

Н. А. АБДУЛЛАЕВ Г. А. ФОМЕНКО

---

**НАУЧНО-  
МЕТОДИЧЕСКИЕ  
ОСНОВЫ  
СОЗДАНИЯ  
ИННОВАЦИОННОЙ  
СИСТЕМЫ  
В ПРИРОДООХРАННОЙ  
СФЕРЕ**

---

**КОНТРОЛЬНО-  
НАДЗОРНАЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

---

НАУКА

УДК 504  
ББК 67.407  
Ф76

Научный редактор  
доктор социологических наук В.В. КИРИЛЛОВ

Рецензенты:  
доктор географических наук, профессор Г.А. ПРИВАЛОВСКАЯ  
кандидат экономических наук Е.Н. НИКИТИНА

**Фоменко Г.А., Абдуллаев Н.А.**

Научно-методические основы создания инновационной системы в природоохранной сфере. Контрольно-надзорная деятельность / Г.А. Фоменко, Н.А. Абдуллаев – М.: Наука. – 000 с.

ISBN 978-5-02-037604-5

Книга посвящена разработке научно-методических основ развития системы государственного контроля и надзора в сфере природопользования. Аналитические исследования в направлении современного видения методологии системы природоохранной контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации позволили авторам уточнить цели и задачи природоохранного надзора и контроля; определить основные методологические подходы к организации их достижения, сформулировать подходы к проведению количественных и качественных оценок результативности контрольно-надзорной деятельности, определить соответствующие показатели и критерии таких оценок в современных условиях.

Для специалистов в области управления природоохранной деятельностью, студентов и аспирантов высших учебных заведений и всех интересующихся современным состоянием сферы природоохранного регулирования.

**Fomenko G.A., Abdullaev N.A.**

The scientific and methodological foundations of creating an innovative system in the field of nature protection. the control and supervision activities / G.A. Fomenko, N.A. Sbdullaev – M.: Nauka, 2010–000 p.

ISBN 978-5-02-037604-5

This book is dedicated to the elaboration of scientific and methodological foundations of developing state control and supervision in the field of natural resource use. Analytical study in the context of modern views on the methodology of the nature protection control and supervision system of the Russian Federation allowed the authors of this book to specify the main targets and objectives of nature protection control and supervision; to define the main methodological approaches for reaching and attaining them; to formulate approaches to conducting quantitative and dualitative evaluation of the productivity of control and supervision activities; to determine the appropriate parameters and criteria for such assessments in modern conditions.

For specialists in the area of nature protection management, students and postgraduates of higher educational establishments and anyone interested in the modern condition of the field of nature protection regulation.

© Фоменко Г.А., Фбдуллаев Н.А., 2010  
© Кириллов В.В., предисловие, 2010  
© Редакционно-издательское оформление.  
Издательство “Наука”, 2010

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	
<b>1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕТОДОЛОГИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b> .....	
1.1. Методологические подходы к осуществлению природоохранной деятельности.....	
1.2. Теоретические основы оценки риска в природоохранной сфере .....	
1.2.1. Роль государства в контексте оценки и управления риском .....	
1.2.2. Теоретические основы понятия “риск” применительно к сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.....	
1.2.3. Принципы оценки риска .....	
1.3. Особенности институционального анализа природоохранного регулирования .....	
1.3.1. Модель человека “ответственного” и соответствующие понятийные категории.....	
1.3.2. Природоохранные институты .....	
1.3.3. Природоохранные институциональные изменения .....	
1.3.4. Подходы к стимулированию природопользователей по соблюдению требований охраны окружающей среды.....	
1.4. Природоохранная деятельность при различных сценариях развития страны.....	
1.5. Основные институциональные проблемы природоохранного регулирования в Российской Федерации .....	
1.5.1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и требования к природоохранной деятельности.....	
1.5.2. Трудности природоохранного реформирования с позиций экомодернизации .....	

## **2. ОПТИМИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЙ И МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИРОДООХРАННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗА РУБЕЖОМ .....**

- 2.1. Теории, рассматривающие модели контрольно-надзорной деятельности.....
  - 2.1.1. Выбор модели правоприменения.....
  - 2.1.2. Внедрение инновационных подходов.....
- 2.2. Общие черты и особенности деятельности контрольно-надзорных служб за рубежом и подходы к оценке ее результативности .....

  - 2.2.1. Организация контрольно-надзорных органов.....
  - 2.2.2. Принципы финансирования деятельности по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства .....
  - 2.2.3. Источники финансирования .....
  - 2.2.4. Бюджетное планирование и управление .....
  - 2.2.5. Решение проблем, связанных с бюджетным дефицитом...
  - 2.2.6. Основные методологические подходы к оценке результативности деятельности.....

## **3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИИ.....**

- 3.1. Понятие “охрана окружающей среды” и его нормативное закрепление.....
- 3.2. Понятие контроля и надзора в сфере природопользования.....
- 3.3. Существующее методическое обеспечение в сфере охраны окружающей среды .....

  - 3.3.1. Общая характеристика институционального контекста....
  - 3.3.2. Состояние имеющегося в Российской Федерации методического обеспечения природоохранного регулирования....
  - 3.3.3. Анализ достаточности существующего в Российской Федерации методического обеспечения природоохранной деятельности в современных условиях .....
  - 3.3.4. Сложившиеся методологические подходы в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации.....

- 3.4. Система государственного контроля природоохранной деятельности предприятий-природопользователей .....

## **4. ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ ПРИРОДООХРАННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИ-**

## **ТИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....**

- 4.1. Основные организации, регулирующие природоохранную деятельность, и их функции .....
- 4.2. Деятельность территориальных органов Росприроднадзора по повышению инновационной составляющей в природоохранной деятельности предприятий-природопользователей....
- 4.3. Особенности сложившейся в Российской Федерации системы учета природоохранной деятельности предприятий-природопользователей .....

## **5. ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-ИНСПЕКЦИОННЫХ ОРГАНОВ...**

- 5.1. Состояние текущего планирования и отчетности контрольно-инспекционных органов Росприроднадзора .....
- 5.2. Предложения по совершенствованию системы показателей деятельности Росприроднадзора .....
- 5.3. Подходы к ранжированию подконтрольных объектов и выявление горячих экологических точек .....
- 5.6. Стратегические направления повышения результативности контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды .....

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....**

## **БИБЛИОГРАФИЯ .....**

# TABLE OF CONTENTS

<b>PREFACE</b> .....	
<b>INTRODUCTION</b> .....	
<b>1. THE THEORETICAL FRAMEWORK OF METHODOLOGY ON NATURE PROTECTION ACTIVITIES</b> .....	
1.1. Methodological approaches to implementation of nature protection activities.....	
1.2. The theoretical framework of risk assessment in the field of nature protection.....	
1.2.1. The role of the state in the context of risk assessment and risk management .....	
1.2.2. The theoretical framework of the term “risk” in conformity with the field of nature protection and rational use of natural resources .....	
1.2.3. Risk assessment principles .....	
1.3. Features of institutional analysis on nature protection regulation....	
1.3.1. The “responsible man” model and corresponding conceptual categories .....	
1.3.2. Nature protection institutions .....	
1.3.3. Institutional changes in nature protection .....	
1.3.4. Approaches to stimulating natural resources users to comply with nature protection requirements.....	
1.4. Nature protection activities in different scenarios of national development.....	
1.5. The main institutional problems of nature protection regulation in the Russian Federation .....	
1.5.1. The concept of long-term socioeconomical development of the Russian Federation and requirements for nature protection activities.....	
1.5.2. Difficulties of nature protection reformations in the context of ecological modernization .....	

<b>2. OPTIMIZATION OF STRATEGIES AND MECHANISMS OF STATE NATURE PROTECTION REGULATIONS IN FOREIGN COUNTRIES.....</b>	
2.1. Theories analyzing models of control and supervision activities.....	
2.1.1. Choice of a law enforcement model .....	
2.1.2. Introduction of innovative approaches.....	
2.2. Common features and peculiarities of control and supervision activities.....	
2.2.1. Structure of control and supervision institutions .....	
2.2.2. Principals of financing activities focused on nature protection law-enforcement .....	
2.2.3. Sources of financing.....	
2.2.5. Budget deficit problem solving.....	
2.2.6. The main methodological approaches to evaluation of activity efficiency .....	
<b>3. INSTITUTIONAL CONDITIONS OF PERFORMING CONTROL AND SUPERVISION IN THE FIELD OF NATURAL RESOURCES MANAGEMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION IN RUSSIA.....</b>	
3.1. The term “environmental protection” and fixation of its normative standards .....	
3.2. The idea of control and supervision in the field of natural resources management.....	
3.3. The existing methodological base in the field of environmental protection.....	
3.3.1. General description of the institutional context .....	
3.3.2. Present state of the methodological base of nature protection in the Russian Federation.....	
3.3.3. Sufficiency assessment of the existing methodological base of the Russian Federation in the field of nature protection activities in the modern conditions .....	
3.3.4. The current methodological approaches in the field of environmental protection in the Russian Federation.....	
3.4. The system of state control over nature protection activities of enterprises using natural resource .....	
<b>4. THE CHARACTERISTICS OF THE ORGANIZATIONAL SITUATION IN THE FIELD OF NATURE PROTECTION REGULATION IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE PROSPECTS OF DEVELOPMENT IN THE AREA OF NATURE PROTECTION CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES.....</b>	

- 4.1. The main organizations regulating nature protection activities and their functions .....
- 4.2. Functions of territorial agencies of the Russian Federal Service for Supervision of Natural Resource Usage aimed at innovation promotion in the field of nature protection activities of enterprises using natural resources .....
- 4.3. The features of the existing registration system of nature protection activities performed by enterprises using natural resources in the Russian Federation.....

**5. PLANNING AND FORECASTING ACTIVITIES OF CONTROL AND INSPECTION AGENCIES .....**

- 5.1. The present state of planning and accounting activities by the control and inspection agencies of the Russian Federal Service for Supervision of Natural Resource Usage .....
- 5.2. Proposals on the improvement of the effectiveness indicator system of the Russian FederalService for Supervision of Natural Resource Usage .....
- 5.3. Approaches to ranking objects under control and revelation of the ecological trouble spots.....
- 5.4. Strategic approaches to upgrading performance of control and supervision in the field of natural resource usage and environment protection.....

**CONCLUSION.....**

**BIBLIOGRAPHY .....**



## ПРЕДИСЛОВИЕ

---

---

Миллионы людей ежедневно сталкиваясь с природными катаклизмами, непосредственно на себе почувствовали всю уязвимость экосистемы нашей планеты, а отсюда потребность в глобальном экологическом диалоге в таких областях как изменение климата, качество питьевой воды, загрязнение воздуха, накопление отходов. Эти явления усилились в условиях глобального экономического кризиса, что требует новых подходов к организации контрольно-надзорной деятельности.

В Российской Федерации повышение экологической безопасности, энергоэффективности экономики, связанное с рациональным потреблением энергии, ее возобновляемыми источниками, а также экологически чистой инфраструктурой становится одним из приоритетов государственной политики.

Впервые за многие годы мы начали системно решать проблемы экологии: формировать эффективную эколого-экономическую политику, совершенствовать природоохранное законодательство, оптимизировать средства контроля в области охраны окружающей среды, стимулировать модернизацию производственных процессов и внедрение инновационных ресурсосберегающих технологий.

В 2012 году нам предстоит сократить объем загрязнения воздуха и водоемов, а также образование отходов на 20%. К 2020 году сократить уровень энергоемкости наших предприятий на 40%, снизить число “экологически опасных точек” и сократить численность городского населения, проживающего в условиях неблагоприятной окружающей среды. Сохранение окружающей среды, пригодной для проживания людей и существования животных и растений, стало приоритетной проблемой всего человечества. Важно, чтобы современная система природоохранного регулирования была нацелена на экомодернизацию, без чего невозможен переход России к инновационному развитию.

В контексте поставленных Президентом РФ Правительством задач в реализации новой эколого-экономической политики выход в свет книги, посвященной разработке научно-методических

основ создания соответствующей инновационной системы государственного контроля и надзора в природоохранной сфере, способной обеспечить снижение негативных явлений в окружающей природной среде, представляется нам чрезвычайно значимым событием.

В этой перспективе следует отметить важность рассмотрения авторами различных теоретических подходов, рассматривающих модели контрольно-надзорной деятельности с позиций оптимизации эколого-экономического целеполагания природно-ресурсного и природоохранного контроля и правоприменения. Абсолютно справедлив вывод, что с экономической точки зрения целью контрольно-надзорных органов является обеспечение выполнения природоохранных нормативных требований по “максимальному повышению благосостояния” общества. И поэтому деятельность Федеральной службы по надзору в сфере природопользования целесообразно в значительной степени переориентировать с контрольной на предупреждение и устранение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды. Речь идет не об увеличении числа проверок, а о переориентировании контрольно-надзорной деятельности от сложившейся годами схемы “проверка–штраф” на предупреждение и устранение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды. Более того, глобальный экономический кризис стимулировал изменение акцентов при выборе приоритетов природоохранного контроля в сторону повышения экономической эффективности природоохранных затрат. Одним из возможных направлений реализации такой деятельности является ранжирование подконтрольных объектов по степени создаваемого экологического риска.

Не менее важно обеспечить переход на внедрение наилучших доступных технологий. Это принцип, по которому пошло большинство европейских стран. Он предусматривает переход на нормирование негативного воздействия на окружающую среду на базе технологий, отвечающих последним достижениям науки при минимальном уровне негативного воздействия на окружающую природную среду. Такой подход позволяет не просто понуждать предприятия к строительству очистных сооружений, снижению количества выбросов вредных веществ, но и создает предпосылки для инновационной модернизации российской промышленности. В этом аспекте возрастает роль контроля как стимула к выполнению предприятиями-природопользователями мероприятий, максимально эффективных с позиций минимизации рисков в природоохранной сфере. Необходимо искать точки соприкосновения с природопользователями, органами исполнительной власти

субъектов РФ и муниципальных образований в определении путей ликвидации накопленного ущерба, снижения текущего негативно-го воздействия на окружающую среду.

В заключение следует подчеркнуть, что аналитические исследования в направлении современного видения методологии системы природоохранной контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации позволили авторам уточнить цели и задачи природоохранного надзора и контроля; определить основные методологические подходы к организации их достижения, выявить подходы к проведению количественных и качественных оценок результативности контрольно надзорной-деятельности, определить соответствующие показатели и критерии такой оценки в современных условиях.

Руководитель Федеральной службы  
по надзору в сфере природопользования,  
доктор социологических наук

*В.В. Кирилов*

## ВВЕДЕНИЕ

---

Государственный контроль и надзор в сфере природопользования и охраны окружающей среды предполагает комплекс мероприятий и конкретных действий по соблюдению положений действующего природоохранного законодательства хозяйствующими субъектами в процессе их деятельности. Его актуальность обусловлена чрезвычайно высокой ролью природно-ресурсной составляющей в обеспечении устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов, особенно в условиях возрастающих рисков в финансово-экономической и экологической сферах общественной жизни.

Необходимость ориентации на инновационный сценарий развития России, тем более в условиях незавершенности финансового кризиса, требует новых подходов в работе государственных контрольно-надзорных органов, их ориентации на экомодернизацию. В качестве первоочередных выступают задачи стимулирования технического перевооружения предприятий с учетом экологической составляющей, внедрения новых природоохранных технологий, поддержки развития в стране рынков экологических товаров и услуг, обеспечения безопасности людей от объектов ранее нанесенного экологического ущерба.

Следует осознавать, что эти изменения предстоит осуществить в условиях незавершенности глобального экономического кризиса, в обстановке дефицита финансовых средств, сокращения рабочих мест в реальном секторе экономики, когда предприятия-природопользователи стремятся сократить расходы на решение экологических проблем и ослабить работу по реализации природоохранных мероприятий. В период проведения реформ государственного регулирования (а кризис делает это неизбежным) необходим особый подход к решению задач построения и совершенствования системы управления охраной окружающей природной среды. В таких условиях вряд ли целесообразно стремиться создать систему, претендующую на завершенность. Важно, чтобы система природоохранного управления учитывала основные тренды развития российского общества и была нацелена на соз-

дание предпосылок экомодернизации как основного направления в достижении устойчивого инновационного активного развития.

Настоящая книга посвящена рассмотрению предпосылок создания в Российской Федерации системы природоохранного контроля и надзора, адекватной поставленным задачам совершенствования государственного управления в сфере природоохранного регулирования, а также обобщению закономерностей и особенностей функционирования системы в современных условиях, связанных, прежде всего, с актуальными вопросами организации деятельности органов государственного контроля и надзора, их ориентации на стимулирование инновационной составляющей в природоохранной деятельности при минимизации экологических рисков.

В ходе работы были проанализированы обширные разработки и исследования по данной проблематике. В частности, в книге использованы материалы исследований Института “Кадастр”, выполненные в рамках федеральной тематики Росприроднадзора в 2007–2010 гг. Авторы выражают благодарность всем, кто принимал участие в подготовке материалов, обсуждении выводов и рекомендаций, в первую очередь, ведущим специалистам центрального аппарата и территориальных органов Федеральной службы Росприроднадзора И.Г. Шипиловой, Л.В. Плющ, Е.А. Гридневу, Ю.В. Елизаровой, а также доктору биол. наук В.В. Снакину, сотрудникам Института “Кадастр” канд. геогр. наук М.А. Фоменко, Е.А. Арабовой, канд. юрид. наук А.Ю. Поваренкову, канд. геогр. наук. А.В. Михайловой и др.

# 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕТОДОЛОГИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

---

---

Природоохранный надзор и контроль целесообразно рассматривать с позиций системной логики как составную неотъемлемую часть единой системы природоохранного управления страны. Однако ориентация на применение исключительно системного подхода, который предполагает всеобъемлющий анализ явлений и событий, рассматривает объекты как системы в целостности выявленных связей и базируется на построении соответствующих обобщенных моделей, не вполне продуктивна из-за проблематичности полного и окончательного (на определенный момент времени) осмысления всей палитры происходящих взаимодействий в социоприродной среде и формируемых ими проблемных полей. Возникает необходимость “доставивания” системной логической конструкции подходами институционализма, акцентирующего внимание на анализе деятельности широкого круга организаций, которые работают в институциональном пространстве, представляющем собой совокупность природоохранных регламентаций и ограничений хозяйственной и иной деятельности.

Такой подход к анализу природоохранной деятельности позволяет не только обосновать необходимость усиления позитивной мотивации хозяйствующих субъектов и отдельных граждан к соблюдению природоохранных нормативных требований, но и несет конструктивное начало в определении путей ее усиления и реализации. Таким образом, положения современной научно обоснованной методологии природоохранной деятельности в условиях становления социально ориентированной инновационной экономики в Российской Федерации должны быть сформулированы в системно-структурной логике на базе институционального подхода к рассмотрению явлений общественной жизни.

Объектом исследования при такой постановке вопроса является сфера природоохранного управления; предметом исследования – институциональное регулирование природоохранной деятельности как основное направление повышения эффективности охраны окружающей среды.

## 1.1. Методологические подходы к осуществлению природоохранной деятельности

Элементы природоохранной деятельности возникли вместе с началом активного природопользования человечеством. Охрана природы была необходима, прежде всего, с позиции воспроизводства природных ресурсов. Со временем природоохранной деятельности способствовали различные религиозные и эстетические течения (тотемизм, священные объекты – рощи, деревья, отдельные виды животных). Тогда же фактически возникли природоохранные надзор и контроль: сначала на общинном, а затем и на государственном уровне.

В современном мире под *охраной природы* подразумевают систему мероприятий (технологических, экономических, административно-правовых, просветительских и др.), обеспечивающих возможность сохранения природой (и ее отдельными частями – природными ландшафтами и их компонентами) ресурсо- и средовоспроизводящих функций, разнообразия, а также невозобновимых ресурсов. Важными принципами этой системы являются: профилактичность, комплексность, повсеместность, территориальная дифференцированность, научная обоснованность.

Основные методологические принципы при осуществлении природоохранной деятельности в современном мире можно очень условно подразделить на:

- экологический алармизм;
- энвайронментализм, который подразделяется на (1) экономизм, или оптимизм технологический, (2) консервационизм (техноцентризм), (3) биоцентризм (охранительное движение), (4) экологизм;
- изоляционизм;
- устойчивое развитие и экомодернизация.

**Экологический алармизм (пессимизм экологический).** Огромный перечень бедствий, имеющих глобальный характер и ставящих под вопрос дальнейшее существование биосферы (а следовательно, и будущее человечества), стало причиной того, что одним из первых направлений природоохранной политики стал экологический алармизм.

Именно алармизм акцентирует внимание на катастрофичность последствий воздействия человека на природу и необходимость принятия немедленных решительных мер для оптимизации системы “природа–общество”. Это понятие появилось в конце 60-х – начале 70-х гг. XX в. и широко распространилось в общественном

сознании западных стран. Манифестом экологического алармизма стал первый доклад Римскому клубу “Пределы роста”.

Однако более глубоким основанием алармизма является мальтузианство – социологическая доктрина, названная по имени английского экономиста Т. Мальтуса, основанная на закономерности воспроизводства народонаселения. Согласно наблюдениям Мальтуса, население имеет тенденцию расти в геометрической прогрессии, а средства к существованию увеличиваются лишь в арифметической прогрессии (в частности, в соответствии с так называемым законом убывающего плодородия почвы). В силу этого необходимы регламентация брака и регулирование рождаемости.

Современные последователи Т.Р. Мальтуса (неомальтузианцы) утверждают, что высокие темпы роста народонаселения могут привести к перенаселению и загрязнению планеты, к истощению природных ресурсов, что в конечном итоге приведет к серьезным политическим и экономическим коллизиям, увеличению угрозы войны по мере того, как богатые будут богатеть, а бедные беднеть.

Доклад “Пределы роста” (The Limits to Growth) группы авторов (супруги Медоуз, Й. Рандерс, В. Беренс, 1972; рус. пер. в 1991 г.) прогнозировал, что человечество вряд ли переживет XXI в., если коренным образом не изменит свою жизнь, если не положит конец разнообразным безумствам XX в. (загрязнение и уничтожение природных ресурсов, неумеренное потребительство, особенно в странах “золотого миллиарда” и т.п.). Согласно докладу, “процесс экономического роста в том виде, в каком он происходит сегодня, неумолимо углубляет абсолютный разрыв между богатыми и бедными странами мира”. Исходным пунктом анализа служило предположение, что изменение основных переменных системы, включающих в себя состояние промышленности, сельского хозяйства, населения, невозобновляемых природных ресурсов и загрязнения окружающей среды, происходит в рамках существующих тенденций развития человечества. Расчеты на основе теории системной динамики и компьютерного моделирования (модель “Мир 3”, или “World 3”) показали, что в этом случае неизбежен глобальный кризис, поскольку рост промышленного производства и народонаселения вступает в противоречие с ограниченностью природных ресурсов и увеличивающимся загрязнением окружающей среды, губительно сказывающимся на здоровье населения. Предотвращение мировой катастрофы возможно лишь в случае принятия мер по созданию условий экономической и экологической стабильности, предполагающей осуществление перехода от роста к глобальному экологическому равновесию. Это равновесие



подразумевает удовлетворение основных материальных потребностей каждого человека и равные возможности для реализации его творческого потенциала. Последующие уточнения возможных сценариев развития (“За пределами роста”; “Пределы роста. 30 лет спустя”, 2007), по мнению авторов, подтверждают, что человечество вышло за пределы равновесия, и нагрузка со стороны человека на окружающую среду продолжает расти несмотря на развитие технологий и усиление экологического движения.

К счастью для человечества эти прогнозы не оправдываются. Самая острая проблема – экспоненциальный рост народонаселения планеты, порождающая основную массу самых различных экологических проблем, сменилась противоположной для большинства развитых государств – проблемой депопуляции, т.е. превышением смертности над рождаемостью. Прошедший на границе тысячелетий демографический переход в целом для всей планеты означает, что в ближайшем будущем численность населения планеты стабилизируется, а затем, по всей вероятности, станет сокращаться. Тем не менее алармистский подход сыграл огромную положительную роль, предупреждая человечество о возможных негативных для него же последствий неумеренного природопользования и потребительства.

Именно алармизм лежит в основе принципа презумпции (потенциальной) экологической опасности – признания достоверным экологической опасности воздействия на окружающую среду или человека того или иного фактора при наличии косвенных свидетельств такой опасности (даже при отсутствии строгих научных доказательств). Применение принципа презумпции виновности фактора (или загрязнителя) отличает экологическое право от уголовного, где важно не осудить невиновного (презумпция невиновности).

*Энвайронментализм (инвайронментализм)* (от англ. environment – окружающая среда) – общетеоретическая и мировоззренческая ориентация, в центре внимания которой находится взаимодействие социальных образований со средой обитания, а также социальное движение за качество среды обитания. Наиболее полное концептуальное развитие его идеи получили в американской социологии. В условиях перехода от экстенсивного к интенсивному природопользованию в середине XIX в. сформировались четыре основные социально-реформистские ориентации энвайронментализма: экономизм, консервационизм, охранительная концепция, экологизм.

В последние десятилетия энвайронментализм перерастает узкие научные и национальные рамки, становится обоснованием

глобальной переоценки ценностей, формирования нового мировоззрения, новых целей и приоритетов научного творчества, новым типом рациональности. Особенностью энвайронментализма является тесная связь с решением практических (локальных) задач. Развитие энвайронментализма способствовало заметной экологизации традиционных идеологических доктрин (экомарксизм, экофеминизм и др.).

#### *Экономизм или оптимизм технологический*

Оптимизм технологический – мировоззрение, признающее кризисы экологические временными явлениями и связывающее разрешение всех противоречий между человеком и природой в будущем с достижениями научно-технической революции.

Экономизм близок к технологическому оптимизму и отличается уверенностью в отношении естественного разрешения экологического кризиса, антиреформизмом; природа существует для частного интереса и индивидуальной инициативы.

Среди последователей технологического подхода так называемые корнукопианцы – представители экономической концепции, которые в противовес неомальтузианцам утверждают, что при сохранении современных тенденций экономический рост и технологические достижения обеспечат создание менее перенаселенного, менее загрязненного и более богатого ресурсами мирового сообщества.

#### *Консервационизм (техноцентризм)*

Консервационизм – направление в охране природы и в философии, ставящее во главу угла сохранение природных ресурсов ради их дальнейшего потребления (рациональное природопользование), получения от природы большего блага для большего количества людей в течение длительного времени. Сторонники консервационизма, или “техноцентризма” (Б. Фернау, Дж. Пиншо и др.), представляющие “утилитаристское” крыло энвайронментализма, считают, что реорганизация общественных институтов должна быть направлена на рациональное и продуктивное природопользование, обеспечение экономического роста и эгалитарного распределения природных благ; основная задача – разработка технологии управления природопользованием.

#### *Биоцентризм (охранительное движение)*

Биоцентризм – подход в охране природы, ставящий превыше всего интересы живой природы (какими они представляются человеку). Биоцентризм противостоит антропоцентризму и лежит в основе универсальной этики благоговения перед жизнью. Среди основных положений биоцентризма: синкретичность (единство) мира; биосферный эгалитаризм (равенство); принцип экологи-

ческого самообеспечения – использование природных ресурсов лишь в пределах обеспечения существования человеческого вида (снижение материальных стандартов, улучшение духовных аспектов качества жизни).

Благоговение перед жизнью – основной принцип универсальной этики А. Швейцера (1973), изложенный в работах “Культура и этика”, “Гуманность” и ряде др. Сущность принципа в том, чтобы “высказывать равное благоговение перед жизнью как по отношению к моей воле к жизни, так и по отношению к любой другой... Добро – то, что служит сохранению и развитию жизни; зло есть то, что уничтожает жизнь или препятствует ей”. Принцип элементарен, исключает морализирующую софистику, страхует человека от самообольщения, поскольку человек не может жить без использования других организмов. Этот принцип, по мысли Швейцера, должен стать фундаментом этического обновления человечества.

К универсальной этике примыкает разработанный Е.И. и Н.К. Рерихами вид этики экологической – живая этика, или Агни-Йога, целью которой является сохранение и восстановление “сада земного” (природы Земли) и пробуждение духовности в землянах.

Более ранним вариантом этих течений является ахимса – этический принцип восточных религий (джайнизм, буддизм), означающий непричинение вреда как людям, так и другим живым существам не только действиями, но и в речи, и в мыслях. Ахимса несовместима с жертвоприношениями, многие из которых требуют заклятия животных. Самые последовательные приверженцы ахимсы – джайны носят повязки, чтобы не вдохнуть комара, и мнут перед собой дорогу, чтобы не наступить на муравья или другое животное. Соблюдение принципа ахимсы благотворно влияет на общественные отношения. Ахимса наиболее близка к таким понятиям, как каруна (сострадание) и майтри (дружелюбие).

К биоцентристам, по сути, примыкают сторонники принципа абсолютного заповедания. Абсолютная заповедность – режим на охраняемой территории, исключающий любое вмешательство человека в течение природных процессов. Принцип предложен Г.А. Кожевниковым. По выражению Ф.Р. Штильмарка (2001), абсолютная заповедность является высшей формой экологической этики и чаще всего не есть достигаемая цель, а только направление движения. Сама реализация высказанного Кожевниковым (1909) принципа (“основной задачей охраны природы является сохранение отдельных участков ее в неприкосновенности в целях научного изучения”) с неизбежностью ведет к некоторому воздействию на природу службой охраны и исследовательской деятельностью.

Биоцентризм выступает за сохранение дикой природы, которая обладает ценностью независимо от возможностей ее использования. Биоцентристы определяют энвайронментализм как способ (состояние) бытия и определенный тип поведения; по их мнению, охрана и рациональное природопользование выступают лишь как внешние проявления более глубоких мотивов и ценностных ориентаций.

### *Экологизм*

К биоцентризму примыкает эоцентризм, который ставит высшей целью сохранение экосистемы, совокупности растений и животных, воспринимаемых в качестве полноправного субъекта по взаимодействию с человеком. Примером эоцентрического подхода является этика Земли О. Леопольда. С позиции экологизма высшую ценность представляет гармоничное развитие человека и природы (коэволюция); воздействие на природу сменяется взаимодействием для максимального удовлетворения потребностей и человека, и всего природного сообщества; охрана природы диктуется необходимостью сохранить природу ради нее самой; правильно и разрешено только то, что не нарушает существующее в природе равновесие.

Экологи, наиболее близкие к академическим кругам, строят свою модель взаимодействия общества с природой на объективных, естественнонаучных закономерностях. Включая во взаимозависимые связи экосистемы и человеческие сообщества, они видят назначение социальной системы в том, чтобы обеспечивать оптимальное функционирование экосистемы и предотвращать нарушения экологического равновесия. Представители этого направления предложили три социально-экологические идеи, которые до сих пор сохранили значение для энвайронментализма: идеи экосистемного холизма (О. Леопольд), “морального сообщества” (соединяющую холизм с индивидуализмом) и биотического функционализма. Последняя заключается в том, что моральные нормы и социальные институты, ими интегрируемые, рассматриваются как функциональные двойники естественных, биологических инстинктов, позволяющих сохранить целостность и гармонию экосистемы.

