

**Руководящие принципы
реформирования государственных
органов контроля в сфере охраны
окружающей среды в странах с
переходной экономикой Восточной
Европы, Кавказа и Центральной Азии**



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

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

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

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

ЦЕНТР ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ СО СТРАНАМИ НЕ ВХОДЯЩИМИ В ОЭСР

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

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

Программы Центра охватывают те области компетенции ОЭСР, которые представляют насущный интерес для стран не входящих в ОЭСР. Сюда входят: экономический мониторинг, структурализация путем использования политики разделения на секторы, торговая политика, международное инвестирование, реформы финансового сектора, международная налоговая политика, проблемы окружающей среды, сельское хозяйство, рынок труда, социальная политика и образование, а также научно-технический прогресс.

Издано на английском языке под названием:

*GUIDING PRINCIPLES FOR REFORM OF ENVIRONMENTAL ENFORCEMENT AUTHORITIES IN
TRANSITION ECONOMIES OF EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA*

© OECD 2003

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

ПРЕДИСЛОВИЕ

В последние годы в странах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии наблюдается определенный экономический рост. Вследствие этого перед государственными органами контроля в сфере охраны окружающей среды стоит непростая задача предотвращения и контроля за загрязнением окружающей среды и противодействия ухудшению ее состояния в условиях экономического оживления и роста производства.

Переходный период породил новые и обострил уже существующие проблемы в сфере природоохранного правоприменения. К числу таких проблем можно отнести, например, большее разнообразие субъектов регулирования и лоббирование особых привилегий мощными группами влияния. Результаты ряда исследований показали, что правоприменение не получает должного внимания со стороны политического руководства, а низкая результативность природоохранной деятельности на предприятиях и нарушения природоохранного законодательства остаются широко распространенными явлениями. Важнейшими факторами, способствующими несоблюдению природоохранных требований, стали медленные темпы реформирования системы государственного управления и экономической реструктуризации, чрезмерная усложненность законодательной базы и плачевное состояние экономики, а также неверие в беспристрастность государственного регулирования со стороны общества и подрыв принципа верховенства закона. Ограниченные полномочия, недостаточные финансовые и кадровые ресурсы контрольно-надзорных органов также являются важнейшими причинами низкой эффективности правоприменения.

Справятся ли органы государственного экологического контроля с вновь возникающими проблемами, учитывая, что пока они так и не смогли решить значительную часть проблем, унаследованных из прошлого? Для этого им потребуется четко сформулировать долгосрочные, среднесрочные и текущие цели, разработать оптимальную стратегию их достижения, усовершенствовать систему регулирования и укрепить институты и инструменты контроля и правоприменения. «Руководящие принципы реформирования деятельности государственных органов контроля в сфере

охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии» содержат рекомендации по достижению этих целей.

В документе рассматривается обеспечение соблюдения экологического законодательства на национальном уровне, являющееся основополагающим механизмом охраны окружающей среды. Международные аспекты этой деятельности описаны кратко, поскольку они не входят в число основных тем «Руководящих принципов». Это сделано сознательно, во избежание повтора положений документов, уже принятых к действию или готовящихся другими международными организациями¹.

Данный документ был разработан в рамках деятельности *Сети по соблюдению экологического законодательства и правоприменению в Новых независимых государствах* (NISECEN) при активном участии должностных лиц и экспертов из стран Восточной Европы, Кавказа, Центральной Азии, ОЭСР и Центральной Европы. Решение о разработке «Руководящих принципов» было принято на встрече Сети, которая состоялась в сентябре 2001 г. в Санкт-Петербурге, Российская Федерация. На этой встрече была создана Рабочая группа по укреплению организационного потенциала, перед которой была поставлена задача по подготовке первого проекта данного документа. Проект обсуждался членами Рабочей группы, экспертами ОЭСР и представителями ЮНЕП и ЮНИТАР на встрече в мае 2002 г. Замечания, высказанные на этой встрече, были учтены секретариатом по подготовке следующей редакции проекта документа, которая обсуждалась и была одобрена на четвертой ежегодной встрече NISECEN в октябре 2002 г. в Алматы, Казахстан.

«Руководящие принципы» были утверждены Специальной рабочей группой по реализации ПДООС. Предполагается, что этот документ станет инструментом укрепления систем обеспечения соблюдения природоохранных требований в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а возможно, и за пределами этого региона.

В рамках работы NISECEN были подготовлены еще два документа, «Обзор практики контроля и правоприменения в сфере охраны окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной

¹ «Руководство по обеспечению соблюдения положений многосторонних соглашений об охране окружающей среды ЮНЕП», принятое в феврале 2002 г.; ЕЭК ООН в настоящее время готовит «Руководство по обеспечению соблюдения многосторонних соглашений об охране окружающей среды и их применению в регионе ЕЭК».

Азии» и «Справочник для инспекторов по охране окружающей среды», являющиеся приложениями к «Руководящим принципам». В них изложена текущая ситуация в регионе и описаны инструменты, которые могут способствовать практическому применению «Руководящих принципов».

Секретариат Специальной рабочей группы по реализации ПДООС выражает признательность всем должностным лицам и экспертам, принявшим участие в подготовке настоящих «Руководящих принципов». Данный проект был осуществлен при финансовой поддержке Европейского Союза, Нидерландов, Швеции, Великобритании и США.

Мнения, высказываемые в данной публикации, отражают взгляды авторов и не обязательно совпадают с точкой зрения ОЭСР или стран-членов этой организации. Публикация «Руководящих принципов» осуществляется по распоряжению Генерального секретаря ОЭСР.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
СОДЕРЖАНИЕ	6
СОВМЕСТНОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ О РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ	7
НАЗНАЧЕНИЕ	8
ТЕРМИНОЛОГИЯ	9
I. ОСНОВЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	11
II. СФЕРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПОЛНОМОЧИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ.....	15
III. РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И СУБЪЕКТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ	19
IV. МЕТОДЫ, СТРАТЕГИИ И ИНСТРУМЕНТЫ.....	22
V. РЕСУРСЫ, БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ И ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ	28
VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО.....	31
ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ.....	32
Стратегия переходного периода.....	33
Создание благоприятных условий	33
Мониторинг и оценка.....	35

**СОВМЕСТНОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ
О РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ В
СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СТРАНАХ С
ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА
И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

от 7 октября 2002 года г. Алматы, Казахстан

**ПРЕДСТАВИТЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ ИЗ СТРАН РЕГИОНА**

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ:

Необходимость повышения эффективности контроля за загрязнением окружающей среды и ухудшением ее состояния;

Необходимость получения политической поддержки и поддержки со стороны всех членов общества для выполнения этой задачи;

Необходимость усиления инструментов и институтов обеспечения соблюдения экологического законодательства и их адаптации к условиям развития рыночных отношений в экономике;

Существующий потенциал контрольных органов и возможность использования преимуществ, возникающих в результате недавних или предстоящих позитивных изменений в сферах государственного регулирования и управления;

