Интернете.

Кроме того, в рамках своей информационной стратегии Инспекция охраны окружающей среды при содействии Специальной рабочей группы по ПДОС подготовила брошюру, разъясняющую предприятиям их права и обязанности, а также права и обязанности инспекторов. В настоящее время разрабатывается Кодекс профессионального поведения, который вскоре будет введен в действие.

В целом, условия для деятельности МСП становятся более благоприятными. Однако необходимы дальнейшие действия для закрепления достигнутых результатов. Особую озабоченность природоохранных органов должен вызывать низкий уровень информированности МСП по природоохранным вопросам на фоне резкого роста этого сектора.

#### **4.3 Мандат по обеспечению соблюдения экологических требований**

Нормативно-правовые рамки Грузии способствуют деятельности по обеспечению соблюдения нормативных требований в целом и усилиям, направленным на сектор МСП, в частности. Это касается как законодательства о предприятиях, так и экологического законодательства. Среди наиболее важных положений можно отметить следующее:

- Глава 4 Закона о поддержке малых и средних предприятий определяет ряд мер по содействию созданию и развитию МСП, включая предоставление информации и консультаций, публикацию рекомендаций и буклетов, организацию учебных курсов, предоставление налоговых льгот и финансовую поддержку;

- Глава 2 Закона о государственном экологическом контроле предусматривает обязанность Инспекции охраны окружающей среды «обеспечить установление и реализацию механизмов, стимулирующих соблюдение требований экологического законодательства».

В марте 2007 г. министр охраны окружающей среды и природных ресурсов одобрил долгосрочную Стратегию обеспечения соблюдения экологических требований в Грузии. Стратегия, которая призвана направлять действия Инспекции по охране окружающей среды в 2007-2010 гг., определяет ряд целей, в частности, «создание стимулов для улучшения соблюдения нормативных требований и поощрения добросовестного поведения». Одна из программных областей, определенных стратегией, посвящена деятельности по поддержке соблюдения экологических требований предприятиями. Эта программная область охватывает как МСП, так и крупные предприятия, и предусматривает такие направления деятельности, как мероприятия по повышению информированности и образованию, диалог с предприятиями с целью повышения реалистичности и применимости нормативно-правовой базы, развитие производственного мониторинга и самостоятельной подготовки отчетности промышленными предприятиями, а также введение схемы рейтинга для предприятий.

Таким образом, природоохранные органы Грузии получили весомый мандат на деятельность по поддержке соблюдения нормативных требований. Этот мандат должен быть реализован в конкретных целях и действиях, и последующие разделы содержат рекомендации по возможной программе поддержки соблюдения экологических требований в Грузии, адаптированной к потребностям МСП.

#### **4.4 Цели программы поддержки соблюдения экологических требований**

В качестве общей цели для комплексной программы поддержки соблюдения экологических требований в Грузии предлагается обеспечение ориентированного на результат и согласованного подхода к повышению осведомленности по природоохранным вопросам и экологической результативности малого бизнеса. На основе этой цели могут быть сформулированы следующие задачи программы:

- **Улучшение понимания разнообразия МСП, их потребностей и наиболее эффективных методов работы с ними.**

Природоохранные органы на национальном и субнациональном уровне, а также их партнеры в государственных органах и вне их должны приобрести более ясное представление о количестве и типах МСП, деятельность которых является предметом природоохранного регулирования, а также о системе стимулов, применимой к этой категории предприятий. Анализ ситуации может послужить отправной точкой для разработки и реализации экологической политики, нормативно-правовых актов и стратегий обеспечения соблюдения нормативных требований, которые учитывали бы возможное воздействие на малый бизнес. Это поможет природоохранным органам в установлении таких нормативных требований и разработке таких процедур, которые содействовали бы повышению экологической результативности МСП более экономически эффективным образом и с меньшей административной нагрузкой. Кроме того, целесообразно изучение международного опыта с целью выявления современных тенденций и вытекающих из них следствий для работы природоохранных органов;