***Изоляционизм*** – политика невмешательства. Это крайнее течение экологизма, которое в отношении решения экологических проблем предлагает пространственно развести природу и “вредоносного” для нее человека, например, переместив последнего полностью в города.

***Новая экологическая парадигма и концепция общества риска.*** В конце 80-х эмпирическая социология внесла важный вклад

в развитие социальной экологии. Рассматривая экологические движения в качестве носителей новой системы ценностей, была сформулирована *Новая экологическая парадигма* (НЭП). Современное общество опирается на установки, составляющие доминирующую социальную парадигму (ДСП), основой которой является антропоцентризм. НЭП предполагает отказ от этого принципа и признание человека одним из многих других существ, которые взаимозависимы и включены в глобальную экосистему. Она основывается на доминировании таких идей, как самоценность природы, забота о всех живых организмах, включая людей и их будущие поколения, стремление к исключению любых видов риска и опасностей, угрожающих человечеству и природе; признание того, что существуют законы биосферы, которые человеческое общество не должно преступать. Экологическое преобразование общества может быть представлено, таким образом, как смена доминирующей социальной парадигмы, т.е. суммы идей, отражающих социальное устройство общества и его институциональную структуру, управляющую поведением отдельных индивидов и социума в целом.

В этот период экологическая опасность и ее воздействие на социальные процессы стала глобальной и явной угрозой существованию современного общества. Причем угрозой не только здоровью людей и состоянию природных экосистем, но экономическим и политическим интересам различных социальных групп. В результате возникла *концепция общества риска*. Общество столкнулось с необходимостью оценки степени реальной экологической опасности, созданной развитием его индустриальной основы. Определение вероятности техногенных аварий и катастроф стало обязательным для управления различными технологическими системами. В то же время под давлением экологических движений в развитых странах Запада были приняты “зеленые”, проэкологические законодательства. Промышленное лобби нуждалось в весомых аргументах в борьбе для отстаивания своих интересов.

В результате появилась так называемая количественная оценка риска, которая была призвана стать реальным инструментом управления. Эти исследования были вполне убедительными для технического сообщества. Самый важный шаг в развитии оценки риска, позволивший в конечном итоге увязать социальные и технологические аспекты оценки риска, был сделан Чарльзом Перроу, который ввел понятие обычной или системной аварии. Он произвел детальный анализ ряда аварий, включая аварию на атомной станции Три Майл Айленд, и пришел к заключению, что виновником катастроф являются сложные технологии как таковые. Вероятность сбоя, возникающего при взаимодействии

между их элементами, невозможно вычислить, анализируя вероятности сбоев в каждом из них.

Дальнейшее развитие исследований риска привело к появлению концепции общества риска У. Бека в 1984 г. Бек вывел понятие системного инцидента за узкие рамки функционирования технологических систем, определив современное общество как общество риска, который является всеобщим, непредсказуемым и некалькулируемым. Общество и его институты вынуждены постоянно оценивать свои действия с позиций приемлемости риска. Именно этот процесс определяется Беком и его последователями как рефлексивная модернизация.

**Устойчивое развитие и экологическая модернизация.** В 1992 г. авторы “Пределов роста” издают новую книгу “За пределами роста”, в которой утверждают, что современное общество способно преодолеть средовые ограничения, вписав свое воспроизводство в установленные природой пределы и заменив “рост” “развитием”. Термин “*устойчивое развитие*” появился в начале 80-х годов. В течение последующего десятилетия был опубликован ряд работ, в которых обсуждалась возможность развития современной экономики без нарушения баланса с природой. Затем идеи устойчивого развития легли в основу доклада “Наше общее будущее”, опубликованного в 1987 г., и с этого времени они стали своего рода идеологией экополитики развитых стран Запада. Согласно выводам брунтландовской комиссии, существует возможность удовлетворить потребности современного поколения, не подвергая при этом риску возможности удовлетворения потребностей будущих поколений. Сторонники устойчивого развития полагают, что мировых ресурсов достаточно для удовлетворения нужд человечества на очень долгий срок.

Современные стратегии устойчивого развития ориентированы, прежде всего, на достижение “устойчивого оптимума” нагрузки на природную среду за счет снижения загрязнений, сокращения использования ресурсов, экономии энергии и т.п.

В рамках концепции устойчивого развития в последние годы выделяется подход **экологической модернизации** – научной теории, объединяющей и обосновывающей идеи устойчивого развития, теорию общества риска и идеи рефлексивной модернизации. По мнению сторонников экомодернизации, она представляет собой инструмент достижения устойчивого развития, отвечая на вопросы о том, как добиться баланса между средой и обществом и как заменить экономический рост развитием.

Согласно этой концепции, модернизационному процессу как таковому присуща логика проэкологической трансформации.

Современная индустриальная система вступает в новую фазу своего развития. На смену стадиям индустриального прорыва и формирования индустриального общества приходит стадия постиндустриализации, основной чертой которой становится экологизация индустриального процесса. Основным принципом концепции является возможность достижения одновременно экономического роста и сохранения среды благодаря новым технологиям. Особое внимание уделяется сокращению и профилактике экологических рисков, так как признается их неизбежное увеличение в связи с нарастанием процессов технической модернизации, изменений в конфигурации и активизации процессов сжатия экономического пространства. Экомодернизация предполагает определенное сочетание государственного регулирования и самоорганизации. Необходимо включить механизмы саморегулирования и освободить государственные структуры от ряда функций в экологическом менеджменте, с тем чтобы они сконцентрировались на тех задачах, которые никто кроме них решить не может. В то же время государство играет основную регулирующую роль в экомодернизационном процессе. Главным принципом взаимодействия всех социальных групп становится кооперация и партнерство, ориентированное на уменьшение экологических рисков. Как менеджерская стратегия, экомодернизация предполагает функционализацию всего экополитического процесса, что в свою очередь предполагает особое внимание к анализу развития институциональных систем, изучению формальных и неформальных природоохранных институтов, исследованию механизмов взаимодействия стейкхолдеров при решении экологических проблем.

## **1.2. Теоретические основы оценки риска в природоохранной сфере**

Антропогенное воздействие производственной деятельности на окружающую среду влечет угрозу основе существования человека и составляет чрезвычайно серьезную проблему современности. Причем угрозу не только здоровью людей и состоянию природных экосистем, но и экономическим и политическим интересам различных социальных групп. Недаром в определении индустриального общества как рефлексивной модернизации экологический кризис интерпретирован как проявление экологического риска. Концепция общества риска сложилась на основе многочисленных прикладных, менеджерских оценок технологического риска, а также социологических исследований его восприятия населением.

Это связано не только с ослаблением естественной связи человека с окружающей природной средой, потерей им ряда эстетических ценностей, но и с обострением экономической и политической борьбы за сырьевые рынки. Благодаря переходу на “рельсы” рыночной экономики любое природопользование становится преимущественно платным, с достаточно жесткими ограничениями его осуществления и применением мер юридической ответственности за их несоблюдение. Однако избежав опасностей, выраженных в экономических и правовых аспектах, общество столкнулось с другими проблемами. На смену производству материальных ценностей пришло производство рисков, которые стали рассматриваться в качестве необъемлемого свойства любой человеческой деятельности. В настоящее время использование методологии оценки рисков преодолевает границы государств и получает статус глобальной проблемы, решать которую необходимо, прежде всего, с социально-управленческой позиции.

Именно управление риском становится необходимым элементом экологической политики любого государства, поскольку позволяет определять разумные природоохранные рамки человеческого поведения в различных управленческих ситуациях и наиболее эффективные способы их соблюдения.

Оценка и управление риском представляет собой довольно активно развивающееся направление управленческой науки в развитых странах Запада. Однако в России, применительно к регулированию природоохранной деятельности, оно еще не получило должного распространения; в стране пока не существует достаточного научного и методологического обоснования применения различных управленческих рычагов для минимизации рисков в природоохранной сфере и, что крайне важно для контрольно-надзорной деятельности, не отработаны соответствующие методические приемы работы контрольно-надзорных органов. Между тем методология управления рисками могла бы служить основой повышения результативности и бюджетной эффективности контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды, для административного регламентирования, стандартизации природоохранных процессов на уровне отдельного хозяйствующего субъекта, поддержки общественно приоритетных направлений природоохранной деятельности, а также для привлечения ответственности к решению наиболее важных экологических проблем на местах.

Таким образом, необходимость анализа проблемы осмысления сущности риска в природоохранной сфере, теоретического иссле-



дования аспектов механизма оценки риска, рассмотрения теории риска применительно к задачам совершенствования контрольно-надзорной деятельности, равно как и решения проблем актуализации в общественном сознании рисков в природоохранной сфере, существенным образом актуализирует настоящую работу.

### **1.2.1. Роль государства в контексте оценки и управления риском**

В решении совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации и президиума Государственного совета Российской Федерации (протокол от 13 ноября 2003 г. № 4) отмечено, что: (1) в современных условиях негативные факторы техногенного и природного характера представляют одну из наиболее реальных угроз для стабильного социально-экономического развития страны; (2) несмотря на проводимую работу по указанной проблеме, существующая государственная система управления не в полной мере соответствует качественным изменениям спектра угроз национальной безопасности Российской Федерации.

Роль государства в отношении различных типов риска зависит от того, в какой степени отдельные люди и организации способны осознавать риск и реагировать на него, а также от того, в какой степени государство способно взять риск на себя. Государству отводится *регулирующая роль*, которая состоит в создании правовой основы для регулирования ситуаций, в которых деятельность предприятий или отдельных лиц может порождать риск для окружающих. Промышленная и коммерческая деятельность неизбежно связана с рисками – это основа экономического роста и улучшения условий жизни. Но польза и риски, как правило, неравномерно распределяются среди населения. На практике роль государства часто состоит в том, чтобы уравнивать риск и вознаграждение не только в системе “личность–общество”, но и между различными элементами и сферами интересов внутри общества.

На государство возложена и *надзорная роль* по защите людей, бизнеса и окружающей природной среды от внешних рисков – например, наводнений и других стихийных бедствий, рисков для здоровья и безопасности людей, внешних рисков для государственной безопасности или экономической стабильности. Государство также играет роль управляющего собственными делами, включая организацию государственных служб и выполнение регулирующих и надзорных функций.

*Контрольно-надзорная роль оценки риска.* Существует много видов рисковых ситуаций. Так, некоторые виды риска, напри-

мер, риск развития какого-либо заболевания, риск наводнения или глобального экономического кризиса, нельзя приписать какому-либо конкретному лицу или организации и определить тех, кто непосредственно отвечает за развитие рискованной ситуации. В таких случаях государство возлагает ответственность на тех, кто в наибольшей степени имеет возможность контролировать этот риск. Для этого необходимо принимать хорошо обдуманные решения, обеспечивающие баланс между рисками и пользой, а также связанные с необходимостью охраны интересов меньшинства и защиты окружающей среды.

Во многих случаях необходимо контролировать степень подверженности риску, когда есть соответствующие знания и возможности – например, выбирая тот или иной образ жизни или принимая решения о вложении средств. При этом в случаях, когда последствия риска слишком тяжелы для человека или предприятия, органы власти – центральной или местной – могут вмешаться, чтобы предоставить защиту от риска или минимизировать его потенциал. Решения о таком вмешательстве часто принимаются индивидуально для каждого случая, и в разных странах подход может различаться. Вмешательство государства принимает различные формы – например, путем организации защиты, медицинских мероприятий или государственной службы помощи в чрезвычайных ситуациях. Государственное вмешательство может принимать две основные формы:

- действия по снижению вероятности возникновения риска (например, путем организации защиты от наводнения) или
- действия по преодолению последствий (например, путем организации медицинской помощи или природоохранных мероприятий).

Но ни в том, ни в другом случае государство не может полностью исключить вероятность риска для граждан.

Когда существует риск, что какая-либо деятельность может нанести серьезный ущерб другим лицам, а участвующие в такой деятельности не в состоянии будут покрыть ущерб, государство может потребовать от них сформировать инструмент минимизации риска, предварительно застраховавшись. Примером является страхование гражданской ответственности водителей автотранспортных средств. Аналогичный принцип действует и в сфере предоставления на коммерческой основе коммунальных услуг, таких, как электроэнергия, водоснабжение или телефонная связь, когда в случае аварии население может серьезно пострадать. В таких случаях обязанность государства состоит не в том, чтобы защи-

щать отдельных граждан или сектор услуг, а в том, чтобы вести мониторинг и предпринимать необходимые действия по обеспечению бесперебойного функционирования сетей жизнеобеспечения. Иногда для снижения риска наступления кризиса требуется наличие резервных запасов или мощностей, поскольку рынок, как правило, недооценивает потенциал хотя и маловероятных, но мощных по силе воздействия событий.

В тех случаях, когда рынок не может обеспечить достаточной или всеобщей защиты – например, не может защитить людей от рисков, связанных с безработицей, а последствия ее для общества неприемлемы, государство предлагает свою помощь в качестве последнего средства. Кроме того, государство может вмешаться в случаях, когда рынок замирает в результате внешнего шока – примером служит британская государственная программа “Тройка” по поддержке авиаперевозчиков после терактов 11 сентября. При этом, поскольку программы государственной поддержки мешают развитию конкурентоспособного коммерческого предложения товаров и услуг, государство прибегает к таким мерам лишь после тщательного анализа возможных последствий падения рынка, с одной стороны, и своего вмешательства с другой.

В целом глобальные тенденции в сфере рисков весьма сложны. Одним из последствий глобализации стало увеличение количества рисков, неподвластных контролю отдельных людей или организаций. Сюда входят экологические риски, в том числе обусловленные изменением климата и сокращением биоразнообразия, риски развития и распространения заболеваний, глобальные экономические риски, терроризм и нестабильность глобальных систем.

В результате осведомленности населения о рисках от государства все настойчивее требуется выступать в регуливающей роли: безопасность пищевых продуктов, вредные выбросы и финансовые услуги – вот лишь некоторые из примеров, в которых осведомленность населения привела к требованию более жесткого регулирования. В то же время во многих странах существует тенденция постепенного отказа от единой системы обеспечения и перехода к личной ответственности каждого, особенно в области финансового и пенсионного планирования. Государство должно постоянно отслеживать ожидания общества и эффективность различных моделей государственных услуг у себя в стране и за рубежом, чтобы найти оптимальное соотношение государственной и частной ответственности за управление рисками. Но государство должно и распространять четкую и понятную информацию о характере риска и об ответственности тех, кто участвует в той или иной деятельности, связанной с риском.

**Зарубежный опыт.** Применение концепции риска в природоохранном законодательстве имеет довольно широкое распространение. Рассмотрим опыт использования методологии оценки риска в США (вставка 1.1). В настоящее время Федеральное правительство США расходует на программы и проекты по защите и восстановлению среды обитания более 30 млрд долл. в год. Этих средств явно недостаточно, поэтому все более актуальными становятся проблемы их оптимального распределения и контроля за эффективностью каждой из принятых экологических программ. Решение данных проблем многие специалисты связывают с разработкой и внедрением в природоохранное законодательство концепции экологического риска, которая позволяет использовать надежные количественные критерии принятия решений. Возможность количественных оценок обусловлена тем, что современный анализ экологического риска базируется на так называемом двумерном определении риска, по которому он является произведением оценки тяжести последствий экологически опасного события на величину вероятности осуществления этого события. Так, если последствия некоторой экологической катастрофы оцениваются суммой в 100 млн долл., а вероятность этой катастрофы равна 1% (0,01), то соответствующий риск в монетарном выражении составляет 1 млн.долл. Если в результате каких-либо природоохранных мероприятий, стоимость которых выражается, предположим, суммой в 300 тыс.долл., удалось понизить вероятность рассматриваемой катастрофы в 10 раз, то остаточный экологический риск будет равен 100 тыс. долл. Полученная выгода исчисляется как разница между первоначальным и остаточным рисками; в данном случае она составит 900 тыс. долл., что в три раза больше величины сделанных затрат. Последствия особо опасных событий могут характеризоваться потенциально возможными случаями смерти людей, в таких случаях используются монетарные оценки цены жизни (Ваганов П.А.,2001).

#### Вставка 1.1

##### **Опыт применения оценки риска США в ретроспективе**

Наиболее существенные и в достаточной степени обоснованные предложения об использовании концепции экологического риска в законодательстве США содержались во внесенных сенатором Джонстоном поправках к биллю об Агентстве по защите окружающей среды, согласно которому статус этой организации должен быть повышен до статуса департамента. Поправки Джонстона обсуждались во время первой сессии 103-го Конгресса, были приняты Сенатом США 29 апреля 1993 г. и вошли в проект закона, получившего индекс S. 171. Таким образом,

впервые Сенат США рассмотрел и одобрил принципиально новый подход к формированию законодательных актов, ориентированных на улучшение качества окружающей среды. Однако Палата представителей США, обсуждая законопроект о повышении статуса Агентства по защите окружающей среды (он получил здесь индекс H.R. 3425), сочла его недоработанным, в результате чего не получили одобрения и поправки Джонстона (Schierow Linda-Jo., 1999).

В ходе второй сессии 103-го Конгресса сенатор Джонстон внес еще одну поправку, она дополняла принятый ранее по предложению сенатора Мойнихена закон S. ПО, который требовал от Агентства по защите окружающей среды ранжировать все источники загрязнения (в первую очередь, водоемов) по степени экологического риска. Сенат принял эту поправку Джонстона 18 мая 1994 г. вместе с другими дополнениями к Закону о безопасной питьевой воде, которые в совокупности составили законопроект S. 2019. Но оба указанных проекта законов не прошли через *Палату представителей*.

*Следующий, 104-й, Конгресс рассматривал три использующих концепцию экологического риска законопроекта: S. 291, S. 333 и S. 343. В июне 1995 г. они были внесены в Сенат сенатором Доулом. Ранее, в марте 1995 г., Палата представителей приняла закон H.R. 9, содержащий ряд так называемых аналитических требований к концепции экологического риска. Эти требования устанавливали необходимость анализа, во-первых, предположений, которыми сопровождается концепция данного риска, и связанных с этим неопределенностей; во-вторых, вероятности осуществления тех событий, которые обуславливают риск; в-третьих, распределения экологического риска среди населения (“кто подвергается риску и в какой мере?”); в-четвертых, снижения риска в результате действия соответствующего акта правового регулирования. Практически те же аналитические требования содержались и в сенатском законопроекте S. 343. На этот раз не Палата представителей, а Сенат фактически заблокировал принятие законопроектов S. 291, S. 333, S. 343 и H.R. 9. Дебаты по ним шли в течение двух недель, трижды проводилось голосование, но необходимого большинства голосов не было собрано. Несмотря на это, считается, что именно 1995 годом отмечено принятие в США решений на федеральном уровне, по которым анализ экологического риска получил правовой статус. В этом году были приняты новые законы о питьевой воде (P.L. 104–182) и безопасности продуктов питания (P.L. 104–170), а также новые *правила*, требующие от всех новых законодательных актов, касающихся здравоохранения и экологической безопасности, наличия количественных оценок рисков и расчетов затрат на их снижение (законы P.L. 104–4, P. L. 104–121) (Dzuray E. J., Maranto A. R., 1999).*

105-й Конгресс продолжал работу по внедрению концепции риска в природоохранное законодательство США. Ряд мер, базировавшихся на этой концепции, содержится в Акте по совершенствованию законодательства (Regulatory Improvement Act), который был внесен сенаторами Томпсоном и Левиным и рассмотрен Комитетом Сената США в сентябре 1997 г. Ключевые положения этого закона, получившего индекс билля Сената S. 981, требовали от всех праворегулирующих ведомств проводить анализ “затраты – выгода” и оценку соответствующих рисков для всех новых нормативных документов, связанных с программами или проектами, расходы по которым составляют не менее 100 млн/долл. в год.

Работа 106-го Конгресса характеризуется дальнейшим усилением внимания к анализу риска в законодательстве США. Сенат в июле 1999 г. заслушал закон S. 746, основой которого послужил принятый 105-м Конгрессом закон S. 981. Различие между законами S. 746 и S. 981 состоит в том, что первый из них дополнен рядом поправок, одобренных Президентом Клинтоном. Палата представителей рассмотрела в ноябре 1999 г. законопроект H.R. 3311, посвященный всестороннему реформированию законодательной деятельности, одним из компонентов которого признается необходимость использования концепции риска, разработанной Агентством США по защите окружающей среды.

Агентство США по защите окружающей среды разработало для федеральных ведомств страны рекомендации по приоритизации расходов на природоохранные (экологические) проекты. Эти рекомендации имеют общий характер, они включают одиннадцать признаков, которыми должен характеризоваться каждый из рассматриваемых проектов. Для каждого признака устанавливаются три степени приоритизации – высокая, средняя и низкая, причем для количественной оценки этих степеней устанавливаются соответствующие интервалы численных коэффициентов.

*Источник:* Ваганов П.А. Применение концепции экологического риска в природоохранном законодательстве США // Правоведение. 2001. № 5.

Несмотря на препятствия, которые создают борцы за права животных, а также отсутствие единой методологии в принятии природоохранных решений, использование концепции риска позволило сделать важный шаг на пути к объективно обоснованной приоритизации в распределении имеющихся ресурсов для финансирования американских экологических программ и проектов. Этот шаг выражают фразой «From a “Worst First” to a “Results First” approach», означающей, что если раньше средства распределялись по принципу “сначала туда, где хуже всего”, то теперь начал действовать принцип “сначала туда, где гарантированы результаты”. Экономический эффект от внедрения концепции экологического риска в природоохранное законодательство США составляли, по разным оценкам, от 5 до 10 млрд долл. (Diuray E.J., Maranto A.R.) С учетом того, что эта концепция работает всего пять лет, получается, что она экономит не менее 1 млрд долл. ежегодно.

В 2008 г. в Бонне проходило четвертое совещание Конференции сторон конвенции о биологическом разнообразии, выступающей в качестве совещания сторон Картахенского протокола по биобезопасности. Так, в статьях 15, 16 Протокола совещания даны обсуждения и решения использования, применения концепции риска в природоохранной сфере.

Картахенский протокол по биобезопасности устанавливает условия по оценке рисков (ст. 15 и приложение III) и регулированию рисков (ст. 16) с целью выявления, оценки, регулирования

ния, управления и контроля возможных неблагоприятных воздействий и рисков в отношении живых измененных организмов для сохранения и устойчивого использования биоразнообразия, учитывая при этом и риск для здоровья человека. На своем втором совещании Конференция Сторон, выступающая в качестве совещания Сторон Протокола, приняла решение по оценке рисков и регулированию рисков (решение BS-II/9), которая, среди прочих вопросов, признала, что любые указания по оценке рисков и управлению рисками, разработанные Сторонами Протокола, должны создавать основу для согласованного подхода, в соответствии с приложением III к Протоколу, с учетом международно согласованных принципов и методов, разработанных соответствующими международными органами и организациями (Конференция сторон конвенции..., 2008). На своем третьем совещании Стороны Протокола приняли к сведению доклад о работе совещания Специальной группы технических экспертов по оценке рисков (UNEP/CBD/COP-MOP/3/INF/1), проводившегося в Риме в ноябре 2005 г. В докладе отмечается наличие потенциальных пробелов в руководстве по оценке рисков в новых областях применения современной биотехнологии, в частности, в случае ее использования при выведении новых пород деревьев, рыб, в ветеринарной практике и применительно к конкретным разновидностям растений.

Конференция Сторон, выступающая в качестве совещания Сторон Картахенского протокола, ссылаясь на свое решение BS-III/11 об оценке рисков и регулированию рисков и приложение III к Картахенскому протоколу по биобезопасности, подчеркнула важность проведения оценки рисков с помощью надежных научных методов и на основе индивидуального подхода к каждому конкретному случаю (Конференция сторон конвенции..., 2008).

### **1.2.2. Теоретические основы понятия “риск” применительно к сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования**

Теория риска интенсивно развивается, однако многие основные положения этой науки остаются дискуссионными. До сих пор нет единого определения самого понятия “риск”, очень часто термин “риск” употребляется как тождественный термину “опасность” или как синоним вероятности.

Ключевым положением оценки риска является признание того, что постоянное наличие потенциально опасных факторов всегда создает ту или степень реального риска, которая практически никогда не равна нулю. Вместе с тем, несмотря на то что

оценка риска и следующая за ней акция – регулирование риска, несомненно, представляют собой новые понятия, человеку ежедневно приходится принимать решения, основываясь при этом на какой-либо оценке риска. Эти решения предполагают наличие как добровольного, так и вынужденного (навязываемого) риска, а также других факторов риска, связанных с природными явлениями и деятельностью человека, которые сопутствуют ему на протяжении всей жизни с момента его рождения.

Что же такое риск? В обычном понимании риск – это вероятность возникновения какого-либо нежелательного события с предсказуемыми последствиями за определенный промежуток времени. Применительно к воздействию опасных факторов, риск – это ожидаемая частота нежелательных эффектов, возникающих от заданного воздействия каких-либо факторов (WHO, 2000). Например, в словаре “Webster” риск определяется как “опасность, возможность убытка или ущерба”; французский энциклопедический словарь “Grand Larousse” определяет риск как “возможность или вероятность факта или события, рассматриваемого как некое зло или некий ущерб”. Даже в выпущенной еще в 1994 г. “Энциклопедии окружающей среды” можно прочесть: “риск представляет собой шанс того, что может случиться нечто нежелательное” (Environmental Encyclopedia, 1994). По-видимому, эта тенденция в определении риска унаследована из гражданского права, точнее – из практики страхования, где под риском понимают вероятность (шанс) наступления нежелательных последствий. В опубликованной в 1993 г. монографии У. Хэлленбека, посвященной проблемам количественного оценивания экологического риска и риска профессиональных заболеваний, термин “риск” рассматривается как синоним терминов “вероятность” и “частота” (Hallenbeck W.H., 1993; Ваганов П.А., Ман-Сунг Им, 2001).

Еще не сложились представления о риске, связанном с проявлением конкретных природных процессов. Так, до настоящего времени отсутствует единая методология оценки риска геологических процессов. При оценивании риска от воздействия землетрясений рассматриваются различные виды ущерба на конкретных объектах, а значения суммарного ущерба считаются случайными величинами. При этом сейсмический риск определяется вероятностными функциями распределения этих величин, заключенными в определенных интервалах времени. В то же время геологический и геохимический риски определяются как “вероятности активизации и проявления природных или техногенных геологических процессов на определенной территории” (Бахирева Л.В., Осипов В.И., Кофф Г.Л., Родина Е.Е., 1990; Ваганов П.А., Ман-Сунг Им, 2001).



Так называемый эколого-геоморфологический риск определяется как “степень вероятности совокупного проявления опасных и катастрофических процессов рельефообразования за определенный интервал времени, влекущих за собой экологические последствия” (Ананьев Г.С., 1992; Ваганов П.А., Ман-Сунг Им, 2001). В терминах вероятности определяет геологический риск Е.С. Дзекцер, предлагая использовать в качестве общего выражения для оценки риска формулу полной вероятности (Дзекцер Е.С., 1994; Ваганов П.А., Ман-Сунг Им, 2001).

Обзор научных публикаций показывает, что все большее распространение получает такой подход к определению риска неблагоприятного события, который учитывает не только вероятность этого события, но также все его возможные последствия. Вероятность события или процесса здесь выступает одним из компонентов риска, а мера последствий (ущерба) – другим. Такое двумерное определение риска используется при *количественном* оценивании риска.

Однако существует и иной подход к определению риска – многомерный. Он основан на многочисленных факторах, ответственных за восприятие риска и влияющих на принятие связанных с риском решений. Эти факторы, выявленные психологами, все имеют качественный характер. Чтобы сравнивать степени проявления этих факторов, им приписывают условные единицы (например, по пятибалльной системе: если данный фактор считается очень сильным, то его “вес” принимают за 5, а если очень слабым то за 1). После этого все “веса” суммируются, в этом заключается сущность так называемого психометрического подхода к риску, использующего его многомерное определение. Многомерное определение носит *качественный* характер, оно полезно при выявлении приоритетов людей в их отношении к совокупности опасных событий или процессов.

В Федеральной целевой программе “Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года” даны следующие понятия о природных рисках. Природные риски, возникающие в процессе хозяйственной деятельности и представляющие собой потенциальный источник угроз жизнедеятельности человека и хозяйственному потенциалу, включают в себя риски разрушения природной среды в результате продолжения деятельности существующих объектов промышленного и иного назначения, реализации проектов нового промышленного освоения, в том числе в регионах с особо чувствительными к антропогенному воздействию экосистемами, технических аварий и иных причин,

выходящих за рамки регламента технической деятельности хозяйственных и иных объектов, чья деятельность в штатном режиме не несет экологических и иных угроз.

Природные риски, связанные с накопленным экологическим ущербом, представляющие собой потенциальный источник угроз жизнедеятельности человека и хозяйственному потенциалу, включают в себя риски негативного воздействия на здоровье и жизнедеятельность человека и хозяйственный потенциал нерекультивированных, но подлежащих рекультивации территорий и акваторий, риски негативного воздействия законсервированных объектов с потенциально опасными свойствами, риски продолжающейся деградации природных экосистем, вызванной антропогенной деятельностью<sup>1</sup>.

Риск характеризуется тремя аспектами: вероятность, последствия реализации риска и значимость последствий. Рискковая ситуация возникает при следующих необходимых и достаточных условиях: существование самого источника риска; присутствие данного источника риска; подверженность риску. Перечисленные условия образуют в совокупности реальную рискковую ситуацию.

В современной научной литературе рассматривается несколько разновидностей риска, каждая из которых имеет свои особенности. По мнению Рао Коллору, имеются пять таких разновидностей (Kolluru R.V., 1996; Ваганов П.А., Ман-Сунг Им, 2001):

- риски, угрожающие безопасности (safety risks);
- риски, угрожающие здоровью (health risks);
- риски, угрожающие состоянию среды обитания (environmental risks);
- риски, угрожающие общественному благосостоянию (public welfare/goodwill risks);
- финансовые риски (financial risks).

Риски, угрожающие безопасности, обычно характеризуются малыми вероятностями, но тяжелыми последствиями; они проявляются быстро, к ним, в частности, могут быть отнесены несчастные случаи на производстве. Риски, угрожающие здоровью, напротив, обладают довольно высокой вероятностью и иногда не имеют тяжелых последствий, многие из них проявляются с определенной задержкой. Под рисками угрозы состоянию среды обитания Рао Коллору понимает бесчисленное количество эффек-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 06.01.2006 № 1 (ред. от 12.06.2007) «О федеральной целевой программе “Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года”».

тов, мириады взаимодействий между популяциями, сообществами, экосистемами на микро- и макроуровнях при наличии весьма существенных неопределенностей как в самих эффектах, так и в их причинах. Риски, угрожающие общественному благосостоянию, обусловлены тем, как общество воспринимает и оценивает деятельность данного объекта (промышленного, сельскохозяйственного, военного и т.д.), в какой степени эта деятельность связана с рациональным использованием природных ресурсов, как она отражается на состоянии окружающей среды; негативное восприятие деятельности рассматриваемого объекта проявляется быстро и оказывается устойчивым. Финансовые риски связаны с возможными потерями собственности или доходов, неполучением страховой премии или прибыли от инвестиций (включая инвестиции в природоохранные мероприятия).

