

ГЛОБАЛЬНЫЙ ФОРУМ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

МАТЕРИАЛЫ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ
АСПЕКТАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ
ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2 – 3 ДЕКАБРЯ 2004 г., ПАРИЖ, ФРАНЦИЯ



Итоги обсуждения и
аналитический доклад

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

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

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

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



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

© OECD (2005)

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

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вопрос эффективной организации природоохранного регулирования и контроля в контексте стимулирования устойчивого развития и экономического роста, сейчас находится в центре внимания, и в последнее время его обсуждение стало особенно активным. Сложившаяся теория и практика природоохранного управления указывают на необходимость дальнейшего осмысления структуры стимулов, влияющих на поведение предприятий. В этой связи органам государственного управления следует разработать такие инструменты, которые будут способствовать рациональному расходованию средств на обеспечение соблюдения природоохранных требований – как из государственных, так и из частных источников.

Большой интерес к внедрению таких инструментов проявляют страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). На конференции глав природоохранных министерств стран ВЕКЦА и их партнеров (21-22 октября 2004 г., Тбилиси, Грузия) было заявлено, что «...более эффективное природоохранное регулирование и правоприменение будет стимулировать частный сектор к увеличению капиталовложений в природоохранные мероприятия...». Поэтому разработка экономически целесообразных, экологически эффективных и финансово жизнеспособных программ, направленных на обеспечение соблюдения природоохранного законодательства, остается одним из приоритетов для Специальной Рабочей Группы (СРГ) по реализации Плана действий в области охраны окружающей среды в ее работе в регионе ВЕКЦА (<http://www.oecd.org/env/policy>), обязанности секретариата которой выполняет Директорат по охране окружающей среды Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

В ответ на растущий интерес со стороны международного сообщества, ОЭСР провела Конференцию по экономическим аспектам обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Конференция была организована в рамках Глобального форума по устойчивому развитию и состоялась 2-3 декабря 2004 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже. Она способствовала дальнейшему развитию диалога между странами-участницами ОЭСР, странами с переходной экономикой и развивающимися государствами по вопросам, относящимся к выработке оптимальных правоприменительных стратегий, способствующих максимизации экологических выгод и минимизации затрат, как контрольно-надзорных органов, так и регулируемых предприятий.

Участники конференции указали на необходимость дальнейшего анализа данных по уровню соблюдения природоохранных требований, а также данных относительно затрат и выгод, связанных с государственным контролем за исполнением экологического законодательства. Участники обратились к ОЭСР и ее партнерам с просьбой о дальнейшем развитии диалога и об оказании помощи не входящим в ОЭСР странам в разработке стратегических подходов, которые обеспечат соблюдение требований и будут экономически эффективными.

В настоящем документе представлены основные материалы Конференции, в том числе краткое изложение результатов обсуждения и Аналитический доклад, который предоставил участникам обсуждения необходимую аналитическую информацию по отдельным сессиям. Этот доклад был подготовлен г-жей Симоной Шухт, консультантом ОЭСР, под руководством Секретариата. Русский перевод публикуется с некоторыми сокращениями. В полный сборник материалов конференции, кроме вышеупомянутых документов, вошли несколько ситуационных исследований (примеров) по конкретным странам. Эти исследования доступны на английском языке в электронной форме на веб-сайте ОЭСР по адресу <http://www.oecd.org/ccnm/sustdev>.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ИТОГИ КОНФЕРЕНЦИИ.....	7
1. Введение.....	9
2. Цели, участники и программа Конференции.....	10
3. Обеспечение соблюдения требований - «Золушка» природоохранной политики	11
4. Основные факторы, способствующие соблюдению природоохранных требований... ..	12
5. Параметры экологически и экономически эффективного регулирования.....	14
6. Оптимизация деятельности в области контроля и правоприменения	17
7. Новаторские подходы.....	18
АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД.....	21
Цели и структура аналитического доклада.....	23
Часть 1: Факторы, стимулирующие соблюдение требований.....	24
Нормативный подход.....	24
«Позитивный» подход к объяснению надлежащего поведения компаний.....	26
Результаты эмпирических исследований	27
Часть 2: Стратегии государственных органов	30
Теории, рассматривающие модели контрольно-надзорной деятельности	30
Примеры из практики контрольно-надзорной деятельности.....	33
«Погоня за рентой» и коррупция.....	34
Параметры эффективного регулирования	35
Часть 3: Оптимизация природоохранного контроля и правоприменения	38
Определение приоритетных целей.....	38
Выбор конкретных правоприменительных действий в Великобритании	40
Штрафные санкции, основанные на «ущербе» и «выгоде»	41
Предусмотренное законодательством освобождение от наказания в США.....	43
Возможные противоречия	44
Часть 4: Внедрение инновационных подходов.....	45
Установление приоритетов инспектирования и внедрение производственного контроля	45
Личная ответственность за несоблюдение законодательства	47
Основные механизмы правоприменения.....	47
Ссылки	51
Приложения.....	56

ИТОГИ КОНФЕРЕНЦИИ

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ АСПЕКТАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2 – 3 декабря 2004 г., Париж, Франция

Итоги обсуждения

1. Введение

Программы по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства включают широкий круг мероприятий, предпринимаемых государственными ведомствами самостоятельно или во взаимодействии с иными заинтересованными сторонами. Эти мероприятия направлены на предупреждение или прекращение противоправного поведения регулируемого сообщества. Некоторые страны включают в это понятие мероприятия, направленные на поощрение компаний к соблюдению требований. Даже тогда, когда указанные программы являются комплексными, а деятельность государственных органов контроля – интенсивной, уровень соблюдения законодательства по-прежнему остается слишком низким. Это случается, в частности, из-за сложности выявления нарушений и принятия действенных мер реагирования, а также высокой ресурсоемкости и длительности этого процесса.

Низкий уровень соблюдения нормативных требований объясняется еще и тем, что государственное регулирование не предусматривает надлежащих стимулов. В частности, не учитывается весь спектр экономических факторов, в силу которых компании приходят к решению выполнять – или не выполнять – природоохранные требования. Речь идет, например, о том, как штрафные санкции соотносятся с частотой инспекционных проверок, о выборе надлежащего наказания за несоблюдение требований, о дифференциации подходов к компаниям различных типов, о взаимосвязи между уровнем соблюдения требований, налоговыми льготами и предоставлением специального финансирования, о размере и структуре компаний, о структуре собственности и о том, как она влияет на деятельность компаний, и т.д.

Поэтому в последние годы все более активно ведутся теоретические дискуссии относительно того, на каких экономических принципах должны быть основаны программы природоохранного регулирования и контроля. Детальный эмпирический анализ таких программ с экономической точки зрения в основном проводится в странах ОЭСР. Что же касается стран с переходной экономикой и развивающихся стран, там такой анализ проводится от случая к случаю или не проводится вовсе.

В рамках таких обсуждений, основополагающими вопросами являются следующие:

- Что заставляет компании соблюдать (или нарушать) природоохранное законодательство?
- Как оптимизировать стратегии и механизмы правоприменения, чтобы добиться максимальных экологических выгод и минимизировать административно-хозяйственные издержки государственных органов и субъектов регулирования?
- Какие возможности и ограничения существуют в плане выбора и «подгонки» механизмов сдерживания нарушений, и как дополнить их инструментами, которые могут способствовать добровольному соблюдению требований?

2. Цели, участники и программа Конференции

2-3 декабря 2004 г. Организация экономического сотрудничества и развития провела в Париже международную конференцию, цель проведения которой заключалась в дальнейшем развитии политического диалога относительно экономических аспектов обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Конференция проводилась в рамках Глобального Форума по Устойчивому Развитию – ГФУР (см. также Вставку 1).

Вставка 1: Глобальный форум по устойчивому развитию ОЭСР

Глобальный форум по устойчивому развитию ОЭСР посвящен политическому диалогу относительно наиболее эффективных подходов, позволяющих интегрировать экономические, социальные и природоохранные стратегии. В рамках Глобального форума по устойчивому развитию было проведено два совещания по вопросам, относящимся к финансированию. На других совещаниях рассматривались вопросы, связанные с изменением климата и развитием, а также экономическими аспектами биологического разнообразия. Результаты этих совещаний оказались весьма полезными для работы Комиссии по устойчивому развитию ООН и при проведении других международных мероприятий высокого уровня.

На конференцию приехало около ста представителей регулирующих органов, а также юристов, ученых и представителей деловых кругов и НПО из 37 стран мира (в их числе экономически развитые и развивающиеся страны и страны с переходной экономикой). Они приняли участие в конференции как частные лица; таким образом, конференция носила аналитический, а не политический характер.

Финансовую поддержку проведения конференции оказали ОЭСР, Всемирный банк и правительство Дании. Конференция была организована во взаимодействии с INECE (Международная сеть по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению) и ее партнерами. Выводы, к которым пришли участники конференции ОЭСР, были представлены на 7-ой Всемирной конференции INECE, которая состоялась 11-15 апреля 2005 г. в городе Марракеш, Марокко.

Программа конференции была построена вокруг четырех основных вопросов:

- Определение ключевых факторов, которые обуславливают соблюдение (или нарушение) компаниями природоохранных требований (Сессия 1);
- Анализ государственных подходов к обеспечению соблюдения природоохранных требований (Сессия 2);
- Оценка эмпирических данных относительно того, как природоохранные инспекции распределяют финансовые средства, выделяемые им на свою деятельность (Сессия 3);
- Продвижение новаторских подходов, направленных на сокращение административных издержек и расходов, связанных с обеспечением выполнения требований (Сессия 4).

3. Обеспечение соблюдения требований - «Золушка» природоохранной политики

Участники обсуждения назвали контрольно-надзорную деятельность «Золушкой» природоохранной политики, так как многие страны уделяют очень мало внимания вопросам практической реализации политики и обеспечению соблюдения природоохранных требований. Это упущение подтверждается эмпирическими данными, а именно:

- i) вопросы обеспечения соблюдения природоохранных требований недостаточно отражены в стратегических документах;
- ii) не проводится надлежащий анализ данных относительно фактических уровней соблюдения требований и, соответственно, представление о том, работает ли законодательство на практике, является ограниченным;
- iii) контрольно-надзорные органы не учитывают экономические последствия правоприменительной деятельности; и
- iv) не проводится прогнозирование и ретроспективный анализ затрат и выгод, связанных с природоохранным контролем и правоприменением.

Для того чтобы найти оптимальное решение этих проблем, необходимо на всем протяжении цикла разработки и реализации экологической политики принимать во внимание экономические аспекты контроля и правоприменения. В этой связи, участники обсуждения указали на важность:

- Разработки и внедрения пакетов инструментов, адаптированных к конкретным условиям, более широкого применения экономических инструментов, а также нахождения адекватных подходов к регулированию малых предприятий-загрязнителей. Вопросы контроля и правоприменения должны рассматриваться еще на стадии подготовки стратегий и программ на базе активного взаимодействия между контрольно-надзорными органами и лицами, разрабатывающими природоохранную политику;

- Проведения более глубокого эмпирического анализа данных относительно уровня соблюдения требований и преимуществ, которые дает действенная система обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Необходима дальнейшая разработка показателей контрольно-надзорной деятельности, а также более глубокий анализ реальной отдачи от использования подходов, обеспечивающих прозрачность и эффективность этой деятельности. В дальнейшем такой анализ должен также распространяться на вопросы финансирования и качества работы инспекторов;
- Создания условий, способствующих увеличению роли общественности: защита работников предприятий, сообщающих о природоохранных нарушениях, обеспечение доступа к природоохранной информации, прозрачность деятельности, а также внедрение подходов, предполагающих обнародование информации и публикацию рейтингов экологической результативности, и просвещение.
- Развития диалога между экономистами и практиками, а также между практиками, работающими в областях промышленной экологии и охраны природы (так называемых «коричневом» и «зеленом» секторах) и в разных странах.

Выполнение этих рекомендаций поможет странам достичь большего экологического прогресса с меньшими затратами, сконцентрировать имеющиеся у них ограниченные ресурсы там, где это необходимо более всего и где их использование будет наиболее результативным, а также эффективно противодействовать коррупции.

По мнению участников, проведение данной конференции в рамках ГФУР было весьма своевременным, поскольку проводится слишком мало совещаний, участие в которых принимают и практики, и экономисты-теоретики. Участники конференции призвали к продолжению диалога и подчеркнули необходимость более глубокого анализа накопленного практического опыта и определения наиболее эффективных подходов, которые могли бы быть рекомендованы странам. Со своей стороны, Секретариат ОЭСР готов совместно с Сетью INECE и другими партнерами обеспечить необходимые для этого организационные условия.

4. Основные факторы, способствующие соблюдению природоохранных требований

Основной вопрос, обсуждавшийся на Сессии 1 – это насколько адекватно экономическая модель правоприменения объясняет поведение компаний. Обстоит ли дело так, что компании сравнивают расходы, возникающие у них в случае соблюдения и несоблюдения природоохранных требований, и выбирают вариант, связанный с наименьшими затратами, или скорее они руководствуются определенной внутренней мотивацией, не всегда связанной исключительно с финансовыми интересами?

Свидетельства, предоставленные различными участниками, указывают на то, что крупные, транснациональные предприятия часто стараются обеспечить выполнение высоких стандартов экологического менеджмента независимо от конкретного месторасположения своих производств. И дело не только в том, что такие предприятия выполняют политику, принятую материнской компанией. Речь идет об укреплении репутации и авторитета компании во всемирном масштабе, включая даже те страны, в которых природоохранное регулирование

осуществляется слабо или отсутствует вовсе. В связи с этим один из представителей Консультативного комитета по предпринимательству и промышленности ОЭСР заметил, что регулирующим органам следует применять разные подходы к компаниям, стремящимся обеспечить соблюдение природоохранных требований, и к компаниям, у которых могут быть стимулы к их несоблюдению.

Другие участники указали на то, что экономическая модель, объясняющая поведение компаний в области соблюдения требований, необязательно противоречит тому, как это поведение объясняется с социологической и политической точек зрения (репутация, социальные нормы и т.д.). Правильно было бы рассматривать их как взаимодополняющие, поскольку обычно компании преследуют не одну, а несколько целей, и реагируют на различные сигналы и стимулы. Компании вполне могут стремиться к надлежащему поведению в области охраны окружающей среды и в отсутствие возможности какого-либо наказания.