- **Разработка и внедрение инструментов, способствующих экологически ответственному поведению в секторе МСП.** Работа с малыми предприятиями, направленная на содействие улучшению их экологической результативности с одновременным повышением конкурентоспособности, а также на устранение административных и других барьеров для повышения результативности. Разработка совместно с другими государственными органами скоординированного подхода, отвечающего требованиям экономического развития и позволяющего малым предприятиям лучше понимать и выполнять стоящие перед ними экологические требования с одновременным достижением экономического эффекта. Компании часто сталкиваются с набором разрозненных подходов и требований в сфере охраны окружающей среды, здоровья и безопасности. Природоохранные органы должны выступить инициатором координации и в сотрудничестве с другими ведомствами работать над созданием эффективных и менее обременительных программ, исключая дублирование требований и усилий, и ориентированных на малый бизнес.
- **Развитие партнерства и расширение участия заинтересованных сторон в процессе поддержки**

**соблюдения экологических требований.** Формирование партнерств с различными заинтересованными сторонами позволит повысить авторитет государственных органов и уменьшить недоверие к ним малого бизнеса. Партнерства могут участвовать в разработке адекватных и экономически эффективных инструментов содействия соблюдению требований, а также в формировании программ обучения и обмена опытом.

#### **4.5 Предлагаемые действия: пять основных направлений**

В настоящем разделе представлены рекомендации, отвечающие передовой международной практике. Хотя эти рекомендации могут быть положены в основу детального плана действий, выбор наиболее адекватных инструментов для поддержки соблюдения нормативных требований в стране остается за государственными органами Грузии. При этом серьезной проблемой будет оказание содействия предприятиям в условиях ограниченных ресурсов. Это потребует тщательного определения приоритетности действий, предлагаемых ниже.

Для того, чтобы осуществление плана было успешным и отвечало потребностям малого бизнеса, необходимы регулярные анализ и оценка осуществления плана. Осуществление плана будет происходить в контексте меняющегося мира. Поэтому природоохранные органы должны будут выявить и учесть экономические, социальные и политические тенденции, затрагивающие малый бизнес и их самих.

##### **4.5.1 Развитие возможностей природоохранных органов**

Принимая во внимание ограниченный опыт природоохранных органов Грузии в поддержке соблюдения экологических требований малыми предприятиями, в краткосрочной перспективе следует предпринять некоторые действия по развитию их возможностей. Отправной точкой для этой деятельности могут послужить анализ ситуации, изменение культуры взаимоотношений с предприятиями, а также меры по укреплению потенциала МПРООС и Инспекции по охране окружающей среды. Могут быть рекомендованы следующие меры в этом направлении:

- **Формирование современной культуры регулирования:** Необходимо содействовать формированию в природоохранных

органах культуры, более дружелюбной к малому бизнесу, что будет способствовать улучшению отношений с предприятиями и расширению возможностей для конструктивного сотрудничества. Следует ввести соответствующие стимулы для сотрудников природоохранных органов. Вместе с тем должны быть приняты все необходимые меры по предотвращению коррупции и незаконных сделок по вопросам правоприменения;

- **Анализ воздействия МСП на окружающую среду и их проблем:** Инспекции по охране окружающей среды в сотрудничестве с другими подразделениями МПРООС, а также статистическими органами следует проанализировать масштаб воздействия МСП на окружающую среду и вскрыть его причины. Для этой цели необходимы анализ существующей информации, сбор дополнительных данных, опросы и исследования. Анкета, которая может использоваться в ходе такого исследования, приведена в Приложении 1. МСП и другие заинтересованные стороны могут быть проинформированы о результатах такой оценки;
- **Обучение персонала природоохранных органов:** Существует потребность в повышении информированности сотрудников природоохранных органов относительно потребностей и специфики МСП. Это может быть достигнуто посредством просвещения и обучения руководства и персонала национальных и субнациональных природоохранных органов. Такое обучение должно также предусматривать знакомство с различными механизмами, которые могут применяться для повышения экологической результативности малого бизнеса. Настоящий доклад может быть использован в качестве основы для разработки подобного учебного курса;
- **Назначение «Уполномоченного по малому бизнесу»:** Должность Уполномоченного (омбудсмана) по малому бизнесу может быть создана непосредственно в МПРООС или в Инспекции по охране окружающей среды.