В целом распределение рисков условно. Очень часто риски, сопряженные с угрозой для среды обитания, одновременно являются рисками для жизни и здоровья людей. Власта Молак полагает, что к настоящему времени сформировались шесть типов анализа риска (Molak V., 1997), они обладают следующими особенностями.

*Анализ химического риска* охватывает риски, вызываемые неканцерогенными химическими веществами. Характерная черта химических рисков состоит в том, что они проявляются лишь в тех случаях, когда доза токсиканта превзойдет определенную величину, называемую пороговой. Цель анализа – найти значения предельно допустимых концентраций токсических веществ в воде, воздухе и почвах, для чего служат эксперименты, проводимые на животных.

*Анализ канцерогенного риска* рассматривается отдельно от других типов в силу важности и необходимости частого использования. Развитие злокачественных образований (злокачественных новообразований) может быть вызвано химическими веществами (канцерогенами) или ионизирующими излучениями. Канцерогенное действие ионизирующих излучений считается беспороговым. Анализ канцерогенных рисков основан на использовании вероятностно-статистических представлений.

*Эпидемиологический анализ риска* призван установить корреляции (статистические зависимости) и причинные связи между свойствами источников риска и количеством индуцированных заболеваний. Этот тип анализа выполняется, как правило, при исследовании профзаболеваний людей, но из-за нехватки данных допускает экстраполяцию результатов, получаемых в процессе опытов с животными.

*Вероятностный анализ риска* предназначен для того, чтобы обеспечить безопасность сложных и потенциально опасных технологических процессов. Важная особенность этого типа анализа заключается в использовании так называемого метода деревьев, учитывающего все возможные отказы оборудования, технологических узлов и крупных блоков, причем каждый отказ характеризуется собственной вероятностью. Это позволяет не только рассчитать вероятности сложных событий, но и оценить их конкретные последствия (например, выброс в атмосферу определенного токсиканта или радионуклида).

*Апостериорный анализ риска*, в сферу которого входят как природные катастрофы (землетрясения, наводнения, оползни и т.д.), так и сопряженная с опасностью деятельность людей (аварии на транспорте, острые отравления пестицидами, заболевания раком в результате курения и т.п.). Термин “апостериорный” означает, что данный тип анализа использует результаты статистической обработки проявлений опасных событий и процессов в прошлом.

*Качественный анализ риска* приходится использовать в тех случаях, когда количественное рассмотрение опасного события или процесса оказывается практически невозможным. Например, очень трудно оценить количественным образом риски, обусловленные кислотными дождями или глобальным изменением климата.

Все перечисленные виды анализа риска имеют непосредственное отношение к *экологическим* рискам, под которыми следует понимать совокупность рисков, угрожающих здоровью и жизни людей, и рисков угрозы состоянию окружающей природной среды.

### **1.2.3. Принципы оценки риска**

Построение унифицированной методологии оценки экологического риска представляет собой сложную социально-экономическую междисциплинарную проблему, решение которой определяется характером взаимодействия экономических, экологических, социальных и демографических факторов, характеризующих модернизационное развитие того или иного общества. При этом необходимо учесть, что развитие техники, направленное на повышение материального уровня жизни, одновременно ведет и к появлению тех или иных видов опасности, т.е., увеличивает риски. На устранение этих видов опасности необходимо расходовать определенную долю материальных ресурсов общества, которые, независимо от того, велики они или малы, всегда ограничены. Непропорционально большие затраты на повышение безопасности

промышленности означают, что в условиях ограниченности ресурсов мы будем вынуждены отказаться от ускоренного развития социальной и культурной сфер, материальной базы, образования и воспитания и т.д. На таком пути будут накапливаться экономические и социальные проблемы, которые в конечном итоге могут привести к снижению безопасности в обществе и даже к пределу устойчивости всей социальной системы.

Важное значение в проблеме надзора и контроля безопасности приобретает проблема оптимального распределения ограниченных материальных ресурсов на снижение риска от тех или иных видов опасности, воздействию которых могут быть подвержены окружающая природная среда и, как следствие этого, человек.

Оценка риска включает, как правило, анализ риска опасности и измерение этой опасности по уровню последствий воздействия на окружающую природную среду. В связи с тем что методы количественной оценки риска, и особенно контроля и надзора риска, развиты недостаточно для существующего широкого спектра факторов опасности, в качестве временного количественного выражения может приниматься система показателей опасностей. В контрольно-надзорной деятельности полученные качественные и количественные показатели риска помогут объективно и эффективно урегулировать и решить возникшие проблемы в природоохранной сфере. При управлении риском решается целый комплекс задач, связанных с регулированием эффектов на окружающую природную среду, и главными способами их решения являются методы анализа эффективности мер (экономических и административных) по уменьшению величины эффектов до определенного приемлемого уровня с его последующим контролем. Как правило, применяются методы анализа “риск–выгода”, “затраты–выгода”, “стоимость–эффективность–контроль” и некоторые другие специальные методы.

Для получения количественной оценки риска требуется наличие достаточно мощного инструментария в виде комплексов расчетных кодов, опирающихся на базы данных, обобщающих накопленную информацию о возможных сценариях поведения рассматриваемой системы при различных граничных и начальных условиях. Кроме того, должны существовать базы знаний и базы данных, а также расчетные программы управления риском – экономической эффективности природоохранных мероприятий и мер по минимизации риска, контроля и надзора за риском. Таким образом, в состав такого “инструментария” для анализа риска должны входить, по крайней мере, три группы расчетных методов и программ с необходимыми базами данных:

Во-первых, методы и программы для вероятностной оценки путей возникновения и процессов развития нежелательных событий (аварий, стихийных бедствий и катастроф и т.д.). Во-вторых, методы и программы, описывающие последствия нежелательных событий, например, выход, поведение и распространение в окружающей среде опасных веществ и механизмы поражения этими веществами реципиентов. В-третьих, методы и расчетные программы оценки экономического ущерба и оптимизации расходования средств на предотвращение или уменьшение последствий нежелательных событий.

Методология анализа риска начала развиваться в мире более 20 лет тому назад применительно в основном к ядерным энергетическим установкам, объектам химической промышленности и ракетно-космической техники. Анализ риска в широком смысле (с использованием принципов устойчивого долговременного развития цивилизации) представляет собой по существу предмет исследований теории безопасности общества и окружающей среды. По принципу антропоцентризма, присутствующего в практике управления воздействиями на природные объекты, согласно которому “защищен человек – защищена природа”, многие годы (а пожалуй, и сейчас) природные объекты вообще не рассматривались в качестве реципиентов, и единственным объектом для анализа являлся человек, с чем нельзя согласиться. Не делая сильных утверждений, что именно из-за существования данного подхода катастрофическая экологическая ситуация сложилась во многих регионах страны и наблюдается рост “горячих точек”, тем не менее можно отметить немаловажную роль этого фактора. В последнее время иногда приходится слышать другие крайние утверждения: “защищена природа – защищен человек”, и есть определенные основания для подобных утверждений, но достаточно веского доказательства данного тезиса в настоящее время не существует.

Комплексный анализ риска – это эффективная процедура экспертирования проектов технических установок, технологических процессов с реальным или потенциальным воздействием на окружающую природную среду и население, и результатом ее применения, как показывает мировой опыт, являются научно обоснованные решения (часто даже не рассматриваемые до проведения анализа риска) по способу реализации предлагаемых проектов.

Введение методов анализа риска в области окружающей природной среды имеет целью:

- обеспечить сравнимость уровней и методов защиты населения и природы по отношению к источникам опасности различного происхождения;

- обеспечить способы проведения анализа риска (стандартные тесты, модели расчета, коэффициенты экстраполяции и т.д.);
- установить нормы для каждого вещества или группы веществ;
- согласовать установление норм различными органами;
- установить приоритеты и пути решения проблем снижения риска;
- наладить эффективные контрольно-надзорные функции.

В этом контексте могут быть важны различные аспекты, такие как: преднамеренные или случайные воздействия, возможные выгоды, возникающие при потенциально опасной деятельности, понимание природы опасностей. Оценка риска должна помочь сделать риск более пригодным для сравнения и простым для понимания как его величины, так и происхождения. Оценка риска должна вытеснить устоявшийся в среде специалистов контрольно-надзорной деятельности постулат: “Должно быть так” с последующей заменой на “Что будет, если”.

Для решения этой проблемы возникает непростая задача – как оценить риск? Существуют методы оценки состояния как самой окружающей природной среды, так и воздействия на составляющие ее организмы: стабильность, трансформация, биокумуляция, фитотоксичность, персистентность, магнификация, транслокация, период полураспада и полувыведения, биоиндикация, биотестирование, использование биомаркеров, непосредственное изучение токсичности с учетом токсикодинамических и токсикокинетических процессов от организменного до субклеточного и молекулярного уровней, гормональные нарушения и т.д. Совершенно очевидно, что при всей необходимости использования этих методов для получения ответа на фундаментальные механизмы и закономерности развития процессов в системе окружающая среда (природа) – живые организмы, на практике, при решении конкретных задач, применение их часто бывает ограничено и, более того, способы интеграции такой информации до конца не разработаны. Что особенно важно, именно в рамках разработанной в США концепции интегрированной и кумулятивной оценки риска представлен процесс совместного рассмотрения рисков не только для здоровья человека, но и для составляющих экосистемы и живых организмов (Human Risk Assessment; Environmental Risk Assessment; Ecological Risk Assessment) и их сравнительных характеристик, что в достаточной степени согласуется с основными методологическими постулатами. Особенно ценным является возможность практического использования одинаковых алгоритмов (конечно, с учетом специфических условий рецептора-мишени)

для оценки последствий воздействия на составляющие экосистемы, живые организмы. Это хорошо демонстрируют изложенные ниже алгоритмы проведения процедуры оценки рисков (Авалиани С.Л., 2004).

Так, процесс оценки риска для здоровья человека, как интегрального показателя состояния окружающей природной среды, включает 4 этапа:

1. Идентификация опасности, которая предусматривает выявление всех потенциально опасных факторов, оценку весомости доказательств их способности вызывать определенные вредные эффекты у человека при предполагаемых условиях воздействия, а также отбор приоритетных факторов, подлежащих углубленному исследованию в процессе оценки риска.

2. Оценка зависимости “доза–ответ” – количественная характеристика связей между концентрацией, экспозицией или дозой изучаемого фактора и вызываемыми им вредными эффектами.

3. Оценка экспозиции – характеристика уровней, продолжительности, частоты и путей воздействия исследуемых факторов на оцениваемые группы населения. На данном этапе анализируются и определяются: источники поступления загрязнения в окружающую среду; маршруты воздействия и потенциальные пути распространения, транспортная и воздействующие среды; места потенциального контакта определенных групп населения с вредными факторами (точки воздействия) и пути поступления их в организм человека (при дыхании, потреблении воды, случайном заглатывании почвы и т.д.); количественная характеристика экспозиции, предусматривающая установление и оценку величины, частоты и продолжительности воздействия для каждого анализируемого пути, идентифицированного на предыдущем этапе; поступление в организм (воздействующие дозы).

4. Характеристика риска – установление источников возникновения и степени выраженности рисков при конкретных сценариях и маршрутах воздействия изучаемых факторов. Данный этап оценки риска интегрирует информацию, полученную на предыдущих этапах, с целью ее последующего использования на стадии управления риском.

Отличительной особенностью методологии оценки риска для здоровья человека является функциональное разграничение этапа исследований, связанного с собственно оценкой риска для здоровья, и этапа управления риском (Авалиани С.Л., 2004).

Оценка риска для окружающей среды включает в себя следующие составляющие:



– оценка воздействия: (1) вода, включая точечные (одиночные) и диффузные источники поступления, биodeградацию, физико-химические свойства (растворимость, летучесть, гидролиз, фотолиз, адсорбцию), биодоступность; (2) осадки (седименты), включая условия поступления, аэробные и анаэробные условия деградации; (3) воздух, включая летучесть, процессы трансформации и очищения (деградации), процессы осаждения (ливневые и сухие); (4) почва и сточные воды, включая разложение, биodeградация, выщелачивание; (5) биота, включая воздействие на рыб и растительность, червей и других организмов; (6) пищевые цепи;

– оценка эффектов для каждой вышеприведенной среды;

– характеристика риска;

— сравнительный анализ выявленных рисков и разработка мер по их снижению.

Оценка экологического риска включает следующие оценочные стадии:

– формулировка проблемы, включающая: (1) определение стрессоров, под которыми подразумеваются потенциально опасные факторы, (2) идентификацию экосистемы или живых организмов, подверженных риску, (3) идентификацию возможных экологических эффектов, (4) выбор концептуальной модели риска, в рамках которой анализируются исходные данные, (5) оценку надежности данных и верификацию точности модели, (6) разработку и проведение программы мониторинга;

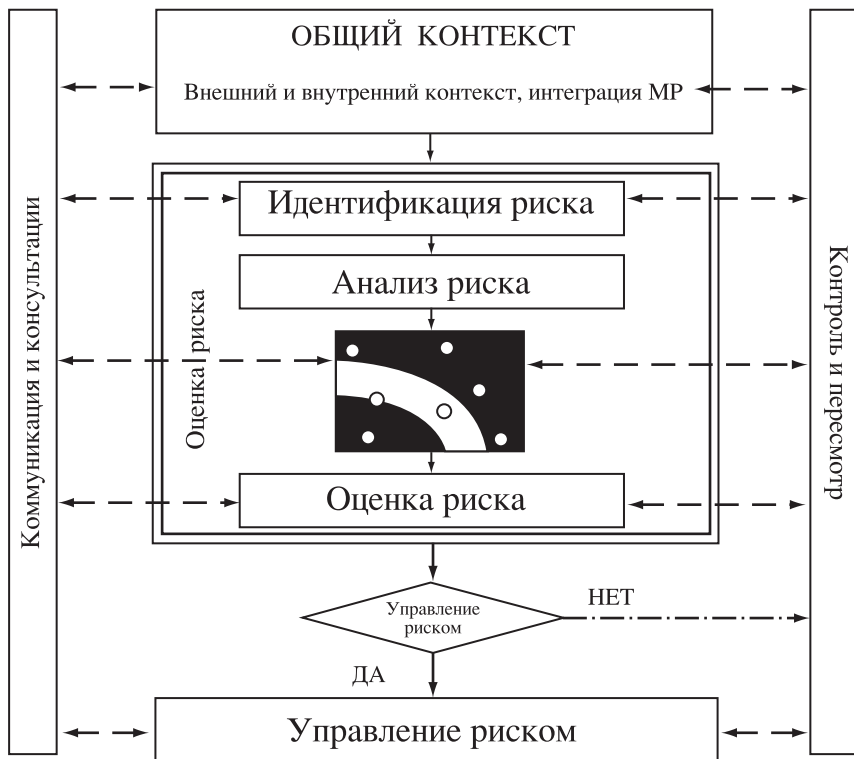
– анализ ситуации, включающий: (1) характеристику условий и уровней воздействия, (2) характеристику экологических эффектов, (3) анализ экологических ответов с установлением профилей “доза–ответ”;

– характеристика экологических рисков, включающая: (1) интегрирование предыдущей информации с определением интегральных (балльных) оценок риска, (2) описание рисков с интерпретацией значимости экологических эффектов;

– передача информации по характеристике риска с анализом неопределенностей для управленческих целей (Авалиани С.Л., 2004).

Деятельность по управлению рисками активно осуществляется бизнес-сообществом в виде системы определенных менеджмент-процессов (рис. 1.1):

1) оценка риска – анализ рисков, распознавание рисков, интерпретация рисков;



**Рис. 1.1.** Система процессов по управлению рисками

*Источник:* Уполномоченный в области рисков. Quality Austria – курс “RB”, 2009.

2) снижение рисков – избежание рисков, снижение вероятности наступления нежелательных событий, определение границ воздействий, оптимизация рисков, поручение ответственности за риски, работа с рисками;

3) подтверждение рисков;

4) коммуникация рисков.

Международный комитет по стандартизации разработал отдельный стандарт управления рисками. В его рабочем проекте использованы точные определения понятий и методов (Уполномоченный в области рисков. Quality Austria–Курс “RB”, 2009). Такая комплексная оценка риска для всех составляющих элементов экосистемы с учетом основных положений концепции здоровья среды позволит определить рейтинг здоровья каждого интересующего компонента среды обитания (в интегральном виде), выявляя наиболее серьезные виды риска и приоритеты в действиях,

которые приводили бы к совокупной минимизации риска. В этом случае будет осуществлена основная цель управления риском на новом уровне – снижение совокупного риска для всей экосистемы в целом и осуществление контроля и надзора за достигнутым приемлемым риском (Авалиани С.Л., 2004).

\* \* \*

В целом методология оценки риска является фундаментом, на основании которого проводятся количественные оценки, что позволяет: (1) сопоставлять альтернативные проекты объектов и систем; (2) выявлять факторы, играющие существенную роль в обеспечении безопасности конкретной установки или любого источника опасности; (3) определять оптимальную структуру затрат для управления величиной риска и уменьшения опасности до приемлемого с социальной, экономической и экологической точек зрения уровня; (4) создавать базу данных экспертных систем для поддержки лиц, принимающих решения, выработки нормативных документов и экспортирования конкретных проектов; (5) осуществлять контрольно-надзорную деятельность за рисковой ситуацией на территории; (6) воздействовать на общественное мнение, ориентируя его на объективные, а не на эмоциональные или популистские оценки.

Исследования риска в области охраны окружающей среды как научное направление находятся пока лишь в стадии становления, и существующий в стране научный базис анализа риска неадекватен потребностям развития общества, хотя накопленный потенциал уже сейчас позволяет проводить в жизнь конкретные региональные проекты, связанные с анализом риска, осуществлять экспертизу технологических решений и разрабатывать рекомендации по лицензированию. Однако в целом экстенсивный путь экономического развития явно или неявно утвердил приоритет экономических целей развития над анализом экологических последствий. В практике экологической безопасности это отражается следующим образом: оцениваемое воздействие (если вообще производится оценка) опасных объектов на окружающую природную среду и здоровье потенциально закрепляется в регламентирующих документах, но не всегда находит применение в жизни. Нужно отметить, что в настоящее время готовится к выпуску первое в России официальное методическое руководство по оценке экологического риска, в котором будут прописаны адаптированные к российским условиям алгоритмы оценки. Будем надеяться, что в будущем отношение к человеку, животному миру и к окружающей

природной среде станет основополагающим фактором при разработке потенциально опасных для жизнедеятельности объектов.

Таким образом, оценка и анализ риска в области природоохранной контрольно-надзорной деятельности возникает в связи с настоятельной необходимостью разработки наиболее оптимальных способов обоснования экономически эффективных управленческих решений в природоохранной сфере. Это особенно актуально в условиях мирового экономического кризиса, когда создаются предпосылки для увеличения совокупной антропогенной нагрузки на естественные экосистемы, что негативно скажется на качестве жизни населения. Во всех случаях главное предназначение оценки риска заключается в определении приоритетов среди целого спектра опасных факторов, которые необходимо контролировать. Инновационной составляющей современной контрольно-надзорной деятельности является учет рисков ситуации в природоохранной сфере.

### **1.3. Особенности институционального анализа природоохранного регулирования**

Возникновение природоохранных институтов обусловлено естественным стремлением человека обезопасить жизнь и благосостояние в реальной природной среде. К основным таким институтам относятся законы, нормы, правила, моральные кодексы, табу и т.п., которые ограничивают или регламентируют природопользование с позиций сохранения окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов. Природоохранные институты побуждают к соблюдению экологических ограничений человеческой деятельности, тем самым уменьшают ее негативное влияние на природную среду, снижают неопределенность будущих последствий и вероятность роста экологических рисков. Когда люди верят в надежность и справедливость природоохранных норм и правил, они воздерживаются от попыток их нарушения и получения тем самым дополнительного дохода за счет благополучия других субъектов или будущих поколений. По словам О.Уильямсона, в институтах нуждаются ограниченно разумные существа небезупречной нравственности (Williamson, 1985). Развитие природоохранных институтов носит, как правило, инкрементальный характер, что вызвано стойкостью привычек, стереотипов поведения, ментальных конструкций. Иногда происходят и революционные изменения, сопровождающиеся разрушением институциональных матриц. Однако преемственность не исчезает никогда, поскольку неформальные институты, воплощен-

ные в традициях и кодексах поведения, в отличие от формальных, слабо восприимчивы к сознательным человеческим усилиям.

Институциональный анализ в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды изучает взаимодействие формальных и неформальных природоохранных институтов как в рамках территориальных институциональных систем, так и в аспекте их институциональных взаимодействий. Такой анализ позволяет значительно шире, чем другие теоретические подходы, объяснить различные траектории развития управления природоохранной деятельностью, выявить институциональные причины экологических кризисов, а значит, и возможные пути их преодоления.

Для изучения институциональных изменений в природоохранной сфере целесообразно использовать поведенческую модель “человека ответственного”, которая предполагает не только экономическую рациональность поведения, но и культурно обусловленные, часто иррациональные с позиций экономики ограничения принятия решений в природопользовании (Фоменко, 2004). Такой человек действует в институциональном пространстве, обладающем социокультурными характеристиками, поскольку представляет собой совокупность отношений между географическими объектами, расположенными на конкретной территории и развивающимися во времени. Применительно к природоохранной сфере, основу институционального пространства составляют ограничения и регламентации хозяйственной и иной деятельности, что предполагает институциональный анализ отношений в процессе природоохранного управления.

Модели “человека ответственного” соответствует моральная готовность включения экологической мотивации природоохранной деятельности через “интернализацию экстерналий”<sup>2</sup>, реализацию подходов теории полной экономической ценности, которые позволяют в значительной степени выявить культурные и социальные предпочтения людей. Кроме того, внимание к социокультурным, часто иррациональным аспектам поведения расширяет возможности объяснения реального поведения людей через анализ институциональных изменений в природоохранной сфере, поскольку в данном случае применения только экономического инструментария недостаточно.

---

<sup>2</sup> Под экстерналиями понимается влияние действий одного индивида на благосостояние другого. Наличие экстерналий порождает необходимость государственного вмешательства в рыночную экономику. Интернализация экстерналий применительно к сфере охраны окружающей среды означает их перевод во внутренние факторы хозяйствующего субъекта, загрязняющего (или истощающего) природные ресурсы.

При анализе пространственно-временной динамики изменений институционального пространства сегодня важно анализировать институциональные изменения не как набор несоразмеримых феноменов месторазвития, а с миросистемных позиций. Это обусловлено тем, что если на заре зарождения человеческого общества взаимодействие с природой было исключительно локальным и регулировалось преимущественно неформальными институтами, то в настоящее время деятельность людей приобретает преимущественно глобальный характер, и на наших глазах возникают различные формальные институты, ограничивающие хозяйственную деятельность в интересах глобальной экологической безопасности (различные международные соглашения, в том числе Киотский протокол). При этом миросистемный подход, применительно к России, выдвигает на первый план проблему модернизационного запаздывания от наиболее экономически развитых стран. Очевидно, что в рамках ответа на этот постоянный для России вызов следует искать пути развития и природоохранного управления.

Такой методологический подход был назван социокультурным (Фоменко, 2004), так как он ориентирован на включение в природоохранную деятельность не только рациональных, но и во многом иррациональных предпочтений индивидуумов и их локальных сообществ, ибо именно понимание сознательных и бессознательных устремлений людей позволяет разработать эффективные в различных географических условиях механизмы природоохранной политики. Он предполагает как поиск единства в глобальном мультикультурном мире, так и внимание к этическим, свойственным каждой конкретной культуре, ценностям во взаимоотношениях общества и природы.

### **1.3.1. Модель человека “ответственного” и соответствующие понятийные категории**

Поведенческая модель “человека ответственного” ориентирована на исследование природоохранной деятельности индивидуума. Человек ответственный в определенных пределах способен интегрировать индивидуальные цели хозяйственной деятельности с моральными ценностями, присущими обществу. Он рассматривает экологические нормы, традиции и обычаи во взаимоотношениях общества и природы (которые складываются на конкретных территориях, с их природными и социокультурными особенностями) как гибкие и обычно соблюдаемые природоохранные правила, делающие поведение людей достаточно предсказуемым. Готовность подчиняться таким правилам не только когда человек понимает их

обоснованность, но и до тех пор, пока он не находит веских доводов против них, или когда резко возрастает неверие индивидуумов в справедливость общественных институтов, является важнейшим условием эффективной эволюции норм природоохранного регулирования. В условиях несовершенного рынка именно ответственность повышает рациональность и предсказуемость поведения индивидуумов с “частичной” рациональностью.

В наибольшей степени поведенческая модель “человека ответственного” близка модели человека в неонинституциональной экономике, которая отказывается от неоклассического взгляда на человека как на существо гиперрациональное, признавая знания человека неполными, его прогностические способности ограниченными, его мораль – далеко не безупречной, что является причиной так называемого “оппортунистического поведения (применительно к природоохранной сфере это означает уклонение от соблюдения природоохранных норм и правил, попытки получить выгоды за счет использования общедоступных природных ресурсов, стремление перераспределить в свою пользу хотя бы часть природной ренты и т.д.). Однако излишняя иррациональность его поведения, незаинтересованность в заботе о будущих поколениях и сохранении природы в рамках модели “человека ответственного” блокируется не только за счет “невидимой руки рынка”, эффективность которой относительно природоохранных проблем недостаточна, но и за счет присущей этой модели частичной ответственности за соблюдение экологических моральных правил, культурных норм и традиций, а также добровольной совместной деятельности в рамках социокультурных сообществ людей. Наиболее существенно, что в поведенческой модели “человека ответственного” природоохранные ценностные мотивы и моральные ограничения не рассматриваются как второстепенные относительно приоритетов экономической рациональности. Как следствие – становится возможным расширить представления о стимулах к природоохранной деятельности, так как расширяются мотивы ценности работы.

Человек ответственный находится в ситуации ограниченности ресурсов, прежде всего природных (либо в количественном, либо в качественном отношении). Он не может одновременно удовлетворить все свои потребности и поэтому вынужден постоянно делать выбор. Этот выбор обуславливают две группы факторов – предпочтения и ограничения. *Предпочтения* характеризуют ценностные и целевые предпочтения индивидуума, его субъективные потребности и желания, а *ограничения* – его объективные возможности и моральные запреты. Основными ограничениями человека

ответственного являются, наряду с размером его дохода и цены отдельных благ и услуг, его моральные установки, которые формируются в моральных диалогах членов сообществ: территориальных, профессиональных, религиозных и др. Иными словами, при определении предпочтений и ограничений своей деятельности в природоохранной сфере индивидум опирается на несколько источников оценки, среди которых удовлетворение и моральные ценности. Его природоохранное поведение в значительной мере определяется культурными особенностями, зависит от его социального статуса, распределения ролей в его социальной группе и т.д.

Человек ответственный наделен способностью оценивать возможные для него варианты выбора с точки зрения того, насколько их результаты соответствуют его предпочтениям, несмотря на то что сравнение альтернатив составляет существенную проблему (ввиду сложности сопоставления экономических и экологических критериев оценки).

Человек ответственный является членом сообщества или нескольких сообществ (территориальных, виртуальных и др.). Делая выбор, он руководствуется собственными интересами, которые могут при этом включать и благосостояние других людей. Важно, что действия индивидума определяются его собственными предпочтениями, на которые, однако, существенное воздействие оказывают принятые в обществе, а также в конкретном социокультурном сообществе, нормы и правила. Поэтому ряд аспектов и результатов его поведения должны объясняться на уровне сообществ.

Находящаяся в распоряжении человека ответственного информация, как правило, является ограниченной – ему известны далеко не все доступные варианты действий и их экологические последствия; способность человека получать и обрабатывать информацию также весьма ограничена. Приобретение дополнительной информации требует затрат. Один из доступных вариантов состоит в отсрочке принятия решения и поиске дополнительной информации. Выбор человека ответственного является рациональным в том смысле, что из известных вариантов выбирается тот, который, согласно его мнению или ожиданию, в наибольшей степени будет отвечать его моральным предпочтениям.

**Основные понятийные категории.** Использование модели “человека ответственного” в качестве инструмента формирования эффективной в современных условиях методологии осуществления природоохранной деятельности и создания инновационной системы природоохранного контроля и надзора предполагает уточнение соответствующих понятийных категорий.



**Природоохранные институты** – “правила игры” в обществе, или созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми с природоохранных позиций. Природоохранные институты – продукты коллективного действия, именно они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия к соблюдению природоохранных ограничений и регламентаций. Они уменьшают неопределенность, структурируя повседневную жизнь или, другими словами, определяют или ограничивают набор альтернатив, которые имеются у каждого индивидуума во взаимоотношениях с окружающей природной средой. Природоохранные институты делают поведение людей и сообществ в сфере природопользования более предсказуемым, снижают вероятность его оппортунистической направленности и возникающих при этом конфликтов. *Природоохранные институты* включают в себя формальные институты (писанные правила – законы, административные акты и т.п.) и неформальные институты (неписанные кодексы поведения, обычаи, традиции, различные социальные условности). *Природоохранные институциональные изменения* фиксируют изменения природоохранных институтов и определяют, как общество изменяется во времени в аспекте взаимоотношений с природой, и таким образом являются ключом к пониманию проблем развития. *Импорт природоохранных институтов* – заимствование, перенос для использования в других условиях. Известны следующие направления импорта институтов: из-за рубежа, из своей истории или истории зарубежных стран и народов, а также из теории<sup>3</sup>. Природоохранные институты или группы институтов часто называют *природоохранными механизмами (инструментами)*, акцентируя внимание на характере воздействия на природоохранную деятельность (например, природоохранное государственное нормирование, штрафы и иски и т.п.).

**Институциональная структура** – определенный упорядоченный набор институтов, создающих матрицы поведения и

---

<sup>3</sup> Следует отметить, что категория импорта институтов начала входить в институциональный анализ недавно (в аспекте природоохранной деятельности автору вообще не известны случаи ее использования). В явном виде она упоминается лишь в небольшом числе исследований, в основном зарубежных (Badie, 1992). Ближким по значению к данному термину можно считать понятие революционного институционального изменения, которое встречается в экономической литературе значительно чаще, но в основном в качестве антипода эволюционному изменению. Среди работ, так или иначе затрагивающих эту проблематику, можно отметить исследования Д. Норта, Т. Эггертссона, Г. Мюрдаля, К. Эрроу, Д. Бьюкенена и Г. Таллока, среди российских авторов – А. Мау, Р. Нуреева, Я. Кузьминова, А. Шаститко, А. Олейника, В. Волчика, Р. Капелюшникова.

определяющих ограничения для субъектов, которые формируются в рамках той или иной системы координации хозяйственной деятельности. В институциональной структуре выделяется группа природоохранных институтов, регулирующих отношения индивидуумов в природоохранной сфере. Институциональная структура общества, формируя, регламентируя, организуя и регулируя различные социальные процессы, призвана обеспечивать решение возникающих проблем на систематической основе. Полнота, развитость системы институтов определяют направленность и устойчивость развития сообществ на всех уровнях территориальной организации.