Тем не менее, указанная модель требует того, чтобы в определенных обстоятельствах санкции все же применялись, так как даже в законопослушных компаниях, в общем избегающих нарушений, возможны случайные (управленческие) ошибки, которые могут привести к несоблюдению требований. В таких случаях правоприменительные меры заставят их действовать еще более осторожно. Участники в основном согласились с этой точкой зрения и указали на то, что помимо санкций еще одним важным фактором, подталкивающим компании к соблюдению требований, является регулярность контроля и невозможность предугадать время проведения проверок.

В ходе обсуждения факторов, подталкивающих компании к соблюдению требований, сотрудники Природоохранной инспекции Нидерландов представили перечень из одиннадцати факторов, которые относятся к следующим трем категориям (см. также Приложения):

- i) «спонтанное» (добровольное) соблюдение (знание законодательства и природоохранных требований, соотношение затрат и выгод, степень согласия с нормативными требованиями, законопослушность, неформальный контроль);
- ii) влияние контрольно-надзорных мер на уровень соблюдения законодательства (вероятность сообщения о нарушении третьей стороной, вероятность инспектирования, вероятность быть уличенным, вероятность адресного применения контрольных мер);
- iii) влияние санкций на уровень соблюдения требований (вероятность наложения санкций и их строгость).

В ходе проводимого в настоящее время ОЭСР исследования, посвященного влиянию государственной природоохранной политики на управление компаниями, был обнаружен ряд других факторов, определяющих поведение компаний, в том числе место природоохранного подразделения в иерархической структуре управления компании.

Далее обсуждение перешло к вопросу о том, насколько персонал предприятий и профсоюзы могут влиять на соблюдение экологического законодательства. Волнуют ли работников природоохранные проблемы; станут ли они воздействовать на руководство своих компаний в

случае невыполнения природоохранных требований и сообщать о нарушениях в соответствующие инстанции? Какова в этом отношении роль профсоюзов/трудовых организаций?

По мнению участников, степень влияния персонала может зависеть от наличия так называемых «сигнальщиков» (речь идет об отдельных работниках или группах, готовых информировать общественность и иные заинтересованные стороны о несоблюдении компанией природоохранных требований), а также от рисков, которые возникают в связи с такими действиями. Например, выявление проблем экологического характера может привести к закрытию предприятия, что может значительно снизить готовность работников предприятия сообщать о наличии экологических проблем. Было также высказано предположение о том, что при наличии сильной профсоюзной организации активность самих работников может быть меньшей, – если только не будет выявлено влияние экологического воздействия на состояние здоровья персонала и населения.

С учетом последнего обстоятельства при проведении проверок полезно было бы согласовать собственно природоохранные вопросы с вопросами гигиены и безопасности труда на производстве. В частности, Агентство по охране окружающей среды США уже планирует организовать обмен информацией между двумя компетентными ведомствами (самим Агентством и Управлением по безопасности и гигиене труда на производстве) и в будущем проводить совместное инспектирование.

5. Параметры экологически и экономически эффективного регулирования

В ходе Сессии II обсуждение в основном касалось четырех широких вопросов:

- возможности обеспечения выполнения требований природоохранной политики (разработка политики, ориентированной на результат);
- виды инструментов экологической политики и механизмы правоприменения, подталкивающие компании к соблюдению требований;
- межведомственное взаимодействие и координация;
- право на усмотрение, предоставляемое контрольно-надзорным органам.

Некоторые из выступающих говорили о необходимости обращать внимание не только на качество контрольно-надзорной деятельности, но и на практическую выполнимость целей экологической политики и качество исполнения нормативных правовых актов. Следует выяснить, в какой мере несоблюдение требований объясняется несовершенством политики, а в какой – несовершенством механизмов ее реализации.

Бороться нужно не с симптомами, а с причинами. Например, эта логика лежит в основе инициативы Европейского Союза (ЕС) повысить эффективность регулирования, которая изначально была предложена Агентством по охране окружающей среды Англии и Уэльса. Агентство определило шесть принципов, в соответствии с которыми должно осуществляться регулирование:

- i) прозрачность (четкая информация),
- ii) отчетность и подотчетность,
- iii) последовательность (внутри секторов и между ними, а также с течением времени),
- iv) соразмерность (пропорциональность рискам),
- v) конкретная направленность (ориентированность на результаты), и
- vi) исполнимость (наличие необходимого финансирования для регулирующих органов и четкое понимание предприятиями того, какие действия от них требуются).

Другое базовое условие эффективного контроля и правоприменения – взаимодействие между органами, разрабатывающими природоохранную политику, и правоприменительными структурами – хорошо организовано в Нидерландах. В этой стране контрольно-надзорные органы оценивают содержание стратегий и нормативных актов с точки зрения возможности обеспечения соблюдения требований, и в случае выявления слабых мест направляет в соответствующий орган свои пожелания и комментарии. В США в подготовке законов обычно участвует Агентство по охране окружающей среды, а конкретнее, его управление, отвечающее за вопросы правоприменения. В целом, взаимодействие между ведомствами, разрабатывающими природоохранные нормы, и правоприменительными органами на ранней стадии подготовки той или иной стратегии способствует созданию понятной и простой нормативной базы, соблюдение которой может быть обеспечено на практике.

Что касается регулятивных подходов и инструментов, способствующих более высокому уровню соблюдения требований и дальнейшим инновациям, участники согласились в том, что необходимо применять комплексную политику (пакеты инструментов), которую можно адаптировать к конкретным условиям. В частности, экономические инструменты (при условии, что они разработаны на надлежащем уровне) способны обеспечить достижение природоохранных целей с меньшими затратами, нежели регулирование командно-административного типа; кроме того, они способствуют дальнейшему развитию технологий. Вместе с тем, участники совещания указали также на возможность ситуаций «двойного выигрыша», когда компании разрабатывают экологически чистые технологии, в том числе и благодаря строгости соответствующих нормативных требований. Требуется дальнейший анализ имеющегося практического опыта в отношении предпочтительности, в определенных условиях, командно-административных подходов, экономических инструментов (включая возможность передачи или продажи квот и разрешений) и/или добровольных соглашений. При этом было указано на желательность привлечения третьих сторон, например, НПО, которые будут следить за тем, чтобы указанные инструменты и подходы использовались надлежащим образом.

Поскольку малые и средние предприятия (МСП) могут оказывать серьезное воздействие на окружающую среду (в частности, в ЕС на 20 миллионов МСП приходится 60% загрязнения), необходимо выбирать адекватные подходы к регулированию их деятельности. Как правило, давление со стороны акционеров для таких компаний не является существенным фактором. Кроме того, у них могут быть ограниченные возможности в плане управления, поэтому начинать следует с обеспечения их необходимой информацией и разъяснения необходимости

соблюдения природоохранных требований. Для этого целесообразно помогать МСП в разработке управленческих подходов, в полной мере отражающих требования законодательства, а также консультировать их относительно того, как добиваться соблюдения требований и в чем именно заключается такое соблюдение. Вместе с тем, должны быть предусмотрены стимулы, подталкивающие предприятия к выполнению нормативов. Некоторые участники предложили «поэтапный» подход, в соответствии с которым в начале используются наименее жесткие и добровольные инструменты, и лишь затем применяются штрафные санкции (в частности, иерархия инструментов правоприменения описывается в докладе Нейла Ганнингэма).

Помимо того, чтобы регулирование было «правильным», эффективная и целесообразная политика требует также надлежащей координации между различными ведомствами и организациями. Отсутствие или недостаточность такой координации наблюдалась не только между органами, разрабатывающими природоохранную политику и осуществляющими контроль за ее исполнением, но также и между инспекторами и обвинителями или министерствами юстиции и окружающей среды. Такая ситуация часто объясняется тем, что ведомства недостаточно хорошо осознают задачи, лежащие в области правоприменения, и возложенные на них в этой связи обязанности.

Следующий вопрос, который обстоятельно обсуждался на конференции - это право на усмотрение, предоставленное контрольно-надзорным органам на местах. Участники пришли к следующим выводам:

- Пользуясь таким правом, местные органы должны доказывать, что их действия не противоречат нормативным актам, поэтому инспекторы иногда предпочитают «командно-административные» методы регулирования. В целом, «мероприятия» нередко для них важнее, чем «результаты», хотя с точки зрения экономики и экологии должно быть как раз наоборот;
- Контрольно-надзорные органы на местах лучше знают ситуацию на своей территории, и в принципе их действия должны быть более точно направленными и более эффективными. К сожалению, в действительности часто для них важнее получить возмещение расходов, связанных с осуществлением их деятельности;
- Право на усмотрение создает возможности для коррупции, поэтому необходимо наличие механизмов, предупреждающих неэтичное поведение инспекторов, в том числе адекватное денежное вознаграждение инспекторов на местах и соответствующее наказание при выявлении случаев коррупции (включая лишение свободы).

С этим вопросом связан и вопрос финансирования контрольно-надзорных органов. Поскольку государственные бюджеты испытывают серьезный дефицит средств, эти органы часто остаются без надлежащего финансирования. Для решения этой проблемы им следует стремиться к возмещению своих издержек там, где это возможно (хотя наилучший сценарий – это получение адекватных средств из государственного бюджета). При этом они не должны полагаться на средства, поступающие в результате наложения штрафных санкций, поскольку это может привести к созданию «порочных» стимулов.

6. Оптимизация деятельности в области контроля и правоприменения

Обсуждение, состоявшееся в ходе Сессии III, показало, что экономисты и практические работники по-прежнему придерживаются разных точек зрения на то, что следует понимать под «оптимизацией» контрольной и правоприменительной деятельности. Практики склоняются к тому, что она должна в первую очередь осуществляться там, где есть наиболее серьезные проблемы с загрязнением (и наиболее высокий риск несоблюдения требований), в то время как экономисты настаивают на том, чтобы заниматься теми проблемами, решение которых даст наибольшую отдачу на вложенные средства.

В качестве примера обсуждалась стратегия по обеспечению выполнения требований Природоохранной инспекции Нидерландов. При определении приоритетных задач в ней различаются два аспекта: текущий уровень риска и текущий уровень несоблюдения требований. С точки зрения экономистов к ним следовало бы прибавить еще и третий – экономический (экологические выгоды, получаемые в результате соблюдения требований, по сравнению с затратами на его обеспечение). И хотя удельную эффективность единицы средств, затраченных из бюджета контрольно-надзорного органа, определить весьма непросто, контрольно-надзорным органам следует внимательно отнестись к этому вопросу и соответственно скорректировать свою деятельность. Это также будет способствовать тому, чтобы инспекторы на местах надлежащим образом использовали предоставленное им право на усмотрение.

По мнению участников, следует принимать в расчет различия между «законопослушно-настроенными» компаниями, которые хотят, но, возможно, не в состоянии обеспечить выполнение требований, и теми, кто не намерен соблюдать природоохранные требования и кого можно назвать «экологическими преступниками». Понимая это, британское Агентство по охране окружающей среды в настоящее время направляет работу своих инспекторов так, чтобы они проводили разъяснительную работу относительно необходимости соблюдения требований и помогали компаниям в решении существующих у них проблем экологического характера, а контрольную деятельность и реагирование на нарушения переориентировали на тех, кто сознательно избегает выполнения природоохранных требований.

Важным моментом, на который следует обратить внимание в связи с ограниченностью ресурсов, является асимметричность информации, которая может сыграть на руку контрольно-надзорным органам. Используя это явление (частично путем «блефа» и «раздувания масштабов» инспектирования), можно усилить фактор сдерживания. В этом отношении полезным может быть опубликование информации о контрольных рейдах и мерах, предпринимаемых в случае несоблюдения требований.

Участники согласились с тем, что требуется больше данных для оценки того, оправдываются ли (и если да, то как) контрольно-надзорные действия полученными результатами (анализ затрат-выгод). Кроме того, необходим более глубокий анализ имеющихся данных относительно результатов, которые достигаются за счет различных правоприменительных подходов. Участники говорили о том, что в своем крайнем проявлении оба подхода, «агрессивный» и основанный на принципах сотрудничества и поддержки, могут быть контрпродуктивными. Скорее всего, поэтапный подход может быть наиболее эффективным: контрольно-надзорный орган начинает с того, что предоставляет необходимую информацию и

разъясняет выгоды соблюдения требований, а если это оказывается недостаточным, применяет к компании жесткие санкции (пирамидальная схема «поощрение к соблюдению/реагирование на несоблюдение»). Таким образом, контрольно-надзорный орган корректирует свой подход в зависимости от позиции, которую занимает конкретная компания.

7. Новаторские подходы

На Сессии IV главным образом обсуждались практические примеры программ сообщения информации (в частности, говорилось о давлении со стороны общественности и «посрамлении» компаний-нарушителей), а также их потенциальное значение в связи с «классическими» мерами, осуществляемыми государством в области правоприменения.

Несколько участников рассказали о положительном опыте, накопленном в их странах. Так, в США, помимо действующего закона о свободе информации и имеющейся у граждан возможности предъявлять компаниям иски после того, как они, граждане, сообщили о нарушениях в Агентство по охране окружающей среды, сейчас работает сайт ЕСНО («История соблюдения природоохранных требований») – все вместе это способствует большей эффективности правоприменительных действий в области охраны окружающей среды. В Японии роль «сторожевого пса» взяли на себя средства массовой информации и общественность (особенно активно демонстрации против предприятий и отраслей-загрязнителей проводились в 1960-1970-е гг.). ЕС также стремится к более широкому привлечению НПО и общественности в целом к природоохранной деятельности, что подтверждается его поддержкой Орхусской конвенции (конвенция «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды» от 25 июня 1998 г.). Обеспечивая гражданам и общественным объединениям доступ к системе правосудия и поощряя таким образом подачу исков в частном порядке, ЕС стремится к повышению роли национальных судебных органов в правоприменительной деятельности.

Еще один широко известный пример, иллюстрирующий подходы к раскрытию информации и оценке эффективности экологического менеджмента на предприятиях, это индонезийская программа “PROPER”, а также аналогичные инициативы, осуществляемые в Индии и Китае. Преимущество таких программ заключается в том, что их довольно просто разработать, а с точки зрения экологии они являются весьма эффективными и создают хорошую основу для взаимодействия между различными заинтересованными группами.

Программа “PROPER”, в рамках которой определяется рейтинг компаний в зависимости от результатов их проверки на соблюдение природоохранных требований, дополняет работу государственных органов. Если по данным “PROPER” та или иная компания не демонстрирует улучшений, природоохранные инспекторы проверяют ее и осуществляют в отношении компании соответствующие правоприменительные действия. Участники конференции указали на то, что использование в рамках программы “PROPER” многочисленных источников информации может оказаться эффективным в плане борьбы с коррупцией.