Стремление взять на себя ведущую роль в реформировании государственных органов контроля в регионе ВЕКЦА и приверженность осуществлению преобразований;

Целесообразность взаимодействия и согласования подходов на региональном уровне, в особенности в том, что касается целей, приемов и методов работы;

Ценность сотрудничества с коллегами и международным сообществом,

**ОДОБРИЛИ И ПРИНЯЛИ К ДЕЙСТВИЮ
НАСТОЯЩИЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ.**

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СТРАНАХ С ПЕРЕ- ХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

НАЗНАЧЕНИЕ

Настоящие «Руководящие принципы» направлены на:

- Создание модели, которая помогла бы государственным органам выявить ключевые характеристики эффективной системы правоприменения и стимулирования соблюдения законодательства и способствовала проведению институциональной реформы государственных органов контроля в сфере охраны окружающей среды в долгосрочной перспективе;
- Содействие сотрудничеству и обмену информацией между всеми участниками деятельности по обеспечению соблюдения экологического законодательства, включая государственные органы, промышленные предприятия, неправительственные организации и широкую общественность, а также организации-доноры;
- Обеспечение основы для проведения самоанализа, региональных обзоров и взаимной оценки существующих систем природоохранного правоприменения и стимулирования соблюдения законодательства.

«Руководящие принципы» были подготовлены в качестве документа рекомендательного характера для министерств по охране окружающей среды и государственных органов экологического контроля национального и регионального уровня государств Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Настоящие Принципы могут применяться и в других странах с переходной экономикой, поскольку они основаны на накопленном к настоящему моменту передовом международном опыте.

ТЕРМИНОЛОГИЯ

В контексте данного документа некоторые ключевые термины имеют следующее определение:

- **Соблюдение законодательства** – обусловленные нормативными требованиями действия, обеспечивающие охрану здоровья людей и окружающей среды. Когда мы говорим, что субъект регулирования соблюдает законодательство, это означает, что он выполняет требования в сфере охраны окружающей среды, установленные законом.
- **Правоприменение** в широком смысле означает применение всех имеющихся инструментов для обеспечения соблюдения законодательства, включая пропаганду соблюдения законодательства, инспектирование и мониторинг состояния среды, а также меры реагирования на нарушения. В узком смысле правоприменение может быть определено как совокупность мер, принимаемых государственными органами и иными структурами с целью исправления или прекращения деятельности, не соответствующей природоохранным требованиям.
- **Мониторинг соблюдения законодательства** – сбор и анализ информации, позволяющей судить о соблюдении или несоблюдении законодательства (сюда относятся доинспекционное изучение ситуации и инспектирование, мониторинг состояния окружающей среды и выбросов (при необходимости) и другие способы сбора данных).
- **Содействие соблюдению законодательства** – любые действия, способствующие или стимулирующие добровольное соблюдение природоохранных требований.
- **Государственный орган контроля в сфере охраны окружающей среды** (или: орган госконтроля, ОГК) – любая структура государственной власти, основная задача которой состоит в выявлении, мониторинге, предотвращении и устранении последствий случаев нарушения природоохранных требований. ОГК может быть департаментом в структуре главного ведомства по охране окружающей среды, автономным органом (как правило, именуемым «инспекторатом») или любым другим административным подразделением, наделенным соответствующими полномочиями.

- **Понятие «института власти»** включает не только саму организацию, но и все взаимодействующие с ней заинтересованные стороны, процессы принятия решений и деятельность этой организации, которая направлена на достижение поставленных целей. **Институциональная реформа** – прежде всего совершенствование методов работы, в том числе путем изменения организационной структуры.
- **Субъекты регулирования** (также – подконтрольные субъекты) – физические и юридические лица, в том числе органы государственной власти и подведомственные им структуры, подпадающие под действие закрепленных в законе природоохранных требований. Данное понятие охватывает субъекты хозяйствования любых форм собственности, в том числе частные и государственные предприятия, акционерные общества, товарищества, трастовые фонды и т. п. Это понятие распространяется как на владельцев, так и на лиц, управляющих предприятиями.

I. ОСНОВЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Принцип 1. Системы контроля за соблюдением законодательства призваны обеспечивать эффективную защиту здоровья людей и окружающей среды.

Успех правоприменения в сфере охраны окружающей среды кроется не в количестве принятых мер или возбужденных дел, а в достижении определенного природоохранного результата. ОГК должны осознавать, что правоприменение не является ценностью само по себе, но представляет собой лишь инструмент для достижения соблюдения требований при минимальных затратах со стороны общества. Если ОГК ведут правоприменительную деятельность, но не добиваются необходимого уровня соблюдения законодательства, это означает, что методы их работы, скорее всего, не соответствуют поставленной цели. С другой стороны, если ОГК добивается соблюдения законодательства, но это не влечет за собой положительных изменений в состоянии окружающей среды, в пересмотре нуждаются сами нормативно-правовые требования.

Принцип 2. При обеспечении соблюдения законодательства профилактика правонарушений лучше, чем устранение их последствий; таким образом, ОГК должны максимизировать сдерживающий эффект своей деятельности.

ОГК должны создавать условия для эффективного сдерживания нарушений, т. е. они должны способствовать широкому распространению *понимания* того, что за нарушением последует наказание. Этого можно добиться несколькими способами, в том числе: четким и своевременным реагированием на нарушения; обеспечением общественного порицания нарушителей путем придания гласности информации о результатах деятельности субъектов контроля в сфере охраны окружающей среды; неукоснительным реагированием на незначительные, но широко распространенные нарушения, а также созданием стимулов для соблюдения законодательства и поощрений для тех, кто выполняет предъявляемые требования. Сдерживание ведет к добровольному соблюдению требований и

освобождает ОГК от необходимости быть физически вездесущим, таким образом снижая затраты на правоприменительную деятельность.

Принцип 3. ОГК должны строить свои отношения с субъектами регулирования на основе принципов справедливости; применение санкций должно быть хорошо обосновано.

Стремясь к обеспечению справедливости, ОГК должны строить свои отношения с субъектами регулирования на основе принципов последовательности, прозрачности и соразмерности. Последовательность означает использование одинаковых методов работы в аналогичных обстоятельствах в отношении всех нарушителей. В то же время, необходимо выработать критерии, обосновывающие различную реакцию на факты нарушения требований, например, отношение руководства компании к нарушению или «послужной список» соблюдения законодательства такой компанией. Последовательность должна поощряться внутри системы ОГК как на национальном, так и на территориальном уровнях, в том числе путем более эффективного взаимодействия с другими органами правоприменения. Прозрачность означает разъяснение того, какие санкции могут применяться в каких обстоятельствах и почему. Прозрачность необходима для того, чтобы помочь субъектам регулирования и другим заинтересованным сторонам осознать, чего от них требуют ОГК, а также чего они могут ожидать от ОГК. Она также способствует поддержанию уверенности широкой общественности в том, что ОГК в состоянии выполнять свои функции в системе государственного регулирования. Соразмерность означает, что суровость правоприменительных мер должна быть пропорциональна угрозе, которой подвергается окружающая среда, и серьезности нарушения. Для обеспечения справедливого рассмотрения дел и выполнения требований закона необходимо выработать механизмы обжалования решений, принимаемых как в административном, так и в судебном порядке.