**Институциональная среда** – основные политические, социальные и правовые нормы, являющиеся базой для производства, обмена и потребления (Уильямсон, 1993). Институциональная среда расценивается как максимально широкий набор институтов, в рамках которых люди и организации применяют институциональные механизмы. Институциональная среда не является простым набором институтов, она определяет основное направление формирования и отбора наиболее эффективных институтов, а также направление и быстроту институциональных изменений. Важно иметь в виду, что поведение индивидуумов никогда не определяется только конкретными институтами, но формируется под влиянием институциональной среды.

**Институциональное пространство** – по своей сути есть географическое пространство, рассматриваемое в терминах неинституционализма и социэкономии и различающееся социокультурными характеристиками, так как оно представляет собой совокупность отношений между хозяйствующими субъектами, расположенными на конкретной территории и развивающимися во времени. Применительно к природоохранной сфере, его основу составляют соответствующие регламентации и ограничения хозяйственной и иной деятельности. Территориальная специфика институционального пространства выражается в различиях институциональных территориальных матриц. Институциональное пространство само по себе не создает единства; оно есть результат взаимодействия конкретных территориальных институциональных матриц. Основными связующими элементами являются входящие в состав таких матриц унифицированные институты, в том числе и природоохранные.

**Институциональная матрица** – исторически сложившаяся на конкретной территории система институтов. Институциональная матрица является целостным и относительно стабильным географическим образованием, характеризующимся определенным

положением на поверхности Земли<sup>4</sup> в конкретный период времени. Социокультурные особенности территорий обеспечивают относительную стабильность институциональных матриц: даже в периоды революционных изменений они в течение определенного времени воспроизводят прошлое состояние в силу того, что культурные условия крайне медленно реагируют на сознательные человеческие усилия. Исследование взаимоотношений входящих в матрицу институтов, постоянно изменяющихся во времени, полезно для прогнозирования развития отдельных сообществ, а также в территориальном аспекте. Анализ управления природоохранной деятельностью с использованием институциональных матриц позволяет выявить недостающие институты и определить конфликтные зоны в институциональных взаимодействиях.

**Права собственности** – множество норм, регулирующих доступ к ограниченным ресурсам, в том числе и природным. С точки зрения самих индивидуумов права собственности суть “пучки правомочий” на доступ к ресурсам. Передача этих пучков правомочий от индивидуума индивидууму (полная или частичная) есть сделка, которая может быть мгновенной, но может быть и срочной, т.е. передача прав собственности может носить длительный характер. Такие сделки – суть контракты. Контракт есть обмен обещаниями; он ограничивает будущее поведение сторон и может быть явным или неявным. Контрактный подход позволяет описать любую организацию (от фирмы до государства) как сеть явных и неявных контрактов, как определенное контрактное пространство.

**Природоохранная организация.** Согласно определению Норта, организация – это группа людей, объединенных стремлением сообща достичь какой-либо цели (1997а). Понятие “природоохранная организация” включает политические, экономические, общественные, образовательные и иные структуры, действующие в природоохранной сфере. Природоохранные организации создаются для достижения определенных целей благодаря тому, что существует набор природоохранных институтов. Именно они предоставляют возможности для деятельности организаций, которые, в свою очередь, выступают главными агентами институциональных природоохранных изменений. Институциональные матрицы оказывают решающее влияние на то, какие организации возникают и как они развиваются.

**Работа** – деятельность, выражающаяся в целесообразном изменении и преобразовании мира и человеческого сознания. Такой взгляд существенно отличается от марксистской традиции, трак-

---

<sup>4</sup> Этот термин широко используется в неоинституциональной экономике (Норт, 1997а и др.).

тующей работу как синоним труда (“целесообразная деятельность человека, в процессе которой он при помощи орудий труда воздействует на природу и использует ее в целях создания предметов, необходимых для удовлетворения своих потребностей” (Философский энциклопедический словарь, 1983), а также от неоклассики, где люди рассматриваются (в явной или неявной форме) как рабочая сила, и им требуется внешняя награда, чтобы вынести муки использования себя как рабочей силы. С точки зрения объяснения природоохранной деятельности, подход к работающим людям как к чернорабочим непродуктивен. Принципиально признание многообразия стимулов к работе: наряду с материальным вознаграждением, решающее значение придается моральным – социальным, культурным и иным стимулам. В соответствии с этим и рабочие места различаются по удовлетворению, которое они могут обеспечить индивидуумам. Иначе трудно понять мотивацию общественных зеленых активистов, членов НПО, многих ученых.

Такой подход близок социэкономической теории, различающей работу, которая является тяжелой и неприятной, и работу, которая содержит внутренне вознаграждение, придает человеку значимую и приятную для него идентичность с определенной социальной группой. Более того, существует достаточно тесная взаимозависимость между работой и культурой. Например, протестантская традиция рассматривает работу как моральную потребность.

**Стимул** – побуждение к действию, побудительная причина поведения. Согласно неоклассическому подходу, основной стимул к производительной деятельности связан с продвижением по службе или с получением дивидендов в рамках других систем компенсации. Применительно к природоохранной деятельности, особенно в сфере общественной активности, нецелесообразно ориентироваться на исключительно денежное стимулирование; важен максимально широкий подход к применению различных стимулов. Сформулированные основные черты “человека ответственного”, а также связанные с этим важнейшие понятийные категории, позволяют адекватно описать природоохранное управление на современном этапе развития общества.

### 1.3.2. Природоохранные институты

Экологические ограничения имеют двойственную природу. Они объективны в своей основе и, в то же время, во многом определяются социокультурными особенностями сообществ людей, проживающих на конкретных территориях. В соответствии с этим природоохранные институты обладают, с одной стороны, выраженной онтологической, с другой – социокультурной об-

условленностью. В связи с этим главная задача природоохран-ных институтов заключается в уменьшении неопределенности, вызванной принципиальной невозможностью полной интернализа-ции экстерналий, обусловленных воздействием индивидуумов (экономических агентов) на окружающую среду. Это достигается путем установления природоохранных ограничений с позиций за-щиты интересов общества и будущих поколений и создания соот-ветствующей устойчивой структуры взаимодействия между ними.

Природоохранные институты не являются современным изобре-тением. Они возникли, когда человек почувствовал ограничен-ность доступных для его использования природных ресурсов. Так, например, первые общественные запреты существовали уже в период позднего палеолита (История мировой экономики, 1999). Однако природоохранные ограничения и регламентации, связан-ные с использованием природных ресурсов, получили распро-странение только в мезолите. Они реализовывались, как правило, в виде религиозных табу и были ориентированы на рационализа-цию природопользования в соответствии с экологической емко-стью конкретной территории (в современной терминологии). По мере развития общества (с переходом к оседлому образу жизни) экологические ограничения институционализировались сначала в виде неписаных норм и правил, а затем формализовывались в ука-зы, уложения, кодексы, законы и, наконец, в межгосударственные соглашения. Постепенно, по мере того, как на различных уровнях территориальной организации складывались относительно устой-чивые институциональные матрицы, отражающие географически конкретизированные природные, социальные и культурные и иные особенности, природоохранные институты становились их неотъемлемой составной частью. Природоохранные институты можно обнаружить в истории практически всех древних народов (Кодекс Хаммурапи, Законы Древнего Египта и др.), поскольку в распоряжении территориальных сообществ с оседлым образом жизни, как правило, имеются природные ресурсы, использование которых, во имя общего выживания, необходимо ограничивать.

Природоохранные институты представляют собой одну из наиболее устойчивых структур взаимодействия между людьми, и их существование, как правило, связано с определенным набором культурных образцов поведения и действий, которые “запечатыва-ются” в социальную форму. Социокультурные традиции и обычаи, в которых отражены природно-географические особенности тер-риторий, биологические и иные знания, накопленные конкретным сообществом, не только связывают прошлое с настоящим и буду-щим, но и дают ключ к пониманию территориально конкретных

методов природоохранного управления и путей их исторического развития.

**Неформальные природоохранные институты.** Неформальные природоохранные институты выражаются в обычаях, традициях, религиозных нормах и правилах, ограничивающих и регламентирующих воздействие на окружающую среду. Они складываются без чьего-либо сознательного замысла, как побочный результат взаимодействия множества индивидов, преследующих собственные интересы<sup>5</sup>. Содержание неформальных правил не поддается точному описанию, как и роль, которую они играют в развитии любого сообщества. Однако именно они в значительной мере определяют диапазон выбора принимаемых решений.

В отечественных исследованиях на важность учета традиций природопользования во взаимодействии Общества и Природы обращали внимание Ю.Н. Куражсковский (1969), В.А. Анучин (1982), Л.Н. Гумилев (1990), В.С. Жекулин (1984) и др. Однако в современном управлении природоохранной деятельностью наблюдается обратная тенденция – усиливается недооценка неформальных природоохранных институтов, что выражается в повышении внимания к применению унифицированных (универсальных) институтов на фоне падения интереса ко всему, связанному с социокультурными особенностями регионов и конкретных локальных территорий. Это нашло отражение в содержании и структуре природоохранных программ, разрабатываемых в России, как на федеральном уровне, так и в регионах; в приоритетах государственного финансирования научно-исследовательских работ в природно-ресурсном секторе последних десятилетий.

Основу неформальных институтов весьма удачно сформулировал Д. Норт: “Они возникают из информации, передаваемой посредством социальных механизмов, и являются частью того наследия, которое мы называем культурой. ...культурный фильтр обеспечивает непрерывность, благодаря которой неформальные решения проблем обмена, найденные в прошлом, переносятся в настоящее и делают прежние неформальные ограничения важным источником непрерывности в ходе длительных социальных перемен” (1997а). Как часть культуры, неформальные природоохранные институты не приобретаются биологическим путем: каждое поколение воспроизводит их и передает следующему, что составляет основу социализации. В результате усвоения ценностей, верований, норм, правил происходит социокультурное регулирование поведения индивидуума.

---

<sup>5</sup>Многое в этом процессе прояснила теория игр, ставшая сегодня наиболее популярным инструментом неинституциональных исследований.

Неформальные природоохранные институты зависят от географических условий конкретных территорий уже в силу географичности самой культурной среды. Утверждение, что существует зависимость каждой национальной культуры от той среды (места), в которой совершается ее развитие, стало общепризнанным в историографии уже более ста лет назад (Милуков, 1993; Ключевский, 1993). Природные особенности каждого Места именно через культуру, формирующую неформальные природоохранные институты, опосредствованно воздействуют на формальные институты и совместно с ними регламентируют жизнь общества.

Базовое воздействие культуры на процессы развития и выбор методов управления характерны как для городов (Claval, 1999), так и для сельских сообществ, особенно с традиционной культурой (Клоков, 1997). Однако если в городах неформальные отношения в значительной степени формализуются, то на селе их воздействие в процессе управления проявляется гораздо шире и более отчетливо. Как показали исследования выбора приоритетов природоохранной деятельности, основными распорядителями ресурсов в муниципальных округах Ярославской области именно в наименее развитых северо-восточных районах люди придавали особую важность возрождению духовности и экологической культуры, связывая их с неформальными традициями рационального природопользования<sup>6</sup>.

Важная особенность природоохранных неформальных институтов состоит в том, что они возникают на основе отбора определенных видов поведения и опыта людей. Каждое общество на протяжении своей истории осуществило свой отбор неформальных природоохранных институтов. С позиций других обществ они часто вообще не замечаются; в любом случае их роль на фоне собственных традиций и обычаев, как правило, принижается. Примеров неуважения, непонимания традиций природопользования (коренных народов со стороны колонизаторов) значительно больше, чем примеров уважительного отношения к чужим культурам.

Для повышения эффективности природоохранной деятельности (разработка программ, выбор и адаптация механизмов государственного регулирования и т.п.) важно учитывать географически обусловленные различия в неформальных природоохранных институтах. Особое внимание следует уделить ценностям, касающимся распределения социальных ролей и их статуса; критериев успеха

---

<sup>6</sup> Проект эффективного природопользования (становление и развитие системы комплексного управления природопользованием Ярославской области) Ярославль, 1996.

и достижений в экономической и социальной жизни; уважения к возрасту и старшинству; роли традиционных органов власти и лидеров сообщества; демократических или авторитарных традиций, индивидуализма или коллективизма; превалирования духовных или материальных ценностей; чувства долга по отношению к семье, сообществу и этнической группе; характера социализации и коммуникации; приемлемости и формам обратной связи, оценок и критики; значения религии в общественной жизни и ее влияния на экономическую деятельность; отношения к другим культурам, религиям, этническим группам, меньшинствам; отношения к социальным, технологическим и другим изменениям; понятия времени (Фоменко, 1995).

Не менее существенно выявление общих черт, свойственных всем культурам, – культурных универсалий, которые могут позволить сближать методы природоохранного регулирования. К настоящему времени определено более 60 таких универсалий, свойственных большинству культур, среди которых: требования к ограничению потребления, совместный труд, танцы, образование, обычай дарить подарки, гостеприимство, запреты кровосмешения, язык, религиозные обряды и т.д. В большинстве обществ запрещено убийство и осуждается ложь; ни в одном из них не одобряется страдание; все культуры, хотя и по-разному, способствуют удовлетворению определенных физиологических, социальных и психологических потребностей.

В каждой культуре в той или иной форме присутствуют природоохранные ограничения и регламентации деятельности людей, что, в отсутствие самоограничений, предполагает внешнее насилие. Однако предрасположенность к насилию сообществ с различными культурами при неизбежных конфликтах в процессе распределения ограниченных природных ресурсов существенно различается (Н. Рулан, 1999). Например, как было показано Робертс, (Roberts, 1979), некоторые общества отдают предпочтение мирным способам урегулирования конфликтов за право доступа к природным ресурсам и пользование землей: индейцы зуни (Северная Америка) или же мбути (охотники и сборщики плодов, Конго) считают истинным человеком того, кто умеет избегать ссор; у других же (например, замбийских ндембу), наоборот, конфликт занимает важное место в политической и социальной жизни, и они прибегают к возмездию очень часто.

В общем виде в литературе выделяется несколько видов конфликтов, связанных с развитием культур и соответствующих им неформальных институтов: аномия, культурное запаздывание и чуждое влияние. Аномия – это нарушение единства культуры



в связи с отсутствием ясно сформулированных социальных норм. Рост преступности, оппортунистического поведения происходит в результате нарушения единства культуры, особенно в связи с неустойчивостью религиозных и семейных ценностей – важнейших неформальных институтов. Культурное запаздывание наблюдается тогда, когда перемены в материальной жизни общества опережают трансформацию нематериальной культуры и свойственных ей неформальных институтов. Чуждое влияние неформальные институты испытывают в случае импортирования новых (как правило, формальных институтов).

Возникая как средство координации устойчиво повторяющихся форм человеческого взаимодействия, неформальные природоохранные институты являются социально санкционированными нормами поведения и стандартами, внутренне обязательными для индивидуума. Социальные общности могут порождать весьма устойчивые неформальные природоохранные институты в отсутствие писаных природоохранных правил. Например, при возникновении споров, связанных с использованием воды или участков земли, жители центральной России только в исключительных случаях обращаются в судебные органы.

В целом следует подчеркнуть, что неформальные природоохранные институты связывают природные условия конкретных территорий, опосредствованные культурой, с природоохранным управлением. Особенно велика их роль в традиционных обществах, где изменения происходят медленно и существуют достаточно стабильные институциональные матрицы. Именно неформальные институты обеспечивают историческую приемлемость развития. Как отмечает Д. Норт, российская революция в октябре 1917 г. стала, возможно, самой решительной перекройкой всей институциональной структуры общества, какую только знала история. Но и она не смогла отменить множества прежних обычаев, привычек, стандартов поведения, сохранявшихся еще очень долго (Норт, 1997). При эволюционном характере изменений неформальные институты достаточно органично дополняют формальные. Однако в период революционных трансформаций общества и потери устойчивости институциональных матриц возникают конфликты.

Системный кризис в России конца XX в., в значительной степени связанный с институциональными проблемами перехода к постиндустриальному обществу, точнее, невозможностью обеспечить такой переход в рамках сдаточно-раздаточных институциональных матриц, традиционных для значительного периода Российской истории, только за счет импортирования формальных институтов из опыта наиболее экономически развитых стран,

обострил проблему сохранения незыблемости неформальных институтов.

Проведенные в последнее десятилетие исследования и широкие обсуждения показали, что без новой социокультурной идентификации, без воздействия на культурное ядро, институциональные изменения в направлении становления постиндустриального общества в России вряд ли возможны<sup>7</sup>. Необходимо размыть катастрофизм сознания; разорвать традиционные связи: народ – бедные, богатые – не народ, бедный – значит честный. Этика личной ответственности и этика успеха должны заменить собой оппортунизм безответственности и безынициативность служебного поведения.

Следует учитывать, что такие изменения не могут быть быстрыми; попытки их “подстегнуть” чрезвычайно опасны, так как невозможно точно предсказать направления изменений ценностного ядра в результате внешних воздействий (начав активно воздействовать на ценности, можно достичь и противоположных результатов). Важнейшей задачей на этом пути является поиск механизмов взаимодействия культур; обеспечения равноправия и взаимной готовности подвергать собственные культурные традиции изменениям, которые поощряются в других культурах, т.е. позитивно *воспринимать* чужой опыт природоохранной деятельности даже в случае, если симбиоз невозможен (например, традиции природопользования коренных народов). Исключение составляют культурные традиции, которые противоречат общим ценностям выживания человечества.

**Формальные природоохранные институты.** Формальные природоохранные институты отличаются от неформальных по степени проявления. Например, природоохранные запреты на уровне племенных, неписаных правил отличаются от современных конституций, законов и т.п. в основном уровнем сложности. Такое усложнение происходило по мере развития общества. Создание юридических систем, призванных решать все более сложные конфликты и споры, влекло за собой расширение сферы применения формальных правил. Формальные природоохранные институты устанавливаются и поддерживаются сознательно, в основном силой государства. Их структура иерархична, например: Конституция – закон – указ – постановление и т.п. Формальные правила, в отличие от неформальных, допускают революционные изменения.

---

<sup>7</sup> В том числе в рамках ежегодных симпозиумов “Куда идет Россия?”, организуемых Московской школой социальных и экономических наук (1994–2003 г.), конференций Международной академии регионального развития и сотрудничества (экономико-географической секции) и др.

В современной литературе по природоохранному регулированию выделяют около 40 формальных природоохранных институтов, которые присутствуют в институциональных матрицах большинства стран мира и поэтому могут быть, с определенными допущениями, названы унифицированными. Каждый из институтов имеет свои преимущества и недостатки, направление и радиус воздействия; они применяются в различных сочетаниях в зависимости от специфики институциональных территориальных матриц.

Следует подчеркнуть, что значение природоохранных формальных институтов существенно возросло в связи с нарастанием процессов экономической глобализации. Современный период развития России характеризуется активным импортом (заимствованием) унифицированных формальных природоохранных институтов, прежде всего из развитых стран западной цивилизации.

### **1.3.3. Природоохранные институциональные изменения**

Природоохранные институты постоянно развиваются. Основными источниками природоохранных институциональных изменений являются сдвиги в структуре относительных цен и идеологии, под воздействием которых формируются предпочтения людей<sup>8</sup>. Это связано с тем, что природоохранная деятельность ориентирована на соблюдение интересов будущих поколений и поэтому тесно связана с политической и духовной сферами жизни общества. Особенно велико воздействие на природоохранные институты структуры относительных цен в природно-ресурсном секторе, так как наиболее сильное лобби, заинтересованное в ослаблении природоохранного регулирования, формируется в наиболее грязных секторах – при добыче и первичной переработке сырья. Поэтому консолидация людей на общественных экологических ценностях, формализация их позиций политическими партиями и организациями в законодательном процессе являются основой позитивных природоохранных институциональных изменений.

Следует учитывать, что природоохранные институциональные изменения зависят не столько от простых граждан, сколько от решений, которые ежедневно принимают лидеры сообществ, организаций и влиятельные физические лица – распорядители ресурсов<sup>9</sup>, считающие необходимым привести в действующие институциональные матрицы некие изменения. На практике, в

---

<sup>8</sup>Под идеологией Норт понимает субъективные модели (авт. – картины мира – Umweltbild), через призму которых люди осмысливают и оценивают окружающий мир.

<sup>9</sup>Термин "распорядители ресурсов" был предложен Г. Уайтом (Уайт, 1990).

силу различных ограничений (этических, информационных и др.), распорядитель ресурсов при решении природоохранных проблем не может обращаться ко всему теоретически возможному диапазону вариантов природоохранных институциональных изменений. В основе выбора наиболее рационального, по его мнению, варианта лежат осведомленность и сдерживающие факторы. Стереотипы мышления и личные ценностные представления не позволяют ему не только ознакомиться со всеми возможными вариантами, но и непредвзято воспринять многие из них.

Для реализации природоохранных институтов создаются природоохранные организации. Поскольку природоохранные институты формируют возможности, которыми располагают члены общества, организации, созданные для регулирования природоохранных отношений, используют эти возможности и по мере своего развития начинают сами изменять институты с позиций собственных интересов. В результате природоохранные организации могут стимулировать как позитивное, так и негативное институциональное развитие.

В мировой практике можно найти множество примеров успехов и неудач природоохранных институциональных изменений и деятельности природоохранных организаций. Так, при спасении Великих Американских озер решающим фактором успеха стало изменение природоохранных норм и правил, стимулирование инновационной активности местного населения, а также повышение эффективности деятельности соответствующих природоохранных организаций. Это позволило достичь природоохранных целей при минимальных трансакционных издержках – улучшение качества воды было достигнуто практически без ущерба для общего роста экономики и производительности труда. Вследствие структурной реорганизации активизировалось развитие природоохранных технологий, возникли новые рабочие места, новые политические и общественные организации, укрепилась система экологического образования.

При пассивности общества и слабости государственной природоохранной политики природоохранные организации начинают ориентироваться на саморазвитие и обеспечение собственной стабильности: приоритетными задачами их деятельности становится получение дополнительных пучков полномочий по использованию природной и экологической ренты за счет усиления монополизации рынков в природоресурсном секторе и рынков товаров и услуг природоохранного назначения. В результате реальный выбор эффективных природоохранных решений сокращается, возрастают удельные природоохранные затраты хозяйствующих

субъектов, поскольку существенная часть их перераспределяется на укрепление природоохранных организаций и повышение реальных доходов чиновников. Природоохранные организации в таких условиях могут становиться более технически и материально обустроенными, но это достигается за счет снижения общей эффективности природоохранной деятельности и общественной продуктивности, а также за счет торможения развития базовой институциональной природоохранной инфраструктуры, которая становится все менее привлекательной для инновационной деятельности. Наиболее существенно, что в такой ситуации происходит деградация природоохранного образования – квалификация профессионалов перестает быть главным условием получения контрактов на монополизированном рынке товаров и услуг природоохранного назначения. Не требуется повышение квалификации и специалистов организаций-природопользователей, поскольку от их профессиональных знаний мало зависит величина дополнительных природоохранных издержек предприятий; наиболее ценным качеством “специалистов” природоохранных служб становится умение заключать неформальные контракты с работниками природоохранных органов.

Природоохранные институты входят в состав территориальных институциональных матриц. В период революционной ломки институты кардинально трансформируются или замещаются новыми (импортированными). Процесс импортирования характеризуется независимостью от предыдущей траектории развития, относительной резкостью (дискретностью) преобразований, возможностью направленного влияния на характеристики импортируемых институтов, высокими рисками, труднопредсказуемыми социальными, экономическими и политическими последствиями.

Импортирование природоохранных институтов (как правило, формальных) означает появление новых связей в рамках территориальных институциональных матриц и разрушение старых. В большинстве своем происходит разрыв связей с неформальными институтами. При этом часть неформальных институтов может атрофироваться, другая часть может оказаться востребованной для поддержки нового института. Со своей стороны, сами неформальные институты существенно влияют не только на эффективность импортированных формальных институтов, но даже, в отдельных случаях, изменяют их характеристики и направленность воздействия.

Импортирование институтов не является чем-то уникальным и осуществлялось у большинства народов в различные перио-

ды истории (Wallerstein, 1974, Бродель, 1992, Frank, 1990 и др.). В его основе – увеличение масштабов рынков природных ресурсов, что предполагало обмен технологиями и, в какой-то мере, природоохранным опытом. Экспорт природных ресурсов позволял развиваться древним экономикам, увеличивая нагрузку на территории, где осуществлялась добыча, и создавая экологические проблемы. История знает много случаев упадка цивилизаций, экологических бедствий, связанных с локальным истощением природных ресурсов. Важнейшим стимулом к активизации импорта природоохранных институтов также являлся неконтролируемый обмен объектами биоразнообразия по мере увеличения контактов между народами. Люди, передвигаясь на большие расстояния, перемещали вместе с собой различные виды растений, животных, микроорганизмов, заболеваний и другие формы жизни и вводили их на новые земли и в новые популяции. Например, американские кукуруза, картофель, какао и табак нашли пути ко всем частям света после “открытия” Америки европейцами, в то время как европейская пшеница, вина, рогатый скот, мелкий скот обрели популярность в западном полушарии. При этом экзотические болезни безжалостно атаковали популяции, прежде не подвергавшиеся летальным патогенам. Возникшие новые проблемы требовали заимствования соответствующего природоохранного опыта других стран и народов.

По мере развития мирэкономки и ускорения научно-технического прогресса экологические проблемы, с одной стороны, глобализируются, становясь всеобщими, с другой – все в большей степени передаются на периферию мировой экономической системы (перевод грязных производств, вывоз отходов в развивающиеся страны и т.п.). В настоящее время вследствие осознания глобализации экологических проблем и нецелесообразности продолжения политики экологического колониализма появились унифицированные природоохранные институты (международные соглашения, решения ООН, стандарты ИСО 14000 и др.). Их распространение (импортирование) столкнулось с проблемой взаимодействия с существующими в странах-реципиентах природоохранными институтами, что требовало адаптации к сложившимся институциональным территориальным матрицам.

Активное импортирование институтов сопровождало развитие модернизационных процессов на протяжении всей истории России. После того как техногенная цивилизация стала доминировать в странах, объединяемых понятием “Запад” (Англия, Голландия, Франция, США, Германия, Италия и др.), она стала активно экспортировать свои ценности, свою культуру и образ жизни на

полупериферию и периферию мирэкономике: на традиционный Восток, в Россию, Латинскую Америку, страны Африки.

Традиционные общества не выдерживали конкуренции при столкновении с техногенной цивилизацией. Многие из них просто исчезли. Россия, что бы сохранить свою самостоятельность как государство, встала на путь модернизаций. Это был догоняющий путь перехода в русло техногенного развития, основанный на заимствовании западных технологий, а вместе с ними и определенных пластов чужеродной культуры, которая внедрялась в традиционную культуру, что неизбежно порождало институциональные изменения. Из зарубежного опыта импортировались не только формальные институты во всех сферах деятельности, но и неформальные. Такой путь России не был чем-то особым. Страны, сумевшие успешно пройти этот путь, вошли в число развитых техногенных обществ, сохранив многие черты самобытности (например, Япония, осуществлявшая серию реформ с середины XIX в., страны Тихоокеанского региона, сделавшие рывок в современное технологическое развитие во второй половине XX в. – Южная Корея и др.).

В истории России к наиболее крупным догоняющим модернизациям относятся реформы Петра I и Александра II, а также октябрьская революция 1917 г. и последовавшая за ней ускоренная индустриализация страны. Предпосылкой каждой из них было нарастание отставания от Запада и проигрыш в войнах (Шведской, Крымской, Японской и начавшиеся неудачи в Первой мировой войне). Для всех догоняющих модернизаций были характерны: сопротивление западным инновациям, особенно в крестьянской среде, где в наибольшей степени сохранялись структуры традиционной жизни; авторитарные методы проведения реформ; сверхнапряжение общества, приводившее к разорению значительной доли населения, прежде всего, сельского.

Новый цикл отставания России обозначился в 70-х годах XX в., когда наиболее экономически развитые страны Запада и Востока осуществили научно-техническую революцию, создавшую реальные предпосылки для перехода к постиндустриальному обществу. Россия оказалась к такому переходу не готова. Более того, она столкнулась с необходимостью глубокого реформирования базовой институциональной матрицы, переосмысления роли человека, что делало невозможным использование исторически отработанных мобилизационных силовых сценариев проведения реформ. Ибо именно подавление свобод и стремление к идеологической стерильности в сочетании с факторами экономического характера (негибкость централизованной плановой экономики)

привело к обозначившемуся в 80-х годах отставанию России в области применения информационных технологий; к тому, что научно-техническая революция 70-80-х годов по существу ее не коснулась.

Вхождение в постиндустриальную цивилизацию требует не просто отдельных прорывов к передовым технологиям, а высокого общего уровня технологического развития, когда информационные, материало- и энергосберегающие технологии, применяемые в самых разных областях деятельности, обеспечивают новое системное качество экономики и социального развития. Условием достижений, обеспечивающих высокий статус страны, ее достоинство и величие, становится здоровье каждой клеточки общества, системное обустройство на микроуровне, ориентированное на развитие и эффективное использование человеческого потенциала (В.С. Степин, 2000).

Тем самым импортирование институтов, в том числе и в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды, сегодня важно как никогда. Однако его содержание должно стать иным, чем в привычных для России мобилизационных сценариях: переход к постиндустриальному этапу развития требует включения людей в управление обществом, стимулирования их инновационной активности, что предполагает внимание к локальному развитию и социокультурным особенностям территорий. Иными словами, модернизационная инициатива по реформированию общества “сверху”, без адекватной поддержки “снизу”, не может быть успешной. Об этом свидетельствует весь исторический опыт развития российского государства.

Стимулирование перехода к постиндустриальному обществу целесообразно рассматривать в качестве важнейшего критерия эффективности институциональных изменений, особенно в сферах деятельности, обеспечивающих соблюдение интересов не только настоящего, но и будущих поколений в доступе к природным ресурсам и здоровой среде обитания. Это предполагает критическое переосмысление исторически сложившейся в России практики проведения модернизаций, а также опыта импортирования природоохранных институтов, эффективных в других социокультурных условиях, равно как и расширение самого спектра возможных источников такого импортирования.

***Типология импорта природоохранных институтов.*** В современной литературе (Олейник, 2000 и др.) выделяют несколько типов импорта институтов: из опыта зарубежных стран (как правило, наиболее экономически развитых), из собственной истории, из истории других стран и из теории. Рассмотрим их более детально



применительно к проблеме совершенствования природоохранного управления в современной России.

Импортирование из опыта зарубежных стран имеет наибольшее распространение, поскольку в условиях экономической глобализации возможности использования различных природоохранных институтов социокультурными сообществами и нациями односторонне, изолированно от мировой экономической системы, существенно ограничены. Решение природоохранных проблем предполагает сближение формальных природоохранных институтов на международном уровне. Следует отметить, что в современном мире имеется возможность выбора для импорта моделей природоохранных институтов, апробированных в разных странах и в разных условиях. Наблюдается некоторая конкуренция среди стран-экспортеров: выгодно импортировать именно своих природоохранных институтов по ряду причин, наиболее важная из которых – обеспечение преимуществ “своим” фирмам в стране-реципиенте в результате создания привычной для них институциональной среды.