Участники также говорили о значимости давления со стороны общественности в сравнении с традиционным правоприменением и в этой связи указали на то, что растущая активность населения не является основанием для ослабления роли государственных органов. «Зеленые» потребители и давление со стороны общественности могут играть очень важную роль, но сами по себе никогда не смогут обеспечить решение экологических проблем. Таким образом, традиционное правоприменение и давление со стороны общественности следует рассматривать как взаимодополняющие факторы.

Далее, было указано на то, что в некоторых условиях привлечение населения к природоохранной деятельности может оказаться довольно сложной задачей. По мнению участников, в странах ОЭСР одна из основных функций НПО состоит в выполнении роли источника информации для правоприменительных органов относительно имеющихся проблем и возможных способов их решения. Такая модель сотрудничества должна быть перенята и развивающимися странами, с их более слабыми системами регулирования и правоприменения. По мнению участников конференции, расширение прав и возможностей НПО и предоставление общественности необходимой информации являются важнейшими условиями эффективного обеспечения соблюдения природоохранного законодательства.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

ЦЕЛИ И СТРУКТУРА АНАЛИТИЧЕСКОГО ДОКЛАДА

Настоящий аналитический доклад лег в основу дискуссии на конференции. Он состоит из четырех разделов:

- Часть I посвящена теоретическому обсуждению и представлению эмпирических данных относительно того, какие факторы побуждают предприятия соблюдать природоохранные требования;
- В Части II дан анализ действий государственных органов с точки зрения концепций, представленных в работах по современной экономической теории и политической экономии и обсуждаются различные виды регулятивных подходов. Также рассматриваются вопросы, связанные с так называемой «погоней за рентой», управлением персоналом и стимулирования инспекторского состава добросовестно выполнять свои должностные обязанности. В этой части представлены и некоторые характерные черты эффективного регулирования;
- В Части III анализируется применение двух инструментов, традиционно используемых природоохранными инспекциями: i) инспекционных проверок, ii) реагирования на несоблюдение требований. На основе эмпирических данных рассматривается ряд взаимосвязанных вопросов: как инспекции распределяют ограниченные финансовые средства, выделяющиеся бюджетом на их деятельность, между выполнением разных задач; какие санкции налагаются и на основании каких нормативных документов; какие критерии используются при наложении санкций; в какой степени применяются «стратегии дерегулирования»;
- В Части IV доклада в основном говорится о различных альтернативных подходах, предлагаемых экономистами-теоретиками и которые могут способствовать снижению административных издержек, связанных с контролем и правоприменением. В ней также делается попытка определить пределы возможной минимизации административных затрат, и как это отражается на объеме расходов, которые компании несут с целью обеспечения соблюдения требований;
- И, наконец, в дается список некоторых полезных публикаций и документов, а также прилагается дополнительная информация по разделам доклада.

Необходимо упомянуть, что представленные в докладе примеры носят исключительно иллюстративный характер, и не следует полагать, что они дают картину, которая является типичной для всех стран.

ЧАСТЬ 1: ФАКТОРЫ, СТИМУЛИРУЮЩИЕ СОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ

Соблюдение природоохранных требований редко бывает абсолютным. Что касается стран-членов ОЭСР, то Рассел [47] указывает на то, что в США до 65 процентов регулируемых источников загрязнения, возможно, не соответствуют требованиям по предельно допустимым выбросам в атмосферу, а в Канаде среднегодовой показатель соблюдения целлюлозно-бумажными заводами федерального стандарта по биологической потребности в кислороде (БПК) в 1987 г. составил 69 процентов [24]. Хейс [29] утверждает, что фактический уровень соблюдения требований может быть даже ниже официально зарегистрированного. Вообще, статистически достоверной информации по уровню соблюдения нормативных требований по-прежнему очень мало, даже в наиболее развитых странах ОЭСР.

Понимание факторов, ведущих к несоблюдению природоохранных требований, является необходимым условием разработки и применения такой нормативной базы, которая стимулировала бы компании к надлежащему поведению. Для определения ключевых характеристик системы стимулирования, побуждающей предприятия к соблюдению природоохранных требований, в данной части рассматриваются теоретические аспекты и эмпирические данные касающиеся принятия решений этой области.

Нормативный подход

В основе нормативного подхода экономики природопользования лежит предположение о том, что регулируемые предприятия осознанно и рационально принимают решения о соблюдении или несоблюдении природоохранных требований: в основе таких решений лежит анализ затрат и выгод. Он предполагает сравнение затрат, необходимых для соблюдения нормативов (речь идет о затратах на технологические и управленческие улучшения), с затратами, возникающими на предприятии в случае их несоблюдения (это штрафы, взыскания и т. п.). В конце концов, компания выбирает вариант, предусматривающий минимальные затраты.

Как правило, определить затраты, необходимые для соблюдения требований, значительно легче, чем издержки, возникающие при их несоблюдении. Второй вариант более сложный, поскольку мониторинг соответствия фактически не является всеобъемлющим – либо в силу недостаточности административных ресурсов, либо по причинам, связанным с вопросами эффективности. Следовательно вероятность санкций за несоблюдение ограничена теми или иными рамками. Таким образом, денежные санкции за несоблюдение могут быть выражены как математическое ожидание санкции $x = pF$, где “p” – вероятность контроля (выявления), а “F” – строгость наказания (финансовых или нефинансовых санкций).

В нормативной экономической литературе, посвященной реализации природоохранной политики, вероятность контроля и строгость наказания рассматриваются как переменные

величины в плане возможных мер, с помощью которых регулирующий орган может проводить работу по более эффективному сдерживанию нарушителей.¹ Регулирующий орган может или (1) увеличить вероятность выявления нарушений и вынесения обвинительного приговора и/или (2) ужесточить финансовые или нефинансовые меры. Первое достигается путем более частого проведения контроля и/или применения более совершенных технологий мониторинга, также это возможно с помощью изменения правового порядка, что позволит ему повысить вероятность вынесения обвинительного приговора в отношении нарушителя (например, для этого нужно будет меньше доказательств). Второе требует повышения уровня санкций.

С экономической точки зрения это значит, что с целью сокращения расходов на контроль произвольное увеличение “F” в форме денежного штрафа² может быть компенсировано равнозначным процентным уменьшением “p” – тогда ожидаемое наказание pF останется без изменений (“p” и “F” выражают фактор сдерживания). Тем не менее, обоснованность такого рассуждения зависит от того, как регулируемый объект относится к риску, т.е. от эластичности реагирования нарушителей на изменения, внесенные нами в “p” и “F” [1].³ Помимо неприятия риска могут быть и другие ограничения, препятствующие наложению больших штрафов, – например, «внешние» ограничения, обусловленные законодательством, социальными нормами или просто соображениями справедливости [23; 45]. Речь может также идти о достаточности капитала компании (риск неплатежеспособности). В случае, когда он меньше, чем размер денежного взыскания, загрязнитель просто не в состоянии оплатить возможный штраф. И, наконец, в самых крайних случаях, когда из-за размера штрафа загрязнитель может заявить о своем банкротстве, санкция, вероятно, потеряет свой смысл, заключающийся в профилактике нарушений и сдерживании [6; 29; 49].

¹ Эта точка зрения была высказана Гари Беккером [1] в его знаменитой статье «Преступление и наказание: экономический подход (*“Crime and Punishment: An Economic Approach”*). Хотя статья конкретно не посвящена вопросам охраны окружающей среды, но в ней предлагаются общие экономические суждения на преступление. С появлением этой статьи в экономической теории стали уделять большее внимание такой категории, как расходы на мониторинг и правоприменительную деятельность.

² Т. к. это не накладывает на общество такого финансового бремени, как, например, тюремное заключение.

³ На самом деле, утверждение о том, что “p” и “F” адекватно выражают фактор сдерживания, можно считать полностью справедливым лишь тогда, когда речь идет о субъектах с нейтральным отношением к риску, но не о тех, кто предпочитает риск или, наоборот, его избегает. Хотя увеличение “p”, компенсируемое уменьшением “F”, по-прежнему не изменит ожидаемой выгоды от несоблюдения требований, оно может сказаться на ожидаемой полезности. Для регулируемого объекта, с неприятием относящегося к риску, полезнее стабильность, нежели нестабильность (мы говорим о возникающих ситуациях, платежах и т.д.). Это значит, что для него полезнее такое положение вещей, когда в отношении него часто проводят проверки, а штрафы, все же возникающие в случае невыполнения требований, ниже, чем это могло бы быть в ином случае. Обратная ситуация – когда контроль проводится редко, но при выявлении несоответствия налагаются большие штрафы [6; 45]. В тех случаях, когда регулируемый объект предпочитает риск, увеличение “p” приведет к снижению ожидаемой полезности (и с ней уровня несоблюдения требований) больше, нежели равное процентное увеличение “F”. В случае неприятия риска “F” будет иметь больший эффект.

«Позитивный» подход к объяснению надлежащего поведения компаний

В литературе встречаются различные подходы для объяснения сложившегося на практике поведения регулируемых объектов. Существует ряд предположений относительно того, почему иногда нормативные требования соблюдаются предприятиями более тщательно, чем этого можно было бы ожидать при существующем уровне контроля и правоприменительной деятельности со стороны регулирующих органов (так называемый «парадокс Харрингтона»⁴):

- Во-первых, компании часто переоценивают вероятность или тяжесть предполагаемого наказания [6], и получается, что поведение компаний в области выполнения нормативов определяется не тем, **как на самом деле обстоят дела с инспектированием и санкциями**, а тем, как это воспринимается компаниями. Это объясняет, почему законодательство может соблюдаться, даже несмотря на незначительные санкции.
- Во-вторых, объяснение надлежащего поведения предприятий может лежать в сфере динамических отношений между регулирующим органом и регулируемым объектом в **рамках механизмов правоприменения, используемых государством**, - речь идет о том, что предприятия опасаются более строгого контроля и более жестких санкций, которые грозят им в случае, когда ранее они были уличены в несоблюдении требований [22; 23] (см. также раздел, посвященный Сессии 4).

В литературе описываются и другие типы взаимоотношений в области регулирования. С одной стороны, ситуации, когда компании надлежащим образом выполняют нормативные требования в отсутствие реальной угрозы санкций, могут объясняться так называемыми **«делками» с органами регулирования** [29]. Дело в том, что отношения между контрольно-надзорными органами и той или иной компанией могут протекать в более сложном контексте, по более широкому кругу вопросов – например, если компании принадлежит не один, а несколько заводов - то указанные органы могут согласиться с несоблюдением требований в одной сфере, если, по их мнению, это компенсируется более чем достаточным их соблюдением в другой. С другой стороны, государственные органы могут создавать **позитивные стимулы**, в частности, предоставлять субсидии при условии соблюдения требований - например, в виде снижения налоговой ставки, что благоприятным образом скажется на соотношении «затраты–выгоды» и тем самым будет способствовать повышению уровня соблюдения законодательства [6].

⁴ В соответствии с теорией рационального преступления Беккера [1] компания, нацеленная на максимизацию прибыли, будет выполнять соответствующий норматив только до тех пор, пока размер предполагаемого наказания за его нарушение будет превышать издержки, необходимые для его соблюдения. В ответ на это экономисты указывают на то, что поведение компаний часто противоречит такой логике. В объяснение этого феномена Харрингтон (1988) предложил следующие три утверждения:

- (i) В отношении большинства источников мероприятия по надзору осуществляются довольно редко;
- (ii) Даже при выявлении нарушений в большинстве стран редко проводится оценка уровня штрафов и иных санкций;
- (iii) Тем не менее, считается, что нормативы по источникам обычно соблюдаются.

И, наконец, в литературе также дается более широкий анализ факторов, стимулирующих предприятия к соблюдению нормативных требований. Авторы указывают на то, что к этим факторам относятся не только санкции, применяемые государством, но санкции, могущие возникнуть из-за действия **рыночных механизмов**, поскольку распространение информации об отрицательных экологических последствиях деятельности может вызвать негативную реакцию со стороны потребителей, инвесторов и персонала, а также снижение стоимости акций компании на биржевом рынке. Подобная информация также оказывает влияние на мнение общественности о компании и может вызвать соответствующую реакцию со стороны жителей населенных пунктов, вблизи которых действуют производственные объекты компании [29].

Помимо внешней мотивации в форме регулятивного сдерживания, о которой говорит нормативная экономическая теория, существует и **внутренняя мотивация**, которая обуславливается собственными ценностями компании (честность, социальные нормы и т. д.) и является стимулом к добровольному выполнению компаниями природоохранных требований, независимо от издержек [3; 16]. Действие упомянутого выше «парадокса Харрингтона» усиливается в кооперативных обществах, которые основываются на разделяемых всеми принципах общежития. Такие принципы способствуют тому, что люди выполняют существующие требования независимо от соображений экономической целесообразности. Это может быть нежелание ощущать за собой личную вину, страх позора перед семьей/рабочим коллективом/согражданами в случае, если они узнают о твоём пренебрежении важными общими ценностями и т. д. К таким принципам может относиться также и деятельность во избежание нанесения ущерба окружающей среде или другим людям. В некоторых исследованиях (социологических и посвященных анализу общественно-государственных процессов), относящихся к сфере исполнения и контроля за соблюдением нормативных требований [6] указывается, что отношение к налагаемым требованиям и их принятие во многом зависит от тех ценностей, которых придерживается та или иная компания. Таким образом, в качестве инструментов поощрения соблюдения законодательства контрольно-надзорные органы могут использовать не только финансовые стимулы, но и важнейшие общественные ценности.

Результаты эмпирических исследований

Многие факторы, обуславливающие несоблюдение требований учитываются в правоприменительных стратегиях, используемых в странах ОЭСР, (например, в Нидерландах – см. вставку А-1 в Приложении). Наличие этих факторов подтверждается и эмпирическими исследованиями. Практика показывает, что механизмы контроля и правоприменения – когда они используются – обычно являются эффективными [19; 20; 27; 33; 37].

Интересно, что недавние эмпирические исследования показали: штрафы оказывают сдерживающий эффект не только на предприятиях, к которым применялись или применяются санкции, но и на другие компании в том же регионе. В этом смысле, авторитет регулирующего органа становится значительно выше и уже имеет значение не только для компаний, подлежащих проверкам на соблюдение соответствующих нормативов [50; 51].

Практика также показывает, что степень соблюдения законодательства зависит от **уровня расходов**, которые компании должны потратить на эти цели (в основном их определяют в зависимости от размера/мощности и возраста предприятия), и от того, сможет ли компания

обеспечить выполнение нормативных требований без угрозы ее банкротства (ликвидность компании, вероятность ее закрытия) [19; 20; 26; 27]). Сравнительная характеристика степени выполнения требований на разных заводах компании, дает представление об **отношении к выполнению природоохранных требований компании в целом** [19].