Принцип 4. Требования в сфере охраны окружающей среды должны быть юридически применимыми; они также должны устанавливать реалистичные (практически выполнимые) задачи по соблюдению законодательства.

Юридическая применимость определяется несколькими факторами. В частности, в каждом нормативно-правовом акте должна определяться сфера применения, устанавливаться дата вступления требования в силу (для частичного или полного соблюдения), указываться вопросы, которые должны регулироваться подзаконными актами, и четко описываться

санкции, которые будут приняты в случае нарушения его положений. Санкции должны быть такими, чтобы субъекты, выполняющие соответствующие требования, не несли каких бы то ни было потерь, прежде всего экономических, в результате предпринимаемых ими шагов по обеспечению соблюдения законодательства. Из этого следует, что санкции должны быть соразмерны любым экономическим выгодам, которые можно извлечь в результате несоблюдения законодательства.

Следует отметить, что можно обеспечить соблюдение только тех требований, которые являются реалистичными как с технической, так и с экономической точки зрения. Реалистичность требований, даже если эти требования строги, является необходимым условием для того, чтобы с ними согласились субъекты регулирования, а также для того, чтобы затраты на обеспечение их выполнения оставались в разумных пределах. Для снижения затрат по обеспечению выполнения требований сроки вступления в силу новых нормативных требований должны быть по возможности согласованы с инвестиционными циклами. Это свидетельствует о том, насколько важно привлекать субъекты регулирования и других заинтересованных лиц к выработке требований в сфере охраны окружающей среды.

Принцип 5. Сотрудники ОГК должны работать добросовестно и нести полную ответственность за решения, принятые ими по своему усмотрению.

Добросовестность и ответственность должны быть основными чертами ОГК, стремящегося к общественному признанию и положительным природоохранным результатам. Сотрудники ОГК должны принимать решения, исходя из своего профессионального опыта и в соответствии с требованиями закона, не поддаваясь давлению со стороны групп, отстаивающих корыстные интересы. Профессиональная этика ОГК должна запрещать воровство, мошенничество, взяточничество, злоупотребление должностными полномочиями, а также любые другие неправомерные действия. Следует предотвращать ситуации, в которых из ложных соображений профессиональной этики ограничивается прозрачность или скрываются факты неправомерных действий со стороны сотрудников ОГК. Ответственность руководителей и других сотрудников ОГК, т. е. их готовность объяснять и обосновывать принятые решения и совершенные действия, является важным инструментом обеспечения добросовестности. Этот фактор становится особенно важным в тех случаях, когда правоприменительные действия предпринимаются сотрудниками ОГК по своему усмотрению. Внутри ОГК следует разработать и применять политику принятия решений, в отношении соблюдения которой сотрудники

ОГК и вся организация в целом должны нести ответственность. Такая политика должна предусматривать оптимальное делегирование и децентрализацию полномочий, не допускающие чрезмерной «заорганизованности» и в то же время обеспечивающие соблюдение законов и применение передового профессионального опыта внутри ОГК. Не являясь источником готовых решений по всем возможным вопросам, такие закрепленные в письменной форме правила должны быть приняты повсеместно; они должны быть доступными и ясными, что обеспечит уверенность со стороны сотрудников ОГК и других лиц в том, что принимаемые решения являются обоснованными. Такие правила должны распространяться на те сферы, в которых процесс принятия решений характеризуется гибкостью или решения принимаются по личному усмотрению сотрудников.

II. СФЕРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПОЛНОМОЧИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ

Принцип 6. ОГК должны иметь статус автономного органа с четко закрепленной в законодательстве сферой ответственности и соответствующими полномочиями для решения своих задач.

Вне зависимости от их положения в государственной структуре, ОГК должны обладать институциональной автономией, т. е. всеми полномочиями для принятия независимых и объективных (свободных от политического и другого давления) решений в отношении любых вопросов, связанных с проведением инспекций или осуществлением правоприменительных действий. Вместе с институциональной автономией ОГК должны получить соответствующие кадровые и материальные ресурсы.

Сферы ответственности ОГК должны быть четко определены и закреплены в законе. И на национальном, и на территориальном уровнях ОГК должны, как минимум, являться полномочными органами в сфере контроля за соблюдением природоохранных требований и административного правоприменения. Кроме того, современный ОГК должен предоставлять субъектам контроля помощь в соблюдении требований, вести открытый диалог с общественностью и обеспечивать ее участие в правоприменительной деятельности в сфере охраны окружающей среды.

Функции установления нормативных требований и обеспечения их выполнения должны быть организационно разделены. Аналогичным образом, функции регулирования должны быть отделены от прямой государственной поддержки экономической деятельности или участия в ней. Каждая страна может принять решение о том, следует ли делегировать ОГК обязанности по лицензированию, принимая во внимание местные условия и цели. Для предотвращения конфликта интересов, однако, функции лицензирования и правоприменения не должны осуществляться одними и теми же подразделениями внутри ОГК и тем более одними и теми же должностными лицами. В то же время, необходимо обеспечить постоянный и своевременный обмен информацией между подразделениями и должностными лицами, выполняющими эти две функции.

ОГК должны быть наделены адекватными полномочиями, что позволит их сотрудникам устанавливать факты нарушений и эффективно их пресекать. Основными полномочиями, которые должны быть предоставлены ОГК, являются: право входить на территорию предприятия с измерительными приборами и оборудованием для отбора проб и, при необходимости, в сопровождении уполномоченных внешних экспертов и представителей общественности; получать от частных или государственных предприятий и организаций любую информацию, связанную с нарушением; брать пробы (образцы товаров) и анализировать их; издавать уведомления и предупреждения; налагать административные денежные штрафы; приостанавливать или отзывать лицензии и разрешения (во взаимодействии с органами лицензирования), а также подавать иски в суд. В случае нарушений, содержащих состав уголовного преступления, ОГК должны иметь возможность обеспечить своевременную реакцию со стороны правоохранительных органов. Институционально сформировавшийся ОГК должен быть способен решать дела о мелких правонарушениях без обращения в суд, в соответствии с четкими внутренними правилами принятия решений и осуществления деятельности и при условии наличия эффективного механизма опротестования решений в административном органе вышестоящей инстанции или в суде. Для предотвращения злоупотреблений правоприменительными полномочиями должны быть созданы механизмы надзора, как официальные (используемые, например, прокуратурой), так и неофициальные, т. е. применяемые представителями широкой общественности.

Принцип 7. Организационная структура ОГК должна отражать приоритеты в сфере охраны окружающей среды и закрепленные законодательством функции.