К преимуществам импортирования природоохранных институтов из опыта развитых зарубежных стран можно отнести: положительную “кредитную историю” (апробированность и подтвержденную практикой эффективность); возможность подробного анализа импортируемого института в стране-экспортере, что позволяет снизить издержки импортирования; “послепродажное обслуживание” – консультирование по отдельным проблемам, возникающим в ходе импортирования. Среди негативных сторон – недостаточная органичность импортируемого института в социокультурном контексте развития страны-реципиента; различия в институциональных матрицах, а также неформальных институтах страны-донора и страны-реципиента, вызывающие конфликты и дополнительные транзакционные издержки; психологическое неприятие самой идеи импортирования частью общества страны-реципиента. Так, например, попытки переноса опыта Германии по разборке и утилизации бытового мусора (“Grüne Punkt”) в другие страны, например в Италию, столкнулись с проблемой неготовности населения перебирать мусор у себя дома, даже если этого требует закон. Перенос практически без изменений положений Конституции США в латиноамериканские государства в начале XIX в., имевшие иную институциональную структуру, оказал скорее негативное воздействие, нежели позитивное (Норт, 1997; Cameron, 1997).

Указанные достоинства и недостатки рассматриваемого типа импортирования определяют соответствующие выгоды и из-

держки при его осуществлении. В качестве примеров такого импортирования в России (как успешного, так и не вполне) можно привести внедрение экономических методов природоохранного регулирования: платежи за загрязнение, экоаудит, экострахование, система международных стандартов ИСО 14000 и др.

Импортирование из собственной истории встречается сравнительно редко, несмотря на ряд положительных свойств, особо значимых именно для природоохранной сферы. Такое импортирование позволяет лучше учесть географические особенности конкретных территорий. Знание исторического опыта решения природоохранных проблем может подсказать забытый вариант необходимых институциональных изменений. Особенно это актуально в сообществах с традиционной культурой, где институциональные изменения влекут реформирование институциональных матриц с непредсказуемым результатом.

К преимуществам импортирования из истории следует отнести отсутствие у населения психологического отторжения. Безусловно, положительным (с природоохранных позиций) примером этого является возрождение религиозно обусловленных ограничений и регламентаций природопользования. Например, сохранение культовых дубовых рощ в Республике Марий Эл и Нижегородской области в районах проживания коренных народов связано с влиянием пантеизма (традиционная религия).

В то же время, не стоит чрезмерно преувеличивать положительное значение психологической восприимчивости к импортированию из истории, поскольку оно может привести к конфликтам в рамках существующих территориальных институциональных матриц. Также к недостаткам импортирования природоохранных институтов из собственной истории относятся: невозможность детальной проверки и анализа функционирования импортируемых институтов; сложность оценки их эффективности (эффект “розовых очков” при восприятии прошлого, недостаточность исторических исследований и т.п.); отсутствие факторов, снижающих экономические издержки импортирования. Поэтому использовать в современных условиях природоохранные институты из собственной истории следует крайне осторожно. Например, проблему ограничения и регламентации лова ряпушки в озере Плещеево (Переславский район Ярославской области), ее сохранения и воспроизводства решали достаточно успешно еще во времена Ивана Грозного собственными тому времени методами (отрубание рук за незаконный лов). В советское время применялись весьма незначительные штрафы. Возврат же к использованию природоохранных институтов времен Ивана Грозного уже невозможен

из-за кардинального изменения этических норм в современном обществе. Поэтому проблема сохранения переславской ряпушки, решаемая достаточно успешно последние 500 лет, сегодня требует выработки новых эффективных решений.

Импортирование из истории других стран мало распространено, поскольку лишено достоинств импортирования из собственной истории и в то же время обладает всем комплексом недостатков импортирования из опыта зарубежных стран. В основном наблюдается импортирование неформальных институтов в местах компактного проживания переселенцев с иными традициями. Такой импорт, с природоохранных позиций, может быть как позитивным, так и негативным. Положительным примером могут служить места компактного проживания немцев в Поволжье, Сибири, Казахстане с присущими им традициями (ухаженные зеленые насаждения, налаженная уборка мусора и т.п.). С другой стороны, массовые переселения жителей лесной зоны в степную местность часто сопровождаются необоснованной вырубкой деревьев (зачастую искусственно посаженных) и нерациональным, по мнению коренных жителей, использованием воды. Как правило, требуется время, чтобы переселенцы изменили свойственные им привычки и перестали воспринимать новые для них природоохранные ограничения как искусственные, дискриминирующие. При этом рецидивы “варварского”, по мнению коренного населения, поведения могут продолжаться долгие годы.

Импортирование из теории используется в природоохранной деятельности относительно широко, что связано с ее ориентацией на защиту интересов будущих поколений и высокой ролью ценностной составляющей. Люди, ощущающие себя акторами (действующими лицами) защиты окружающей среды, разрабатывают различные природоохранные институты и предлагают, а то и стремятся, навязать их обществу. Безусловно, полезно создание новых природоохранных институтов, более эффективных, чем все существующие, которые не могут быть получены в результате эволюции. Основные недостатки – недостаточное внимание к социокультурным условиям конкретных территорий с характерными для них неформальными институтами (особенно при импортировании из произведений зарубежных теоретиков); эмпирическая непроверенность и отсутствие поддержки при импортировании; рассогласование с другими институтами в рамках институциональных территориальных матриц.

С природоохранных позиций есть как положительные, так и негативные примеры различных типов импортирования. Так, система экологических стандартов ИСО 14000, которая на началь-

ной стадии разрабатывалась теоретически и лишь затем принималась политиками, получает все большее распространение в мире вследствие высокой эффективности. С другой стороны, нельзя не вспомнить насильственный псевдоэкологический “эксперимент” Пол Пота по реформированию Кампучии, сопровождавшийся геноцидом собственного населения. Исторический опыт показывает, что теоретических моделей природоохранных институциональных изменений, как и разработок новых институтов в обществе, может и должно быть множество (поскольку различным сообществам свойственны различные картины мира). Принципиально важно осторожное использование их на практике, рассмотрение их не как панацеи, а лишь как возможных регуляторов развития. Особенно необходимо, чтобы ни один индивидуум (или группа) не имел исключительной власти определять (на основании собственной экспертизы или привилегированного знания), в чем состоит наибольшее благо людей.

Таким образом, природоохранные институциональные изменения предполагают различные типы импортирования, наиболее распространенным из которых является импорт из опыта экономически развитых стран. Импортироваться могут как формальные, так и неформальные природоохранные институты. Однако если формальные институты импортируются сравнительно быстро, то перенос неформальных требует времени и целенаправленных длительных усилий при мало предсказуемом результате. В то же время, имеется особая форма импорта институтов, которая существует и существовала всегда на протяжении всей истории человечества – это обмен информацией о жизни в условиях различных культур, точнее, психологическое давление, которое возникает вследствие получения такой информации, что особенно актуально в условиях глобализации.

#### **1.3.4. Подходы к стимулированию природопользователей по соблюдению требований охраны окружающей среды**

Соблюдение требований в сфере природопользования и охраны окружающей среды редко бывает абсолютным. Например, в США до 65% контролируемых предприятий в той или иной мере не выполняют требования природно-ресурсного и природоохранного законодательства, в Канаде до 40% (Harrison K., 1995). Хейс утверждает, что фактический уровень соблюдения требований может быть даже ниже официально зарегистрированного (Heyes A.G., 1998). В России ситуация не лучше. Вообще, статистически достоверной информации по уровню соблюдения нормативных требований очень мало, даже в наиболее развитых странах.

Для стимулирования природопользователей к соблюдению природно-ресурсных и природоохранных требований большое значение имеет выявление факторов, ведущих к несоблюдению данных требований. Именно поэтому в настоящем подразделе изложены результаты рассмотрения аспектов, касающихся ключевых характеристик системы стимулирования соблюдения законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

### ***Нормативный подход***

В основе нормативного подхода лежит предположение о том, что регулируемые предприятия осознанно и рационально принимают решения о соблюдении или несоблюдении природно-ресурсных и 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.). Природопользователь 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.

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 природно-ресурсной и 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<sup>10</sup>. Регулирующий орган может или (1) увеличить вероятность вы-

---

<sup>10</sup> Эта точка зрения была высказана Гари Беккером в его знаменитой статье «Преступление и наказание: экономический подход (“Crime and Punishment: An Economic Approach”)» (Becker G.S., 1968). Хотя статья конкретно не посвящена вопросам охраны окружающей среды, но в ней предлагаются общие экономические суждения относительно понятия “преступление”. С появлением этой статьи в экономической теории стали уделять большее внимание такой категории, как расходы на мониторинг и правоприменительную деятельность.

явления 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 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 штрафа<sup>11</sup> 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 “ $F$ ”,<sup>12</sup> (Becker G.S., 1968). Помимо неприятия риска могут быть и другие ограничения, препятствующие наложению больших штрафов, например, “внешние” ограничения, обусловленные законодательством, социальными нормами или просто соображениями справедливости (Harrington W., 1988, Polinsky A.M. and Shavell S., 1979). Речь может также идти о достаточности капитала предприятия-природопользователя (риск неплатежеспособности). В случае, когда он меньше, чем размер денежного взыскания, нарушитель просто не в состоянии оплатить возможный штраф. И, наконец, в самых крайних случаях, когда из-за размера штрафа природопользователь может заявить о своем банк-

---

<sup>11</sup> Так как это не накладывает на общество такого финансового бремени, как, например, тюремное заключение.

<sup>12</sup> 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, негативно 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 (Cohen M.A., 1999; Polinsky A.M. and Shavell S., 1979). 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.

ротстве, санкция, вероятно, потеряет свой смысл, заключающийся в профилактике нарушений и сдерживании (Cohen M.A., 1999, Heyes A.G., 1998, Shavell S., 1985).

### *Подходы к объяснению надлежащего поведения природопользователей*

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 контрольно-надзорных органов (так называемый парадокс Харрингтона<sup>13</sup>):

Во-первых, природопользователи часто переоценивают вероятность или тяжесть предполагаемого наказания (Cohen M.A., 1999), и получается, что поведение природопользователей в области выполнения нормативов определяется не тем, как на самом деле обстоят дела с инспектированием и санкциями, а тем, как это воспринимается природопользователями. 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 (Harford J.D., 1991, Harrington W., 1988).

В литературе описываются и другие типы взаимоотношений в области регулирования. С одной стороны, ситуации, когда природопользователи надлежащим образом выполняют нормативные требования в отсутствие реальной угрозы санкций, могут

---

<sup>13</sup> В соответствии с теорией рационального преступления Беккера 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 (Becker G.S., 1968). 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: (1) в отношении большинства источников мероприятия по надзору осуществляются довольно редко; (2) даже при выявлении нарушений в большинстве стран редко проводится оценка уровня штрафов и иных санкций; (3) тем не менее, считается, что нормативы по источникам обычно соблюдаются.

объясняться так называемыми сделками с органами регулирования (Heuys A.G., 1998). Дело в том, что отношения между контрольно-надзорными органами и тем или иным предприятием-природопользователем могут протекать в более сложном контексте, по более широкому кругу вопросов. Например, если природопользователю принадлежат 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. В то же время, 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 (Cohen M.A., 1999).

Большое внимание в различных источниках уделяется также вопросу адекватности применения экономической модели правоприменения для объяснения поведения природопользователей. Обстоит ли дело так, что природопользователи сравнивают расходы, возникающие у них в случае соблюдения и несоблюдения природно-ресурсных и природоохранных требований, и выбирают вариант, связанный с наименьшими затратами, или скорее они руководствуются определенной внутренней мотивацией, не всегда связанной исключительно с финансовыми интересами?

С одной стороны, имеются указания на то, что крупные, транснациональные предприятия часто стараются обеспечить выполнение высоких стандартов в сфере природопользования и охраны окружающей среды независимо от конкретного месторасположения своих производств. И дело не только в том, что такие предприятия выполняют политику, принятую материнским предприятием. Речь идет об укреплении репутации и авторитета предприятия-природопользователя во всемирном масштабе, включая даже те страны, в которых регулирование и контроль в сфере природопользования и охраны окружающей среды осуществляется слабо или отсутствует вовсе. В связи с этим регулирующим органам следует применять разные подходы к предприятиям-природопользователям, стремящимся обеспечить соблюдение природно-ресурсных и природоохранных требований, и к предприятиям-природопользователям, у которых могут быть стимулы к их несоблюдению.

С другой – отмечается, что экономическая модель, объясняющая поведение природопользователей 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 природопользователи преследуют не одну, а несколько целей, и реагируют на различные сигналы и стимулы. Экономические агенты вполне могут стремиться к надлежащему поведению в области природопользования и 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, поскольку даже на законопослушных предприятиях, 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. В то же время, помимо санкций, еще одним важным фактором, подталкивающим к соблюдению требований, является регулярность контроля и невозможность предугадать время проведения проверок.

В литературе дается широкий анализ факторов, стимулирующих предприятия к соблюдению нормативных требований. Авторы указывают на то, что к этим факторам относятся не только санкции, применяемые государством, но и 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 предприятия-природопользователя на биржевом рынке. Подобная информация также оказывает влияние на мнение общественности о предприятии и может вызвать соответствующую реакцию со стороны жителей населенных пунктов, вблизи которых действуют производственные объекты предприятия (Heyes A.G., 1998).

Помимо внешней мотивации в форме регулятивного сдерживания, о которой говорит нормативная экономическая теория, существует и внутренняя мотивация, которая обуславливается собственными ценностями предприятия-природопользователя (честность, социальные нормы и т.д.) и является стимулом к добровольному выполнению природоохранных требований, независимо от издержек (Bontems P. and Rotillon G., 2000; Frey B.S. and Oberholzer-Gee F., 1996). 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 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 (Cohen M.A., 1999), указывается, что отношение к налагаемым требованиям и их принятие во многом зависит от тех ценностей, которых придерживается то или иное предприятие. Тем самым в качестве инструментов поощрения соблюдения законодательства контрольно-надзорные органы могут использовать не только финансовые стимулы, но и важнейшие общественные ценности.

В заключение можно сформулировать следующие факторы, стимулирующие природопользователей к соблюдению природно-ресурсных и природоохранных требований, которые объединяются в три категории:

1. Добровольное соблюдение требований – соблюдение требований в отсутствие контрольно-надзорных мер:
  - знание норм – знание законов и нормативно-правовых актов и их ясность;
  - учет соотношения затрат и выгод – учет материальных и нематериальных выгод и убытков как следствие нарушения, либо соблюдения правовых норм;
  - степень приемлемости требований – насколько определенная стратегия, политика и нормативно-правовые акты являются приемлемыми с точки зрения природопользователей;
  - уровень законопослушности природопользователей – присущая им степень готовности к соблюдению законов и иных требований;
  - неформальный контроль – вероятность того, что несоблюдение требований со стороны природопользователей 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).

2. Контроль соблюдения требований – влияние контрольно-надзорных мер на уровень соблюдения требований:
- вероятность неофициального оповещения – вероятность того, что нарушение будет обнаружено помимо официальной проверки, с последующим сообщением о нем в официальном порядке;
  - вероятность попасть под проверку – вероятность административной (документальной) или материальной (физической) проверки/инспекции со стороны официальных органов;
  - вероятность быть уличенным – вероятность выявления нарушения в ходе проверки или расследования официальными органами (вероятность выявления несоблюдения требований при проведении какого-либо вида контрольных мероприятий);
  - избирательность проверок – вероятность адресного применения контрольных мер и выявления нарушителей как результат анализа рисков и определения целевых предприятий, лиц или зон; т.е. то, насколько чаще инспектора проверяют объекты-нарушители по сравнению с законопослушными объектами.
3. Санкции за несоблюдение требований – влияние санкций на уровень соблюдения требований:
- вероятность наказания – вероятность применения санкций в случае выявления нарушения в ходе контрольных мероприятий и уголовного расследования;
  - строгость наказания – строгость и тип санкций и их неблагоприятных последствий, таких, как потеря уважения и испорченная репутация.

### ***Результаты исследований несоблюдения природопользователями природоохранных требований***

Многие факторы, обуславливающие несоблюдение требований учитываются в правоприменительных стратегиях. Наличие этих факторов подтверждается и эмпирическими исследованиями. Практика показывает, что механизмы контроля и правоприменения, когда они используются, обычно являются эффективными (Gray W.B. and Deily M.E., 1996; Gray W.B. and Shadbegian R.J., 2000; Helland E., 1998b; Magat W.A. and Viscusi W.K., 1990; Nadeau L.W., 1997).

Также следует отметить, что штрафы оказывают сдерживающий эффект не только на предприятиях, к которым применялись или применяются санкции, но и на другие предприятия в том же

регионе. В этом смысле авторитет регулирующего органа становится значительно выше и уже имеет значение не только для природопользователей, подлежащих проверкам на соблюдение соответствующих нормативов (Shimshack J.P. and Ward M.B., 2004; Shimshack J.P. and Ward M.B. (no date)).

Практика также показывает, что степень соблюдения законодательства зависит от уровня расходов, которые предприятия-природопользователи должны потратить на эти цели (в основном их определяют в зависимости от размера/мощности и возраста предприятия), и от того, сможет ли предприятие-природопользователь обеспечить выполнение нормативных требований без угрозы его банкротства (ликвидность предприятия, вероятность его закрытия) (Gray W.B. and Deily M.E., 1996; Gray W.B. and Shadbegian R.J., 2000; Helland E., 1998a, Helland E., 1998b). Сравнительная характеристика степени выполнения требований на разных заводах предприятия дает представление об отношении к выполнению требований в сфере природопользования и охраны окружающей среды предприятия в целом (Gray W.B. and Deily M.E., 1996).

Есть убедительные подтверждения того, что программы по обнародованию информации способствуют повышению уровня природоохранного управления на предприятиях-природопользователях, а иногда обеспечивают неукоснительное соблюдение нормативов (Foulon J., P. Lanoie, and Laplante B., 2000; Tietenberg T. and Wheeler D., 1998). Тем не менее, аналитики, оценивающие колебания стоимости акций предприятий-природопользователей в зависимости от реакции рынка на появление позитивной или негативной информации о действиях в сфере природопользования и охраны окружающей среды в отношении того или иного предприятия, редко дают оценку того, приводит ли в дальнейшем такая реакция рынка к улучшениям в природно-ресурсной и природоохранной сфере (Dasgupta S., Laplante B. and Mamingi N., 1997).

До сих пор не вполне ясно, насколько давление со стороны общественности или рынка способно заставить предприятия неукоснительно соблюдать законодательство (Dasgupta, S., Hettige H., and Wheeler D., 2000; Hartman R.S., Huq M. and Wheeler D., 1997))<sup>14</sup>. В этой связи следует упомянуть исследование, проведенное ОЭСР

---

<sup>14</sup> 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 деятельность предприятий в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды, но не на степень выполнения нормативных требований.

в семи странах – Венгрии, Германии, Канаде, Норвегии, Франции, США и Японии – в ходе которого, в частности, проводился анализ степени влияния различных заинтересованных сторон на подходы в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды, применяемые 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 также, что акционеры предприятий-природопользователей играют более или менее важную роль только в некоторых странах (ENV/EPOC/WPNER, 2003).

Другие исследования выявили типичные различия в поведении предприятий при выполнении существующих природно-ресурсных и природоохранных требований в зависимости от вида предприятия, причем речь идет не только об их размере. Например, в Мексике более удовлетворительное соблюдение нормативов характерно для крупных и транснациональных предприятий, имеющих несколько производств, акции которых находятся в открытом обороте, нежели для маленьких местных предприятий с одним производством, находящихся в собственности частных лиц (Dasgupta S., Hettige H. and Wheeler D., 2000).

Кроме того, для определенных предприятий соблюдение требований может оказаться гораздо более сложной задачей, чем для других. Например, отчетность маленьких предприятий-природопользователей часто свидетельствует о недостаточности имеющихся ресурсов; у них меньше возможностей воспользоваться услугами консультантов по вопросам использования природных ресурсов и охраны окружающей среды и проводить обучение персонала (Dasgupta S., 1999). Кроме того, маленькие предприятия редко оказываются в центре внимания общественности и групп влияния, в то время как крупные открытые акционерные общества (предприятия) зависят от изменения стоимости акций и настроения инвесторов (Gunningham N., 2002). Предприятия также часто ссылаются на недостаточность информации относительно тех или иных нормативно-законодательных требований или их нереальность (Dasgupta S., 1999; EPA/CMA, 1999).

И, наконец, уровень соблюдения предприятиями природоохранных требований зависит и от их собственной системы управления и внутренней организации. Данные по различным странам доказывают существование взаимосвязи между фактом внедрения на предприятии системы экологического менеджмента и соблюдением требований в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды (ENV/EPOC/WPNER, 2003; EPA/CMA,

1999). Такая же зависимость имеется между наличием на предприятии природоохранного подразделения и выделением средств на исследования и разработки в области природопользования и охраны окружающей среды.

\* \* \*

Основные выводы из общего, не претендующего на полноту, анализа развития теоретических подходов к анализу природоохранной деятельности можно сформулировать следующим образом.

Основным концептуальным подходом, предполагающим возможность достижения одновременно экономического роста и сохранения окружающей среды благодаря новым технологиям, является экомодернизация. Она предполагает определенное сочетание государственного регулирования и самоорганизации экономических агентов. Главным принципом взаимодействия всех социальных групп становится кооперация и партнерство при регулирующей роли государства и органов местного самоуправления, ориентированное на уменьшение экологических рисков. Как менеджерская стратегия, экомодернизация предполагает функционализацию всего экополитического процесса, что в свою очередь предполагает особое внимание к анализу развития институциональных систем, изучению формальных и неформальных природоохранных институтов, исследованию механизмов взаимодействия стейкхолдеров при решении экологических проблем.

Базовым направлением совершенствования системы природоохранной деятельности в условиях перехода к инновационному сценарию развития России является стимулирование инновационной деятельности в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды. При этом принципиально важно, чтобы формирование современной научно обоснованной системы природоохранной деятельности в стране базировалось на результатах изучения общих закономерностей развития природоохранных институтов и изучения лучших мировых практик, а также социального и экономического развития регионов и Российской Федерации в целом, при обязательном учете географических особенностей территорий, понимаемых в самом широком смысле. Тем самым обеспечивается единый, но дифференцированный в пространственно-временном отношении системно-институциональный подход, который необходим в условиях России.

Результативность изменений в природоохранном управлении целесообразно оценивать с позиций достижения целей устойчивого развития страны и регионов, стимулирования природоохранных инвестиций и инноваций.

## **1.4. Природоохранная деятельность при различных сценариях развития страны**

В настоящее время характер природоохранного управления, применяемые при этом методы регулирования и их информационное обеспечение будут существенно изменяться в ходе ускорения структурных изменений в экономике страны, вызванных адаптацией к новым условиям послекризисного развития. При этом их скорость и содержание в различных регионах будут обладать значительной пространственно-временной дифференциацией. Поэтому так важно определить научно-обоснованные направления совершенствования природоохранной деятельности в Российской Федерации на основе новых требований развития экономического и общественного развития и с учетом перспектив в свете реализации различных сценариев развития экономики страны, что заложит основы своевременного обеспечения последовательного научно-обоснованного реформирования территориальных систем природоохранного управления в соответствии со сложившейся в каждом конкретном регионе эколого-социально-экономической ситуацией.

В кратко- и среднесрочной перспективе развитие природоохранной деятельности может быть с достаточной степенью достоверности спрогнозировано в русле предполагаемых сценариев социально-экономического развития страны; также возможные направления организации природоохранной деятельности нашли отражение в основных плановых документах стратегического планирования Российской Федерации, среди которых Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

Это объясняется тем, что развитие самой системы природоохранной деятельности неизбежно осуществляется в русле концептуальных подходов в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и имеет существенные различия в зависимости от принятых сценарных условий. Иными словами, при различных сценариях социально-экономического развития страны будут реализовываться различные модели природоохранной деятельности. Многочисленные исследования перспектив социально-экономического развития Российской Федерации, прогнозные разработки Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и независимых исследователь-

ских центров предоставляют широкий спектр возможных вариантов макроэкономических процессов в Российской Федерации. На их основе можно построить три основных сценария, принципиально различных с точки зрения возможных траекторий развития природоохранной деятельности.

**Сценарий инерционного развития.** При данном сценарии предполагается система “суженного” воспроизводства, которая характеризуется крайне низким уровнем инвестиций, концентрацией доходов в экспортном (сырьевом) секторе и вывозом значительной части образующихся в нем доходов за рубеж. При реализации этого варианта можно ожидать дальнейшей деградации обрабатывающей промышленности, сохранения низкого уровня спроса внутри страны, обострения бюджетных проблем. Этот сценарий развития, хотя и представляется возможным в краткосрочной перспективе, вряд ли реален в более отдаленном будущем. Практически неизбежное дальнейшее падение уровня жизни и резкое обострение социальных проблем (в частности, рост безработицы) вынудят государство к тем или иным активным действиям для преодоления ситуации.

Очевидно, инерционный сценарий экономического развития имеет крайне негативные последствия для системы природоохранной деятельности. Спрос со стороны частного сектора на природоохранные инновации при отсутствии существенных инвестиций не будет расти, а возможности бюджета по поддержке природоохранной деятельности резко сократятся. Реализация этого сценария практически не повлечет за собой значительных сдвигов в направлениях и методах государственной политики в сфере охраны окружающей среды.

**Сценарий экспортно-ориентированного развития.** Данный вариант исходит из предпосылки сохранения и усиления роли экспортных секторов экономики (топливно-энергетического комплекса, металлургии, химической промышленности и др.). Предполагается, что указанные отрасли будут обеспечивать необходимыми финансовыми ресурсами бюджет и экономику в целом, что в свою очередь потребует значительных инвестиций. Потенциал некапиталоемкого развития этих отраслей практически исчерпан. Их дальнейшие перспективы связаны со значительными вложениями в разведку и освоение новых месторождений, реконструкцию и расширение сети трубопроводного транспорта, замену и модернизацию действующих производственных мощностей по добыче и переработке сырья.

В отличие от предыдущего сценария, рассматриваемый вариант позволяет в среднесрочной перспективе частично решить



проблемы бюджета, сохранить (или даже несколько увеличить) уровень потребления. Вместе с тем такой путь чреват серьезными проблемами. Долгосрочные прогнозы конъюнктуры мировых сырьевых рынков в целом неблагоприятны для российских экспортеров. Чрезмерная зависимость от колебания цен на сырье на мировом рынке может вызвать глубокий кризис, сопоставимый с кризисом 1998 г. Такой сценарий развития объективно требует выравнивания внутренних и экспортных цен на энергоносители, что приведет к серьезному ухудшению финансового положения сначала энергетики, а затем и других отраслей реального сектора экономики. Существует высокая вероятность того, что инвестиции в экспортный сектор могут быть использованы в значительной части для закупок импортных оборудования и комплектующих. В этом случае даже рост инвестиций не даст заметного оживления инвестиционного комплекса России и не окажет существенного воздействия на экономический рост. Оценки показывают, что данный путь развития вряд ли может обеспечить в обозримой перспективе удвоения ВВП, что недостаточно для решения накопившихся проблем и выхода на траекторию устойчивого экономического роста.

Оценивая роль и место природоохранной деятельности в рамках данного сценария, необходимо отметить, что, в отличие от предыдущего инерционного варианта, экспортно-ориентированное развитие даст возможность в целом сохранить деятельность в сфере охраны окружающей среды. Улучшение состояния бюджета (по сравнению с первым вариантом) расширит возможности государственного финансирования природоохранных мероприятий. Спрос же со стороны негосударственного сектора будет расти в той степени, в какой инвестиционные потребности отраслей-экспортеров будут удовлетворяться за счет заказов отечественным машиностроительным предприятиям и стимулировать их инновационную активность. Возможно также некоторое оживление спроса на товары и услуги природоохранного назначения. Однако это зависит от осознания властными элитами и обществом приоритетности природоохранных проблем.

Как и в случае инерционного развития, данный сценарий не вызовет радикальных изменений политического курса в природоохранной сфере. Тем не менее, он предоставляет возможности усиления отдельных направлений природоохранной деятельности, включая контрольно-надзорную.

***Инвестиционно-активный сценарий.*** Ключевая особенность данного сценария состоит в том, что он обусловлен форсированным наращиванием инвестиций. По мнению ряда аналитиков, до

1994–1995 гг. еще существовала благоприятная возможность перехода к динамичному экономическому росту преимущественно за счет повышения загрузки простаивающих мощностей. Она определялась тем, что в то время российская экономика располагала достаточно большим парком относительно нового оборудования, введенного в эксплуатацию в период 1986–1989 гг., когда были развернуты масштабные программы реконструкции и технического перевооружения ряда отраслей. Наличие такого парка давало возможность некапиталоемкого роста в течение относительно длительного периода. Однако с тех пор ситуация изменилась. Сегодня возможности некапиталоемкого роста за счет загрузки производственных мощностей практически исчерпаны. Данный сценарий основан на гипотезе о высоких темпах обновления основного капитала и предполагает тем самым развертывание инвестиционного процесса с выходом на максимально возможные темпы роста капиталовложений.

В среднесрочной перспективе можно выделить два основных препятствия для наращивания инвестиций. Первое – недостаточный уровень развития экономических и финансовых механизмов и институтов, ориентированных на расширение инвестиций. Возможный путь решения этой проблемы – концентрация капитала за счет создания мощных хозяйственных структур, способных в рамках реализации крупных проектов замкнуть весь инвестиционный цикл. Немаловажно и то, что необходимо будет обеспечить реальную защиту прав инвесторов и создать механизмы снижения инвестиционных рисков (страхование, предоставление гарантий).

Второе препятствие – недостаток свободных финансовых ресурсов для инвестиций. Активное вовлечение в инвестиционный процесс имеющихся в экономике резервов позволит преодолеть это ограничение. По некоторым оценкам, имеющийся финансовый потенциал российской экономики позволяет удвоить ресурсы капиталовложений. Самым крупным резервом здесь является повышение обеспеченности хозяйственного оборота денежными средствами. Важнейшую роль в форсированном инновационном процессе призван сыграть высокотехнологичный машиностроительный потенциал, сосредоточенный главным образом в отраслях оборонного комплекса. Его использование позволит в перспективе удовлетворять инвестиционный спрос за счет развертывания собственного производства конкурентоспособной машиностроительной продукции, не ухудшая платежный баланс. Прогнозные расчеты показывают, что реализация отмеченных условий может обеспечить в среднесрочной перспективе экономический рост на уровне около 5% в среднем за год.