Есть убедительные подтверждения того, что программы по **обнародованию информации** способствуют повышению уровня экологического менеджмента в компаниях, а иногда обеспечивают неукоснительное соблюдение нормативов [15; 55]. Тем не менее, аналитики, оценивающие колебания стоимости акций компаний в зависимости от реакции рынка на появление позитивной или негативной экологической информации в отношении той или иной компании, редко дают оценку того, приводит ли в дальнейшем такая реакция рынка к экологическим улучшениям [10].

До сих пор не вполне ясно, насколько **давление со стороны общественности или рынка** способно заставить компании неукоснительно соблюдать законодательство [9; 25]).⁵ В этой связи следует упомянуть исследование, проведенное ОЭСР в семи странах ⁶, - в нем, в частности, проводился анализ степени влияния различных заинтересованных сторон на природоохранные подходы, которые применяются на промышленных объектах. Согласно данному исследованию, наиболее влиятельными в этом смысле оказались органы государственного управления, а влияние со стороны потребителей, промышленных/отраслевых ассоциаций и природоохранных НПО было признано весьма ограниченным. Выяснилось, что акционеры играют более или менее важную роль только в некоторых странах [13].

Другие исследования выявили типичные различия в поведении компаний при выполнении существующих природоохранных требований, в зависимости от **вида компаний**, причем речь идет не только об их размере. Например, в Мексике, в процентном отношении, более удовлетворительное соблюдение нормативов характерно для крупных и транснациональных компаний, имеющих несколько производств, акции которых находятся в открытом обороте, нежели для маленьких местных компаний с одним производством, находящихся в собственности частных лиц [9] (см. Рис. А-1 в Приложении).

Кроме того, для определенных предприятий соблюдение требований может оказаться гораздо более сложной задачей, чем для других. Например, отчетность маленьких компаний часто свидетельствует о недостаточности имеющихся ресурсов; у них меньше возможностей воспользоваться услугами консультантов по вопросам охраны окружающей среды и проводить обучение персонала [8]. Кроме того, маленькие предприятия редко оказываются в центре внимания общественности и групп влияния, в то время как открытые акционерные компании зависят от изменения стоимости акций и настроения инвесторов [21]. Компании также часто

⁵ Более того, в большинстве случаев в литературе, анализирующей эмпирические данные относительно рыночных механизмов и давления со стороны населения как возможной альтернативы официальному государственному регулированию и правоприменению, оценивается их влияние на природоохранную деятельность предприятий, но не на степень выполнения нормативных требований.

⁶ Это исследование касалось следующих стран: Венгрия, Германия, Канада, Норвегия, Франция, США и Япония.

ссылаются на недостаточность **информации относительно тех или иных нормативно-законодательных требований** или их нереалистичность [8; 14].

И, наконец, уровень соблюдения предприятиями природоохранных требований зависит и от их собственной **системы управления и внутренней организации**. Данные по различным странам ОЭСР доказывают существование взаимосвязи между фактом внедрения на предприятии системы экологического менеджмента и соблюдением природоохранных требований (экологически ориентированной деятельностью в целом) [13; 14]. Такая же зависимость имеется между наличием в компании природоохранного подразделения и выделением средств на исследования и разработки в области охраны окружающей среды.

В заключение следует сказать, что **строгость и последовательность природоохранной политики** является очень серьезным фактором и в отношении природоохранных инвестиций [17].

ЧАСТЬ 2: СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Не вызывает сомнения то, что экологичность производства создает ряд очевидных преимуществ, как для общества в целом - в виде уменьшения наносимого ущерба здоровью населения и снижения экономических издержек, возникающих в связи с загрязнением и ущербом для окружающей среды, так и для самих компаний – в виде сокращения издержек за счет ресурсосбережения, минимизации экологических рисков, улучшения имиджа компаний и мотивации персонала [56]. Тем не менее, для полной реализации этих преимуществ необходимы такие системы правоприменения, которые позволили бы обеспечить наиболее рациональное использование ограниченных средств, выделяемых на правоприменительную деятельность. Кроме того, следует использовать в этой области современные подходы, направленные в первую очередь на общую оптимизацию стратегий регулирования.

Теории, рассматривающие модели контрольно-надзорной деятельности

С экономической точки зрения целью контрольно-надзорных органов в области обеспечения выполнения нормативных требований является «максимальное повышение благосостояния» (то есть они пытаются минимизировать затраты общества). Следовательно, их задача состоит в том, чтобы уравновесить административные издержки и расходы на обеспечение соответствия требованиям с экологическими выгодами, получаемыми за счет уменьшения загрязнения. Тем не менее, на практике контрольно-надзорные органы часто испытывают политическое давление, либо просто придерживаются иных стратегий (например, стараются добиться максимального соблюдения природоохранного законодательства).

Если говорить именно о контрольно-надзорных органах, можно четко выделить две причины, по которым предприятие может не соблюдать то или иное требование:

- Возможно, контрольно-надзорный орган **не способен** предотвратить несоблюдение требований в силу недостатка властных полномочий и ограниченности ресурсов; или
- Контрольно-надзорный орган **не желает** принуждать все компании к соблюдению требований по соображениям, связанным с вопросами эффективности, либо по политическим или иным причинам.

В обоих случаях средства, выделенные контрольно-надзорным органам на осуществление контрольно-надзорной деятельности, пойдут на осуществление ограниченного количества правоприменительных мер. Именно от того, как распределены эти средства, и будет зависеть положение дел в области охраны окружающей среды и соблюдения природоохранных требований, а также эффективность контрольно-надзорной деятельности в целом.

В нормативной экономической литературе, посвященной вопросам правоприменения и контроля, принято считать, что правомочные орган – это своего рода **«доброжелатель, стремящийся к максимальному повышению благосостояния»** в том смысле, что его цель заключается в минимизации расходов для общества в целом. Тем не менее, в авторитетной политэкономической литературе, в том числе посвященной вопросам общественного выбора, указывается на то, что с точки зрения понимания эмпирически подтверждаемых моделей правоприменительной деятельности и ее реальных политических результатов эта предпосылка нуждается в корректировке. Она предполагает, что политические и административные органы (или отдельные лица) принимают рациональные решения с учетом собственных интересов, но при этом допускается влияние других заинтересованных групп. Исходя из этого, возможные варианты поведения контрольно-надзорных органов классифицируются в соответствии с альтернативными объективными задачами⁷ и их практической значимостью. Учитывая контекст данного документа предполагается, что дальнейшие усилия следует направить на определение важнейших параметров (эффективного) регулирования, необходимого для обеспечения соблюдения требований и развития инноваций.

В качестве эталона для анализа экономической эффективности различных моделей правоприменительной деятельности мы можем взять полномочный орган, характеризующийся как **«доброжелатель, стремящийся к максимальному повышению благосостояния»**. Такой «правоприменитель» будет стараться уравновесить расходы, необходимые для обеспечения соблюдения требований, с получаемыми преимуществами, и тем самым добиваться **максимальных экологических выгод при общих минимальных затратах**. На практике эта модель может выглядеть таким образом, что выделенные ресурсы будут направлены на предприятия, имеющие сравнительно низкие природоохранные затраты на снижение уровня загрязнения, или предприятия, деятельность которых приводит к наиболее серьезному экологическому ущербу. При условии, что контрольно-надзорный орган не сталкивается ни с какими трудностями (например, это может быть недостаток информации о загрязнении), результаты, которых он добьется в плане обеспечения соблюдения требований, будут экономически эффективными. Но это не означает, что все компании будут соблюдать законодательство. Скорее, нормативы будут выполняться в том случае, если общие затраты, связанные с обеспечением соблюдения требований, и вытекающие из этого преимущества будут уравновешены.

Ссылаясь на позитивную теорию регулирования (начало которой положили работы Стиглера [53] и Пельтцмана [44]) в качестве эталонной модели, некоторые авторы выступили с предположением, что правоприменители могут добиваться достижения определенных (личных) политических целей, вместо того, чтобы повышать благосостояние общества. Такой **«политически ангажированный правоприменитель»** направит свое внимание на **загрязнителей, которые не могут дать ему политических выгод или даже способны ему навредить в политическом плане**. С другой стороны, возможно, что правоприменитель также попытается заручиться поддержкой экологически грамотного населения, следствием чего может стать «показательный» контроль и правоприменительные действия [12]. Хотя, с точки зрения сбалансированного рас-

⁷ Помимо более общих моделей правоприменительной деятельности, представленных здесь, существуют также и другие подходы – так, в США они характеризуются более продуманным механизмом взаимодействия между Конгрессом (или контролирующими комитетами) и регулирующими органами.

пределения экологически обусловленных затрат и выгод, такие действия скорее всего окажутся недостаточно эффективными⁸. При этом они могут не противоречить некоторым нормативным политическим задачам макро-уровня (например, обеспечению занятости населения).

На практике коррупция (например получение правоприменителем взятки за то, что он «не замечает» нарушения [2]), также может рассматриваться как один из вариантов того, как правоприменитель преследует свои личные цели при принятии решений. Взятничество ослабляет эффект сдерживания, поскольку средства, которые тратит нарушитель, меньше размера санкции за данное нарушение, и в компаниях, дающих взятки, уровень загрязнения всегда будет выше, т.к. им не приходится выплачивать штрафы.

Если следствием взяточничества становится снижение активности контрольно-надзорного органа, то другая модель поведения правоприменителей, цель которой заключается в **«максимизации бюджета»**, приводит к *чрезмерному* расходу ресурсов на контроль соответствия. Эталонная модель «теории бюрократического поведения» была предложена Нисканеном [39]. Она основана на предположении, что преимущества и блага, имеющиеся у государственных служащих (например, стабильная работа и продвижение по службе), увеличиваются по мере увеличения бюджета их организаций. Учитывая характер взаимоотношений между вышестоящим органом и подчиненной ему организацией, а также асимметричность обмена информацией между ними, можно предположить, что действия государственного ведомства будут направлены на увеличение своего бюджета.

В некоторых случаях (в странах с тоталитарными режимами) правоприменение может также рассматриваться как чисто правоохранительная функция, которая должна обеспечить – во всяком случае, теоретически – **максимально возможный уровень соблюдения существующих требований** [6]. Свято веря в букву закона, такой правоприменитель концентрирует свои усилия на тех предприятиях, которые, по его мнению, скорее всего не будут выполнять нормативы (например, из-за того, что расходы на выполнение нормативов для этих предприятий особенно высоки), или на предприятиях, в отношении которых ему просто легче осуществлять правоприменительные действия, не обращая при этом внимание на фактические экологические выгоды, которых он добивается. Такая стратегия не рассматривает вопрос затрат вовсе; она придерживается мнения, что соблюдение требований должно быть обеспечено в любом случае, независимо от степени воздействия предприятия на окружающую среду или затрат, которые предприятия вынуждено нести для обеспечения соответствия. Полученный результат от правоприменительной деятельности, т.е. уровень соблюдения требований, будет, в основном, зависеть от средств, которые имеются в распоряжении контрольно-надзорного органа.

Существует и другая стратегия правоприменения, целью которой является **максимизация экологических выгод**: регулирующий орган концентрирует свои усилия на предприятиях, дающих наибольшую экологическую «отдачу» относительно вкладываемых в правоприменительную деятельность средств. Если бюджет контрольно-надзорного органа ограничен, то основные усилия (и, следовательно, расходы своего бюджета) будут сосредоточены не на компаниях, являю-

⁸ За исключением тех случаев, когда местные приоритеты и предпочтения не противоречат соображениям эффективности.

щихся высокочатратными и для которых соблюдение требований является сложным и дорогим, а на более ресурсосберегающие компании. Полученные результаты могут соответствовать оптимальной для общества стратегии максимизации экологических выгод в целом [6].

Примеры из практики контрольно-надзорной деятельности

Не всегда просто однозначно определить, к какой из теоретических моделей относится правоприменительная деятельность, с которой мы сталкиваемся на практике.⁹ Хотя здесь и следует избегать обобщений, ряд эконометрических исследований, главным образом проведенных в Северной Америке, показывает, что на практике решения контрольно-надзорных органов часто преследуют различные или смешанные цели. В некоторых случаях для них важнее ущерб, возникающий в результате нарушений, в других – готовность предприятий платить; могут преследоваться и другие цели. Кроме того, часто подходы правоприменителей в значительной степени зависят от так называемой «предыдущей истории соблюдения требований» (речь идет о нарушениях, которые имели место ранее, или о предыдущих правоприменительных действиях в отношении данного предприятия) [12; 19; 26; 27; 32; 35; 42; 43].

Хелланд [27], проводивший исследования с целью определения государственного органа власти, от которого зависят результаты правоприменительной деятельности в США (от местных или федеральных контрольно-надзорных органов), пришел к выводу, что право на усмотрение, которым обладают контрольно-надзорные органы на местах, может быть ограничено центральным ведомством. Его исследования подтверждают, что нижестоящие органы могут учитывать местные интересы и реагировать на них лишь в некоторой степени, поскольку у национального регулирующего ведомства есть возможность вносить изменения в применяемые правила.

В этой связи возникает вопрос: в какой мере право на усмотрение должно быть оставлено за местными регулирующими органами при формировании правоприменительных подходов? С одной стороны, если исходить из того, что требования, установленные на национальном уровне (например, нормативы или стандарты), далеко не всегда оптимальны, т. к. не учитывают разнообразность местных условий, то свобода выбора, предоставленная местным органам, будет способствовать большей эффективности исходной стратегии. Это очевидно – ведь предполагается, что контрольно-надзорные органы на местах лучше центральных осведомлены о положении дел на своей территории [12]. С другой стороны, право на усмотрение, сохраненное за местными органами, может обернуться коррупцией или предоставлением «непрозрачных» льгот

⁹ Для примера, практика показывает, что когда правоприменители начинают заниматься предприятием в связи с его «историей соблюдения требований» (предыдущими случаями несоблюдения), преследоваться может одна из двух целей: достижение максимально возможного соблюдения требований или же получение максимальной политической поддержки – когда это отвечает требованиям общественности. Такая модель правоприменения может быть соотнесена даже с соображениями, относящимися к благосостоянию общества, когда правоприменители используют в своей работе механизмы государственного правоприменения (они рассматриваются в разделе, посвященном Сессии 4 [см. также 6]). Указания на то, что правоприменительные действия соответствуют существующим экологическим приоритетам, иногда истолковываются в том смысле, что контрольно-надзорные органы ориентируются на ожидаемые выгоды, связанные с уменьшением загрязнения (благосостояние общества), а иногда – в том смысле, что правоприменители учитывают настроения общественности, которая либо поддерживает их, либо выступает против их действий.