#### **4.5.2 Доступ к информации и регулярный диалог**

Одной из наиболее острых потребностей является необходимость обеспечить осведомленность предприятий о существующих нормативно-правовых требованиях и последних изменениях к ним. Предприятия

также должны получать информацию об инициативах государственных органов в сфере поддержки соблюдения нормативных требований. Важно обеспечить двусторонний обмен информацией между государственными органами и предприятиями. В этом направлении могут быть предприняты следующие меры:

- **Обеспечение легкого доступа к законам и подзаконным актам:** Если это позволяют условия, может быть создана база данных с возможностью поиска, содержащая все природоохранные нормативно-правовые акты, применимые к определенной отрасли. В базе должны отражаться принимаемые поправки к существующим нормативно-правовым актам; предпочтительным вариантом является помещение в нее полного текста обновленной версии документа. Принимая во внимание ограниченный доступ к Интернету, государственным органам понадобится начать с подготовки бумажного варианта нормативных требований, организованных по отраслям. Будет необходимо регулярное обновление как электронных, так и печатных продуктов;
- **Развитие диалога с МСП:** Улучшение контактов с предприятиями может быть первым шагом на этом пути. Кроме того, природоохранным органам понадобится интегрировать проблематику малого бизнеса в процессы стратегического и оперативного менеджмента, создавая для МСП возможности регулярно доводить свои интересы и взгляды до сведения МПРООС и его подразделений.

#### **4.5.3 Упрощение процесса регулирования**

Упрощение процесса регулирования может быть эффективным средством снижения административной нагрузки как на государственные органы, так и на предприятия. Однако предложения по корректировке экологического законодательства должны быть тщательно проанализированы с тем, чтобы не допустить их противоречия целям охраны окружающей среды. Для того, чтобы сделать процесс пересмотра существующих нормативных требований или принятия новых более эффективным, следует обеспечить участие в нем предприятий, чья деятельность является предметом регулирования. В данном направлении могут быть предприняты следующие меры:

- Обеспечение участия МСП в процессах, связанных с регулированием:** Государственным органам следует содействовать конструктивному участию малого бизнеса в различных этапах процесса разработки и применения нормативно-правовых актов. Формы такого содействия могут включать более активное взаимодействие с отраслевыми ассоциациями и другими объединениями бизнеса; подготовку доступных для понимания информационных материалов по проектам нормативно-правовых актов, а также информационных листовок, руководств по соблюдению норм и контрольных списков по вступившим в силу нормативно-правовым актам; расширение возможностей малого бизнеса по комментированию проектов предлагаемых документов;
- Дальнейшее развитие новаторских подходов к выдаче разрешений:** Важно продолжать развитие подходов к выдаче разрешений, связанных с меньшей нагрузкой на предприятия. Такие подходы могут включать разработку и принятие общеобязательных (универсальных) правил в сочетании с простой процедурой регистрации/декларирования экологических аспектов деятельности МСП;
- Установление четких требований по производственному мониторингу и интеграции отчетности предприятий:** Несмотря на то, что в существующих условиях невозможно полагаться исключительно на производственный экологический мониторинг, применение этого инструмента способно внести вклад в улучшение отношений между государственными органами и МСП. Желательно объединить все виды экологической отчетности в единую форму и гармонизировать сроки отчетности по различным видам воздействия. Производственный мониторинг должен сочетаться с более эффективными подходами к проведению инспекций;
- Координация деятельности по проведению инспекций:** Первым шагом на этом пути может быть начало диалога с другими государственными органами, проводящими инспекции МСП, для обсуждения возможностей координации этой деятельности. Может быть учрежден постоянный консультативный орган, заседания которого проводятся на регулярной основе.

#### **4.5.4 Помощь в соблюдении норм и поощрение передового опыта**

Как правило, МСП нуждаются во внешней помощи для применения конкретных мер, направленных на повышение экологической результативности. Могут быть рекомендованы следующие меры в этом направлении:

- **Разработка справочных материалов:** Государственным органам следует обеспечить малые предприятия такими материалами, как написанные простым языком руководства по соблюдению норм, контрольные списки, информационные листовки и т.п. Вследствие низкого уровня осведомленности МСП о нормативных требованиях природоохранного характера, целесообразно обеспечить их руководствами по соблюдению соответствующего законодательства. Инструментом повышения осведомленности может быть краткое руководство отраслевого или общего характера, разъясняющее соответствующие обязанности МСП (с указанием соответствующих нормативно-правовых требований и требований по отчетности). Подобные руководства могут распространяться через Интернет или в печатной форме и содержать контактную информацию подразделений или сотрудников, ответственных за оказание помощи в соблюдении норм МСП, предприятиям конкретной отрасли или любым предприятиям;
- **Содействие во внедрении СЭМ и подходов более чистого производства:** Важным шагом в этом направлении может стать принятие политики, поощряющей внедрение СЭМ и подходов более чистого производства на предприятиях. Рекомендации по конкретным элементам такой политики уже были подготовлены для Грузии экспертами ЕС;
- **Содействие инициативам по укреплению потенциала в секторе МСП:** МПРООС может предпринять действия по поощрению и поддержке усилий научно-исследовательских и других государственных и частных организаций, направленных на организацию просветительской деятельности и учебных программ для МСП по вопросам СЭМ и более чистого производства. Предпочтительным форматом обучения является длительный курс (6-12 мес.), состоящий из нескольких учебных сессий, в промежутках между которыми участники ведут работу

про разработке и внедрению СЭМ или проектов БЧП на производстве. Целесообразно предусмотреть распространение результатов и опыта по итогам таких инициатив;

- **Запуск инструментов и ресурсов с использованием информационных технологий:** Продолжая распространять печатные материалы в помощь МСП, природоохранные органы должны по мере возможности и необходимости приступить к разработке простых интерактивных инструментов для использования через Интернет, а также удобных для использования программ, предназначенных для помощи малым предприятиям в работе с экологическими требованиями и отчетностью;
- **Создание механизмов признания и награждения:** Государственные органы в сотрудничестве с НПО и научно-исследовательскими организациями могут разработать схемы награждения МСП, в своей экологической деятельности выходящих за рамки простого соблюдения требований.

#### **4.5.5 Партнерства с негосударственными заинтересованными сторонами**

Общественность и прочие «третьи стороны» могут внести существенный вклад в обеспечение соблюдения нормативных требований. Давление третьих сторон, в особенности с использованием рыночных механизмов, является мощным стимулом, заставляющим предприятия изменять свое поведение. В данном направлении могут быть предприняты следующие меры:

- **Работа с третьими сторонами, способными оказать влияние на предприятия:** Может быть рассмотрена возможность проведения кампаний по информированию/просвещению общественности с целью расширения возможностей последней по влиянию на деятельность МСП. Информация о действиях, планируемых или предпринимаемых государственными органами для поддержки соблюдения экологических требований, также может доводиться до сведения общественности. Может понадобиться дополнительный анализ для определения наилучших методов и каналов взаимодействия с третьими сторонами;

- **Создание возможностей для развития сетевого взаимодействия между предприятиями:** Продуктивным инструментом может оказаться организация и регулярное проведение форумов малого бизнеса, в том числе на национальном уровне. Такие мероприятия содействуют установлению горизонтальных связей между компаниями, а также повышению информированности как самого малого бизнеса по актуальным вопросам, так и других сторон о специфике и проблемах МСП;
- Поощрение усилий высших учебных заведений по организации учебных программ по экологической политике и экологическому менеджменту, ориентированных на предотвращение воздействия: Специализированные программы являются лучшим средством решения долгосрочной проблемы формирования корпуса квалифицированных специалистов, способных работать над решением экологических проблем и проблем соблюдения экологических требований в государственных органах и частном секторе. Первым шагом на этом пути может быть разработка отдельных специализированных курсов по системам экологического менеджмента, более чистому производству и современной экологической политике.

#### **4.6 Меры институционального характера**

Для изменения ситуации с соблюдением экологических требований в стране необходимо участие целого ряда различных государственных органов. Однако предпосылкой достижения результатов в данной сфере является эффективная координация их усилий, причем целесообразно возложить функции по координации на один из органов, участвующих в процессе.

В качестве возможного варианта может быть также рассмотрено создание рабочей группы, состоящей из представителей органов, которые имеют или могут иметь отношение к проблемам соблюдения нормативных требований МСП. Такая рабочая группа может разработать детальный план действий по поддержке соблюдения нормативных требований в стране и направлять процесс изменений. Поскольку соблюдение экологических требований тесно связано с общей ситуацией в секторе МСП, желательно координировать развитие и применение

инструментов поддержки соблюдения требований с другими инициативами, направленными на этот сектор.