Важно отметить, что третий сценарий – единственный из рассмотренных, который создает условия не только для сохранения, но и для развития деятельности в природоохранной сфере. При реализации сценарных условий возрастают как возможности государственной поддержки природоохранной деятельности, так и спрос на исследования и разработки со стороны промышленных предприятий. На первых порах такой спрос может выступать преимущественно в виде заказов на разработки (в том числе адаптивного характера), отдельные инновации, текущую модернизацию и т.п. В дальнейшем будет увеличиваться объем заказов на прикладные ресурсосберегающие и природоохранные исследования, в том числе с целью производства соответствующих товаров и оказания услуг.

При прогнозировании состояния природоохранного управления, в случае реализации *первого сценария* (инерционное развитие), следует исходить из предположения о сохранении основных трендов развития страны, характерных для 90-х годов 20 в. Это предполагает не просто сохранение однополюсной модели власти, но и укрепление сдаточно-раздаточной институциональной матрицы, в которой ответственная свободная личность отсутствует, и стимулирование “служилого” поведения природопользователей, по своей сути не может быть инновационным. Реализация такого сценария сопряжена с крайне нежелательными тенденциями постепенной утраты интеллектуального и культурного потенциала. В экономическом плане это может привести к стагнации экономики, фактическому уничтожению многообразия собственных наукоемких производств, к однобокому гипертрофированному развитию топливно-энергетического и сырьевого комплексов. В политической и социальной сфере с таким сценарием связаны дальнейшая поляризация доходов и расширение масштабов низкооплачиваемого труда, практическое отсутствие среднего класса.

Сценарий инерционного развития имеет самые негативные последствия для управления природоохранной деятельностью. Основными социальными группами, от которых зависит возможность самого природоохранного регулирования, становятся представители крупного капитала и чиновники, поэтому природоохранное регулирование будет сведено к минимуму. Все более отчетливо проявится сдаточно-раздаточная логика: чиновники стремятся усилить индивидуально ориентированные разрешительные функции, а крупные фирмы и корпорации идут на некоторые индивидуальные расходы для решения своих “природоохранных проблем”. Защита экологических интересов простых граждан,

особенно малоимущих, фактически уходит на задний план. Следует отметить, что некоторое влияние на власть, побуждающее ее к природоохранной деятельности, имеют международные обязательства страны, но при таком сценарии развития возрастает стремление свести их к минимальному уровню, что усиливает мотивы к бюрократизации всей экологической сферы, особенно в области международных отношений.

Преобладание сдаточно-раздаточных и контрольных функций государственных природоохранных организаций, наряду с низким уровнем развития рыночных механизмов в управлении природопользованием, ведут к минимизации спроса на инновации в этой сфере. Это связано с неразвитостью рынков экологических товаров и услуг и крайне ограниченными возможностями бюджетной поддержки научно-технической сферы. Исключением являются процессные инновации за счет собственных средств предприятий, нацеленные на сокращение энергозатрат (в том числе через сокращение объемов потребления ресурсов) и снижение себестоимости продукции. Старение основных фондов увеличивает риски антропогенных катастроф. Значительная же дифференциация доходов населения усиливает деструктивное поведение населения и стимулирует ускоренное уничтожение природных ресурсов общего пользования. Этот сценарий нельзя считать маловероятным, несмотря на то что в настоящее время в России на самых высоких уровнях власти отчетливо понимается его опасность и предпринимаются попытки его преодоления.

Прогнозирование институциональной ситуации при реализации *второго сценария* (экспортно-ориентированное развитие) исходит из признания тупикового характера развития России по первому сценарию и, в то же время, веры в возможность преодоления системного кризиса традиционными для российской политической культуры методами. Целью деятельности становится мобилизация населения на решение проблем догоняющей модернизации экономики через усиление государственного присутствия в экономике, национальные проекты без фактического изменения сдаточно-раздаточной институциональной матрицы (точнее, при незначительной ее модернизации).

В основе такого сценария лежит стремление обеспечить так необходимое стране модернизационное развитие, техническое перевооружение армии и повышение уровня жизни людей за счет усиления авторитарных начал в деятельности российского государства и подавления деструктивных проявлений в поведении значительной части населения с помощью усиления сдаточно-раздаточных и контрольных функций государства. В качестве

локомотива экономического роста рассматриваются природные ресурсы, точнее, природная рента, а также экономия на экологических расходах. Концентрация финансовых ресурсов в бюджетах государства и наиболее крупных ресурсодобывающих корпораций сделает возможными некоторые государственные пакетные, а также частные инвестиции, преимущественно в экспортно-ориентированных отраслях. В социальной сфере при таком сценарии неизбежно сохраняется высокая поляризация доходов. Фактические преимущества получают социальные группы, имеющие отношение к природно-эксплуатирующим, экспортно-ориентированным отраслям; сохраняется высокий уровень безработицы.

Управление природоохранной деятельностью при таком сценарии предполагает расширение практики лицензирования, развитие сети бюджетных и отраслевых природоохранных фондов и т.д. Органичен для него и индивидуальный подход к природоохранному регулированию деятельности предприятий. Он позволяет находить компромиссы между природопользователями и чиновниками, которые могут выражаться в форме формальных соглашений или неформальных договоренностей.

Требования соблюдения экологических прав граждан будут учитываться, однако их интересы не смогут играть доминирующей роли, поскольку все будет подчинено задаче обеспечения экономического роста, пусть даже “грязного”. Природоохранная деятельность на уровне местного самоуправления, поддержка местных инициатив не станут приоритетными направлениями. Более того, они могут даже подавляться, так как укрепление сдаточно-раздаточной институциональной матрицы предполагает доминирование в обществе модели поведения “человека административного”. В таких условиях природоохранные инвестиции и инновации остаются незначительными и концентрируются в основном в крупных корпорациях.

Попытка реализации именно мобилизационного сценария модернизации общества на основе укрепления традиционной однополюсной системы власти с присущей ей сдаточно-раздаточной институциональной матрицей без приоритетного развития институтов гражданского общества выглядит весьма правдоподобной именно в России. Так, именно мобилизационным способом, за счет обнищания большинства населения проводились догоняющие модернизации Петра I, а в XX в. – сталинская индустриализация. Проблема в том, что сама возможность реализации подобного сценария в новых условиях, когда наиболее экономически развитые страны переходят на инновационный, постиндустриальный этап развития, вызывает сомнения.

Во-первых, характерное для конца XX в. резкое сокращение длительности модернизационных циклов поставило под вопрос саму возможность эффективной модернизации экономики только за счет закупаемых за рубежом технологий без создания собственных источников инновационного роста. Иными словами, использование доходов от продажи природных ресурсов при экономии на уровне жизни людей, перенапряжении общества (как это было в первой половине XX в.) позволят лишь на короткий период времени добиться положительных результатов в экономике. Новый виток технологических изменений вне страны быстро потребует новых затрат на их приобретение.

Во-вторых, во всех вариантах этого сценария страна будет тяготеть к воспроизводству экономического и социального развития Запада второй половины XX в., повторяя его в XXI в., тогда как другие страны уже будут реализовывать иные стратегии развития, формируя основы посттехногенной цивилизации. В таком случае Россия рискует утратить статус страны, которая существенно влияет на мировые процессы, оставаясь во втором или третьем эшелоне движения к новому циклу цивилизационного развития.

В-третьих, несбалансированный рост, характеризующийся истощением природного и постепенной утратой человеческого капиталов, уже в среднесрочной перспективе приведет не просто к ситуации застоя, а к нарастанию процессов поляризации экономического пространства и нарастанию кризисов регионального развития. Особенно опасны кризисы истощения (количественного и качественного) природных ресурсов, когда локальные территории лишаются наиболее значимых для развития природных активов (потеря доходов от добычи минерального сырья, заготовки древесины, от снижения уловов из-за загрязнения морей и водоемов и т.д.).

В-четвертых, не ясна ресурсная база реформ. Мобилизация “трудовых армий” сегодня уже не даст необходимых результатов. Проблема в том, что основу экономического роста на этапе перехода к постиндустриальному этапу развития составляют знания и умения людей. Образованные люди используют все виды капитала более эффективно, в результате чего развитие стран и народов приобретает более устойчивый характер. Поэтому мобилизационный сценарий, если он ориентирован на сохранение и укрепление поведенческой модели “человека административного”, еще приемлемый в какой-то степени для индустриального этапа развития, не в состоянии обеспечить эффективную модернизацию российского общества в условиях перехода к постиндустриализму. Не может быть эффективным и управление природоохранной

деятельностью, реализуемое в рамках такого сценария, так как придется искать ответ в условиях несбалансированного экономического роста, в условиях, когда происходит неизбежное нарастание мозаичности развития регионов, а значит, возрастут риски техногенных катастроф, особенно на депрессивных и слабо развитых территориях. Мобилизация экономики, стремление компенсировать неэффективное управление за счет уменьшения расходов на экологию и в социальной сфере обостряют кризисы локальной истощимости основных экономически и социально значимых природных ресурсов, особенно опасные в периоды неблагоприятной конъюнктуры цен на природные ресурсы на мировых рынках. Решение этих проблем возможно только при деконцентрации и регионализации многих функций управления природоохранной деятельностью, поддержке местных инициатив в природоохранной сфере, укреплении координации природоохранной деятельности людей и местных сообществ.

Наконец, природоохранное управление при реализации **третьего сценария** (инновационное развитие) связано со стимулированием постиндустриальных тенденций в развитии Российского общества и, в частности, в природно-ресурсной сфере. Несмотря на то что многие черты такого общества еще не ясны, большинство специалистов считают, что главным фактором устойчивого роста на этапе постиндустриального развития является человеческий потенциал. Без повышения роли Человека, его знаний, а также умения людей сообща и ответственно решать проблемы коллективного развития, невозможны опережающие темпы роста сферы услуг, наукоемких технологий, программного обеспечения. Прогресс технологий, в том числе информационных, порождает принципиально новые экономические структуры, обладающие более высокой гибкостью и способностью аккумулировать ресурсы (например, виртуальные организации). Вертикальные структуры управления предприятиями постепенно дополняются и замещаются горизонтальными механизмами координации.

Разработка и распространение ресурсосберегающих, экологически безопасных технологий формируют новый тип взаимодействия Общества и Природы, обеспечивают снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду, интеграцию природоохранных требований в экономические механизмы. Краеугольное значение приобретают укрепление социального капитала, деловой этики, повышение возможностей локальных сообществ сообща, с минимальными издержками, решать проблемы развития своих территорий. Решающая роль отводится стимулированию и коммерциализации НИОКР, так как на долгосрочные темпы устойчивого

роста в наибольшей степени влияют инвестиции в научные исследования и опытно-конструкторские разработки.

В этих условиях экологическая привлекательность территорий и поселений становится важнейшим фактором привлечения инноваций и инвестиций, а благоприятная окружающая среда, объекты природного и культурного наследия как элементы культурного ландшафта приобретают объединяющее, деятельностное значение. Они не только способствуют сохранению исторически сложившихся образов уникальных территорий, но и в состоянии существенно повысить их инвестиционную привлекательность. Уже сама постановка задачи сохранения таких объектов, как правило, объединяет людей в контексте целерациональной деятельности по развитию территорий на устойчивой основе, тем самым привлекая внимание и к природоохранной деятельности.

Таким образом, на постиндустриальном этапе развития общества возникают реальные надежды на смягчение поляризации экономического пространства, поскольку широкое распространение высоких технологий несколько уменьшает зависимость экономического развития от природно-климатических условий и транспортной доступности, выдвигая на первый план инновационную привлекательность территорий и поселений, в результате чего культура и экологическая привлекательность становятся важнейшими факторами привлечения инноваций и инвестиций.

Стратегия реформирования управления природоохранной деятельностью в настоящее время, если ее рассматривать с учетом исторической перспективы, должна ориентироваться именно на такой, наиболее благоприятный, но и наиболее труднореализуемый сценарий перехода России к постиндустриальному обществу. Как показывает опыт наиболее экономически развитых стран, переход к постиндустриальному этапу развития сопряжен с множеством проблем, связанных с глубокими изменениями в экономической и социальной сферах, что влечет за собой возникновение новых и обострение ранее существующих социальных конфликтов. Этому весьма способствует неизбежное нарастание мозаичности экономического пространства: с одной стороны, возникновение новых точек роста, с другой – углубление нищеты во многих ранее благополучных поселениях, возникновение “горячих точек” прошлого экологического ущерба. Впервые за многие столетия для успеха модернизации России необходимо глубокое реформирование самих основ институциональной матрицы, изменение ее сдаточно-раздаточной сути. Очевидно, что такие реформы не могут быть проведены в сжатые сроки в директивном порядке, поскольку потребуются реформирование не только формальных,



но и корректировка многих неформальных институтов. История показывает, что такое сложное реформирование смогли осуществить лишь немногие страны, например, Япония, Южная Корея; интересен опыт Бразилии, Греции, Китая и Турции, которые уже успешно прошли значительную часть пути.

Тем не менее, ориентации реформ на переход к постиндустриальному обществу, основанному на знаниях, стимулировании инновационной активности и индивидуальной ответственности людей, нет альтернативы. Поэтому даже осознавая невозможность быстрого реформирования российского общества, эффективность любых проводимых институциональных изменений в природоохранной сфере, необходимо оценивать с позиций соответствия именно такому тренду развития.

Очевидно, что при реформировании природоохранной деятельности необходим особый акцент на комплексное стимулирование природоохранной мотивации людей, их локальных сообществ и бизнеса с целью сближения общественных и частных интересов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды. Соблюдение природоохранных ограничений и регламентаций важно обеспечить как за счет унификации методов природоохранного регулирования, свойственных глобальной экономике, так и за счет повышения внимания к поведенческим, социокультурно обусловленным предпочтениям людей, территориальной оптимизации применения природоохранных институтов (унифицированных и социокультурно обусловленных), тем самым сокращая экономические и социальные издержки решения природоохранных проблем. В этом контексте необходимо подчеркнуть важность внимания не только к проблеме заимствования передового международного опыта, но и к социокультурным особенностям России и ее регионов в управлении природоохранной деятельностью в аспекте его гуманизации. В институциональном анализе природоохранной деятельности это подразумевает акцентирование внимания на выявлении мотивов поведения людей относительно сохранения природы; изучение особенного (специфического) в развитии территорий, оказывающего воздействие на природоохранные приоритеты и институты.

На многонациональных территориях одна из основных задач природоохранного управления заключается в профилактике и снижении интенсивности конфликтов, возникающих при импортировании универсальных природоохранных институтов на территории с различными социокультурными условиями. Это особенно важно для современной России с ее активным импортированием унифицированных природоохранных институтов, уже сложив-

шихся в экономически развитых странах, особенно в контексте подготовки к вступлению в ОЭСР и ВТО.

В соответствии с задачей перехода российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития, базирующемуся на принципах устойчивого роста, должны формироваться и подходы к организации всей системы природоохранного управления и к осуществлению в ее рамках контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

### **1.5. Основные институциональные проблемы природоохранного регулирования в Российской Федерации**

Организация эффективной системы природоохранного регулирования в современной России, соответствующей задаче построения инновационной социально ориентированной экономики, представляет собой сложную задачу. Многочисленные результаты изучения общественного мнения показывают, что значительная доля населения, включая бизнес и политические элиты, считают природоохранную деятельность второстепенной, препятствующей развитию реальной экономики. В то же время большинство людей говорят о “всемирных” экологических проблемах, национальной экологической политике, проявляют “на словах” высокий уровень “экологичности” сознания. Правда, при этом подчеркивается, что именно государство отвечает за проведение экологической политики, а своя ответственная роль принижается.

Несмотря на декларирование на самом высоком уровне задач построения инновационной экономики, в России все еще доминируют тенденции административного регулирования и “ручного” управления. Этот общий процесс характерен и для природоохранной деятельности. Так, экономические механизмы природоохранного регулирования, вместо стимулирующей функции, приобрели фискальный характер, а природоохранное нормирование воспринимается как источник власти и возможных доходов – за обладание функциями природоохранного регулирования экономической деятельности ожесточенно борются различные группы чиновников. На этом фоне, с позиции рационального поведения в условиях недостаточного правового сознания, адекватный расчет и взыскание экологических ущербов не считается актуальным: выгоднее договариваться с бизнесом. Под любыми предложениями расширяется коммерческая деятельность, сопровождающая разрешительные

функции в природоохранной сфере, усиливается борьба отраслевых ведомств за право влиять на перераспределение природной ренты.

Эти особенности институционального развития России определяют как характер природоохранного управления, так и современные возможности его совершенствования. Поэтому так важно для формулирования научно обоснованных методологических положений природоохранной деятельности на современном этапе ориентироваться на вызовы, сформулированные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (М., 2008).

### **1.5.1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и требования к природоохранной деятельности**

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (далее по тексту – Концепция) была разработана в соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации 21 июля 2006 г.<sup>15</sup> Цель разработки Концепции – определение путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния российских граждан, укрепления национальной безопасности и динамичного развития экономики в долгосрочной перспективе (2008–2020 гг.), укрепления позиций России в мировом сообществе.

В соответствии с этой целью в Концепции сформулированы: (а) характеристика целей долгосрочного социально-экономического развития страны с учетом основных вызовов предстоящего периода; (б) стратегия – способы, направления и этапы – достижения поставленных целей, а также формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества в достижении целей Концепции; (в) цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной политики в развитии социальной сферы, науки и технологий, структурных преобразований в экономике; (г) цели и приоритеты внешнеэкономической политики; (д) параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития в долгосрочной перспективе.

В Концепции сформулированы основные вызовы предстоящего долгосрочного периода, отражающие как мировые тенденции,

---

<sup>15</sup> Концепция отвечает императивам устойчивого развития ООН, цели и показатели ее реализации по основным направлениям соответствуют целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия.

так и внутренние барьеры развития. *Первый вызов – усиление глобальной конкуренции, охватывающей не только традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, но и системы национального управления, поддержки инноваций, развития человеческого потенциала.* Основными характеристиками развития мировой экономики, оказывающими серьезное влияние на социально-экономические процессы в России, в ближайшие 10–15 лет будут:

- вероятное возобновление в 2010 г., после преодоления кризиса, динамичного роста мировой экономики (в среднем около 4% в год). Это предъявляет высокие требования к темпам и качеству роста российской экономики, необходимым для увеличения ее экономического веса в мире, обеспечения регионального лидерства и сокращения отставания от развитых стран;
- превращение Китая и Индии в основные локомотивы мирового экономического роста, появление новых мировых центров экономического развития в Азии и Латинской Америке, рост их влияния в результате финансового кризиса;
- преодоление энергетических барьеров роста за счет повышения энергоэффективности и расширения использования альтернативных видов энергии при сохранении тенденции к удорожанию энергоносителей;
- усиление ограничений роста, связанных с экологическими факторами, дефицитом пресной воды и изменением климата, что создает дополнительные возможности для России с ее огромными запасами пресной воды и экологически благополучных территорий;
- сохранение и, вероятно, усиление дисбалансов в области мировой торговли, движении капиталов, что будет способствовать изменению курсов мировых валют и перестройке институтов мировой экономики (мирового экономического порядка), мировой финансовой архитектуры;
- старение населения в развитых странах на фоне быстрого роста населения в развивающихся странах будет интенсифицировать мировые миграционные процессы и увеличивать нагрузку на социальные системы развитых стран.

Предстоящий период характеризуется структурной перестройкой мирового хозяйства, связанной с изменением баланса между ее экономическими центрами, возрастанием роли экономических союзов. Дальнейшее развитие мировой экономики будет определяться балансом между сложившейся тенденцией поступательной глобализации мировой экономики и тенденциями регионализации

как реакцией на рост напряженности между мировыми центрами силы и накопление диспропорций в мировой торговле и финансовой системе.

Кризис на американском ипотечном рынке перерос в *мировой финансовый кризис*, угрожающий его превращением в мировой кризис производства, сопровождаемый снижением сырьевых цен и замедлением темпов роста мировой экономики в 2009–2010 гг. Сочетание кризисных процессов в экономике с повышенной инфляцией возрождает риск развития стагфляции, которой мировая экономика болела в 80-е годы. Кризисная перестройка мировой экономики предъявляет повышенные требования к устойчивости российской экономики и ее способности нейтрализовать негативные воздействия мировых рынков. Взлеты и падения мировых и российских курсов акций и сырьевых цен повышают актуальность формирования новой диверсифицированной российской инновационной экономики и самостоятельной мощной финансовой системы. Стоимость знаний и идей не столь подвержена конъюнктурным колебаниям, как стоимость сырья, и в долгосрочной перспективе капитализация экономики знаний растет быстрее капитализации экономики сырья.

Для России перестройка мировой экономики создает новые возможности в развитии внешнеэкономической интеграции, укреплении и расширении позиций на мировых рынках, улучшении возможностей для импорта технологий и капитала при условии преодоления слабости наших экспортных позиций. При этом сохраняется риск ухудшения торгового баланса России. Ответ на этот вызов обуславливает необходимость повышения конкурентоспособности экономики России, способности к инновационному обновлению и привлечению инвестиций.

Кроме того, усиление глобальной экономической конкуренции тесно переплетено с усилением и геополитического соперничества, в том числе за дефицитные сырьевые, энергетические, водные и продовольственные ресурсы. Россия сталкивается с необходимостью укрепления *национальной экономической безопасности*, при сохранении и развитии открытости российской экономики и ее активного участия в формировании новых подходов к регулированию мировых финансовых и сырьевых рынков.

***Второй вызов – ожидаемая новая волна технологических изменений, резко усиливающая роль инноваций в социально-экономическом развитии и обесценивающая многие традиционные факторы роста.*** В ближайшее десятилетие развитые страны перейдут к формированию новой технологической базы экономических систем, основанной на использовании новейших

достижений биотехнологий, информатики и нанотехнологий, в том числе в здравоохранении и других сферах развития человеческого потенциала.

Для России наличие научно-исследовательского потенциала и высокотехнологичных производств создает условия для использования преимуществ, связанных с распространением новых технологий:

- обеспечение технологического лидерства по ряду важнейших направлений;
- формирование комплекса высокотехнологичных отраслей и расширение позиций на мировых рынках наукоемкой продукции;
- увеличение стратегического присутствия России на рынках высокотехнологичной продукции и интеллектуальных услуг;
- модернизация традиционных отраслей экономики, в том числе за счет развертывания глобально ориентированных специализированных производств.

В то же время отставание в развитии новых технологий последнего поколения может резко снизить глобальную конкурентоспособность российской экономики, а также повышает ее уязвимость в условиях нарастающего геополитического соперничества. У России нет другой альтернативы, как стать одним из лидеров новой технологической волны и создать конкурентоспособную на мировых рынках национальную инновационную систему.

***Третий вызов – возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития.*** Уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики все в большей степени определяется качеством профессиональных кадров, уровнем их социализации и кооперационности. Россия не сможет поддерживать конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевизны рабочей силы и экономии на развитии образования и здравоохранения. Для России ответ на этот вызов предполагает преодоление сложившихся негативных тенденций в развитии человеческого потенциала, характеризующихся:

- сокращением численности российского населения и занятых в экономике на фоне растущего демографического дисбаланса с азиатскими соседями России;
- растущей конкуренцией за квалифицированные образованные кадры с европейскими и азиатскими рынками;
- низким качеством и ухудшающейся доступностью социальных услуг в сферах здравоохранения и образования.

**Четвертый вызов, порожденный преимущественно внутренними, а не глобальными факторами – это исчерпание источников экспортно-сырьевого развития,** базирующихся на форсированном наращивании топливного и сырьевого экспорта, выпуске товаров для внутреннего потребления за счет дозагрузки производственных мощностей в условиях заниженного обменного курса рубля, низкой стоимости производственных факторов – рабочей силы, топлива, электроэнергии. Причем кризис экспортно-сырьевой модели развития российской экономики может быть значительно ускорен в случае замедления роста мирового спроса на углеводороды в связи с активным развитием альтернативных видов топлива и энергии и торможением роста экономик Китая и Индии.

Обозначились новые внутренние ограничения роста, обусловленные недостаточным развитием транспортной и энергетической инфраструктуры и дефицитом квалифицированных инженерных и рабочих кадров на рынке труда. При сохранении сложившихся тенденций действие данного фактора может привести к резкому замедлению экономического роста и нарастающему отставанию от ведущих стран.

Действие структурных ограничений усиливается нерешенностью ряда *социальных и институциональных проблем*. Среди важнейших из них:

- высокий уровень социального неравенства и региональной дифференциации;
- сохранение высокого уровня рисков ведения предпринимательской деятельности в России, в том числе высокий уровень коррупции и административных барьеров, недостаточная защищенность прав собственности, запутанная система земельных отношений, низкая корпоративная культура;
- слабое развитие форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса и общества, низкий уровень доверия в сочетании с низким уровнем эффективности государственного управления;
- низкий уровень конкуренции на целом ряде рынков, не создающий для предприятий стимулов к повышению производительности труда и конкурентоспособности;
- недостаточное развитие национальной инновационной системы, слабая взаимосвязь образования, науки и бизнеса.

Решив за последние годы задачи создания институциональной основы рыночной экономики и посткризисного восстановления производства, обеспечив макроэкономическую стабильность,

Россия, с одной стороны, получила возможность ставить амбициозные стратегические цели развития на основе использования вновь открывающихся возможностей, с другой – оказалась перед необходимостью решения как остающихся острых проблем, так и преодоления отмеченных долгосрочных вызовов.

Стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., с привлекательным образом жизни, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

Достижение этой цели означает формирование качественно нового образа будущей России к концу следующего десятилетия. Это касается достижения высоких стандартов благосостояния человека, социального благополучия и согласия. Экономика должна стать инновационной, а пространственное развитие более сбалансированным, чем сегодня. Важно обеспечить конкурентоспособность экономики на мировом уровне, развить институты экономической свободы и справедливости, обеспечить безопасность граждан и общества.

*Системное решение поставленных задач состоит в переходе российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально-ориентированному типу развития, базирующемуся на принципах устойчивого роста.* Это позволит резко расширить конкурентный потенциал российской экономики за счет наращивания ее сравнительных преимуществ в науке, образовании и высоких технологиях и, на этой основе, задействовать новые источники экономического роста и повышения благосостояния.

Формирование инновационной экономики означает превращение интеллекта, творческого потенциала человека в ведущий фактор экономического роста и национальной конкурентоспособности, наряду со значительным повышением эффективности использования природных ресурсов и производственного капитала. Источником высоких доходов становится не только возможность получения ренты от использования природных ресурсов и высокой мировой конъюнктуры, но и производство новых идей, технологий и социальных инноваций. Это позволит России выдержать конкуренцию как с дешевой рабочей силой экономик Китая и Индии, так и с высококачественной и инновационной продукцией развитых стран Европы, США и Азии.

Инновационный путь развития позволяет повысить социальную устойчивость и справедливость в обществе, так как выигрывают



от экономического роста получает не только узкий слой общества, участвующий в присвоении рентных и экспортных доходов, но и основные социальные группы, связанные с развитием инфраструктуры, аграрного комплекса, базовых отраслей промышленности и сферы производства самого человека. В этом случае усиление социальной ориентированности экономического развития опирается на повышение национальной конкурентоспособности и эффективности, а не на перераспределение имеющегося богатства и социальную конфронтацию.

Особенность перехода к инновационному социально-ориентированному типу развития состоит в том, что России предстоит одновременно решать задачи и догоняющего, и опережающего развития. В условиях глобальной конкуренции и открытой экономики невозможно догнать развитые страны мира по уровню благосостояния и эффективности, не обеспечивая опережающего прорывного развития в тех секторах российской экономики, которые определяют ее специализацию в мировом хозяйстве и позволяют в максимальной степени реализовать национальные конкурентные преимущества.

Переход от экспортно-сырьевого к инновационному типу экономического роста связан с формированием нового механизма социального развития. Одно из внутренних противоречий сложившейся модели роста состоит в том, что значительный, опережающий увеличение ВВП, рост доходов и благосостояния населения во многом опирается на присвоение природной ренты – сверхдоходов от экспорта углеводородов и сырья. Такой рост благосостояния неизбежно сопровождается усилением экономической дифференциации населения, нарушением принципов социальной справедливости, критически важных для российского общества. При этом объективно растут социальные запросы разных социальных групп, в том числе и не участвующих в распределении и присвоении природной ренты. Снятие этого противоречия требует формирования новых механизмов социального развития, сбалансированных с ресурсными возможностями экономики и ее инновационной эффективностью. Основа такого баланса – соединение предпринимательской свободы, социальной справедливости и национальной конкурентоспособности.

Такой подход требует реализации комплексных, взаимоувязанных по ресурсам, срокам и этапам, преобразований по следующим направлениям перехода российской экономики к инновационному социально-ориентированному типу развития: (1) развитие человеческого потенциала России; (2) создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую

активность и привлечение капитала в экономику; (3) структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития; (4) закрепление и расширение глобальных конкурентных преимуществ России в традиционных сферах (энергетика, транспорт, аграрный сектор, переработка природных ресурсов); (5) расширение и укрепление внешнеэкономических позиций России, повышение эффективности ее участия в мировом разделении труда; (6) переход к новой модели пространственного развития российской экономики:

В соответствии с задачей перехода российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально-ориентированному типу развития, базирующемуся на принципах устойчивого развития, должны формироваться и подходы к организации всей системы природоохранного управления и к осуществлению в ее рамках контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

### **1.5.2. Трудности природоохранного реформирования с позиций экомодернизации**

Вызовы, стоящие перед Россией и связанные с необходимостью модернизации общества, более того, обострившиеся в результате глобального финансового кризиса, оказались масштабными и глубокими. Применительно к природоохранному управлению они проявляются по следующим основным направлениям.

1. Снижение реальных инвестиций в природоохранную сферу, что обусловлено и объективными причинами (падение общей эффективности экономики), и субъективными. Так, получила распространение, преимущественно в бизнес-среде, позиция о нецелесообразности природоохранных издержек вообще, за исключением особо опасных ситуаций.

2. Нарастание разнообразия экологических рисков в регионах России. Это предполагает монополизацию, деконцентрацию и децентрализацию функций природоохранного управления при сохранении единства институциональной системы государственного природоохранного регулирования. В настоящее время эти процессы протекают весьма хаотично.

3. Сохранение значительной роли неписаных правил и договоренностей неизбежно происходит в условиях недостаточной эффективности формальных институтов. Сохраняется питательная среда для развития разнообразных “нестандартных” форм – платежей за загрязнение окружающей среды, нецелевого использования бюджетных средств, вторичной занятости, скрытой оплаты

труда и т.п. Неформальные<sup>16</sup> модели взаимодействия, включающие в себя неявные контракты и теневые практики, продолжают сохранять существенную роль во взаимоотношениях государственных природоохранных организаций и природопользователей. С одной стороны, такие отношения позволяют с меньшими потерями приспособляться к новым условиям, с другой – снижают эффективность природоохранной деятельности.

**Главное – кризис обострил проблему незаконченности реформирования системы природоохранного управления в России.** Рассмотрим это более подробно. Уже в начале 90-х годов XX в. большинство природоохранных механизмов, унаследованных из планово-командной экономики (заслушивание руководителей в государственных органах власти, депремирование и т.п.), потеряли эффективность (Фоменко, 2004), и начался активный процесс импортирования природоохранных институтов. Процесс этот имел ряд особенностей.