(освобождение от санкций), что приведет к ухудшению ситуации в целом. Этот вопрос является особенно злободневным для стран с переходной экономикой региона Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия [5]. Также необходимо отметить, что в этих странах существует чрезмерно усложненная нормативно-законодательная база и слишком строгие нормативы, а правоприменительные органы испытывают серьезные трудности в связи с ограниченностью финансовых, кадровых и иных ресурсов.

«Погоня за рентой» и коррупция

В принципе, всегда, когда контрольно-надзорные органы пользуются правом на усмотрение в отсутствие твердо установленных норм может возникнуть ситуация, в которой линия поведения регулируемых компаний соответствует определению **«погоня за рентой»**. Например, там, где регулирование не очень жесткое, компании могут добиваться смягчения в обмен на внедрение экологического менеджмента, а затем откладывать его, пытаясь убедить регулирующий орган в том, что им требуется на это еще какое-то время. Аналогичная ситуация возникает в тех случаях, когда правоприменитель наделен полномочиями по предоставлению предприятиям дополнительного времени на выполнение нормативных требований без наложения санкций. Кроме того, если размер санкций и их порядок применения зависит от платежеспособности загрязнителя, компании могут предоставлять недостоверную информацию о необходимых расходах для обеспечения соответствия требованиям, и существующей у них возможности нести такие издержки или выплачивать штрафы.

Коррупция среди правоприменителей или на более высоких уровнях государственного управления во многих странах является одним из основных факторов, препятствующих эффективному правоприменению в области промышленной экологии – как, впрочем, и в области управления природными ресурсами (например, незаконная вырубка леса) [4]. Согласно недавно опубликованному докладу Всемирного института ресурсов [36] благоприятные условия для коррупции создаются сочетанием ряда экономических, социальных и административных факторов: это бедность, слабые механизмы отчетности и подотчетности, халатность, низкое жалование государственных служащих, отвечающих за контроль над выполнением нормативных требований, и отсутствие жесткой общественной реакции на факты коррупции.

Все это указывает на необходимость создания таких систем **управления персоналом** и механизмов, направленных на **укрепление потенциала**, которые бы стимулировали инспекторов к добросовестному исполнению своих должностных обязанностей. В самом деле, достаточно высокий уровень подготовки персонала в теоретической, экономической и юридической областях, а также наличие кадровых, финансовых и материальных ресурсов и соответствующая мотивация являются необходимым условием для того, чтобы правоприменяющие ведомства эффективно выполняли свои задачи [41]. Помимо соответствующей материальной базы должны быть надлежащие процедуры отбора персонала, непрерывное повышение его квалификации и переподготовка, адекватные зарплаты, критерии аттестации и продвижения по службе, а также финансовое поощрение за хорошую работу. Необходимо наличие четких и прозрачных правил, которые обеспечат последовательные и пропорциональные взаимоотношения контрольно-надзорных органов с предприятиями регулируемых отраслей. Далее, полная отчетность и подотчетность сотрудников инспекций будет способствовать сохранению ими своей репутации, особенно в тех случаях, когда в своей работе они самостоятельно принимают те или иные

решения, т. е. в определенной степени вынуждены действовать по собственному усмотрению. Хотя принято считать, что решения, связанные с правоприменением, наиболее эффективны на самом низком (насколько это возможно) административном уровне, местным органам может понадобиться поддержка национальных ведомств – например, если они подвергаются давлению со стороны влиятельных заинтересованных групп или крупных предприятий.

Параметры эффективного регулирования

Стратегии правоприменения являются всего лишь одним из элементов, влияющих на поведение предприятий и способных его корректировать. В целом, эти программы выполняются в рамках существующей нормативно-законодательной базы и должны ей соответствовать. Таким образом, необходимо проанализировать и определить основные параметры эффективного регулирования для того, чтобы и сама нормативно-законодательная база, и связанные с ней правоприменительные механизмы действительно обеспечивали более высокий уровень соблюдения требований и способствовали дальнейшим инновациям.

Как уже говорилось выше, у предприятий может быть различная мотивация к соблюдению природоохранных требований. Вместе с тем, у них и разные возможности, а правоприменяющие ведомства, в свою очередь, могут быть ограничены в ресурсах. Из этого следует, что регулятивные подходы должны разрабатываться в зависимости от конкретных условий – это позволит и регулирующему органу, и регулируемому предприятию эффективно и с наименьшими затратами обеспечить выполнение природоохранных задач.

Современные подходы к регулированию (например, применяемые Агентством по охране окружающей среды США [59], в Великобритании [56] или [21]), направлены на обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды при наименьших затратах для общества. Они подчеркивают необходимость «умного регулирования», когда в зависимости от конкретной природоохранной проблемы и конкретных регулируемых предприятий используются регулятивные и нерегулятивные меры. Основная цель, которую преследуют указанные стратегии, – повысить ответственность загрязнителей за состояние окружающей среды и в то же время дать им возможность более гибко подходить к выполнению задач по соблюдению природоохранных требований. Задача также состоит в том, чтобы минимизировать бюрократическую нагрузку на компании и обеспечить реализацию такой комплексной и эффективной политики, которая была бы ориентирована на конкретные природоохранные результаты, стабильный уровень экологического менеджмента и предотвращение загрязнения (см. информацию о пригодности конкретных инструментов в различных условиях в Таблице А-1 Приложения).

Кроме того, широкие, комплексные профилактические стратегии, основанные на оптимальном сочетании природоохранных инструментов, могут быть реализованы постепенно. Так, Ганнингэм [21] говорит об иерархии предпринимаемых действий, что особенно важно в отношении малых и средних компаний. На первом этапе правоприменитель может поощрять компании к выполнению добровольных программ обнародования информации и о присоединении к инициативам в поддержку более чистого производства; затем можно будет перейти к следующему этапу, на котором применяется позитивное и негативное стимулирование, и уже после этого переводить компании в режим прямого регулирования, т. е. непосредственно

требовать от них выполнения соответствующих нормативных требований, причем начинать следует с тех компаний, которые не торопятся делать это по собственной инициативе.

Далее, контрольно-надзорные органы могут использовать тактику, направленную на создание нужных им тенденций внутри цепи поставки товаров и услуг (давление со стороны потребителей, партнеров предприятия и т.д.); в этой ситуации стимулировать предприятия к внедрению систем экологического менеджмента будут уже рыночные факторы. Свою роль могут сыграть и «зеленые» предпочтения покупателей или соответствующая политика в области закупок – это также будет способствовать внедрению эффективных природоохранных механизмов и экологически приемлемых технологий.

В целях поощрения компаний к добровольным действиям можно использовать механизмы, функционирующие в рамках партнерств государства и частного сектора, в том числе с участием контрольно-надзорных органов. В качестве примеров можно использовать Схему экологического управления и аудита Европейского Союза (EMAS) или программу Агентства по охране окружающей среды США «Национальный мониторинг экологической эффективности» (*“National Environmental Performance Track Programme”*) - см. Вставка 2. Участие в этих инициативах помогает предприятиям всех типов и размеров повышать свою экологическую эффективность и добиваться последовательных экологических улучшений. Список участников программы Агентства по охране окружающей среды США представлен на сайте Агентства.

Вставка 2: Программа «Национальный мониторинг экологической эффективности» Агентства по охране окружающей среды США

Эта программа направлена на развитие сетевого взаимодействия между предприятиями-участниками и обмен информацией между ними. Кроме того, ведется работа по увеличению количества участников программы и просветительская деятельность среди населения. Особое значение придается участию в программе тех, кто вносит наиболее существенный вклад в природоохранную деятельность.

Компании, участвующие в программе, получают определенные преимущества. Например, у них реже проводятся плановые проверки, для них облегчены требования по отчетности, разрешения и предписания, которые они получают, содержат меньше конкретных требований, они проходят ускоренную процедуру получения разрешений и т.д.

Аналогичная ситуация в Нидерландах, где компании, надлежащим образом использующие системы экологического менеджмента, получают «индивидуальные» или рамочные лицензии. Это позволяет им более гибко подходить к тому, как будут выполняться предписанные им природоохранные нормативы, самостоятельно устанавливать свои природоохранные приоритеты и вносить изменения в технологические процессы без уведомления соответствующих органов [40].

Помимо программ публичного обнародования информации существуют также требования по корпоративной отчетности - в качестве примера можно указать на действующий во Франции закон «О новом экономическом регулировании», согласно которому компании, чьи акции находятся в биржевом обороте, должны предоставлять отчетность об экологических и социальных аспектах своей деятельности.

И в американском, и в британском агентствах по охране окружающей среды считают, что «современное» (или «умное») регулирование должно сочетаться с такими правоприменительными подходами, которые позволяют концентрировать ресурсы на предприятиях, создающих наиболее высокие риски и имеющих наиболее низкую экологическую эффективность. Акцент также делается на последовательности и прозрачности правоприменительной деятельности контрольно-надзорных органов. Благодаря этому при принятии решений, относящихся к выполнению природоохранных требований, компании будут знать, какие правила и процедуры к ним применяются. Это также повысит доверие регулируемых предприятий к органу контроля и не позволит ему злоупотреблять правом на усмотрение, предоставленным ему на региональном уровне. Такой подход требует наличия эффективных инструментов, позволяющих оценивать уровень соблюдения предприятиями природоохранных нормативов и уровень их экологического менеджмента, а также производить оценку рисков в отношении загрязнителей. Использование указанных инструментов должно быть последовательным, что даст возможность адекватно оценивать результаты применяемой природоохранной политики, и соответственно, накапливать ценный опыт в области природоохранного регулирования.

ЧАСТЬ 3: ОПТИМИЗАЦИЯ ПРИРОДООХРАННОГО КОНТРОЛЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Согласно экономической теории, для того чтобы обеспечить эффект «предельного сдерживания», ожидаемые санкции за незначительные правонарушения должны быть менее жесткими, чем за серьезное несоблюдение законодательства. Предельное сдерживание является желательным с социальной точки зрения, поскольку при достижении этого эффекта нарушители, хотя и не перестают совершать правонарушения, тем не менее, получают стимул для того, чтобы по крайней мере сократить объем наносимого ущерба [29; 46]. Как указано в материалах Сессии 1, уровень ожидаемых санкций, как правило, можно увеличить, если повысить вероятность обнаружения правонарушения и ужесточить применяемые санкции.

Основной целью данного раздела является изучение применения двух инструментов, традиционно используемых природоохранными инспекциями:

- контроль соблюдения природоохранных требований (инспектирование);
- правоприменительные меры (реагирование на несоблюдение требований).

Определение приоритетных целей

И в Нидерландах, и в Великобритании **приоритеты при осуществлении контроля и правоприменения** определяются на основе критериев, связанных с соблюдением законодательства или оценкой риска и эффективности деятельности. В Голландии для каждого природоохранного требования и для каждого объекта регулирования эксперты проводят оценку существующих рисков и определяют степень соблюдения законодательства [61]. В Великобритании применяется более комплексный подход, согласно которому оценка риска и эффективности деятельности основывается на более общей оценке самих предприятий. По этим двум критериям деятельность предприятий оценивается и выставляются баллы, что позволяет голландским и британским природоохранным органам определять более и менее приоритетные направления контрольно-надзорной деятельности (более подробно см. Вставку 3 и Вставку А-1 Приложения).

Вставка 3: Голландский и британский подход при определении приоритетных целей

Голландский подход

В Нидерландах нормативные требования сначала классифицируются в соответствии с четырьмя показателями степени соблюдения: хорошее, достаточное, среднее и плохое соблюдение. Во-вторых, рассматриваются показатели риска, которые отражают такие аспекты, как здоровье населения, безопасность, устойчивость, а также учитывают различные социальные последствия в случае отсутствия правоприменения. На основе этих показателей определяется принадлежность компании к одному из четырех классов риска: очень высокая степень риска, высокая, средняя и низкая. Выставляются соответствующие баллы. Результаты преобразуются в матрицу 2x2, по осям которой соответственно откладываются степень риска и степень несоблюдения требований. Данный подход позволяет установить, является ли конкретное направление правоприменительной деятельности приоритетным или нет.

Британский подход

В Великобритании приоритеты в инспектировании предприятий, деятельность которых регулируется в соответствии с принципами «комплексного контроля за загрязнением», определяются на основе методологии «Оценка оператора и риска загрязнения» (ООРЗ). Данная стратегия позволяет оценивать экологические риски, присущие конкретным технологическим процессам, и возможность оператора управлять экологическими рисками технологических процессов. Выставление баллов по пятибалльной шкале (1 – низкий уровень опасности/ эффективности; 5 - высокий уровень опасности/ эффективности) для каждого компонента и суммирование баллов позволяет установить принадлежность к одной из пяти классификаций (А: самый низкий уровень опасности загрязнения/самая высокая эффективность деятельности оператора; Е: самый высокий уровень опасности загрязнения/самая низкая эффективность деятельности оператора). Полученные данные могут быть затем переведены в матрицу, которая используется для определения приоритетов.

Дальнейшие решения Агентства по охране окружающей среды, касающиеся уровня и характера оценки соблюдения законодательства основываются на планах оценки соблюдения требований (ПОС). Планы позволяют в установленные сроки проводить проверку соблюдения всех требований, указанных в природоохранных разрешениях и других регулирующих документах. Кроме того, используются схемы классификации соблюдения законодательства (СКС), которые позволяют классифицировать случаи несоблюдения зафиксированных в природоохранных разрешениях требований в зависимости от их возможного воздействия на окружающую среду.

Деятельность по оценке соблюдения нормативных требований включает такие мероприятия, как посещение предприятий (плановое и внеплановое), аудиторские проверки, анализ отчетов, контроль данных и выполнения природоохранных мероприятий, и реагирование на нештатные ситуации и жалобы. Ресурсы распределяются таким образом, чтобы оценка соблюдения законодательства была проведена на всех объектах и по всем видам деятельности, однако особое внимание уделяется эффективности деятельности объектов и уровню экологического риска, связанного с ними. При обнаружении нарушений Агентство начинает действовать в соответствии со своими полномочиями.

Выбор конкретных правоприменительных действий в Великобритании

Правоприменительные полномочия британского Агентства по охране окружающей среды подразделяются на две категории:

- мероприятия, направленные на предотвращение или ликвидацию ущерба, наносимого окружающей среде (судебные запреты, приостановление, изменение или отзыв лицензий, уведомления о запрете деятельности, уведомления о правоприменительных мерах, уведомления о прекращении работ, выполнении работ по инициативе агентства, мероприятия по покрытию затрат);
- мероприятия по реагированию на уголовные правонарушения (предупреждение, официальное предостережение, судебное преследование).