#### **4.7 Возможные источники финансирования**

Выбор и применение конкретных механизмов поддержки соблюдения требований, наилучшим образом отвечающих местным условиям, должен опираться на местные ресурсы. В среднесрочной перспективе целесообразно обеспечить поддержку организаций-доноров для внедрения инструментов, требующих значительных ресурсов. В контексте применения таких инструментов предприятий, как системы экологического менеджмента, более чистое производство и т.п. следует поощрять соответствующие исследовательские и консалтинговые организации, а также другие государственные и частные организации к подготовке заявок на получение финансирования от международных доноров. Государственным органам следует содействовать этому процессу. В долгосрочной перспективе деятельность по поддержке соблюдения нормативных требований должна опираться, главным образом, на внутренние источники финансирования.

# ПРИЛОЖЕНИЕ 1. АНКЕТА ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ

## Введение

Настоящее исследование проводится природоохранными органами национального уровня с целью:

- Проанализировать проблемы и потребности бизнеса в отношении экологического регулирования и соблюдения экологических требований;
- На основе этого анализа разработать конкретные инструменты, способствующие соблюдению экологических требований.

Дополнительной целью является оценка методов работы и эффективности природоохранных органов субнационального уровня.

Анкета адресована всем категориям предприятий. Она была разработана таким образом, чтобы ответы на вопросы, сгруппированные в несколько разделов, заняли не более 30 минут.

## Раздел 1: Сведения о респонденте

Каковы служебные обязанности лица или лиц, заполнивших анкету? (Отметьте все применимые варианты.)

- Инженер-эколог
- Технический специалист (не эколог)
- Финансовый менеджер
- Директор предприятия
- Прочее (укажите, пожалуйста) \_\_\_\_\_

Были ли ответы одобрены руководством компании?

- Да, директором предприятия
- Да, владельцем предприятия
- Нет, в одобрении со стороны руководства не было необходимости

## Раздел 2: Характеристика предприятия

Название

Коды NACE [Статистический классификатор видов деятельности Европейского Союза] (все, применимые к деятельности предприятия)

Юридический адрес

Адрес производственных объектов

Организационно-правовая форма

Контактная информация

Сколько лет действует предприятие (на момент заполнения анкеты)?

1-5       6-10       Более 10

Производственная \_\_\_\_\_ мощность: \_\_\_\_\_ (проектная)  
\_\_\_\_\_ (фактическая)

Последняя значительная реконструкция: \_\_\_\_\_ (год)

Площадь территории предприятия \_\_\_\_\_ (га)

## Раздел 3: Соблюдение экологических требований и результативность

### Знание нормативно-правовых требований

Знаете ли вы, какое экологическое законодательство (включая подзаконные акты) применимо к деятельности вашего предприятия?

Да       Нет

Какова степень вашей уверенности в том, что вы располагаете достаточным знанием о требованиях экологического законодательства (включая подзаконные акты), применимых к вашей компании?

Очень высокая       Довольно высокая

Не вполне уверен(а)       Совсем не уверен(а)

В случае недостатка информации, знаете ли вы, где или как получить ее?

- Да       Нет

Как, с вашей точки зрения, будут развиваться экологические требования на протяжении ближайших трех–пяти лет?

- Будут усилены     Сохранятся на том же уровне       Будут ослаблены     Не знаю

Какой будет степень риска для вашего бизнеса, если вы будете игнорировать вопросы соблюдения экологических требований на протяжении ближайших трех–пяти лет?

- Очень высокая     Довольно высокая       Некоторая степень риска     Отсутствие риска     Не знаю

Знаете ли вы, какие экологические лицензии и разрешения применимы к деятельности вашей компании?

- Да       Нет       Не уверен(а), что знаю обо всех

#### **Аспекты соблюдения экологических требований**

Насколько важно соблюдение экологических нормативно-правовых требований в вашем бизнесе?

- Очень важно       Довольно важно       Не слишком важно     Совсем неважно

Получили ли вы к настоящему моменту все необходимые лицензии и разрешения экологического характера?