*Во-первых*, доминировал импорт природоохранных институтов из наиболее развитых государств со сложившимися демократическими традициями. Этому способствовала существенная финансовая поддержка стран-доноров и международных финансовых организаций. Примером могут служить активно разрабатываемые в 90-е годы национальные и региональные планы действий по охране окружающей среды (НПДООС и РПДООС). Их общим недостатком было невнимание к росту трансакционных издержек при импортировании природоохранных институтов в существующие территориальные институциональные матрицы.

*Во-вторых*, активно эксплуатировался миф о скором экономическом росте и обязательном притоке инвестиций в экономику, которые надо будет регулировать по экологическим соображениям. Такие явления, как продолжительные трансформационные процессы, необходимость борьбы за привлечение международных инвестиций в реальных условиях экономической глобализации фактически не рассматривались. Поэтому опыт природоохранного управления стран, близких к России по основным социально-экономическим показателям, практически не использовался.

*В-третьих*, под лозунгом создания эффективной системы государственного природоохранного рыночного регулирования импортируемые из опыта других стран формальные природоохранные институты предлагалось применять значительно шире, чем в самих странах-донорах. Так, было начато широкое применение всеобъемлющей экологической экспертизы (в форме, не исполь-

---

<sup>16</sup> Здесь и далее термины “неформальные отношения”, “теневые практики” и т.п. употребляются как нейтральные, без какой-либо оценочной нагрузки.

зуемой нигде в мире), которую планировалось дополнить комплексным лицензированием природопользования (идея, широко поддерживаемая общественностью и рядом специалистов-экологов). По сути предлагалось с природоохранных позиций регулировать любой вид хозяйственной деятельности. При повсеместном внедрении таких природоохранных институтов можно было бы говорить о фактической ликвидации рыночных отношений в России и частичном возврате к тоталитаризму.

*В-четвертых*, доминировало стремление сохранить природоохранное управление в отраслевом сдаточно-раздаточном варианте. В качестве важнейших механизмов сдач предлагалось расширить платежи за загрязнение окружающей среды (вплоть до платежей за шумовое и электромагнитное загрязнение), внедрить всеобщее и обязательное экологическое страхование, а для организации сдач и раздач укрепить систему внебюджетных экологических фондов, придав им банковские функции (Экономика природопользования, 1994).

В период трансформации российского общества реальное воздействие на институциональные природоохранные изменения оказывали в основном государственные организации. Именно они обеспечивали выполнение природоохранного законодательства, в том числе и посредством импортирования природоохранных институтов. Однако природоохранные организации, будучи ориентированными на укрепление отраслевой модели управления, в условиях общего возрастания роли неписаных правил и договоренностей, стремились встроить импортируемые природоохранные институты в существующие территориальные институциональные сдаточно-раздаточные матрицы. В результате как импортируемые, так и ранее существовавшие природоохранные институты существенно видоизменялись (вплоть до неузнаваемости). Система управления снижала свою природоохранную эффективность, ставя под вопрос сам факт своего существования в таком виде. Рассмотрим основные проявления указанного процесса институциональных деформаций на примере наиболее распространенных природоохранных механизмов.

*Расширение масштабов природоохранного лицензирования.* Нормативные документы Госкомэкологии РФ второй половины 90-х годов делали необходимым лицензировать виды деятельности, связанные с воздействием на окружающую среду. Даже когда этот перечень не был зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ, во многих региональных комитетах продолжали выдавать лицензии на платной основе, в том числе комплексные. Механизмы снижения коррупционной опасности, как правило, не прора-

батывались. Один из ведущих специалистов Германии в сфере природопользования Wicke Lutz подчеркивал, что неограниченное лицензирование способно ликвидировать рынок и привести к всевластию бюрократии (Wicke L., 1991). Комплексное экологическое лицензирование опасно не только угрозой тотальной зарегулированности рынка, но и нарушением гражданских прав.

*Экологическая экспертиза.* В процессе экспертизы использовался преимущественно индивидуальный подход, который может сопровождаться заключением неформальных договоров. В большинстве стран его коррупционную опасность стараются снизить за счет специальных формальных процедур. Так, повышается объективность рассмотрения проектов на государственном экспертном совете. Однако в России эта мера не позволила формализовать процесс экспертизы, поскольку: (1) экспертный совет формировался решением руководителя экспертизы; (2) состав экспертной группы по каждому конкретному проекту назначался им же; (3) в отсутствие четких критериев руководитель экспертизы фактически самостоятельно решал, послать ли проект на рассмотрение экспертного совета, провести ли обычную экспертизу или ограничиться согласованием. В повсеместную практику вошло выполнение экспертиз самими служащими за дополнительную оплату (что было согласовано ведомственными инструкциями). Руководители экспертизы могли поставить вопрос об обязательности изучения в действии закупаемого импортного оборудования и поездок за рубеж за счет фирм, предоставивших проект на экспертизу.

*Природоохранное нормирование.* Заключалось в выдаче и согласовании ограничительных величин на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов<sup>17</sup>. Уровень нормативных величин выбросов и сбросов загрязняющих веществ имел существенное значение для предприятия и при разработке проектов норм ПДВ и ПДС, и в определении текущих платежей за

---

<sup>17</sup> По результатам инвентаризации источников выбросов и сбросов загрязняющих веществ и образующихся отходов предприятие получало ограничительные величины валовых загрязнений, на основании которых разрабатывало проекты норм ПДВ и ПДС. В них фиксируется поэтапное (по годам) снижение фактического уровня негативного воздействия предприятия на окружающую среду с целью доведения его до нормативных величин. После согласования проектов норм ПДВ и ПДС в природоохранных органах промежуточные валовые выбросы и сбросы загрязняющих веществ получают статус временно согласованных (ВСВ и ВСС) на конкретный год. Наличие у предприятия согласованных проектов норм ПДВ и ПДС служит основным условием получения им разрешения на выбросы и сбросы, которое позволяет ему выплачивать платежи за загрязнение по обычному (не повышенному) тарифу.

загрязнение окружающей природной среды. Именно поэтому механизм установления индивидуальных временно согласованных норм (ВСВ и ВСС) – так называемый индивидуальный подход к природопользователям (который в таком виде не имеет аналогов в мире) – играет крайне негативную роль, особенно в условиях рынка. Именно во избежание субъективного, коррупционно опасного подхода большинство стран мира перешли на природоохранные стандарты, устанавливаемые по территориям с учетом экологической емкости и реальных возможностей промышленности.

*Проверка расчетов платежей за загрязнение окружающей среды и размещение отходов.* Осуществлялась преимущественно в муниципальных комитетах охраны природы (городских и районных) и была вызвана сложностью расчетов платежей за загрязнение. Такой непосредственный контакт контролирующих органов и природопользователей влек за собой усиление возможности вымогательства за “помощь в исправлении ошибок”, “консультацию в расчете суммы платежей” при торможении выдачи предприятиям ежеквартальных справок в налоговую инспекцию.

*Частичное индивидуальное освобождение от платежей за загрязнение окружающей среды и размещение отходов.* Такая практика, основанная на невозможности закрытия многих грязных производств, была широко распространена. Она позволяла в обход бюджетных процедур регулировать платежи за загрязнение окружающей среды. Это создавало основу для заключения неформальных договоров с предприятиями и получения дополнительных средств для развития природоохранных организаций.

*Использование экофондов.* Внебюджетные экофонды сыграли значительную роль в выживании природоохранных организаций и экологической инфраструктуры в 90-х годах. В значительной степени за их счет финансировалось техническое оснащение природоохранных служб, аналитических лабораторий. Однако этот институт имел и существенные недостатки. Изымаемые у предприятий платежи перераспределялись в виде прямых природоохранных инвестиций. Механизмы кредитования, целевых программ с многоканальным финансированием не использовались, практически отсутствовала конкурентность.

Большую трудность при распределении средств экологических фондов вызывал вопрос о том, что же такое природоохранное мероприятие, поскольку трактовка этого понятия (весьма относительного) во многом зависит от взглядов трактующего. Широко практиковался корпоративный подход к использованию экофондов: направление средств “своим” фирмам; финансирование проектов без обоснования эколого-экономической целесообразности

и без отчетности об освоении средств и оценки их эффективности; прокручивание средств экологических фондов на депозитах доверенных коммерческих банков (полученные в условиях инфляции дополнительные средства, как правило, распределялись негласно); вложение средств в виде учредительных взносов в деятельность акционерных обществ и ТОО при личном или косвенном участии в их деятельности чиновников.

Организационное “совершенствование” деятельности фондов во многих регионах в 90-х годах шло по пути передачи в региональные администрации властных полномочий, прежде всего, по регулированию раздач (распределение собранных средств экофонда). На практике это только увеличило использование раздач на экологические цели в расширительной трактовке; личный характер распределения раздач и регулирование величины сдач сохранился.

*Вознаграждения.* Расширилась практика различных форм комиссионных, неофициальной оплаты услуг по лоббированию выделения бюджетных средств и экологических фондов. Это весьма широкое понятие, которое в условиях современной России включает в себя не только взятки, но и оплату реальной работы по лоббированию интересов компаний и фирм. В некоторых странах, например, в США, последнее законодательно регламентировано как одна из профессиональных услуг, а значит, прозрачно и подотчетно. В России такая деятельность полностью принадлежит неформальной сфере.

*Механизмы природоохранного контроля.* В условиях социально-экономического кризиса, когда практически невозможно закрывать предприятия-загрязнители, широкое распространение получила практика недосмотров, когда чиновники, призванные следить за выполнением природоохранного законодательства, “закрывают глаза” на явные нарушения.

*Увеличение спектра согласований и объемов необходимой для этого нормативной документации, а также создание условий для повышения ее цены путем монополизации региональных рынков.* В природоохранной сфере это, прежде всего, разработка проектов ПДВ/ПДС и экологических паспортов (в значительной степени их дублирующих), а также расширение спектра обязательных аналитических работ (в 2000 г. сюда добавились близкие по содержанию документы МЧС России, которые также обязательны для предприятий). Эти работы зачастую выполнялись или специалистами природоохранных органов или уполномоченными организациями. Рынок в этой сфере деятельности практически отсутствовал.

Выполненные под руководством Г.А. Фоменко исследования эффективности затрат на изготовление природоохранной документации в 1995–1996 гг. в Ярославской области (Разработать методические рекомендации..., 1995) показали, что 97% опрошенных руководителей предприятий рассматривали экологические паспорта как способ уладить отношения с природоохранными органами, а не как руководство к природоохранным действиям. Вплоть до середины 90-х годов наблюдался постоянный рост затрат предприятий на создание природоохранной документации, и в целом по Ярославской области они исчислялись несколькими миллиардами рублей в год (в ценах 1995 г.). Для малых и средних предприятий стоимость разработки экологических паспортов и проектов норм ПДВ и ПДС зачастую в несколько раз превышала размер платежей за загрязнение окружающей природной среды. Например, для АО “Балканская звезда” затраты на разработку природоохранной документации в 1993 г. составили 2,5 млн руб., а платежи за загрязнение окружающей природной среды исчислялись за этот период 0,157 млн руб.

Сдаточно-раздаточной отраслевой модели природоохранного управления вполне соответствовала, а значит, и интенсивно пропагандировалась, идеология системной экопаспортизации. Таким образом, несмотря на очевидную необходимость следовать логике рыночных реформ, стимулировать удешевление работ в условиях социально-экономического кризиса и создавать конкурентную среду в природоохранной сфере, происходило постоянное увеличение транзакционных издержек за счет монополизации природоохранных услуг в рамках или под контролем природоохранных организаций с направлением части полученных средств на развитие управленческих структур и дополнительную (официальную и неофициальную) оплату чиновников.

В целом следует отметить, что импортирование природоохранных институтов привело к активизации “нестандартных” поведенческих моделей: попадая в российскую среду, новые институты сразу же прорастали неформальными отношениями и личными связями. Природоохранная деятельность не регламентировалась понятными, обязательными для всех законами; не использовались прозрачные и единообразные процедуры. Отсутствовали эффективные публичные механизмы контроля за соблюдением природоохранных ограничений и регламентаций. Более того, деятельность в этом направлении была практически прекращена: если в начале 90-х годов были широко распространены экологические советы (с участием общественности) при региональных комитетах охраны природы или региональных администрациях, публично прово-



дились экологические экспертизы, то к концу десятилетия такие примеры стали единичными.

Таким образом, в 90-х годах импортировались преимущественно такие природоохранные институты, которые позволяли сохранить и укрепить тип ранее сложившейся институциональной матрицы. Особенности природоохранных институциональных изменений в России первой половины 90-х годов нашли свое отражение в Законе РФ “Об охране окружающей природной среды” (принят 19 декабря 1991 г.), а также в его последующих редакциях. Закон отличался декларативностью из-за невозможности совместить желаемые демократические природоохранные изменения с реалиями сложившейся институциональной ситуации. Дело в том, что по ряду основных направлений развития не были выработаны общие правила (например, неурегулированность проблем компенсации прошлого ущерба при приватизации или банкротстве); параллельно сосуществовали нормы, находящиеся друг с другом в явном противоречии, что открывало простор для их произвольного толкования и применения. Во многом эти черты сложившейся институциональной системы природоохранного регулирования сохранились и сегодня.

Это обусловлено множеством факторов, важнейшие из которых: создание относительно устойчивых бюрократизированных раздаточно-сдаточных механизмов природоохранной деятельности; неукорененность традиций “правилосообразного” поведения; отсутствие идеологического якоря и, наконец, общая слабость стимулов, которые побуждали бы двигаться в нужном направлении. Не обладая надежными механизмами защиты и контроля, формальные природоохранные институты переставали действовать в универсальном режиме и стали зачастую использоваться в качестве инструментов при проведении неформальных сделок.

Существенную роль в выборе такого сценария сыграли природоохранные государственные организации. Видоизменившись в своеобразные вертикально интегрированные корпорации, действующие в значительной степени в интересах своего выживания, они стремились преобразовать институциональную среду удобным для себя способом, максимизируя корпоративные выгоды и минимизируя издержки. Появившиеся в этот период НКО заметной роли в природоохранном управлении не играли. Стимулирование природопользователей к снижению негативного воздействия на окружающую среду, расширение рынка экологических услуг (важнейшего средства снижения издержек в этой сфере деятельности) не являлись “выгодами” с позиций корпоративной логики, значит, им не уделялось необходимого внимания.

Таблица 1.1

Динамика ключевых показателей объемов работ по обеспечению выполнения законодательных экологических требований на федеральном уровне

Годы	1993	1994	1995	1996
Число инспекторов	5070	н.д.	8200	7235
Кол-во проведенных инспекций (тыс.)	158	180	175	185
Кол-во выявленных нарушений (тыс.)	108	167	228	240
Иски и штрафы (млн новых руб.)	338	117	293	292
Иски и штрафы (цены 2002 г.)	н.д.	1823	1879	1286

*Источники:* World Wildlife Fund, 2003а. Всемирный фонд дикой природы – Россия (за период 1993–2002 гг.); неопубликованные данные МПР РФ – за 2003 г.

*Примечание:* н.д. – нет данных.

Как и в 90-х годах, современная система государственного регулирования в природоохранной сфере в Российской Федерации слабо стимулирует бизнес на решение природоохранных задач. Налоговая система имеет низкий природоохранный стимулирующий эффект, как и плата за воздействие на окружающую среду. В применении инструментов экономического регулирования природоохранной деятельности велика роль “индивидуального подхода” к предприятиям-загрязнителям. Отказ от изоляции доходов от платежей за загрязнение окружающей среды в системе экофондов (2001 г.) и аккумуляция их в бюджетах разных уровней привели к перераспределению финансовых ресурсов, изымаемых от предприятий в виде целевого экологического сбора, на иные социальные или экономические цели.

Важнейшей особенностью современного этапа развития природоохранного управления является необходимость смещения акцентов от административных, выборочно-индивидуальных методов природоохранного регулирования, к системным, инновационным. Попытки сохранения преимущественно административных механизмов природоохранного регулирования в условиях перехода к инновационной экономике и при увеличении скорости изменения технологических циклов неизбежно сталкиваются с дефицитом средств на обеспечение эффективного контроля соблюдения множества природоохранных нормативов, норм и правил. Более того, меры запретительного, ограничительного характера, угроза применения юридической ответственности способны в

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
7260	5819	4805	3309	2068	н.д.	2111
197	207	217	160	84	40	129
242	268	290	214	180	н.д.	204
103	137	249	303	298	94	450
394	441	466	412	344	94	

лучшем случае заставить субъектов предпринимательской деятельности выполнять предписанный минимум экологических требований и/или добиваться поиска “компромиссов” с контролирующими органами. В ближайшие годы, в условиях ограниченности инвестиций, большинство бюджетных программ, которые предусматривали административное перераспределение средств для выполнения природоохранных мероприятий, объективно также не смогут быть реализованы.

Поэтому акцент в сфере охраны окружающей среды должен быть смещен в сторону стимулирования инвестиционной и инновационной активности бизнеса в природоохранной сфере, так как экономическая выгода может подтолкнуть их к поиску более эффективных способов охраны окружающей среды. Повышается значение создания привлекательных условий для деятельности инновационных организаций и предпринимателей.

**Тенденции в области экологического контроля.** Особенностью экологического контроля как важнейшего направления природоохранного регулирования является то, что он существовал как в планово-командной экономике, так необходим и в рыночных условиях (хотя и претерпевает некоторые изменения). В таблице 1.1 в общем виде представлены тенденции его развития до и после 2000 года<sup>18</sup>. Приведенные данные отражают

<sup>18</sup> Данные до 2002 г. включительно собраны Всемирным фондом дикой природы, а информация по 2003 г. – получена из неофициальных источников в МПР РФ.

непрекращающееся снижение всех показателей объема работ и обеспечения ресурсами до 2002 г. включительно, некоторое улучшение ситуации в 2003 г. На основании увеличения количества проведенных инспекций в расчете на одного инспектора с 21 инспекции в 1995 г. до 45 в 1999 г. можно говорить о повышении эффективности их работы. В 2000 г. эта цифра возросла до 48, но в 2001 г. она вновь снизилась до 41, что свидетельствует об отсутствии какого-либо реального увеличения относительно тенденций в период до 2000 г. По другим показателям, на протяжении почти всего рассматриваемого периода происходило явное снижение объемов работ по экологическому контролю.

По имеющимся данным, в последние годы в области экологического надзора и контроля прослеживается ряд обнадеживающих тенденций. Проводимые инспекции все чаще носят комплексный характер; в 2003 г. около четверти всех инспекций уровня МПР РФ (из 128,8 тыс. инспекций) и, возможно, треть или половина из 43 тыс. инспекций, проведенных силами региональных подразделений Федеральной службы Росприроднадзора, носили комплексный характер.

Сотрудничество с неправительственными организациями в целях повышения эффективности борьбы с экологическими нарушениями привлекло к себе определенное внимание со стороны руководителей федерального уровня. В ответ на обращение Литвы, Калининградской области и неправительственной организации Гринпис (октябрь 2002 г.) региональное подразделение МПР РФ провело инспекцию на целлюлозно-бумажных комбинатах в Немане, Советске и Калининграде. Инспекция проводилась с участием Гринпис, который занимался воспитательной и просветительской работой, а основное требование заключалось в том, чтобы компании увеличили объемы инвестиций в очистку сточных вод для выполнения обязательств, предусмотренных разрешительными документами. К работе было привлечено и местное население. Аналогичные примеры есть и в других регионах России.

В целом, начиная с 2004 г. система природоохранного управления находится в ситуации хронического “незавершенного” реформирования. В настоящее время можно констатировать: (1) недостаточную четкость в разграничении функций природоохранного контроля между различными государственными органами управления; (2) стагнацию в проведении реформы экологического нормирования; (3) неэффективность платежей за загрязнение окружающей среды; (4) недостаточность стимулирующей роли природоохранного регулирования относительно внедрения новых природоохранных технологий.

## **2. ОПТИМИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЙ И МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИРОДООХРАННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗА РУБЕЖОМ**

---

---

Соблюдение на производстве природно-ресурсного и природоохранного законодательства создает ряд очевидных преимуществ как для общества в целом (уменьшение наносимого ущерба здоровью населения и снижение экономических издержек, возникающих в связи с ущербом для окружающей среды), так и для самих предприятий-природопользователей (сокращение издержек за счет ресурсосбережения, минимизация природоохранных рисков, улучшение имиджа предприятий и мотивации персонала). 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 и механизмов регулирования. С этой целью полезно проанализировать современный международный опыт и практику построения моделей осуществления контрольно-надзорной деятельности в природоохранной сфере и их практической реализации в конкретных ситуациях.

### **2.1. Теории, рассматривающие модели контрольно-надзорной деятельности**

С экономической точки зрения целью контрольно-надзорных органов в области обеспечения выполнения нормативных требований является “максимальное повышение благосостояния” (т.е. они пытаются минимизировать затраты общества). Следовательно, их задача состоит в том, чтобы уравновесить административные издержки и расходы общества на обеспечение соответствия природоохранным требованиям с выгодами, получаемыми за счет уменьшения негативного воздействия на окружающую природную среду. Тем не менее, на практике контрольно-

надзорные органы часто испытывают политическое давление, либо просто придерживаются иных стратегий (например, стараются добиться максимального соблюдения природно-ресурсного и природоохранного законодательства).

Если рассматривать правоприменение именно с позиции контрольно-надзорных органов, можно выделить две причины, по которым может не соблюдаться то или иное нормативное требование: (1) контрольно-надзорный орган не способен предотвратить несоблюдение требований в силу недостатка властных полномочий и ограниченности ресурсов; (2) контрольно-надзорный орган не желает принуждать все предприятия 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 деятельности, пойдут на осуществление ограниченного количества правоприменительных мер. Именно от того, как распределены эти средства, и будет зависеть положение дел в области соблюдения природно-ресурсных и природоохранных требований, эффективность контрольно-надзорной деятельности в целом и, в конечном итоге, состояние природопользования и охраны окружающей среды.

В нормативной экономической литературе, посвященной вопросам правоприменения и контроля, принято считать, что правомочные органы – это своего рода “доброжелатели, стремящиеся к максимальному повышению благосостояния” в том смысле, что их 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 задачами<sup>1</sup> и их практической значимостью. Рассмотрим важнейшие параметры эффективного регулирования,

---

<sup>1</sup> Помимо более общих моделей правоприменительной деятельности, представленных здесь, существуют также и другие подходы. Так, в США они характеризуются механизмом взаимодействия между Конгрессом (или контролирующими комитетами) и регулируемыми органами.

необходимого для обеспечения соблюдения нормативных требований и стимулирования природоохранных инноваций.

В качестве эталона для анализа экономической эффективности различных моделей правоприменительной деятельности можно взять полномочный орган, характеризующийся как “доброжелатель, стремящийся к максимальному повышению благосостояния”. Такой “правоприменитель”<sup>2</sup> будет стараться уравновесить расходы, необходимые для обеспечения соблюдения требований, с получаемыми преимуществами, и тем самым добиваться максимальных выгод для окружающей природной среды при общих минимальных затратах. На практике эта модель может выглядеть таким образом, что выделенные ресурсы будут направлены на предприятия, имеющие сравнительно низкие затраты на рациональное природопользование и снижение негативного воздействия на окружающую природную среду, или предприятия, деятельность которых приводит к наиболее серьезному ущербу природе. При условии, что контрольно-надзорный орган не сталкивается ни с какими трудностями (например, это может быть недостаток информации о негативном воздействии), результаты, которых он добьется в плане обеспечения соблюдения требований, будут экономически эффективными. Но это не означает, что все предприятия 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 (Stigler G.J., 1971) и Пельтцмана (Peltzman S., 1976) 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” не направит свое внимание на природопользователей, 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 населения, следствием чего может стать “показательный” контроль и правоприменительные действия (Dion C., Lanoie P. and Laplante B., 1998). Хотя, с точки зрения сбалансированного распределения затрат и выгод, связанных с рациональным природопользовани-

---

<sup>2</sup> Здесь и далее под “правоприменителем” понимается орган государственной власти по контролю и надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

ем и охраной окружающей среды, такие действия скорее всего окажутся недостаточно эффективными<sup>3</sup>, при этом они могут не противоречить некоторым нормативным политическим задачам макроуровня (например, обеспечению занятости населения).

На практике коррупция (например, получение правоприменителем взятки за то, что он “не замечает” нарушения (Becker G.S. and Stigler G.J., 1974), 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 на предприятиях, дающих взятки, уровень негативного воздействия на окружающую природную среду всегда будет выше, поскольку 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 (Niskanen W., 1975). 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 (преимущественно в странах с авторитарными режимами и устойчивыми традициями) правоприменение может также рассматриваться как чисто правоохранительная функция, которая должна обеспечить – во всяком случае, теоретически – максимально возможный уровень соблюдения существующих требований (Cohen M.A., 1999). Выполняя нормативно-правовые требования, такой правоприменитель концентрирует свои усилия на тех предприятиях, которые, по его мнению, скорее всего не будут выполнять природно-ресурсные и природоохранные требования (например, из-за того, что расходы на выполнение требований для этих предприятий особенно высоки), или на предприятиях, в отношении которых ему просто легче осуществлять правоприменительные действия, не обращая при этом

---

<sup>3</sup> За исключением тех случаев, когда местные приоритеты и предпочтения не противоречат соображениям эффективности.



внимание на фактические выгоды от рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, 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 природную среду или затрат, которые предприятие вынуждено нести для обеспечения такого 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 выгод в природно-ресурсной и природоохранной сферах: регулирующий орган концентрирует свои усилия на предприятиях, дающих наибольшую “отдачу” относительно вкладываемых в правоприменительную деятельность средств. Если бюджет контрольно-надзорного органа ограничен, то основные усилия (а следовательно, расходы бюджета) будут сосредоточены не на предприятиях, являющихся высокозатратными и для которых соблюдение требований является сложным и дорогим, а на более благополучных в этом плане предприятиях. Полученные результаты могут соответствовать оптимальной для общества стратегии максимизации природно-ресурсных и природоохранных выгод в целом (Cohen, M.A., 1999).

### **2.1.1. Выбор модели правоприменения**

Не всегда можно однозначно определить, к какой из теоретических моделей относится правоприменительная деятельность, которая осуществляется на практике<sup>4</sup>. Однако здесь следует избегать обобщений. Ряд эконометрических исследований, проведен-

---

<sup>4</sup> 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. 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.

ных в основном 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) (Dion, C., Lanoie P. and Laplante B., 1998; Gray W.B. and Deily M.E., 1996; Helland E., 1998a; Helland E., 1998b; Kleit A.N., Pierce M.A. and Hill R.C., 1998; Mixon F.G. (Jr.), 1995; Oljaca N., Keeler A.G. and Dorfman J., 1998; Pargal S., Mani M. and Huq M., 1997).

Хелланд, проводивший исследования с целью определения государственного органа власти, от которого зависят результаты правоприменительной деятельности в США (от территориальных или федеральных контрольно-надзорных органов), пришел к выводу, что право на усмотрение, которым обладают территориальные контрольно-надзорные органы, может быть ограничено центральным ведомством. Его исследования подтверждают, что нижестоящие органы могут учитывать интересы конкретной территории и реагировать на них лишь в некоторой степени, поскольку у федерального регулирующего ведомства есть возможность вносить изменения в применяемые правила (Helland E., 1998b).

В этой связи возникает вопрос: в какой мере право на усмотрение должно быть оставлено за территориальными регулирующими органами при формировании правоприменительных подходов? С одной стороны, если исходить из того, что требования, установленные на федеральном уровне (например, нормативы или стандарты), далеко не всегда оптимальны, поскольку не учитывают разнородность местных условий, то свобода выбора, предоставленная территориальным органам, будет способствовать большей эффективности исходной стратегии. Это очевидно – ведь предполагается, что контрольно-надзорные органы на конкретных территориях лучше центральных осведомлены о положении дел на своей территории (Dion C., Lanoie P. and Laplante B., 1998). С другой стороны, право на усмотрение, сохраненное за территориальными органами, может обернуться коррупцией или предоставлением “непрозрачных” льгот (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

(CCNM/ENV/EAP, 2003)). Также необходимо отметить, что в таких 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.

При использовании контрольно-надзорными органами права на усмотрение в отсутствие твердо установленных норм может возникнуть ситуация, в которой линия поведения регулируемых предприятий-природопользователей соответствует определению “погоня за рентой”. Например, там, где регулирование не очень жесткое, предприятия-природопользователи 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 природопользователя, предприятия могут предоставлять недостоверную информацию о необходимых расходах для обеспечения соответствия требованиям и о 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 рационального природопользования и охраны окружающей среды (CCNM/ENV/EAP, 2000). Согласно докладу Всемирного института ресурсов (Mock G., 2003), благоприятные условия для коррупции создаются сочетанием ряда экономических, социальных и административных факторов, к которым относятся бедность, слабые механизмы отчетности и подотчетности, халатность. 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 (OECD, 2003b). 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. Принято считать, что решения, связанные с правоприменением, наиболее эффективны на самом низком (насколько это возможно) административном уровне, однако территориальным органам может понадобиться поддержка национальных ведомств. Например, если они подвергаются давлению со стороны влиятельных заинтересованных групп или крупных предприятий и корпораций.

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 природоохранным инновациям.

Как уже отмечалось, у природопользователей может быть различная мотивация к соблюдению природно-ресурсных и 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, что позволит и регулирующему органу, и регулируемому природопользователю эффективно и с наименьшими затратами обеспечить выполнение задач в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Современные подходы к регулированию (например, применяемые Агентством по охране окружающей среды США (US EPA), в Великобритании (UK EA) и ряде других стран) направлены на обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды при наименьших затратах для общества. Они подчеркивают необходимость “умного регулирования”, когда, в зависимости от конкретной проблемы в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды и специфики регулируемых предприятий, используются регулятивные и нерегулятивные

меры. Основная цель, которую преследуют указанные стратегии, заключается в повышении ответственности природопользователей за состояние окружающей среды и, в то же время, предоставлении им возможности более гибко подходить к выполнению задач по соблюдению нормативных требований. Задача также состоит в том, чтобы минимизировать бюрократическую нагрузку на предприятия и обеспечить реализацию такой комплексной и эффективной политики, которая была бы ориентирована на конкретные результаты в сфере природопользования и охраны окружающей среды, стабильный уровень природоохранного менеджмента и предотвращение негативного воздействия на природную среду.

Кроме того, широкие, комплексные профилактические стратегии, основанные на оптимальном сочетании инструментов в сфере природопользования и охраны окружающей среды, могут быть реализованы постепенно. Так, Ганнингэм (Gunningham N., 2002) отмечает необходимость иерархии предпринимаемых действий, что особенно важно в отношении малых и средних предприятий, которые могут оказывать серьезное воздействие на окружающую среду (в частности, в ЕС на 20 миллионов малых и средних предприятий приходится 60% загрязнения).

На первом этапе правоприменитель может поощрять предприятия-природопользователи в выполнении добровольных программ обнародования информации и в 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 предприятия в режим прямого регулирования, т.е. непосредственно требовать от них выполнения соответствующих нормативных требований, причем начинать следует с тех предприятий, 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 предприятий 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 механизмов в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды.