Уголовные процессы используются для осуществления уголовного преследования в целях вынесения наказания за правонарушения и предотвращения рецидивов. Они также служат инструментом сдерживания для других потенциальных нарушителей. Суды выносят решения о том, какие штрафные санкции следует применять.

В Великобритании мировые суды и Суд короны могут принимать к рассмотрению дела, связанные с правонарушениями в области охраны окружающей среды. Дело может быть передано в Суд короны в случае достаточно значительного правонарушения или серьезных последствий несоблюдения законодательства. Суды выносят решение о степени тяжести содеянного и о соответствующей мере наказания. Срок тюремного заключения по решению мирового суда не может превышать шести месяцев, а максимальный штраф составляет 20 000 фунтов стерлингов. Суд короны может осудить нарушителей сроком на пять лет максимум и/или приговорить к уплате штрафа любого размера

Критерии для определения правоприменительных действий, которые обычно используются в Великобритании, приведены во Вставке 4.

Вставка 4: Критерии для определения конкретных правоприменительных действий в Великобритании

В Великобритании оценка степени несоблюдения природоохранных требований на регулируемых объектах проводится с учетом потенциального экологического воздействия, определяющегося в соответствии со схемами классификации соблюдения законодательства (СКС). Объекты классифицируются по четырем категориям, что позволяет определить, какие правоприменительные меры следует применять. Категории различаются по степени несоблюдения требований, которое может привести к «крупному», «значительному», «незначительному» или «нулевому» воздействию на окружающую среду. Согласно этим категориям и определяются правоприменительные меры, обычно применяемые в конкретных случаях. При вынесении решения о применении адекватного правоприменительного действия учитываются такие аспекты, как предыдущая история соблюдения требований, предсказуемость событий, отношение загрязнителя к нарушению и его намерения, сдерживающий эффект судебного преследования, а также личные обстоятельства правонарушителя.

Судебное преследование обычно применяется, если имеет место нештатная ситуация или совершено нарушение с (потенциально) серьезными последствиями, отсутствуют соответствующие лицензии на деятельность, происходит постоянное или серьезное нарушение нормативных требований, не соблюдаются требования по ликвидации ущерба, безответственно нарушаются стандарты управления и обеспечения качества, без каких-либо обоснованных причин не предоставляется информация или сознательно предоставляется ложная, вводящая в заблуждение информация, а также если сотрудникам Агентства мешают выполнять их функции или посторонние лица выдают себя за сотрудников Агентства.

В случае необходимости судебное преследование может использоваться наряду с другими доступными правоприменительными инструментами, например, уведомлением о запрете деятельности, согласно которому работы должны быть приостановлены до выполнения обозначенных требований. В соответствии с политикой Агентства, судебное преследование начинается или продолжается только в случае наличия достаточных доказательств совершения правонарушения и реальной возможности вынесения обвинительного приговора.

Штрафные санкции, основанные на «ущербе» и «выгоде»

Один из важных вопросов состоит в том, должны ли штрафные санкции определяться с учетом причиненного в результате правонарушения окружающей среде «ущерба», который может быть представлен в денежном выражении, или с учетом денежных «выгод», получаемых загрязнителем (например, в форме не осуществленных затрат на снижение уровня загрязнения).

Коэн [6] отмечает, что на практике государственные органы при определении штрафных санкций либо исходят из получаемой выгоды, либо применяют комбинированный подход, в той или иной степени учитывающий и нанесенный ущерб, и получаемую выгоду. В нижеследующей вставке приведены два примера стран, Великобритании и США, которые применяют модели с учетом ущерба, нанесенного обществу, и выгоды, получаемой нарушителем. Кроме того, при вынесении решения учитываются такие критерии, как наказуемость нарушителя, его готовность к сотрудничеству и платежеспособность (Вставка 5).

Вставка 5: Определение штрафных санкций с учетом нанесенного ущерба и получаемой выгоды в Великобритании и США

Подход Великобритании

Приговоры суда должны отражать причиненный ущерб, в том числе экологический, экономический и социальный, нанесенный в результате совершения правонарушения природоохранного характера (принцип «загрязнитель платит»). Также должна учитываться выгода, которую получит нарушитель во время всего периода несоблюдения требований [34]. При вынесении решения о мере наказания по экологическому преступлению также принимаются во внимание следующие критерии: критерии, связанные с ответственностью (наказуемость/виновность нарушителя), потенциальный риск, возникающий в результате содеянного, платежеспособность виновного (по мере возможности следует избегать закрытия предприятия), общий эффект сдерживания, появляющийся вследствие исполнения приговора, (размер штрафов должен быть достаточно большим, чтобы последствия были ощутимы и для акционеров) и готовность нарушителя к сотрудничеству. И, наконец, размер штрафа должен устанавливаться с учетом издержек стороны обвинения; затраты на ликвидацию последствий правонарушения и восстановительные работы, если их не проводит сам нарушитель, также должны быть включены.

Подход Агентства по охране окружающей среды США

Документ «Штрафные санкции в соответствии с определяемой Законом о чистом воздухе политикой в отношении мер гражданской ответственности, связанной со стационарными источниками» [60] включает компонент экономической выгоды (отражает выгоды, полученные в результате отсрочки расходов или уклонения от возмещения затрат) и компонент тяжести правонарушения (отражает степень серьезности несоблюдения законодательства, в том числе реальный и потенциальный ущерб, связанный с объемом загрязняющего вещества, чувствительностью окружающей среды, а также токсичностью и стойкостью загрязняющего вещества). Кроме того, компонент тяжести правонарушения может приобретать больший вес в зависимости от размера компании-нарушителя, поскольку один и тот же размер штрафа имеет разные экономические последствия для малых и крупных компаний.¹⁰

При четко определенных условиях и в соответствии с четко обозначенными критериями компоненты выгоды и тяжести правонарушения могут корректироваться (*например*, в зависимости от степени умышленности действий, халатности, уровня сотрудничества, предыдущей истории несоблюдения нормативных требований). При вынесении решения о штрафных санкциях учитываются также риск начала судебного процесса и платежеспособность нарушителя, однако, если необходимо обеспечить эффект сдерживания, Агентство по охране окружающей среды США (АООС) сохраняет за собой право вводить штрафные санкции, которые могут привести к закрытию компании. Вышеупомянутый документ определяет расчетные формулы и размеры штрафов с учетом конкретных обстоятельств правонарушения. В отличие от Великобритании, в США есть определенный законом верхний предел денежных штрафов, уплачиваемых в день и за одно правонарушение.

¹⁰ Однако следует отметить, что увеличение размера штрафа в зависимости от размера компании не соответствует экономической теории оптимальных штрафных санкций.

Предусмотренное законодательством освобождение от наказания в США

Наряду с обеспечивающими соблюдение законодательства стимулами отрицательного характера, основанных на эффекте сдерживания, АООС США, в соответствии со своей политикой проведения аудита «Стимулы для самоконтроля: обнаружение, раскрытие, исправление и предотвращение правонарушений», применяет положительные стимулы в форме освобождения от штрафных санкций и менее жестких требований к отчетности. Во Вставке 6 приведены условия, выполнение которых позволяет компаниям нести менее суровое наказание, связанное с тяжестью правонарушения, и избегать ситуаций, когда контрольно-надзорные органы рекомендуют направлять дела на уголовное расследование.

Вставка 6: Условия освобождения от штрафных санкций в США

В США установлены следующие условия для освобождения от штрафных санкций:

- обнаружение фактов несоблюдения законодательства происходит на добровольной основе (а не во время инспекторской проверки);
- в случае обнаружения передача информации АООС США осуществляется быстро;
- обнаружение и сообщение происходит независимо (а не с помощью расследования АООС или в результате получения информации от третьей стороны);
- исправление и ликвидация последствий осуществляется в обозначенные сроки;
- устранены обстоятельства, ведущие к повторному правонарушению;
- сторона, раскрывающая факты нарушения, сотрудничает с правомочными органами.

Данная схема не может применяться в случае ряда нарушений, таких как постоянно повторяющиеся нарушения, нарушения, наносящие серьезный реальный ущерб, и нарушения, совершение которых может представлять собой значительную опасность. Кроме того, штрафные санкции, определяемые в зависимости от тяжести нарушения, могут быть отменены, если компании проводят также систематические исследования, например, оценивают состояние соблюдения требований и экологическую результативность с помощью экологического. И, наконец, согласно принятой политике проведения аудита АООС может не запрашивать у раскрывающих информацию компаний плановые отчеты о результатах аудиторских проверок.

В соответствии с политикой соблюдения законодательства малыми предприятиями АООС США предлагает еще одну схему освобождения от штрафных санкций, специально разработанную для малых и средних предприятий. Реализация таких программ предприятиями позволяет сократить административные издержки, связанные с расследованием нарушений и правоприменительной деятельностью.

И АОС США, и Агентство по охране окружающей среды Великобритании требуют, чтобы при определении санкций учитывалась платежеспособность правонарушителя. Но при этом в обоих странах компании сами доказывают свою платежеспособность. В США фактор платежеспособности не влияет на корректировку штрафных санкций, если правонарушитель не может предоставить достаточной информации, подтверждающей его неплатежеспособность. В Великобритании в области правоприменения используется аналогичный подход, согласно которому в случае отсутствия соответствующих счетов суд может сделать вывод о том, что компания может заплатить любую сумму, назначенную судом в качестве штрафа. Для более точного определения платежеспособности компании АОС США дополнительно использует ряд экономических моделей, которые позволяют не только оценить достоверность предоставляемой компанией информации о том, что она способна оплатить затраты, которые связаны с обеспечением соблюдения природоохранных требований, (затраты на устранение загрязнения территории или выполнение штрафных санкций), но и рассчитать средства, которые были сэкономлены правонарушителем в результате отложенного финансирования деятельности по контролю загрязнений и/или отсутствия такового, а также установить текущую стоимость мероприятий по очистке и реальную стоимость осуществления дополнительного природоохранного проекта.

Возможные противоречия

Следует отметить, что во многих случаях через несколько лет после внедрения той или иной нормы следует введение субсидий и контрольно-надзорные органы, даже в случае несоблюдения законодательства, скорее пользуются методом «пряника», нежели «кнута», чтобы улучшить экологическую ситуацию. Там, где субсидии предоставляются исключительно для того, чтобы закрыть недостаток финансирования в конкретной отрасли промышленности, и не способствуют применению более чистых технологий, повышающих производительность, одновременное использование природоохранных требований и субсидий явно противоречит канонам правоприменения. Подобные субсидии также исключают возможность полной интернализации природоохранных и социальных последствий экономической деятельности, поскольку в некоторых случаях ликвидация нанесенного ущерба происходит не за счет предприятий, осуществляющих такую деятельность.

ЧАСТЬ 4: ВНЕДРЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ПОДХОДОВ

Учитывая ограниченные ресурсы контрольно-надзорных органов, для того чтобы добиться более высоких результатов в области охраны окружающей среды, необходимо находить и применять подходы, которые позволяют сократить административные затраты, связанные с контролем и правоприменением. Хотя, на первый взгляд, с точки зрения обеспечения эффекта сдерживания и минимизации административных затрат кажется привлекательным вариант, сочетающий крупные штрафы с небольшим количеством инспекторских проверок. Тут необходимо учесть, что произвольное увеличение штрафов не всегда является возможным (из-за внешних ограничений, например, ограничений нормативного характера или финансовой доступности) или желательным (учитывая неприятие риска). Большие штрафы могут даже оказаться контрпродуктивными: объекты регулирования могут начать тратить значительный ресурс на уклонение от ответственности, прибегая, например, к фальсификации отчетов по мониторингу, или же скрывая факты загрязнения окружающей среды, оспаривая в суде решения контрольно-надзорных органов или пытаясь подкупить представителей органов власти [6].

На практике, редко встречаются случаи, когда соответствующие органы проверяют и выявляют только ограниченное число правонарушителей, но, при этом, наказывают их очень сурово [45]. Учитывая такое положение дел, основное внимание в данной части отчета уделено различным альтернативным подходам, которые выдвигаются в рамках экономической теории и могут способствовать снижению административных затрат, связанных с мониторингом и правоприменением. Кроме того, в этой части оцениваются ограничения, связанные с возможным снижением административных издержек, и анализируется их влияние на уровень затрат компаний по обеспечению соблюдения законодательства.

Установление приоритетов инспектирования и внедрение производственного контроля

Один из вариантов снижения связанных с правоприменительной деятельностью затрат, предлагаемых в рамках экономической теории, состоит в том, что главные усилия должны быть сосредоточены на работе с компаниями, которые нарушают законодательство. Такой подход отражает представление о том, что интенсивность контроля деятельности загрязнителя может зависеть от предыдущей истории соблюдения нормативных требований данной компании [6]. **Система контроля соблюдения законодательства и правоприменения, основанная на информации о соблюдении требований предприятиями**, позволяет сократить количество проверок компаний, которые не были замечены в правонарушениях [22, 23]. В случае обнаружения нарушений на таких предприятиях, для них может быть установлен меньший размер штрафа, чем для компаний, которые уже нарушали законодательства. Угроза того, что предприятие может быть отнесено к группе организаций, которые подлежат «более частому контролю» и «более серьезному наказанию», служит одним из стимулов к соблюдению природоохранных требований.

Подход АООС США к правоприменительной деятельности является практическим примером концентрации усилий агентства на работе с компаниями, в которых существует больший риск несоблюдения законодательства, и применения более жестких санкций для тех, кто постоянно нарушает закон. В отличие от этих практических примеров, Харрингтон [23] предлагает не проводить контроль предприятий с самыми высокими затратами на обеспечение соблюдения законодательства, поскольку в данном случае контрольно-надзорным органам придется выделять непропорционально большие ресурсы на осуществление правоприменительной деятельности. Однако такая стратегия не учитывает связанные с нанесенным ущербом затраты.

Одним из возможных способов снижения затрат государственных органов является частичное возложение функций по наблюдению за соблюдением требований на само предприятие путем введения **производственного экологического контроля**¹¹ [6]. Очевидно, что такой подход позволяет снизить административные затраты на контроль, поскольку осуществляемые компанией наблюдения и составляемые самостоятельно отчеты частично заменяют мероприятия по инспектированию и выявлению нарушителей, которые обычно проводят государственные органы. Данный подход также предполагает, что затраты на обработку отчетов предприятий и издержки, связанные с возможным более частым взысканием штрафов, не переключат выгоды от полученного снижения затрат.¹²

В качестве дополнительного стимула к составлению достоверных отчетов предприятиями предлагается применение комбинированного подхода, при котором схемы самоотчетности сочетаются с дифференцированными штрафными санкциями. Согласно этому подходу к тем предприятиям, которые представили достоверную информацию о нарушениях или нештатных ситуациях, применяются менее жесткие штрафные санкции, чем к компаниям, которые не предоставили таких отчетов и которые были выявлены контрольно-надзорными органами [6; 28; 31; 54].