- Да       Нет       Не знаю

Какова степень вашей уверенности в том, что вы располагаете достаточным знанием о применимых к вашей компании требованиях по получению лицензий и разрешений?

- Очень высокая     Довольно высокая       Не вполне уверен(а)       Совсем не уверен(а)

Являются ли все ваши экологические лицензии и разрешения действительными на настоящий момент?

- Да       Нет       Не знаю       Неприменимо

Имеете ли вы план готовности к аварийным ситуациям, действительный на настоящий момент?

- Да       Нет       Не знаю       Неприменимо

Соответствует ли деятельность вашей компании требованиям экологического законодательства (включая подзаконные акты)?

- Да, полностью     Да, частично       Нет       Не знаю

Осуществляете ли вы мониторинг соблюдения экологическим требованиям?

- Да, у нас есть система производственного мониторинга       Да, время от времени  
 Нет       Не знаю

Каким образом вы осуществляете мониторинг количественных аспектов соблюдения нормативных требований?

- Собственная лаборатория       Услуги внешней лаборатории       Не осуществляется       Неприменимо

Представляли ли вы отчеты о соблюдении условий лицензий на использование природных ресурсов?

- До 1 апреля 2007 г.       В период с 1 апреля по 1 мая 2007 г.  
 После 1 мая 2007 г.       Не представляли       Неприменимо

Представляли ли вы отчеты о выбросах и сбросах за 2006 г.?

- Да       Нет       Неприменимо

Сколько раз проводились инспекции вашей компании в течение последних двух лет?

- 1-2       3-6       Более 6 раз

Каковы были причины инспекций?

- Плановая инспекция       Аварийная ситуация       Жалоба (жалобы)       Другие  
 Не знаю

Платила ли ваша компания любые экологические штрафы на протяжении последних двух лет?

- Да       Нет       Не знаю

Давала ли ваша компания любые взятки экологическим инспекторам или другим сотрудникам природоохранных органов на протяжении последних 3 лет?

- Да       Нет       Не знаю

### **Экологическая деятельность**

Располагает ли ваша компания действующими фильтрами для очистки выбросов?

- Да       Нет       Не знаю

Располагает ли ваша компания действующим оборудованием для очистки сточных вод?

- Да       Нет       Не знаю

Располагает ли ваша компания объектами для хранения отходов, отвечающими экологическим требованиям?

- Да       Нет       Не знаю

Выполняет ли ваша компания оценку энергоэффективности производственных процессов в сравнении с международными ориентирами?

- Да       Нет       Не знаю

### **Заинтересованные стороны**

Полагаете ли вы, что представители бизнеса должны заботиться об окружающей среде сегодня с тем, чтобы обеспечить ее сохранность для будущих поколений?

- Да       Нет

Получала ли в прошлом ваша компания жалобы от местного населения, экологических групп или других групп интересов, связанные с экологическими аспектами ее деятельности, например, жалобы местного населения в связи с загрязнением воздуха?

- Да       Нет       Не знаю

Поддерживаете ли вы регистр жалоб?

- Да       Нет       Не знаю

Как, с вашей точки зрения, открытая отчетность об экологической результативности вашей компании повлияет на отношения с местным населением, экологическими группами или другими группами интересов?

- Значительно улучшит  Незначительно улучшит  Не изменит  Ухудшит

Заинтересованы ли ваши сотрудники в осуществлении экологических мероприятий?

- Да  Нет  Не знаю

## Раздел 4: Административная нагрузка

Пытались ли вы оценить административную нагрузку, связанную с природоохранным регулированием, отчетностью и инспекциями?

- Да  Нет

Если да, то укажите, пожалуйста, количество человеко-месяцев в год, расходуемых на административные вопросы \_\_\_\_\_

Полагаете ли вы, что природоохранные органы создают слишком большую нагрузку на вашу организацию по сравнению с другими государственными органами?

- Да  Нет  Не знаю

С каким процессом связана наибольшая нагрузка?

- Оценка воздействия на окружающую среду / экологическая экспертиза   
 Получение лицензий на использование природных ресурсов  
 Получение разрешений на сбросы и выбросы  Подготовка отчетности  Инспекции

## Раздел 5: Финансовые и рыночные аспекты охраны окружающей среды

### Финансовые аспекты

Полагаете ли вы, что снижение воздействия на окружающую среду способно привести к сокращению денежных штрафов, выплачиваемых вашей компанией?