Ядро организационной структуры ОГК должно соответствовать его законодательно закрепленным ключевым функциям. По горизонтали должны быть четко отражены приоритетные задачи охраны окружающей среды и основные управленческие функции (например, планирование, управление персоналом и финансовое управление). Новые функции, такие, как, например, содействие соблюдению законодательства и связи с общественностью, также должны быть отражены в организационной структуре, и для их выполнения должны быть выделены соответствующие кадровые и иные ресурсы. ОГК должен периодически анализировать свою структуру, выявляя и восполняя возможную нехватку компетентных профессиональных кадров. Помимо ученых и инженеров, юристов и экономистов, а также различного вспомогательного персонала, современный ОГК нуждается в сотрудниках, обладающих профессиональной

подготовкой в области управления информацией, связей с общественностью и управления проектами. Внутренняя организация ОГК должна способствовать применению широкого спектра профессиональных знаний и опыта его персонала и стимулировать сотрудничество между различными подразделениями и специалистами. ОГК также должны рассмотреть возможность частичного исполнения некоторых своих функций (например, мониторинга состояния окружающей среды и выбросов в атмосферу) на контрактной основе неправительственными организациями или частным сектором, в случаях, когда это позволяет осуществлять такие функции более рентабельно.

Принцип 8. Ответственность за принятие решений в области правоприменения должна быть делегирована низшему уровню, на котором можно обеспечить эффективное управление; ОГК национального уровня должны обеспечивать соответствующую поддержку и координацию деятельности.

ОГК должны четко определить вертикаль своей организационной структуры и сферы ответственности каждого уровня иерархии. Ответственность за принятие решений должна быть делегирована на низший уровень, на котором можно обеспечить эффективное решение соответствующих вопросов. Для обеспечения действенной децентрализации полномочия должны распределяться пропорционально ответственности. В то же время национальный ОГК должен принимать во внимание тот факт, что для территориальных подразделений регулирование деятельности крупных и влиятельных предприятий на местном уровне может оказаться слишком сложной задачей. В связи с этим национальный ОГК должен оставить за собой инспектирование крупнейших предприятий или, по крайней мере, участвовать в инспекциях крупных предприятий, осуществляемых на территориальном уровне. ОГК также должен, когда это возможно, ограждать свои территориальные подразделения от давления групп или лиц, преследующих корыстные интересы. ОГК национального уровня должны укреплять институциональный потенциал своих подразделений, обеспечивать методическое руководство и профессиональную подготовку персонала, а также создавать соответствующие механизмы финансирования. Для эффективной децентрализации также необходимо выработать механизмы надзора, отчетности и разрешения споров и конфликтов органами национального уровня.

Характер и степень институциональной зависимости территориальных ОГК не должны препятствовать их способности осуществлять контроль за

соблюдением законодательства и реагировать на нарушения. В любом случае, должны быть четко определены их отношения с местными органами власти, которые необходимо информировать и, при необходимости, привлекать к участию в процессе принятия решений. Двойного подчинения (национальным ОГК и местным органам власти), создающего неопределенность в сфере распределения ответственности и подотчетности, следует избегать.

Принцип 9. ОГК должны определить круг органов и учреждений, чья деятельность оказывает влияние на правоприменение в сфере охраны окружающей среды, и установить с ними эффективное сотрудничество.

В связи с тем, что в процессе регулирования принимают участие множество организаций, необходимость координации деятельности и обмена информацией потребует от них тесного сотрудничества. Такое сотрудничество особенно необходимо, если функции природоохранного лицензирования, санитарного надзора, охраны труда, строительного надзора и т. п. осуществляются различными организациями. В таких случаях ОГК должны укреплять сотрудничество и стремиться к четкому распределению обязанностей между различными организациями, учреждениями и уровнями государственной власти. Сфера ответственности ОГК должна быть максимально четко определена по отношению к каждому из партнеров, причем особое внимание должно быть уделено устранению лакун или случаев дублирования полномочий. Сфера компетенции должна быть оптимизирована и усилия каждой отдельной организации должны быть направлены на осуществление основных функций. Когда это оправдано, отношениям следует придавать более официальный характер, заключая соглашения или подписывая меморандумы о взаимопонимании, которые бы определяли цели и результаты сотрудничества, четко разграничивали сферы ответственности, а также описывали уровни и процедуры коммуникации и разрешения конфликтов.

III. РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И СУБЪЕКТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Принцип 10. ОГК должны обеспечить эффективный обмен информацией с широкой общественностью и создать условия для участия граждан, желающих внести свой вклад в повышение эффективности природоохранного правоприменения.

Общественность, включая неправительственные организации и средства массовой информации, должна иметь доступ к информации о работе ОГК и результативности деятельности в сфере охраны окружающей среды на предприятиях. Обеспечивая такой доступ к информации, необходимо, однако, избегать преждевременного раскрытия сведений, имеющих отношение к судебным делам, и нарушения правил конфиденциальности. Помимо пассивной формы взаимодействия – предоставления информации в ответ на соответствующие запросы – ОГК должны занять активную позицию и выпускать пресс-релизы или распространять информацию другими способами. ОГК должен восприниматься общественностью как организация, «сдерживающая нарушения на основе справедливости». С этой целью ОГК должен доводить до сведения общественности имена и названия как нарушителей, так и законопослушных членов регулируемого сообщества, а также распространять через средства массовой информации сведения о случаях успешного правоприменения.

ОГК может привлекать общественность к работе по выявлению нарушений законодательства и пропаганде его соблюдения. Кроме этого, широкая общественность должна обладать правом предоставлять ОГК информацию (например, жалобы) и требовать ее рассмотрения. Это может быть сделано в рамках так называемой системы общественного контроля, при активном участии НПО и других общественных структур. В то же время должно быть совершенно ясно, что решения в сфере обеспечения законодательства являются в первую очередь прерогативой ОГК, а не каких-либо иных заинтересованных лиц. В целом ОГК должны учитывать и выполнять положения Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская Конвенция 1998 г.).

Принцип 11. ОГК должны создать механизмы содействия субъектам регулирования, направленного на разъяснение и добровольное соблюдение требований в сфере охраны окружающей среды.

Субъекты регулирования должны получать поддержку в соблюдении экологического законодательства, которая необходима для лучшего осознания и добровольного выполнения природоохранных обязательств. ОГК должны организовать информационные центры или подразделения с более широким набором функций в рамках своей организационной структуры или же стимулировать другие частные или государственные организации к выполнению этих задач. Содействие в соблюдении законодательства включает такие формы работы, как консультации на местах, «горячие линии поддержки» для предприятий, публикацию руководств по наиболее передовым методам работы и ситуационных исследований и т. п. Еще одним способом оказания помощи субъектам регулирования является предоставление информации через отраслевые периодические издания и ассоциации. Информационные материалы должны в доступной для читателей форме отвечать на следующие основные вопросы: Каковы требования? Кто должен их соблюдать, когда и в каких ситуациях? Для чего нужны эти требования и каковы последствия их несоблюдения? Каким образом можно обеспечить соблюдение этих требований? Программы содействия соблюдению законодательства должны использоваться в качестве стимула для добровольных инициатив, таких, как, например, проведение внутреннего аудита, введение экологического учета и корпоративной отчетности и, в более общем плане, внедрение систем экологического менеджмента на предприятиях (например, в соответствии со стандартом ISO 14 000 или схемой экологического менеджмента и аудита (EMAS) Европейского Союза).