В реальности, экологическое законодательство (например, в ЕС) часто требует, чтобы объекты регулирования устанавливали оборудование для мониторинга, представляли информацию о выбросах и сбросах и сообщали о случаях несоблюдения нормативных требований (например, и неисправности оборудования, предназначенного для снижения уровня загрязнений). Кроме того, Политика по проведению аудита АООС США (см. выше) является примером того, какие положительные стимулы возникают при использовании производственного экологического контроля и самостоятельном составлении достоверных отчетов о фактах нарушения законодательства. Качество данных, предоставляемых операторами регулируемых процессов может быть также улучшено за счет применения схем сертификации, которые используются, например, в Великобритании. В странах, не являющихся членами ОЭСР, на предприятиях часто отсутствует необходимое для мониторинга оборудование и, следовательно, система производственного экологического контроля гораздо менее развита.

¹¹ Также известный как «само-мониторинг».

¹² Еще одно преимущество состоит в том, что самоотчетность может снизить экономический риск для предприятий, поскольку размер выплат становится более определенным, *то есть* компании, которые предоставляют информацию о своей деятельности, более четко понимают, какие штрафные санкции их могут ожидать [31].

Личная ответственность за несоблюдение законодательства

Предложенные ранее подходы подходили к объекту регулирования как к чему-то однородному и не проводили различий между лицами, участвующими в деятельности предприятия. Однако известно, что сбросы/выбросы загрязняющих веществ часто зависят от индивидуального поведения работников. Следовательно, возникает вопрос, как наилучшим образом распределить штрафные санкции между самим предприятием и его работниками. Экономисты утверждают, что лица, чьи производственные обязанности влияют на риск загрязнения, имеют достаточно стимулов к снижению такого риска. Если иерархический контроль за подчиненными ограничен или конкретное распределение ответственности позволяет работникам уйти от наказания (например, если штраф настолько крупный, что его невозможно покрыть за счет вычетов из зарплаты), корпоративные штрафы не являются идеальной заменой возможных санкций. В подобных случаях распределение штрафных санкций приобретает особое значение, *то есть* следует штрафовать не компанию в целом, а конкретного работника, и можно рассмотреть возможность применения тюремного заключения, а не финансовых санкций [6; 18; 30; 48; 52]. Во Вставке 7 приведены примеры того, как некоторые страны на практике используют уголовное преследование сотрудников предприятий.

Вставка 7: Личная ответственность в Великобритании

Согласно правоприменительной политике Агентства по охране окружающей среды Великобритании уголовное преследование может использоваться в отношении лиц, по вине которых произошло правонарушение [58]. Хотя обычно судебное дело ведется против компании, в которой было совершено правонарушение, суд учитывает то, как действия служащих этого предприятия (например, директоров, менеджеров) повлияли на сложившуюся ситуацию, и может вынести соответствующее обвинительное решение в отношении этих лиц. Если можно доказать, что правонарушение было совершено с согласия руководства компании или в результате проявленной ими халатности, судебному преследованию могут быть подвергнуты как отдельные служащие, так и предприятие в целом. При необходимости Агентство может поднять вопрос о дисквалификации директоров.

Основные механизмы правоприменения

Обычно существует два основных канала правоприменения: административный канал и судебный канал (частная судебная тяжба). Первый вариант в основном применяется в рамках определенных правительством мероприятий, особенно в Европе. Второй вариант является традиционным для США и иногда используется в странах Восточной Европы.

Судебное правоприменение является важным инструментом, поскольку позволяет гражданам заставить загрязнителей перед судом отвечать за ущерб, который они причинили в результате несоблюдения нормативных требований. В одном из недавно опубликованных документов рассматривается вопрос о желательности выбора такого, так называемого «частного» правоприменения. Преимущество участия частных лиц в правоприменительной деятельности состоит и в том, что эти люди непосредственно на себе почувствовали последствия правонарушения и могут лучше, чем контрольно-надзорные органы, судить о деятельности загрязнителя (благодаря, например, близости их места проживания). «Частное» правоприменение может также улучшить правоприменительную практику в отношении определенных видов предприятий и отраслей

промышленности, таких, например, как государственные предприятия-загрязнители, поскольку в этом случае у государственных контрольно-надзорных органов не всегда хватает воли для проведения правоприменительных мероприятий. Оно также дает возможность снизить государственные затраты на контроль и позволяет направить ограниченные государственные средства на реализацию более конкретных задач в области правоприменения [6; 38].

Однако один из возможных недостатков «частного» правоприменения состоит в том, что такая практика может привести к слишком жестким правоприменительным действиям и, в результате, к слишком сильному сдерживающему эффекту.¹³ Такой результат может наблюдаться в том случае, когда инициированные гражданами судебные разбирательства используются в качестве дополнения к проводимым государственными органами правоприменительным мероприятиям, но не принимаются во внимание при определении государственной правоприменительной деятельности. Подобная ситуация возникает особенно часто, если за частную инициативу в области правоприменения предлагается некое вознаграждение [46].

Ряд международных соглашений направлен на то, чтобы облегчить доступ к информации, разработать процедуры рассмотрения жалоб и обеспечить доступ к судебному правосудию с целью расширения возможностей участия общественности в «частном» правоприменении (см. Орхусскую «Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к судебному правосудию по природоохранным вопросам» от 25 июня 1998 г. (www.unece.org/env/pp) и Европейские директивы по гармонизации законодательства Европейского Сообщества с положениями Конвенции (<http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus>).

Что касается США, Коэн [6] приводит данные, которые свидетельствуют о том, что возросшее в начале 80-х гг. XX в. количество инициированных гражданами судебных разбирательств было связано с расширением доступа к информации о загрязнителях. Тем не менее, следует отметить, что у правоприменения, основанного на жалобах граждан имеются свои ограничения. Практический опыт работы с жалобами населения по природоохранным нарушениям в Китае показывает, что такие жалобы в основном относятся к наиболее заметным загрязняющим веществам, которые далеко не всегда наносят самый серьезный ущерб окружающей среде [11].

Предоставление необходимой информации может также сыграть важную роль в инициировании реакции как со стороны рынка так и от общественности в отношении нештатных случаев загрязнения и несоблюдения законодательства, о чем упоминалось на Сессии 1. В разных странах инструменты раскрытия информации используются в качестве дополнения к правоприменительным действиям, проводимым государственными органами. Хорошо известным примером в данном случае является программа «Инвентаризация токсичных выбросов» (ИТВ), которая действует в рамках Закона США о праве общественности на информацию и делает достоянием общественности информацию о токсичных химических выбросах. Эту информацию ежегодно предоставляют в отчетах некоторые промышленные группы и федеральные предприятия, которые производят, перерабатывают и используют значительное количество химических веществ. Практика показала, что после обнародования информации подобные предприятия сократили

¹³ Излишнее сдерживание характерно, например, для ситуации, когда объект регулирования выделяет на снижение загрязнений больше ресурсов, чем это разумно с точки зрения развития общества.

объем выбросов [6]. Программа ИТВ относится к официально разрешенным выбросам. В Канаде министерство по охране окружающей среды Британской Колумбии регулярно публикует два отдельных списка предприятий, которые либо не соблюдают существующие нормативные требования, либо вызывают озабоченность своей деятельностью в области охраны окружающей среды. Очевидно, что список «не соблюдающих закон» оказывает положительное воздействие на последующее поведение компаний в отношении выполнения нормативных требований [15]. ОЭСР в рамках своей работы по регистрам выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ содействует более широкому использованию таких инструментов (см. Вставку 8).

Вставка 8: Программа ОЭСР по регистрам выброса и переноса загрязнителей

Регистр выбрасываемых и транспортируемых загрязнителей (РВПЗ) является ключевым инструментом, с помощью которого государственные органы предоставляют общественности информацию о потенциально токсичных выбросах в окружающую среду. РВПЗ представляет собой составленную на основе отчетов предприятий базу данных, или регистр, по объемам потенциально опасных химических веществ, которые выбрасываются в атмосферу, сбрасываются в воду и почву и/или транспортируются.

В 1996 г. Совет ОЭСР утвердил Рекомендацию по внедрению регистров РВПЗ. С момента принятия этой рекомендации ОЭСР проводила работу с государственными органами, представителями промышленности и НПО по разработке практических инструментов, которые призваны помочь сократить степень участия в соответствующей деятельности стран-членов ОЭСР, более активно задействовать не входящие в ОЭСР страны и обеспечить координацию международных усилий. Одним из ключевых документов, подготовленных ОЭСР, стало Руководство по РВПЗ.

Программы РВПЗ позволяют органам государственной власти определять приоритеты в области сокращения или даже полного устранения наиболее потенциально опасных выбросов, а также отслеживать эффективность реализации природоохранных целей. РВПЗ также является стимулом, который побуждает отрасли промышленности сокращать объемы выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ.

С целью оказания содействия странам-членам ОЭСР в успешной и экономически эффективной реализации систем РВПЗ ОЭСР разрабатывает документы, касающиеся таких вопросов, как: опыт стран, занимающихся разработкой систем РВПЗ; текущие и перспективные возможности использования данных РВПЗ; различия в системах; выявление, отбор и адаптация методов оценки выбросов, которыми пользуется промышленность для расчета указанных в РВПЗ объемов выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ.

Однако схемы РВПЗ, как правило, довольно сложны, и, следовательно, их применение требует значительных ресурсов. Для сокращения затрат, необходимых для реализации таких схем, в развивающихся странах применяются упрощенные системы. Одним из таких примеров является программа PROPER PROKASIH, которая реализуется в Индонезии. Данная программа направлена на сбор информации о выбросах отдельных, ключевых загрязняющих веществ, а также о системах экологического менеджмента на отобранных предприятиях. Собранные данные позволяют регулирующим органам ранжировать деятельность конкретных предприятий в соответствии с установленными критериями. Результаты передаются средствам массовой информации и общественности; при этом используются простые цветовые обозначения (золотой, зеленый, желтый, красный и черный). Отчет о реализации программы свидетельствует о том, что в ее ходе достигнуты ощутимые успехи в повышении экологической эффективности участвующих в программе компаний, расширении участия общественности, привлечении внимания средств массовой информации к негативным явлениям и увеличении количества предприятий, получивших сертификацию ISO 14000 [21]. Подобные программы успешно применяются и в других странах, таких, например, как Индия и Китай.

Из сказанного выше можно сделать один общий вывод. Правоприменительные мероприятия государственных органов могут быть дополнены рядом инструментов, в основе которых лежит предоставление информации и привлечение к ответственности. Подобные инструменты содействуют повышению вероятности обнаружения правонарушений, создают эффект сдерживания и сокращают административные издержки, связанные с правоприменительной деятельностью. Предметом дальнейшего обсуждения является вопрос о разработке комплексного, экономически эффективного набора соответствующих регулятивных и других инструментов, которые предназначены для борьбы с важнейшими загрязняющими веществами и адаптированы к конкретным экономическим, социальным и экологическим условиям.

ССЫЛКИ

- [1] Becker, G.S. (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, 76: 169-217.
- [2] Becker, G.S. and G.J. Stigler (1974), "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers", *Journal of Legal Studies*, 3 (1): 1-18.
- [3] Bontems, P. and G. Rotillon (2000), "Honesty in Environmental Compliance Games", *European Journal of Law and Economics*, 10 (1): 31-41.
- [4] CCNM/ENV/EAP(2000)87, "Environmental compliance and enforcement in the NIS: A survey of current practices of environmental inspectorates and options for improvements", OECD, Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programmes for Central and Eastern Europe (EAP), Twelfth meeting of the EAP Task Force, 18-19 October 2000, Almaty.
- [5] CCNM/ENV/EAP(2003)5, "The use of economic instruments for pollution control and natural resource management in EECCA", OECD, Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programmes for Central and Eastern Europe (EAP), Fourteenth EAP Task Force Meeting, 10-11 February 2003, Tbilisi, Georgia.
- [6] Cohen, M.A. (1999), "Monitoring and enforcement of environmental policy", in H. Folmer and T. Tietenberg (eds.), *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1999/2000. A Survey of Current Issues*, Edward Elgar, Cheltenham/UK, Northampton/MA/USA.
- [7] COM(96)500, "Implementing community environmental law", Communication to the Council of the European Union and the European Parliament, European Commission, 22 October 1996.
- [8] Dasgupta, S. (1999), "Opportunities for Improving Environmental Compliance in Mexico", The World Bank, Development Research Group, Environment and Infrastructure, Washington.
- [9] Dasgupta, S., H. Hettige, and D. Wheeler (2000), "What Improves Environmental Compliance? Evidence from Mexican Industry", *Journal of Environmental Economics and Management*, 39: 39-66.
- [10] Dasgupta, S.; B. Laplante, and N. Mamingi (1997), "Capital Market responses to Environmental Performance in Developing Countries", The World Bank. Development research Group.
- [11] Dasgupta, S. and D. Wheeler (1997) "Citizen complaints as environmental indicators: Evidence from China", Policy Research Working Papers, World Bank.