- Да  Нет  Не знаю

Полагаете ли вы, что природоохранные меры могут содействовать улучшению ваших производственных процессов?

- Да  Нет  Не знаю

Если да, то полагаете ли вы, что повышение эффективности производственного процесса способно привести к экономии средств для вашей компании?

- Да       Нет       Не знаю

Запрашивал ли ваш банк любую информацию об экологической результативности или экологической ответственности вашей компании?

- Да       Нет       Не знаю

Запрашивала ли ваша страховая компания любую информацию об экологической результативности или экологической ответственности вашей компании?

- Да       Нет       Не знаю

Полагаете ли вы, что ваш банк будет использовать экологические критерии при рассмотрении заявок компаний на кредитование в течение ближайших трех-пяти лет?

- Да       Нет       Не знаю

Полагаете ли вы, что ваша страховая компания будет использовать экологические критерии при определении условий страхования компаний в течение ближайших трех-пяти лет?

- Да       Нет       Не знаю

## **Рынки**

Предъявляют ли ваши потребители любые требования относительно воздействия на окружающую среду вашей продукции и услуг?

- Да       Нет       Не знаю

Полагаете ли вы, что в течение ближайших трех–пяти лет существующие или потенциальные потребители станут предъявлять подобные требования?

- Да       Нет       Не знаю

Какова степень риска для вашей компании в том случае, если вы проигнорируете происходящие или возможные изменения на вашем рынке, связанные с экологическими требованиями потребителей?

- Очень высокая    Довольно высокая    Некоторая степень риска    Риск отсутствует    Не знаю

Получают ли конкуренты вашей компании конкурентные преимущества в маркетинге своей продукции или услуг, связанные с внедрением экологического менеджмента?

- Да       Нет       Не знаю

Получил ли кто-либо из конкурентов вашей компании дополнительную долю рынка в результате лучшей экологической результативности?

- Да       Нет       Не знаю

Полагаете ли вы, что повышение экологической результативности вашей компании способно обеспечить ей дополнительное конкурентное преимущество в маркетинге продукции и/или услуг?

- Да       Нет       Не знаю

Какова степень риска для вашей компании в том случае, если вы не предпримете действия в ответ на экологические инициативы ваших конкурентов?

- Очень высокая     Довольно высокая     Некоторая степень риска     Риск отсутствует     Не знаю

## **Раздел 6: Комментарии по вопросам экологического регулирования и правоприменения**

Пожалуйста, используйте отдельные листы для того, чтобы сформулировать любые комментарии относительно качества экологического законодательства, процедур лицензирования и выдачи экологических разрешений, а также инспекций.

## ИСТОЧНИКИ

Austrian Institute for Small Business Research (1999), Economic Performance Database.

Belmane I., Dalhamamar C., Arbaciauskas V. (2002), Environmental Management, Lund.

Centre for Corporate Environmental Management (CCEM), for the European Environment Agency (1996), Environmental Management Tools for SMEs: A Handbook.

Commission of the European Communities (2000). Report on SMEs and the Environment. Produced by Ecotec Research and Consulting.

Commission of the European Communities (2002), European SMEs and social and environmental responsibility, Observatory of European SMEs. [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/analysis/doc/smes\\_observatory\\_2002\\_report4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/smes_observatory_2002_report4_en.pdf).

Commission of the European Communities (2007), Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, Brussels, COM(2007)23, [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better\\_regulation/docs/com\\_2007\\_23\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/com_2007_23_en.pdf).

Commission of the European Communities, Directorate, General Enterprises and Industry (2006), Reducing Burdens on Industry. Simplifying the Implementation of Environmental Regulation, Final Report of the Best Project Expert Group.

ECOTEC, for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1998), Environmental Education and Training for Industrial SMEs, Dublin, 1998.