Принцип 12. ОГК должны требовать от субъектов регулирования проведения внутреннего мониторинга (производственного контроля) и предоставления отчетности о результатах своей деятельности в сфере охраны окружающей среды.

Внутренний мониторинг (производственный контроль) и отчетность являются способами, при помощи которых предприятия можно заставить следить за результатами своей деятельности, вести их учет и предоставлять информацию на рассмотрение государственным органам. Эффективный производственный контроль обеспечивает своевременное внутреннее реагирование на нештатные ситуации и стимулирует руко-

водство предприятий к повышению эффективности природоохранной деятельности и предотвращению загрязнения окружающей среды. Он также позволяет получить важные данные, необходимые для осуществления государственного экологического контроля. Системы внутреннего мониторинга и природоохранной отчетности нуждаются в соответствующей правовой базе, и их наличие должно быть одним из условий выдачи природоохранных разрешений. Данные системы также должны опираться на четкие методические указания и подкрепленные правовыми санкциями требования по ведению учета, беспрепятственному доступу инспекторов к документации и предоставлению внутренней отчетности ОГК (по крайней мере, при серьезных нарушениях и/или периодически).

Требования о проведении внутреннего мониторинга должны быть подкреплены нормативными актами, устанавливающими, что преднамеренное внесение изменений в работу оборудования контроля или мониторинга с целью изменения результатов измерений, фальсификация отчетов или их преднамеренное непредставление являются серьезными правонарушениями. Предприятия будут с большей готовностью заниматься внутренним мониторингом, если в случаях незамедлительного предоставления информации о нарушениях и ликвидации самих нарушений и их последствий на субъекты контроля не будут накладываться штрафные санкции.

Подконтрольные субъекты должны иметь право привлекать на договорной основе внешние организации для отбора проб и их анализа в рамках проведения внутреннего мониторинга. Государственные органы должны обеспечить применение одинаковых критериев качества к работе государственных лабораторий, лабораторий на предприятиях и лабораторий внешних контрагентов. В случаях, когда лаборатория, находящаяся в подчинении ОГК, оказывает предприятиям услуги на платной основе, необходимы процедуры, гарантирующие, что такая деятельность не будет сопровождаться конфликтом интересов.

IV. МЕТОДЫ, СТРАТЕГИИ И ИНСТРУМЕНТЫ

Принцип 13. В своей работе ОГК должны использовать подход, основанный на результативности деятельности; данный подход должен быть соотнесен с итеративным (циклическим) характером процесса регулирования.

ОГК должны взять на вооружение подход, основанный на результатах деятельности и являющийся неотъемлемой частью итеративного (циклического) процесса регулирования, ставящего своей целью постоянное самосовершенствование. Основными элементами цикла регулирования являются: определение политических целей, разработка законодательства, подготовка рабочих программ, оценка воздействия на окружающую среду, выдача разрешений, помощь в соблюдении требований, проведение инспекций, реагирование на нарушения, отчетность и оценка результатов. В основе этого процесса должен лежать механизм обратной связи и внутренней корректировки на всех стадиях регулирования, вне зависимости от организационной принадлежности тех или иных регулятивных функций. Поскольку правоприменительная деятельность не может быть эффективной без соответствующей правовой базы и процедур выдачи разрешений, для ОГК ключевым вопросом является наличие обратной связи между инспектированием и выдачей разрешений, а также между этими двумя направлениями деятельности и разработкой законодательства. Кроме того, для более эффективной оценки соблюдения законодательства необходима обратная связь между мониторингом состояния окружающей среды и инспекционной деятельностью. Обратная связь должна касаться всех уровней: от уровня отдельных предприятий, на котором полученная в ходе инспекции информация должна использоваться для внесения изменений в требования разрешения, до общего уровня, на котором низкий уровень соблюдения законодательства и сбои в системе регулирования должны доводиться до сведения лиц, принимающих решения, и законодателей.

Принцип 14. Принимая во внимание необходимость выработки приоритетов, поддержания эффективного баланса между превентивными и карательными мерами и эффективного использования ограниченных ресурсов, ОГК должны организовывать свою деятельность стратегически, опираясь на годовые планы работы.

ОГК должны действовать на основе стратегического подхода к правоприменению, предполагающего систематическую, тщательно спланированную и соответствующую существующему потенциалу правоприменения деятельность. Стратегический подход должен помочь ОГК эффективно комбинировать все доступные им инструменты и соотносить их с общим экономическим, социальным и культурным контекстом. Эти инструменты должны быть способны и убеждать, и принуждать, а также быть применимыми как к потенциальным, так и к фактическим нарушителям. Во многих странах с переходной экономикой это означает отказ от традиционного предпочтения карательных мер и переход к хорошо сбалансированной стратегии, основанной как на мерах по стимулированию, так и на командно-административных методах. С этой целью ОГК должны разработать и использовать в своей работе такую стратегию правоприменения, которая, как минимум, определит целевые группы, желаемый уровень соблюдения законодательства, природоохранные задачи, интенсивность инспекционной деятельности, использование инструментов правоприменения и коммуникационную стратегию.

Для систематического достижения поставленных целей необходимо выработать приоритеты. Возможными критериями для выработки приоритетов являются степень опасности источника загрязнений для здоровья людей и окружающей среды и адекватность инструментов правоприменения для решения той или иной задачи. Данные приоритеты необходимо согласовать внутри самого ОГК, а также с различными партнерами как на национальном, так и на территориальном уровне. Когда приоритеты определены, их необходимо довести до сведения всех сотрудников ОГК. На начальной стадии применения каждого нового законодательного требования руководство ОГК должно постоянно осуществлять корректировку как в отношении приоритетов, так и в отношении целевых групп, чтобы обеспечить адекватное реагирование на вновь выявленные проблемы, а также на изменения в законодательстве или вновь приобретенный опыт. Система определения приоритетов будет развиваться по мере накопления соответствующего опыта, и на смену грубым инструментам придут детально проработанные методики, при условии наличия соответствующих финансовых и кадровых ресурсов.

На оперативном уровне ОГК должны, как минимум, разрабатывать годовые планы работы, содержащие описание частоты, времени, материальных ресурсов, кадров и бюджета, требуемых для проведения проверок соответствующих объектов. Планы должны также содержать описание деятельности по стимулированию и пропаганде соблюдения требований природоохранного законодательства, а также отводить определенное время и ресурсы на административную деятельность и решение непредвиденных задач. С течением времени планы работы должны все в большей степени основываться на подходах, принятых в профессиональном управлении проектами, т. е. содержать четко поставленные цели, показатели эффективности, распределение времени и ресурсов и необходимые предварительные условия для реализации.