- [12] Dion, C., P. Lanoie, and B. Laplante (1998), "Monitoring of Pollution Regulation: Do Local Conditions Matter?", *Journal of Regulatory Economics*, 13: 5-18.
- [13] ENV/EPOC/WPNEP(2003)13, "Environmental Policy Tools and Firm-Level Management: Descriptive Overview of the Data, Preliminary Empirical Results and Project Timeline", Working Party on National Environmental Policy, Environment Directorate, Environment Policy Committee, OECD, Paris/France.
- [14] EPA/CMA (1999), "EPA/CMA Root Cause Analysis Pilot Project. An Industry Survey", United States Environmental Protection Agency, May 1999.
- [15] Foulon, J., P. Lanoie, and B. Laplante (2000), "Incentives for Pollution Control: Regulation and (?) or (?) Information", World Bank Policy Research Working Paper No. 2291, The World Bank, February 2000.
- [16] Frey, B.S. and F. Oberholzer-Gee (1996), "Zum Konflikt zwischen intrinsischer Motivation und umweltpolitischer Instrumentenwahl", in H. Siebert (ed.), *Elemente einer rationalen Umweltpolitik: Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung*, Institute for World Economy, Kiel University, Tübingen.
- [17] Frondel, M.; J. Horbach, and K. Rennings (2004), "What triggers environmental management and innovation? Empirical evidence for Germany", RWI Discussion Papers No. 15, Essen.
- [18] Gabel, H.L. and B. Sinclair-Desgagné (1993), "Managerial Incentives and Environmental Compliance", *Journal of Environmental Economics and Management*, 24: 229-240.
- [19] Gray, W.B. and M.E. Deily (1996), "Compliance and Enforcement: Air Pollution Regulation in the U.S. Steel Industry", *Journal of Environmental Economics and Management*, 31: 96-111.
- [20] Gray, W.B. and R.J. Shadbegian (2000), "When is Enforcement Effective – or Necessary?", NBER Environmental Economics Workshop, 8 August 2000.
- [21] Gunningham, N. (2002), "Beyond Compliance: Next Generation Environmental regulation", Regulatory Institutions Network, ANU, paper presented at the Current Issues in Regulation: Enforcement and Compliance Conference, 2-3 September 2002, Melbourne.
- [22] Harford, J.D. (1991), "Measurement Error and State-Dependent Pollution Control Enforcement", *Journal of Environmental Economics and Management*, 21: 67-81.
- [23] Harrington, W. (1988) "Enforcement Leverage when Penalties are Restricted", *Journal of Public Economics*, 37: 29-53.
- [24] Harrison, K. (1995), "Is Cooperation the Answer? Canadian Environmental Enforcement in Comparative Context", *Journal of Policy Analysis and Management*, 14 (2): 221-244.
- [25] Hartman, R.S.; M. Huq, and D. Wheeler (1997), "Why Paper Mills Clean Up: Determinants of Pollution Abatement in Four Asian Countries", The World Bank

- [26] Helland, E. (1998a), "The enforcement of pollution control laws: Inspections, violations, and self-reporting", *The Review of Economics and Statistics*, 80 (1): 141-153.
- [27] Helland, E. (1998b), "Environmental protection in the federalist system: The political economy of NPDES inspections", *Economic Inquiry*, 36 (2): 305-319.
- [28] Heyes, A. (1996), "Cutting environmental penalties to protect the environment", *Journal of Public Economics*, 60: 251-265.
- [29] Heyes, A.G. (1998), "Making Things Stick: Enforcement and Compliance", *Oxford Review of Economic Policy*, 14 (4): 50-63.
- [30] Heyes, A. (2000), "Implementing Environmental Regulation: Enforcement and Compliance", *Journal of Regulatory Economics*, 17 (2): 107-129.
- [31] Kaplow, L. and S. Shavell (1994), "Optimal Law Enforcement with Self-Reporting Behaviour", *Journal of Political Economy*, 102 (3): 583-606.
- [32] Kleit, A.N., M.A. Pierce, and R.C. Hill (1998), "Environmental Protection, Agency Motivations, and Rent Extraction: The Regulation of water Pollution in Louisiana", *Journal of Regulatory Economics*, 13: 121-137.
- [33] Magat, W.A. and W.K. Viscusi (1990), "Effectiveness of the EPA's Regulatory Enforcement: The Case of Industrial Effluent Standards", *Journal of Law and Economics*, 13: 331-360, October 1990.
- [34] Magistrates Association (2003), "Costing the Earth – Guidance for sentencers", Revised edition, Environmental Law Foundation/Magistrates Association, London.
- [35] Mixon, F.G. (Jr.) (1995), "Public choice and the EPA: Empirical evidence on carbon emission violations", *Public Choice*, 83: 127-137.
- [36] Mock, G. (2003), "Corruption's Corrosive Effect on the Environment", World Resources Institute, WRI Features, April 2003, Vol. 2, No. 4.
- [37] Nadeau, L.W. (1997), "EPA Effectiveness at Reducing the Duration of Plant-Level Noncompliance", *Journal of Environmental Economics and Management*, 34: 54-78.
- [38] Naysnerski, W. and T. Tietenberg (1992), "Private Enforcement of Federal Environmental Law", *Land Economics*, 68 (1): 28-48.
- [39] Niskanen, W. (1975), "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, 18 (3): 617-43.
- [40] OECD (2003a), "OECD Environmental Performance Reviews – Netherlands", OECD, Paris.
- [41] OECD (2003b), "Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia", OECD, Paris.

- [42] Oljaca, N., A.G. Keeler, and J. Dorfman (1998), “Penalty Functions for Environmental Violations: Evidence from Water Quality Enforcement”, *Journal of Regulatory Economics*, 14: 255-264.
- [43] Pargal, S., M. Mani, and M. Huq (1997), “Inspections and Emissions in India – Puzzling Survey Evidence on Industrial Water Pollution”, PRD Working Paper No. 1810.
- [44] Peltzman, S. (1976), “Towards a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics*, 19: 211-248.
- [45] Polinsky, A.M. and S. Shavell (1979), “The Optimal Trade-off Between the Probability and Magnitude of Fines”, *The American Economic Review*, 69 (3): 880-891.
- [46] Polinsky, A.M. and S. Shavell (2000), “The Economic Theory of Public Enforcement of Law”, *Journal of Economic Literature*, 36: 45-76, March 2000.
- [47] Russel, C.S. (1990), “Monitoring and Enforcement”, in P. Portney (ed.), *Public Policies for Environmental Protection*, Resources for the Future, Washington, DC.
- [48] Segerson, K. and T. Tietenberg (1992), “The Structure of Penalties in Environmental Enforcement: An Economic Analysis”, *Journal of Environmental Economics and Management*, 23: 179-200.
- [49] Shavell, S. (1985), “Criminal Law and the Optimal Use of Non-monetary Sanctions as a Deterrent”, *Columbia Law Review*, 85: 1232-1262.
- [50] Shimshack, J.P. and M.B. Ward (2004), “Enforcement and Environmental Compliance. A Statistical Analysis of the Pulp & Paper Industry”, Working Paper, Tufts University, Medford, MA.
- [51] Shimshack, J.P. and M.B. Ward (no date), “The Impact of Fines, Inspections, and Self-Reporting on Environmental Compliance. A Case Study on the Pulp & Paper Industry”, University of California, Berkeley.
- [52] Sinclair-Desgagné, B. (1994), « La mise en vigueur des politiques environnementales et l’organisation de la firme », *L’Actualité Économique, Revue d’analyse économique*, 70 (2) : 211-224, June 1994.
- [53] Stigler, G.J. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3-21.
- [54] Swierzbinski, J.E. (1994), “Guilty until Proven Innocent - Regulation with Costly and Limited Enforcement”, *Journal of Environmental Economics and Management*, 27: 127-146.
- [55] Tietenberg, T. and D. Wheeler (1998), “Empowering the Community: Information Strategies for Pollution Control”, *Frontiers of Environmental Economics Conference*, Airlie House, Virginia, 23-25 October 1998.

- [56] UK EA (no date), "Delivering for the environment: A 21st Century approach to regulation", <http://www.environment-agency.gov.uk>.
- [57] UK EA (1997), "Operator and Pollution Risk Appraisal (OPRA)", Version 2, August 1997, Environment Agency, UK.
- [58] UK EA (1998), "The Environment Agency Enforcement and Prosecution Policy", Version 1, 1 November 1998.
- [59] US EPA (no date a), "Innovating for Better Environmental Results", <http://www.epa.gov>
- [60] US EPA (no date b), "Memorandum. Clarification of the Use of Appendix I of the Clean Air Act Stationary Source Civil Penalty Policy", United States Environmental Protection Agency, Office of Enforcement and Compliance Assurance, Washington, DC.
- [61] Van der Schraaf, A.A.A. and J. van der Plas (2003), "Environmental Compliance and Enforcement Indicators in The Netherlands", Paper for the Expert Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators, Paris, 3-4 November 2003.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Вставка А-1. Таблица одиннадцати критериев

Критерии таблицы могут быть разделены на 3 основные категории.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

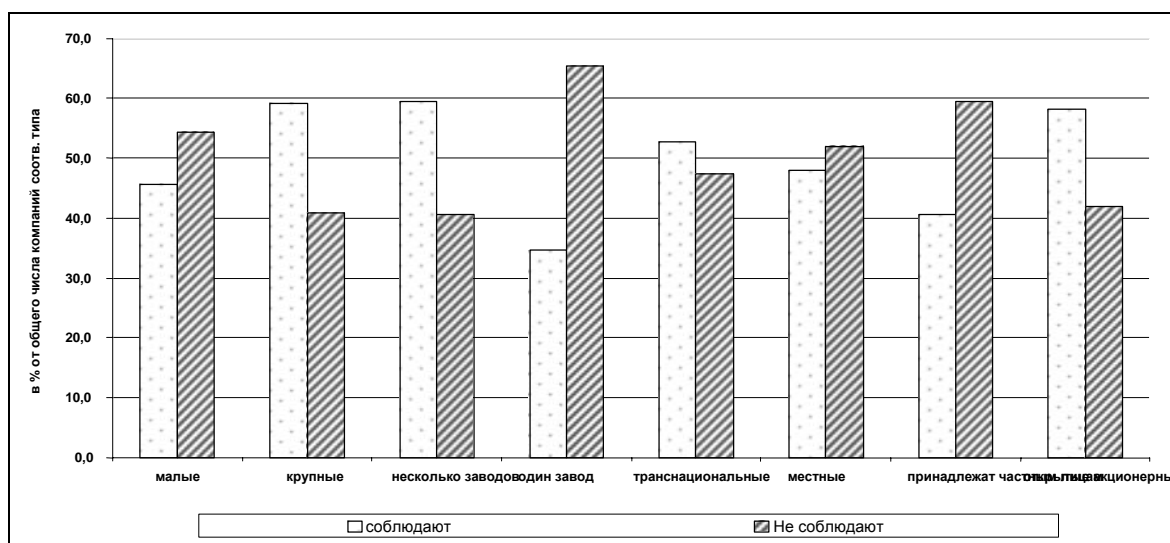
Категория III : Санкции: Влияние санкций на уровень соблюдения требований.

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

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

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

Рис. А-1. Предприятия обрабатывающей промышленности в Мексике: как уровень соблюдения требований зависит от размера предприятия, типа компании и структуры собственности



Примечание: выборка включает 92 малых и 71 крупную компанию; 121 компанию, имеющую несколько заводов, и 98 компаний, имеющих только один завод; 19 транснациональных и 200 местных компаний; 121 компанию, находящуюся в частной собственности, и 74 компании, акции которых находятся в открытом биржевом обороте.

Источник: Dasgupta *et al.*, 2000, с изменениями.

Таблица А-1: Инструменты природоохранной политики и условия, в которых их применение является целесообразным

Инструмент	Сфера применения	Преимущества
Прямое регулирование	Загрязнение от относительно небольшого количества крупных точечных источников загрязнения; особенно целесообразно в отношении локализованных проблем, связанных с загрязнением; Может также применяться в поддержку других инструментов – например, экономических и добровольных	Может обеспечить минимальные результаты; Может способствовать улучшению показателей на предприятиях, медленнее других добивающихся экологических улучшений и не реагирующих на иные, более гибкие подходы
Выдача разрешений, устанавливающих высокие требования, что позволяет обойтись без подробных предписаний	См. «Прямое регулирование»; показатели и их соответствие условиям разрешения должны поддаваться измерению	Отсутствие подробных предписаний позволяет компаниям гибко подходить к выполнению природоохранных задач; способствует более высокой экономической эффективности
Добровольные соглашения или соглашения, выработанные в ходе переговоров	Небольшое количество относительно крупных компаний	Способствуют большей приверженности бизнеса природоохранным задачам; могут быть полезными в условиях, когда стороны договариваются о соблюдении показателей сверх установленных нормативов

Инструмент	Сфера применения	Преимущества
<p>Просветительские программы, программы технической помощи (обучение и распространение информации относительно обязательных требований, привлекательные с финансовой точки зрения возможности осуществления экологических улучшений, кодексы делового поведения)</p>	<p>Малые и средние предприятия (МСП) и частные лица – в тех случаях, когда соблюдению требований препятствуют проблемы информационного характера</p> <p>Параллельно с внедрением новых (регулятивных) инициатив</p>	<p>Воздействуют на группы, которые не являются объектами прямого регулирования и у которых недостаточно ресурсов и возможностей для природоохранной деятельности</p> <p>Способствуют быстрому распространению информации о вновь принимаемых мерах</p>
<p>Экономические инструменты</p> <p>а) Налоги</p> <p>б) Коммерчески реализуемое разрешение с правом переуступки</p>	<p>Когда возможно применение альтернативных технологий или продукции, в меньшей степени загрязняющих окружающую среду; даже небольшие различия в ценах сказываются на поведении; могут использоваться простые, широко применимые правила</p> <p>Когда существует несколько вариантов экологических улучшений, а также когда загрязняющие вещества оказывают воздействие на больших расстояниях</p>	<p>Предприятия могут выбирать наименее дорогостоящие варианты, соответствующие их ситуации, гибко подходить к выбору средств и планированию инвестиций, направленных на снижение загрязнения</p>
<p>Системы экологического менеджмента на предприятиях (ЭМП)</p> <p>Упрощенные версии (например, внутренние инспекции, внутренний аудит)</p> <p>Субсидируемые программы обучения в области экологического менеджмента</p>	<p>Сертифицированные ЭМП более походят крупным предприятиям</p> <p>Для небольших компаний, у которых нет ресурсов, необходимых для внедрения сертифицированных ЭМП</p> <p>Страны со слабой системой регулирования</p>	<p>Повышают ответственность бизнеса за воздействие на окружающую среду; способствуют более эффективному управлению экологическими рисками; создают условия для сокращения расходов за счет более эффективного использования ресурсов</p> <p>Могут быть полезным дополнением к обычным правоприменительным программам (особенно если их эффективность не подтверждена)</p>
<p>Раскрытие информации по следующим направлениям: соблюдение требований, показатели, контроль и правоприменение</p>	<p>Крупные компании, заботящиеся о своей репутации</p>	<p>Создает стимулы к повышению экологической эффективности, связанные с возможной реакцией рынка</p>
<p>Предоставление преимуществ в форме снижения надзорной нагрузки (например, реже проводятся плановые проверки)</p>	<p>Подтверждение устойчиво высокого уровня экологического менеджмента и соблюдения природоохранных требований, например, при помощи внутреннего аудита и отчетности</p>	<p>Ограничивает издержки как для самой компании, так и для природоохранного органа</p>

Источник: US EPA; UK EA; EPA/CMA, 1999; Gunningham, 2002