- Global Reporting Initiative (2006), Sustainability reporting Guidelines, <http://www.globalreporting.org/Home/BottomBlock3/Block3.htm>.
- Gunningham N. and Sinclair D. (2005) Policy instrument choice and diffuse source pollution, *Journal of Environmental Law* 17(1).
- Hampton P. (2005), Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement, HM Treasury.
- IFC (International Finance Corporation) (2004), Business Environment in Georgia, as Seen by Small and Medium Enterprises.
- KPMG Environmental Consulting (1997), The Environmental Challenge and Small and Medium-sized Enterprises in Europe, The Hague, prepared for the Informal Council of EU Environment Ministers, April 1997.
- NEFCO (2005), Revolving Facility for Cleaner Production Investments, [http://www.nefco.fi/documents/CP\\_write\\_up\\_2004\\_2.pdf](http://www.nefco.fi/documents/CP_write_up_2004_2.pdf).
- OECD (2003) Guiding Principles for Chemical Accident, Prevention, Preparedness, and Response, OECD, Paris.
- OECD (2003), Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, OECD, Paris.
- OECD (2005), Designing self-monitoring programmes: A guide for competent authorities and industrial operators, OECD, Paris.
- OECD (2005), Environment and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Corporate Tools and Approaches, OECD, Paris.
- OECD (2005), Integrated Environmental Permitting, OECD, Paris.
- OECD (2007) Business and the Environment, Policy Incentives and Corporate Responses, OECD, Paris.
- OECD, (2000), The OECD Small and Medium Enterprise Outlook 2000, OECD, Paris.
- Rathenau Institute (1996), A Vision on Producer Responsibility and Eco-design Innovation, Hague.

- Staniskis J., Arbaciauskas V. (2004) The sustainable industrial development: reality and vision. Technological Choices for Sustainability. Springer.
- Staniskis J.K., Arbaciauskas V., Preventive Environmental Management, Kaunas, Technologija.
- Staniskis J.K., Stasiskiene Z., Arbaciauskas V. (2001), Introduction to Cleaner Production Concepts and Practice, Kaunas, Technologija.
- Tacis Project Cleaner Production in Selected Countries of the NIS: Moldova, Georgia and Kazakhstan: Applying Cleaner Production in Georgian Companies.
- The World Bank Group (2006), Good Practices for Business Inspections Guidelines for Reformers.
- The World Bank Group Private Sector Development Presidency (2006), Public Policy for the Private Sector, Note Number 308;  
<http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/308Coolidge.pdf>.
- TNO Institute of Environmental Sciences, Energy Research and Process Innovation (1997), Extent and nature of environmental pollution from smaller installations not covered by EC-IPPC directive, Apeldoorn, The Netherlands. Prepared for RIZA, Institute for Inland Water Management and Waste Water Treatment, Lelystad, The Netherlands.
- Toth G., Arbaciauskas V. (2005), Environmental Performance Evaluation, Kaunas, Technologija.
- UNSD (2003), Environmental Management Accounting Procedures and Principles, EMARIC Environmental Management Accounting Research and Information Center,  
[http://www.emawebite.org/documents/emaric\\_139.pdf](http://www.emawebite.org/documents/emaric_139.pdf).
- UNIDO, Introducing Environmental Management Accounting at Enterprise Level, Methodology and Case Studies from Central and Eastern Europe.
- Union Wallone des Entreprises (1997), Analysis of the Environmental Sensitizing within the Wallonian Structure, Convention Region Wallone/UWE.

United Nations, Department for Policy Coordination and Sustainable Development, (1996), The Transfer of Environmentally Sound Technologies to Small and Medium-Sized Enterprises: a financial perspective, Background paper #5 prepared by Delphi, New York.

US Small Business Administration (2006), "Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996", <http://www.sba.gov/advo/laws/sbrefa.html>.

USAID, (2005), GEGI (Georgian Enterprise Growth Initiative), SME Environment Assessment, BearingPoint, Inc.

USEPA (1996), Communication strategies for enforcement programmes.

USEPA (2002) Guide for Measuring Compliance Assistance Outcomes, revised. EPA300-B-02-011, [www.epa.gov/oeca](http://www.epa.gov/oeca).

USEPA, (2003), Unifying EPA's Small Business Activities: A Strategy to Meet the Needs of Small Businesses, Small Business Division, EPA, United States.

USEPA, (2004), Unifying EPA's Small Business Activities: A Strategy to Meet the Needs of Small Businesses, Implementation Plan, EPA, United States.

USEPA, Opening Doors for America's Small Businesses.