Принцип 15. Стратегия и оперативные планы деятельности ОГК должны четко определять и описывать субъекты регулирования.

ОГК должны заниматься сбором информации о субъектах регулирования. Существенными сведениями являются: название организации или предприятия, контактная информация, местонахождение, тип бизнеса или производства, тип выданной лицензии или разрешения (если таковые имеются), производимые выбросы и связанные с ними опасности для окружающей среды и здоровья людей и т. д. Сбор информации должен осуществляться множеством способов (инвентаризация, изучение заявлений на получение лицензий, просмотр существующей государственной учетной документации, регистрационной документации предприятий и организаций, данных о мониторинге окружающей среды и т. д.). ОГК должны разработать системы, по возможности компьютеризованные, для хранения, извлечения и проведения анализа такой информации. В данном отношении полезным может стать создание инвентарных перечней или регистров (таких, как регистры выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ).

Принцип 16. Новые требования должны вводиться постепенно, в течение соответствующего переходного периода, с учетом действий и затрат, необходимых для обеспечения их выполнения как со стороны ОГК, так и со стороны субъектов регулирования.

Для новых нормативных актов должен быть разработан план поэтапного введения в действие, предусматривающий распределение ресурсов между деятельностью по выдаче разрешений, содействию соблюдению

требования, мониторингу и правоприменению. Перед введением новых требований в действие необходимо произвести анализ ресурсов, имеющихся у ОГК и требуемых для проведения дополнительных работ, связанных с появлением новых требований. В некоторых случаях стратегии правоприменения могут нуждаться в апробации перед их окончательным утверждением. Еще до ввода в действие следует официально опубликовать новые требования и провести работу, направленную на разъяснение их положений и возможностей их соблюдения объектами регулирования. На следующих стадиях объем работ по поддержке соблюдения требований может быть сокращен. Начиная с даты вступления новых требований в силу, следует сосредоточить инспекционную деятельность на проведении проверок на приоритетных предприятиях, и в первую очередь тех из них, которые работают без разрешения или с нарушениями его положений. После достижения необходимого уровня соблюдения требований количество инспекций может быть снижено до поддерживающего уровня.

Принцип 17. Инспектирование должно планироваться и проводиться в соответствии с четко определенными требованиями качества; постепенно должен вводиться комплексный подход.

Работа на местах и посещение поднадзорных объектов является основной задачей инспекторов. Для достижения наилучших результатов, проверки должны готовиться заранее и тщательно проводиться на объекте, а их результаты должны быть отражены в отчетах о проведении инспекции. ОГК должны быть наделены полномочиями по проведению как плановых, так и внеплановых проверок. ОГК должны четко определять объекты планового контроля, а также оптимальную частоту проведения таких проверок. Для утверждения годового плана инспекционной деятельности, особенно в отношении специализированных предприятий, может понадобиться получение одобрения судьи или вышестоящего должностного лица. Это, однако, не должно отрицательно сказываться на своевременности и эффективности инспекционной работы. Должны также осуществляться внеплановые проверки, особенно в случаях выявления фактов повторных нарушений. Такого рода проверки не должны требовать длительных процедур согласования.

В инспекционной работе должен постепенно вводиться комплексный подход, который, однако, не должен приводить к отказу от других типов инспекций, например, посвященных отдельным компонентам окружающей среды. Рассматривая вопрос об использовании такого подхода, ОГК должен определить, позволяет ли он: (а) добиться лучших природоохран-

ных результатов (например, уменьшения переноса загрязнения из одной природной среды в другую, выявления возможностей для предотвращения загрязнения) по сравнению с инспекциями, сосредоточенными на отдельных средах; (б) обеспечить большую эффективность использования ресурсов ОГК; (в) повысить внимание руководства предприятия к проблемам охраны окружающей среды; и (г) расширить охват инспекционной и правоприменительной деятельности ОГК.

При проведении инспекций необходимо принимать во внимание разделение ответственности с другими органами государственной власти и возможность организации совместных проверок с участием нескольких таких органов. В отношении предприятий, воздействие которых на окружающую среду носит трансграничный характер, ОГК должны координировать с властями соседних стран как общие процедуры инспектирования, так, возможно, и проведение самих проверок. Процедуры инспекционной деятельности должны быть описаны Руководстве по проведению инспекций ОГК.

Принцип 18. ОГК должны иметь доступ к соответствующим мерам воздействия с тем, чтобы наказывать нарушителей незамедлительно и адекватно характеру правонарушения.

ОГК должны иметь доступ ко всему диапазону неформальных, административных, гражданских и уголовных мер воздействия. Такие меры, в частности, включают следующее:

- (1) Неформальные средства реагирования, например телефонные звонки и письма с предупреждениями;
- (2) Официальные письма-предупреждения с рекомендациями и уведомления о выявленных нарушениях;
- (3) Изменения условий, включенных в разрешение(я), и приостановка или отмена действия разрешения;
- (4) Денежные взыскания (штрафы), административные или судебные, начисленные за весь период правонарушения;
- (5) Наложение ареста на собственность, закрытие предприятия или принудительные исправительные меры, которые могут быть наложены в административном или судебном порядке (или приводиться в исполнение в порядке административного принуждения, когда

- органы власти проводят мероприятия по ликвидации последствий за счет нарушителя);
- (б) Уголовное преследование, включая тюремное заключение.

Направленные на обеспечение соблюдения природоохранного законодательства меры, как правило, применяются в следующем порядке: сначала предупреждение, затем наложение денежных взысканий, затем наложение ареста на собственность и, наконец, уголовное преследование. Ужесточение мер осуществляется пропорционально степени серьезности правонарушения. «Адекватная» реакция должна соответствовать уровню правонарушения, а также учитывать отягчающие или смягчающие обстоятельства. Кроме того, должна обеспечиваться своевременность реакции, т. е. решения об открытии дел должны приниматься по истечении определенного периода времени после проведения инспекций без неоправданных задержек. Какие бы меры воздействия ни находились в распоряжении ОГК, выбор таких мер должен осуществляться в строгом соответствии с критериями, описанными в служебных руководствах.

Хотя обращение в суд и является необходимой мерой в случае серьезных гражданских и уголовных правонарушений, в делах, связанных с простыми и незначительными правонарушениями (предусматривающими штрафы и другие наказания подобного уровня), наиболее оптимально использовать административные механизмы правоприменения, предусматривающие соответствующий порядок подачи апелляций.

Принцип 19. Необходимо разработать показатели, на основе которых можно оценивать и постоянно совершенствовать работу ОГК.

Для оценки эффективности деятельности необходимо использовать критерии и показатели, которые бы отражали сущность процессов качественно и количественно. ОГК должны разработать показатели как для самой деятельности (проводимых мероприятий), так и для ее результатов (достижений в области соблюдения природоохранного законодательства), а также оценить их динамику и взаимосвязь. ОГК должны собирать фактическую информацию и получать построенные на личных наблюдениях отчеты персонала и отчеты о результатах аудиторских проверок дел о нарушениях. ОГК должны также определить процедуры использования количественных и качественных показателей и регулярно осуществлять обратную связь с менеджерами, политическими руководителями и органами законодательной власти.

V. РЕСУРСЫ, БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ И ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Принцип 20. ОГК должны создать эффективную систему управления кадрами, которая бы включала вопросы вознаграждения, мотивации и повышения квалификации сотрудников.

Поскольку ОГК должен принимать решения на основе надежных научных, экономических и юридических знаний, он должен иметь возможность отбирать квалифицированный персонал и выплачивать соответствующее вознаграждение. Для удержания квалифицированных специалистов, обеспечения добросовестности и решительности персонала, ОГК должен, как минимум, получить для своих сотрудников статус государственных служащих, предоставить соответствующую зарплату и другие виды вознаграждения за успешную и отличную работу и обеспечить социальную защиту (например, страхование и пенсионное обеспечение).

Должна быть разработана система процедур отбора и аттестации персонала, критерии служебного роста и программы повышения квалификации. В качестве одного из аспектов мотивации сотрудников ОГК должен утвердить постоянную систему повышения квалификации и обучения кадров. Сотрудники ОГК должны изначально пройти обучение, касающееся их профессиональных функций, сфер ответственности и полномочий, а также основных способов использования своих профессиональных навыков в сфере природоохранного правоприменения. Затем их сфера компетенции должна расширяться в ходе подготовки по смежным специализациям в структуре подразделений ОГК. Национальный ОГК должен предоставлять услуги по подготовке кадров для сотрудников ОГК более низкого уровня, а также, по возможности, для работников полиции, судебных органов и прокуратуры. Наконец, адаптируя свои внутренние учебные материалы, ОГК может разработать и проводить программы обучения в области охраны окружающей среды для представителей субъектов регулирования и широкой общественности, способствовать осуществлению реализуемых третьими сторонами инициатив, направленных на повышение информированности населения.

Принцип 21. ОГК должны определить объем кадровых, материальных и финансовых ресурсов, необходимых для осуществления своих полномочий; они должны запрашивать государственное финансирование с полным обоснованием своих потребностей в рамках общепринятых бюджетных процедур.

Для последовательного и постоянного осуществления правоприменительной деятельности необходима соответствующая материальная база. На этапе капиталовложения она включает в себя транспортные средства и горючее для проведения инспекций, защитные костюмы и другое снаряжение для работы в зараженных зонах, оборудование для отбора проб и проведения их лабораторного анализа, а также средства для эксплуатации и обслуживания всего вышеперечисленного. Желательно, чтобы в структуру ОГК входила собственная сертифицированная лаборатория, способная проводить анализ наиболее общих параметров, которые используются для мониторинга соблюдения требований, и/или ОГК должны иметь доступ к ресурсам высокопрофессиональной независимой лаборатории, которая может провести анализ, необходимый для поддержки деятельности ОГК. Это особенно важно для обоснования позиции ОГК в спорных случаях. Для приобретения различного офисного и коммуникационного оборудования также необходимы значительные вложения. Это оборудование должно обеспечить своевременность, эффективность, точность и полноту информации об уровне соблюдения природоохранных требований.

ОГК должен располагать эффективной системой сбора, хранения и использования информации для принятия решений, включая информацию по планированию и оценке эффективности своей деятельности. Такие системы должны предоставлять текстовую информацию (законодательство, административные бланки и формы, учебные материалы, отчеты о деятельности, отчеты о состоянии окружающей среды и т. д.), отслеживать и перепроверять административную информацию (описания предприятий, разрешения, статистические отчеты, отчеты об отборе проб и лабораторных анализах, отчеты об инспекциях, информация о мерах, примененных к нарушителям и т. д.), а также в сводном виде предоставлять информацию, необходимую для принятия решений и разработки стратегий правоприменения. Информационные системы ОГК должны быть связаны с аналогичными системами других органов власти.

На основе реалистичной оценки ресурсов, необходимых для осуществления своей деятельности, ОГК должны готовить хорошо обоснованные

бюджетные предложения, основанные на принципе экономической эффективности контрольных (надзорных) мероприятий и увязанные с показателями эффективности правоприменительной деятельности. Это позволит ОГК предупредить сокращение бюджетного финансирования. В предложения должны быть включены соответствующие положения, предусматривающие резервирование средств на случай непредвиденных обстоятельств или затрат. Если для правоприменения в отношении вновь вводимых положений законодательства необходимы существенные дополнительные ресурсы, о которых не было известно при подготовке бюджета, должна быть предусмотрена возможность предоставления дополнительных бюджетных запросов вне рамок стандартного бюджетного цикла.

Принцип 22. ОГК должны следовать строгим процедурам бюджетного контроля и финансового управления.

В сфере управления бюджетом и финансовыми ресурсами ОГК должны следовать национальным правилам и наилучшей международной практике. Финансовое планирование деятельности ОГК должно проводиться в соответствии с правительственным бюджетным циклом и должно быть синхронизировано с циклом реализации программ действий внутри самого ОГК. С целью укрепления доверия со стороны правительства и законодателей ОГК должен предоставлять исчерпывающие отчеты о своих достижениях и действиях, вызвавших жалобы в связи с их недостаточной эффективностью.

Если в дополнение к бюджетному финансированию ОГК наделен полномочиями по сбору и расходованию средств денежных штрафов, к этому вопросу вышестоящие правительственные органы должны подходить с особой осторожностью. Если бюджет организации зависит от таких источников финансирования, возникает особая заинтересованность в увеличении объема поступлений, в противовес заинтересованности в росте уровня соблюдения требований природоохранного законодательства. Поскольку в этом случае сокращение числа нарушений привело бы к уменьшению доходной части бюджета, такая система может вызвать перекосы в приоритетах ОГК и их взаимоотношениях с субъектами контроля. Подобный подход также может служить причиной коррупции, особенно если денежные поступления не подпадают под действие обычных правил бюджетного контроля, что обычно ведет к падению авторитета и росту числа злоупотреблений в деятельности ОГК. В идеале ОГК не следует предоставлять полномочий по сбору штрафов напрямую с нарушителей и расходованию этих средств на свою текущую деятельность. В исключительных случаях такое решение возможно только при острой нехватке

бюджетного финансирования, на строго определенный период времени и при наличии жестких процедур обеспечения прозрачности, отчетности и финансового контроля, а также при наличии соответствующих стимулов. Предпочтительным подходом является сбор штрафов налоговыми службами или подразделениями министерства финансов.

ОГК не должны предоставлять подконтрольным объектам платных услуг, если это приводит к дублированию функций или противоречит законодательно закрепленным обязанностям ОГК. Если правительство решает отойти от соблюдения этого принципа, оно должно установить жесткие правила, исключая конфликт интересов и коррупцию.

VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Принцип 23. ОГК должны использовать международный опыт природоохранного правоприменения и вносить в него свой собственный вклад.

ОГК должны участвовать в разработке международных природоохранных требований и их гармонизации с национальными правовыми нормами. Если ОГК не вовлечены в процесс переговоров по многосторонним соглашениям в сфере охраны окружающей среды, то, как минимум, они должны быть своевременно информированы о вновь поставленных задачах по применению таких международных соглашений. Кроме того, они должны иметь возможность высказать свое мнение и получить соответствующие кадровые и другие ресурсы для решения этих задач. ОГК также должны следовать рекомендациям международных организаций (например, ЮНЕП, ЕЭК ООН), направленным на содействие соблюдению требований таких многосторонних соглашений.

Используя официальные и неофициальные каналы взаимодействия, ОГК также должны сотрудничать со организациями-партнерами в других странах в сфере технической помощи, направленной на развитие организационного потенциала, а также на различных стадиях возможных совместных инспекций и/или преследования нарушителей.

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ

Руководящие принципы, изложенные в настоящем документе, по замыслу авторов должны носить комплексный характер, и тот факт, что полная реализация этих принципов не может быть достигнута в странах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии немедленно, не снижает их долгосрочного стратегического значения и не уменьшает возможности продвижения в направлении их реализации. В то же время некоторые принципы уже, возможно, применяются в регионе и широко признаны в качестве передовых методов работы.

Стратегия переходного периода

С учетом особенностей каждой страны возможна разработка национальных стратегий переходного периода, направленных на постепенное внедрение наиболее важных принципов. «Универсальной программы действий» по реализации руководящих принципов не существует.

Создание благоприятных условий

Для эффективного внедрения «Руководящих принципов» необходимо выполнение определенных предварительных условий. Такие условия охватывают несколько уровней и включают условия внутреннего характера, необходимые предпосылки на национальном уровне и международную поддержку.

Основные **предварительные условия внутреннего характера** (которые должны быть созданы внутри ОГК) включают в себя следующее:

- **Ясные цели и наличие стратегии реформирования:** органы государственного контроля стран ВЕКЦА нуждаются в четком осознании текущей ситуации, планов на будущее и существующих способов реализации таких планов. Цели и стратегия реформирования должны быть понятны не только руководству ОГК и лицам, принимающим политические решения, но и всем сотрудникам ОГК, чтобы все участники процесса осознали насущную необходимость такого реформирования.

- **Решительное руководство:** для управления процессами реформирования необходимы «менеджеры реформ». Эти лица или организации несут ответственность за прогресс в деле реформ.
- **Избирательность и постепенность:** необходимо изначально сосредоточить процессы реформирования на тех направлениях, которые являются наиболее сильными в деятельности ОГК, где сосредоточены достаточные ресурсы и имеется опыт работы. Принципы избирательности и постепенности должны быть интегрированы в процесс реформирования во избежание возможных проблем, связанных с «реформаторской перегрузкой» и нехваткой ресурсов. Если ОГК попытаются работать со всеми причинами несоблюдения природоохранных требований одновременно или параллельно проводить слишком много изменений, они могут выйти за пределы своих реальных возможностей, что приведет к падению доверия к проводимым преобразованиям. Лучше всего сосредоточить внимание на достижении конкретных результатов и развитии достигнутых успехов.
- **Понимание тенденций развития:** ОГК должны иметь полную информацию о текущих тенденциях экономического развития, наиболее динамичных отраслях, новых технологиях и вновь возникающих экологических проблемах. Эта информация насущно необходима для определения приоритетов, особенно в долгосрочной перспективе.

Наличие политической воли является основной **предпосылкой на национальном уровне**. Для эффективного противодействия влиятельным предприятиям-нарушителям ОГК сам по себе должен быть весьма влиятельной организацией. Наличие сильного ОГК станет государственным приоритетом, только если существует общенациональное стремление к охране окружающей среды. Начальным этапом обеспечения политической воли должно стать разъяснение неправомерности утверждения о том, что охрана окружающей среды экономически неприемлема и может быть достигнута только за счет значительного роста безработицы. Политические лидеры должны осознать, что речь идет не о выборе между экономическим развитием и улучшением состояния окружающей среды, а об их взаимном усилении путем проведения последовательных реформ. Инициировав институциональные реформы, национальные правительства

должны обеспечить их продолжение и последовательную реализацию и предоставить соответствующее финансирование.

Еще одним предварительным условием является привлечение к процессу принятия решений в природоохранной сфере всех заинтересованных сторон и в первую очередь гражданского общества. Основные заинтересованные стороны должны быть своевременно информированы о планируемых реформах и принимать участие в их практической реализации. Такое участие приведет к большему соответствию между деятельностью органов власти и ожиданиями общества, что, в свою очередь, будет способствовать большему пониманию и осознанию необходимости реформ. В конечном счете, реализация «Руководящих принципов» обусловлена готовностью правительственных структур расширять использование рыночных механизмов для организации экономической деятельности и укреплять демократические основы государственного управления и обеспечения правопорядка. Если эти условия не будут выполнены, функции и взаимоотношения предприятий, природоохранных контрольно-надзорных органов, гражданского общества и судебных структур будут, по всей вероятности, отличаться от рекомендуемых настоящими Принципами.

Необходимо сохранить **международную поддержку** укрепления органов государственного контроля в сфере охраны окружающей среды. Во-первых, это позволит обеспечить международное давление, направленное на выдвижение проблем охраны окружающей среды в число приоритетов государственной политики правительств ВЕКЦА. Во-вторых, передача ноу-хау и техническая помощь будут необходимы для укрепления системы природоохранных институтов в целом и органов природоохранного правоприменения в частности.

Мониторинг и оценка

Мониторинг внедрения настоящих «Руководящих принципов» поможет оценить достигнутые результаты, определить сферы, в которых необходимо предпринять дополнительные усилия по укреплению практических механизмов природоохранного правоприменения, и выявить успехи и неудачи в этой работе. Цель должна заключаться не в том, чтобы сделать вывод о плохой или хорошей работе того или иного органа; мониторинг должен быть нацелен на укрепление систем и институтов обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Кроме того, результаты мониторинга должны использоваться для оценки полезности «Руководящих принципов» и оказываемого ими воздействия.

Можно использовать несколько инструментов мониторинга и оценки:

- Любой орган государственного контроля может принять решение о проведении внутреннего мониторинга собственными силами;
- Представители гражданского общества могут взять на себя ведущую роль в проведении внешнего анализа;
- Государственные органы могут взять на себя организацию оценки результатов коллегами из параллельных структур;
- Могут быть подготовлены региональные обзоры с целью предоставления информации о достигнутых результатах международному сообществу.

Сеть работников природоохранных органов региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и их партнеров может стать основой для организации оценки результатов коллегами из параллельных структур. Такой подход может быть реализован, если оказание поддержки странами-донорами и международными организациями будет продолжено.