В целях поощрения предприятий-природопользователей к добровольным действиям можно использовать механизмы, функционирующие в рамках партнерств государства и частного сектора,

в том числе с участием контрольно-надзорных органов. Участие в этих инициативах помогает предприятиям всех типов и размеров повышать свою экологическую эффективность и добиваться последовательного снижения негативного воздействия на окружающую природную среду.

Помимо программ публичного обнародования информации, существуют также требования по корпоративной отчетности. В качестве примера можно привести действующий во Франции закон “О новом экономическом регулировании”, согласно которому предприятия, чьи акции находятся в биржевом обороте, должны предоставлять отчетность о природоохранных и социальных аспектах своей деятельности.

В американском и британском агентствах по охране окружающей среды считают, что “современное” регулирование должно сочетаться с такими правоприменительными подходами, которые позволяют концентрировать ресурсы на предприятиях, создающих наиболее высокие риски и имеющих наиболее низкую природоохранную эффективность. Акцент также делается на последовательности и прозрачности правоприменительной деятельности контрольно-надзорных органов. Благодаря этому при принятии решений, относящихся к выполнению природно-ресурсных и природоохранных требований, предприятия 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 природно-ресурсных и природоохранных нормативов и уровень их экологического менеджмента, а также производить оценку рисков в отношении негативного воздействия на окружающую природную среду. Использование указанных инструментов должно быть последовательным, что даст возможность адекватно оценивать результаты применяемой политики в сфере природопользования и охраны окружающей среды и, соответственно, накапливать ценный опыт в области природно-ресурсного и природоохранного регулирования.

*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 (Heyes A.G., 1998; Polinsky A.M. and Shavell S., 2000). Уровень ожидаемых санкций, как правило, можно увеличить, если повысить вероятность обнаружения правонарушения и ужесточить применяемые санкции. Именно поэтому важно изучить применение двух инструментов, традиционно используемых инспекциями: (1) контроль соблюдения требований в сфере природопользования и охраны окружающей среды (инспектирование); (2) правоприменительные меры (реагирование на несоблюдение требований).

С этой целью рассмотрим направления определения приоритетных целей, выбора конкретных правоприменительных действий, подходы к применению штрафных санкций, основанных на “ущербе” и “выгоде”, а также освобождению от наказаний.

**Определение приоритетных целей.** Во многих странах мира приоритеты при осуществлении контроля и правоприменения определяются на основе критериев, связанных с соблюдением законодательства или оценкой риска и эффективности деятельности. Например, в Голландии для каждого природоохранного требования и для каждого объекта регулирования эксперты проводят оценку существующих рисков и определяют степень соблюдения законодательства (Van der Schraaf, A.A. and van der Plas J., 2003). 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 контрольным органам определять более и менее приоритетные направления контрольно-надзорной деятельности.

**Выбор конкретных правоприменительных действий.** Подходы к выбору конкретных правоприменительных действий в большинстве экономически развитых стран, как правило, подразделяются на две категории:

– мероприятия, направленные на предотвращение или ликвидацию ущерба, наносимого окружающей среде (судебные запреты, приостановление, изменение или отзыв лицензий, уведомление о запрете деятельности, уведомление о правоприменительных мерах, уведомление 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.

***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 неосуществленных затрат на снижение уровня загрязнения). Коэн 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 (Cohen M.A., 1999).

Наряду с обеспечивающими соблюдение законодательства стимулами отрицательного характера, основанными на эффекте сдерживания, в ряде стран мира применяются освобождения от штрафных санкций и менее жесткие требования к отчетности. В качестве одного из примеров такого освобождения от наказания можно привести практику работы Агентства охраны окружающей среды США (АООС США), которое, 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 жесткие требования к отчетности.

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.

В ряде стран, например, США и Великобритании, при определении санкций учитывается платежеспособность правонарушителя. Но при этом предприятия сами должны доказывать 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 сде-



лать вывод о том, что предприятие может заплатить любую сумму, назначенную судом в качестве штрафа. Для более точного определения платежеспособности предприятия АООС США дополнительно использует ряд экономических моделей, которые позволяют не только оценить достоверность предоставляемой предприятием информации о том, что оно способно оплатить затраты, которые связаны с обеспечением соблюдения природно-ресурсных и природоохранных требований, но и рассчитать средства, которые были сэкономлены правонарушителем в результате отложенного финансирования деятельности по контролю в сфере природопользования и охраны окружающей среды и/или отсутствия такового, а также установить текущую стоимость мероприятий по восстановлению нарушенной окружающей среды и реальную стоимость осуществления дополнительного природоохранного проекта.

### **2.1.2. Внедрение инновационных подходов**

Учитывая ограниченные ресурсы, для того чтобы добиться более высоких результатов природоохранной контрольно-надзорной деятельности, необходимо находить и применять инновационные подходы, которые позволяют сократить административные затраты, связанные с контролем и правоприменением. Для обеспечения эффекта сдерживания и минимизации административных затрат наиболее привлекательным является вариант, сочетающий крупные штрафы с небольшим количеством инспекторских проверок. В то же время 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 значительные ресурсы на уклонение от ответственности, прибегая, например, к фальсификации отчетов по мониторингу или же скрывая факты негативного воздействия на окружающую природную среду, оспаривая в суде решения контрольно-надзорных органов или пытаясь подкупить представителей органов власти. На практике редко встречаются случаи, когда соответствующие органы проверяют и выявляют только ограниченное число правонарушителей, но при этом наказывают их очень сурово (Polinsky A.M. and Shavell S., 1979). Учитывая такое положение дел, основное внимание важно уделять различным инновационным подходам, которые выдвигаются в рамках экономической теории и могут способствовать снижению административных затрат, связанных с мониторингом и правоприменением.

**Установление приоритетов инспектирования и внедрение производственного контроля.** Один из вариантов снижения затрат правоприменительной деятельности, предлагаемых в рамках экономической теории, состоит в том, что главные усилия должны быть сосредоточены на работе с предприятиями-природопользователями, которые нарушают законодательство. Такой подход отражает представление о том, что интенсивность контроля деятельности природопользователя может зависеть от предыдущей истории соблюдения им нормативных требований (Cohen M.A., 1999). Система контроля соблюдения законодательства и правоприменения, основанная на информации о соблюдении требований предприятиями, позволяет сократить количество проверок предприятий-природопользователей, которые не были замечены в правонарушениях (Harford J.D., 1991; Harrington W., 1988). В случае обнаружения нарушений на таких предприятиях, для них может быть установлен меньший размер штрафа, чем для предприятий, которые уже нарушали законодательство. 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 природно-ресурсных и природоохранных требований.

Одним из практических примеров концентрации усилий на работе с предприятиями, в которых существует больший риск несоблюдения законодательства, и применения более жестких санкций для тех, кто постоянно нарушает закон, является подход АООС США к правоприменительной деятельности. В отличие от этого практического примера, Харрингтон 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 (Harrington W., 1988). 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. Очевидно, что такой подход позволяет снизить административные затраты на контроль, поскольку осуществляемые предприятием-природопользователем 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 об-

работку отчетов предприятий и издержки, связанные с возможно более частым взысканием штрафов, не перекроют выгоды от полученного снижения затрат<sup>5</sup>.

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 предприятиям, которые не предоставили таких отчетов и которые были выявлены контрольно-надзорными органами (Cohen M.A., 1999; Heyes A., 1996; Kaplow L. and Shavell S., 1994; Swierzbinski J.E., 1994).

В реальности природно-ресурсное и природоохранное законодательство требует, чтобы объекты регулирования устанавливали оборудование для мониторинга, представляли информацию о негативном воздействии на окружающую природную среду и сообщали о случаях несоблюдения нормативных требований (например, неисправности оборудования).

***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 негативное воздействие на окружающую природную среду часто зависит 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 негативного воздействия, 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, т.е. следует штрафовать не предприятие в целом, а конкретного работника, и можно рас-

---

<sup>5</sup> Еще одно преимущество состоит в том, что самоотчетность может снизить экономический риск для предприятий, поскольку размер выплат становится более определенным, т.е. компании, которые предоставляют информацию о своей деятельности, более четко понимают, какие штрафные санкции их могут ожидать (Kaplow L. and Shavell S., 1994).

смотреть возможность применения тюремного заключения, а не финансовых санкций (Cohen M.A., 1999; Gabel H.L. and Sinclair-Desgagne B., 1993; Heyes A., 2000; Segerson K. and Tietenberg T., 1992; Sinclair-Desgagne B., 1994).

### *Основные инновационные механизмы правоприменения.*

Обычно существует два основных канала правоприменения: административный и судебный. Первый вариант применяется преимущественно 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 заставить природопользователей перед судом отвечать за ущерб, который они причинили в результате несоблюдения нормативных требований. В последнее время широко стал рассматриваться вопрос о желательности 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 природопользователя (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-природопользователи, 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 (Cohen M.A., 1999, Naysnerski W. and Tietenberg T., 1992).

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<sup>6</sup>. 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 деятель-

---

<sup>6</sup> Излишнее сдерживание характерно, например, для ситуации, когда объект регулирования выделяет на снижение негативного воздействия больше ресурсов, чем это разумно с точки зрения развития общества.

ности. Подобная ситуация возникает особенно часто, если за частную инициативу в области правоприменения предлагается некое вознаграждение (Polinsky A.M. and Shavell S., 2000).

Расширение возможностей участия общественности в “частном” правоприменении предусмотрено рядом международных соглашений (Орхусская “Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к судебному правосудию по природоохранным вопросам” от 25 июня 1998 г. и Европейские директивы по гармонизации законодательства Европейского Сообщества) ([www.unesc.org/env/pp](http://www.unesc.org/env/pp), <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus>). Тем не менее, следует отметить, что у правоприменения, основанного на жалобах граждан, имеются свои ограничения. Например, практический опыт работы с жалобами населения по экологическим нарушениям в Китае показывает, что такие жалобы в основном относятся к наиболее заметным нарушениям, которые далеко не всегда наносят самый серьезный ущерб окружающей среде (Dasgupta S. and Wheeler D., 1997).

Важную роль в инициировании реакции как со стороны общественности, так и со стороны рынка в отношении нештатных случаев негативного воздействия на окружающую природную среду и несоблюдения законодательства играет предоставление необходимой информации. В разных странах инструменты раскрытия информации используются в качестве дополнения к правоприменительным действиям, проводимым государственными органами. Показательным примером в данном случае является программа “Инвентаризация негативного воздействия”, которая действует в рамках Закона США о праве общественности на информацию и делает достоянием общественности информацию о негативном воздействии предприятий на окружающую природную среду. Эту информацию ежегодно предоставляют в отчетах некоторые промышленные группы и федеральные предприятия. 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 рационального природопользования и охраны окружающей среды. Очевидно, что список “не соблюдающих закон” оказывает положительное воздействие на последующее поведение предприятий-природопользователей в отношении выполнения нормативных требований (Foulon J., Lanoie P. and Laplante B., 2000).

Однако информационные программы, как правило, довольно сложны и, следовательно, их применение требует значительных

ресурсов. Для сокращения затрат, необходимых для их реализации, 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 негативном воздействии на отдельные составляющие окружающей природной среды или истощительном использовании важнейших природных ресурсов, а также о системах экологического менеджмента на 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, что в ее ходе достигнуты ощутимые успехи в повышении природно-ресурсной и природоохранной эффективности участвующих в программе природопользователей, расширении участия общественности, привлечении внимания средств массовой информации к негативным явлениям и увеличении количества предприятий, получивших сертификацию ISO 14000 (Gunningham N., 2002). Подобные программы успешно применяются и в других странах, таких, например, как Индия и Китай.

Таким образом, можно сделать один общий вывод. Правоприменительные мероприятия государственных органов могут быть дополнены рядом инновационных 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.

## **2.2. Общие черты и особенности деятельности контрольно-надзорных служб за рубежом и подходы к оценке ее результативности**

Во всем мире органы, отвечающие за регулирование в области охраны окружающей среды и обеспечение соблюдения природоохранного законодательства, должны обеспечивать высокий уровень результативности работы, в том числе экономической. Повышенное внимание к реализации природоохранной политики привело к усилению давления на контрольно-надзорные при-

родоохранные органы<sup>7</sup> (называемые также природоохранными инспекциями), от которых требуется активная деятельность для обеспечения строгого соблюдения постоянно возрастающего числа природоохранных законов и подзаконных актов. В то же время, такие требования часто выдвигаются без выделения соответствующих ресурсов, а иногда и с меньшими ресурсами.

Существенное сокращение кадровых, материальных и финансовых ресурсов может подорвать последовательность, надежность, эффективность действий государственных органов контроля. Поскольку такие отрицательные явления получают все большее распространение, возникает необходимость, в первую очередь, подбора и применения подходов для более рационального использования имеющихся ресурсов и оценки результативности деятельности контрольно-надзорных органов. Это частично позволяет компенсировать потребность в дополнительных средствах за счет повышения эффективности работы, перераспределения рабочей нагрузки и передачи части работ сторонним организациям.

В данном аспекте особую актуальность приобретают вопросы, касающиеся уточнения сферы деятельности контрольно-надзорных органов, принципов и источников финансирования, бюджетного планирования и управления, вопросы бюджетного дефицита и связанные с ними основные методологические подходы к оценке результативности деятельности контрольно-надзорных органов.

### **2.2.1. Организация контрольно-надзорных органов**

В различных странах существуют разные институциональные структуры для обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Они изменяются в результате реформирования системы государственных органов, меняют свои функциональные обязанности, как правило, в сторону расширения. Кроме того, многие природоохранные инспекции, как и другие государственные органы, работают в условиях новой идеологии государственного управления, которая уделяет первоочередное внимание достижению поставленных целей при меньших затратах. Внедрение такой идеологии управления часто сопутствует постановке новых задач и расширению масштаба деятельности и круга обязанностей контрольно-надзорных органов как по вертикали, так и по горизон-

---

<sup>7</sup> По определению, за этими организациями законодательно закреплены профилактика нарушений природоохранного законодательства, выявление нарушений (в ходе инспекторских проверок или с применением других подходов, таких, как мониторинг компонентов окружающей среды) и принятие мер по их исправлению. В некоторых странах к сфере ответственности экологических инспекций относится и выдача разрешений.

тали. Вместе с этим во многих странах проводится оптимизация институциональной структуры контрольно-надзорных органов, пересматриваются используемые ими инструменты и показатели деятельности.

**Функциональное разнообразие контрольно-надзорных природоохранных органов.** Природоохранные контрольно-надзорные органы обычно выполняют следующие функции:

- контроль объектов и хозяйственной деятельности на соответствие условиям, предусмотренным законодательством/разрешениями, включая:
  - плановые инспекции объектов, инспекции на основе полученной информации и подготовка отчетов по результатам инспекций;
  - мониторинг состояния окружающей среды или контроль выбросов (включая аналитические работы);
- принятие административных мер в случае нарушений законодательства и участие в судебных мерах правоприменения;
- поддержка реализации действий в рамках системы обеспечения соблюдения требований природоохранного законодательства, включая государственные органы на местах, а также координация действий с другими государственными ведомствами на горизонтальном уровне. Это включает разработку политики и стратегий, координацию действий, методологические, процедурные, технические и управленческие указания, контроль качества, укрепление кадрового потенциала и общую оценку деятельности и управления. Сотрудничество на национальном уровне и межведомственное сотрудничество часто дополняются международными контактами.

Природоохранные контрольно-надзорные органы во все большей степени вовлекаются в предоставление информации/указаний компаниям для помощи им в добровольном соблюдении природоохранных требований. Это достигается при помощи разработки руководящих документов, обсуждений и консультаций. От контрольно-надзорных органов часто требуется обеспечение обратной связи, чтобы информировать политических руководителей и органы законодательной власти о результатах практического применения мер регулирования.

Иногда инспекции осуществляют дополнительные функции, такие как участие в разработке и выдаче экологических разрешений. Например, в Великобритании и Франции одни и те же ведомства занимаются разрешительной документацией и выполняют контрольные функции. Для исполнения этих функций



разными подразделениями необходим обмен информацией, достижение предварительных договоренностей о совместной деятельности, а также тщательное планирование и распределение ресурсов.

***Влияние масштабных административных преобразований.***

Контрольно-надзорные органы изменяются в результате изменения идеологии государственного управления, реформирования системы государственных органов, изменения действующего законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Вместе с ними меняются и показатели оценки результативности деятельности природоохранных ведомств, в том числе экономические.

*Внедрение современных методов управления.* В течение последнего десятилетия многие природоохранные инспекции столкнулись с новой идеологией государственного управления, которая уделяет первоочередное внимание установлению четких целей, повышению результативности и экономической эффективности работы (т.е. достижению целей при меньших затратах). В этой связи во многих странах природоохранные контрольно-надзорные органы имеют следующие институциональные характеристики:

- мандат и стратегические направления деятельности устанавливаются базовым законом. Этот закон дополняется рядом инструкций министра или другого администратора высокого уровня;

- результаты и цели деятельности четко определены, распределение ресурсов связано с измеряемой результативностью контрольно-надзорных органов;

- контрольно-надзорные органы стремятся к большей децентрализации для достижения своих целей;

- в своей деятельности они обладают определенной автономией в принятии решений и в бюджетной политике. Часто контрольно-надзорные органы независимо распоряжаются своим бюджетом, но в рамках установленных государством правил. Они обладают гибкостью в принятии на работу сотрудников, в политике оплаты труда и в области обеспечения трудовой дисциплины;

- на контрольно-надзорные органы распространяются высокие требования к отчетности перед политиками и общественностью.

Реорганизация отдельных административных структур может также проводиться на индивидуальной основе в связи с необходимостью повышения эффективности деятельности этих структур и/или для трансформации организационной структуры ведомства в связи с бюджетными изменениями.

Относительно недавно в ряде стран произошла реорганизация систем контроля (например, в Греции, Ирландии, Нидерландах, Польше и Великобритании), а во многих других странах такую реорганизацию предлагается провести (например, в Чешской Республике). Большинство этих реформ привело к повышению результативности работы, однако эти изменения требуют и дополнительных затрат. Даже если очевиден положительный долгосрочный эффект реорганизации и экономия средств, этого нельзя добиться без значительных расходов на начальном этапе. Например, в 1995 г. в Великобритании природоохранная инспекция и Национальное речное управление были объединены в Агентство по охране окружающей среды Англии и Уэльса. Со временем это позволило сократить административные затраты. Тем не менее, потребовались значительные капиталовложения, чтобы осуществить такое слияние, включая разработку стратегий и инструментов обеспечения соблюдения требований, введение новых административных процедур и подготовку персонала, а также затраты на перемещение сотрудников, на разработку информационных систем и т.д.

Значительная потребность в ресурсах для проведения реформ не должна отпугивать государственные органы от проведения структурных преобразований. Однако эти изменения следует производить в течение ограниченного периода времени и при этом в полной мере учитывать их положительный эффект и сопутствующие затраты. После завершения реструктуризации новым структурам следует дать возможность поработать в течение некоторого периода времени, чтобы можно было продемонстрировать эффективность реформ.

*Введение институциональной автономии.* Институциональная автономия, которую получили многие природоохранные инспекции, обычно связана с необходимостью отказа от чрезмерно централизованных систем и перехода к системе автономных агентств или подразделений, которые ориентируются на выполнение четко поставленных задач или на достижение конкретных результатов, что позволяет сделать эти институты более эффективными. Создание независимой инспекции в Греции и образование Бюро по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства в Агентстве по охране окружающей среды Ирландии являются примерами предпринимаемых усилий по укреплению функции природоохранного контроля за счет расширения автономии.

Внедрение в Нидерландах такой организационной формы как “государственное агентство” является показательным примером в контексте повышения эффективности реализации политики за

счет управления, ориентированного на конечный результат, расширения свободы в управлении и распределения ответственности. Государственные агентства лучше всего рассматривать как некую форму “внутренней корпоратизации” (OECD (2001), Outcomes-Focused Budgeting...), т.е., они остаются структурными подразделениями министерств и работают исключительно в рамках их юрисдикции, но являются автономными за счет введения специальных режимов финансового управления.

Такая организационная форма может заинтересовать другие страны, где еще не созданы автономные природоохранные контрольно-надзорные органы. Это могло бы обеспечить баланс между желанием сохранить природоохранные инспекции в структуре министерств охраны окружающей среды с необходимостью предоставить инспекциям определенную автономию для более эффективного выполнения ими своих функций.

**Влияние вертикальной организации.** Важным институциональным фактором, который может существенно повлиять на результативность деятельности контрольно-надзорных природоохранных органов, является вертикальное распределение обязанностей между подразделениями на национальном и субнациональном уровнях. В ходе анализа были выявлены следующие организационные модели:

- страны, где вся деятельность по обеспечению соблюдения законодательства выполняется центральным/национальным учреждением и не существует субнациональных структур. Такая схема используется в обычно небольших странах, таких как Мальта или Македония;
- страны, где национальные контрольно-надзорные органы имеют региональные отделения, которые являются их структурными подразделениями. Это характерно для стран с независимыми агентствами, таких как Ирландия;
- страны, где национальное контрольно-надзорное агентство имеет региональные отделения, но само агентство интегрируется в структуру министерства охраны окружающей среды. Региональные сотрудники агентства являются сотрудниками региональных отделений министерства или национальной администрации. Такая система, например, используется во Франции и в Болгарии;
- страны, где большая часть деятельности по обеспечению соблюдения национальных и субнациональных требований проводится субнациональными органами власти. Это характерно для большинства стран с федеративным устройством, таких как Австрия, Бельгия, Германия и США, используется

также в Дании, Италии, Польше. При этом функции надзора могут выполняться национальным агентством. В некоторых случаях, например, в Польше, это может привести к двойной подчиненности субнациональных контрольно-надзорных органов: они подчиняются региональному правительству и национальному природоохранному ведомству (министерству) или же контрольно-надзорному органу национального уровня.

В случае первых трех институциональных схем финансирования и распределение финансовых ресурсов между национальными и субнациональными органами не создает серьезных проблем, поскольку региональные органы являются подразделениями одного агентства. Средства обычно перечисляются центральными органами в регионы. Более сложная ситуация возникает, когда за осуществление природоохранного регулирования отвечают местные органы власти. В последнем случае высказывались опасения, что приоритеты местных органов власти могут определяться, в первую очередь, соображениями экономического характера, а не ущерба от загрязнения или других негативных воздействий на окружающую среду. Часто это происходит в ущерб природоохранным требованиям и задачам контроля соблюдения природоохранного законодательства. В результате экологическое регулирование получает более низкий приоритет при подготовке бюджета, что негативно влияет на бюджетные поступления природоохранных инспекций при местных органах власти и/или на финансирование комплексных экологических программ.

\* \* \*

Таким образом, природоохранные инспекции в разных странах обладают различными институциональными характеристиками (например, обязанности, степень автономии и децентрализации и т.д.). Однако, несмотря на это, на основе опыта различных стран можно вынести несколько ключевых уроков, важных с точки зрения повышения результативности деятельности контрольно-надзорных органов.

Во-первых, необходимо принять такую организационную форму, которая будет наиболее целесообразной для достижения поставленных целей. В частности, природоохранной инспекции следует предоставить более высокую автономию. Однако инспекции следует работать в тесном контакте с национальным органом по охране окружающей среды, чтобы обеспечить взаимодействие с уровнем разработки политики и обеспечить обратную связь при ее реализации.

Во-вторых, целесообразно определить характер и степень требуемой автономии для субнациональных подразделений, основываясь на четко определенных задачах и на анализе методов работы. Необходимо подкрепить делегирование функций регулирования местным органам власти достаточным и стабильным финансированием, а также механизмами подотчетности (показатели достижения поставленных целей и бюджетное управление).

В-третьих, важно проводить структурные преобразования на основе четких представлений о результатах и сопутствующих затратах, избегая частых реорганизаций, поскольку это может привести лишь к увеличению расходов, связанных с высокозатратной начальной фазой реструктуризации.

В-четвертых, необходимо укрепить направления деятельности, которые традиционно рассматривались как второстепенные, такие как поощрение соблюдения законодательства и обеспечение обратной связи с политическими руководителями по вопросам осуществимости и реалистичности требований.

Для того чтобы избежать ситуаций, когда природоохранный контроль становится менее приоритетным в процессе бюджетного планирования на субнациональном уровне, можно использовать один из трех вариантов: (1) обеспечить четкое и подробное определение в законе обязанностей местных органов власти и существование адекватных и прозрачных систем оценки результативности деятельности, чтобы центральное правительство и граждане могли контролировать, насколько эффективно местные органы выполняют свои обязанности; (2) если центральное правительство выделяет финансирование для деятельности местных органов власти в области природоохранного регулирования и контроля, такие ассигнования должны выделяться как целевые средства; (3) принять меры для обеспечения полной окупаемости затрат на деятельность в области регулирования, т.е. чтобы местные органы власти могли покрывать свои затраты на контроль субъектов экологического регулирования.

Эти решения позволяют частично повысить эффективность. Тщательно сформулированные цели и анализ методов работы должны помочь в определении необходимого уровня автономии для субнационального агентства в целях более эффективного выполнения своих задач. Очень важно обеспечить, чтобы предоставление большей автономии сопровождалось применением механизмов подотчетности.

## 2.2.2. Принципы финансирования деятельности по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства

Формирование государственной политики и конкретных программ основывается на ряде принципов, которые обеспечивают последовательность, согласованность и прозрачность деятельности органов власти. В отношении политики финансирования природоохранных инспекций используются следующие основные принципы: “загрязнитель платит”, “пользователь платит”, полной окупаемости затрат и целостности. Выбор, толкование и/или степень применимости принципов финансирования отличаются в различных странах; каждая конкретная страна устанавливает иерархию принципов в полном соответствии со своей политикой.

**Принципы “загрязнитель платит” и “пользователь платит”.** Принцип “загрязнитель платит”<sup>8</sup> используется во многих странах и означает, что ответственность за решение проблем, связанных с загрязнением, возлагается на загрязнителя. В странах ОЭСР принцип начали внедрять с 1972 г., и с тех пор его понимание претерпело некоторые изменения. Первоначально этот принцип подразумевал, что загрязнитель должен оплачивать свои собственные действия по предотвращению и сокращению загрязнения до установленного правительством уровня. Это делали для предотвращения финансирования мер по охране окружающей среды за счет правительственных субсидий и использования субсидий в разных странах, что вызывает диспропорции в области международной торговли и инвестиций. В то же время затраты на обеспечение соблюдения природоохранного законодательства должны были нести государственные органы за счет общего налогообложения. По мере внедрения экологических налогов, платежей и компенсаций<sup>9</sup>, этот принцип стали распространять на все расходы, связанные с загрязнением (принцип “загрязнитель платит” в широком смысле). Требование к промышленным предприятиям о проведении производственного контроля (контроля выбросов и сбросов, мониторинга состояния

---

<sup>8</sup>См. также OECD (2003), "The Polluter-Pays Principles as it Relates to International Trade". В обзоре рассматриваются различные определения принципа "загрязнитель платит"; приводится информация о том, как этот принцип интегрируется в законодательство и используется на практике; анализируется применение принципа в международном, торговом и экологическом контексте; а также приводится обзор взаимосвязей и отношений между экологическими проблемами и проблемами торговли.

<sup>9</sup>См. ЕЕА (1996, 2000), ЕЕА (2004), а также Ecotec et al (2000), OECD (1996, 2000) – в этих документах приводится широкое обсуждение экологических налогов и платежей, включая их связь с принципом “загрязнитель платит”.

окружающей среды) также обосновывается принципом “загрязнитель платит”<sup>10</sup>.

Результаты проведенного анализа подтверждают, что в различных странах используется различное толкование принципа “загрязнитель платит” в контексте финансирования природоохранного контроля. Некоторые страны толкуют этот принцип таким образом, что загрязнители должны оплачивать меры по предотвращению загрязнения и компенсировать ущерб, наносимый этим загрязнением окружающей среде. В других странах “загрязнители” должны также оплачивать расходы на регулирование их деятельности – работу с разрешениями, мониторинг, инспекционные проверки – все, что необходимо для обеспечения охраны окружающей среды (например, агентства по охране окружающей среды в Австралии, Ирландии и Великобритании<sup>11</sup>).

Помимо принципа “загрязнитель платит”, в некоторых странах применяется принцип “пользователь платит” (United Nations. Glossary of Environment Statistics...). Этот принцип требует от пользователя природных ресурсов “оплачивать стоимость сокращения природного капитала”. В настоящее время применение данного принципа вышло за рамки традиционной платы пользователей за экологические услуги (например, за очистку сточных вод или за удаление отходов) и предусматривает положение о том, что пользователь должен платить за использование компонентов окружающей среды. Иногда может применяться и принцип “бенефициарий платит” – этот принцип предусматривает, что если какая-либо деятельность приносит выгоду, то бенефициарии должны оплачивать затраты на предоставление этой выгоды. Это может предусматривать переложение затрат на потребителей (в структуре цен) или же оплату их непосредственно в виде налогов за улучшение состояния окружающей среды.

#### ***Принципы полной окупаемости затрат и целостности.***

Большинство стран стремятся к тому, чтобы государственные структуры полностью покрывали затраты на регулирование за счет субъектов регулирования и/или за счет тех, кто получает непосредственный положительный эффект от регулирования. В отношении политики финансирования природоохранных инспекций этот подход направлен на покрытие затрат на такую деятельность, как работа с разрешениями, инспекционные проверки, действия в случае нарушений и мониторинг для конкретных объектов.

<sup>10</sup> Но при этом затраты на мониторинг не обязательно отражают уровень загрязнения.

<sup>11</sup> В некоторых случаях остается неясным, вводят ли отдельные страны платежи для покрытия административных затрат в связи с применением этого принципа или же в силу других причин.

Хотя в большинстве стран применяется подход окупаемости затрат (полная или частичная окупаемость, в зависимости от приемлемости затрат) к предоставлению экологических услуг (таких как питьевое водоснабжение, очистка стоков, сбор и переработка отходов), в некоторых странах, например, в Великобритании и Чешской Республике, подход окупаемости затрат применяют и для практики регулирования. Великобритания, например, относится к странам, которые значительно продвинулись к достижению цели полной окупаемости затрат в контексте структуры регулирования. В этой стране пытаются не только покрыть непосредственные расходы на работу с разрешениями, мониторинг/лабораторный анализ, инспекционные проверки и меры правоприменения, но стремятся также покрывать расходы на взаимодействие с промышленностью и на подготовку руководящих документов по обеспечению соблюдения законодательства.

В то же время существуют страны, которые решили не вводить схемы покрытия затрат (например, плату за инспекционные проверки). Они аргументируют это неприемлемостью получения платежей от инспектируемых сторон. В этом случае по сути следуют принципу целостности (предотвращение конфликта интересов)<sup>12</sup>. В Нидерландах, например, считают, что затраты на работу с разрешениями и на инспекционные проверки являются частью общих административных затрат, а поэтому эти услуги должны предоставляться гражданам за счет общего налогообложения (налогов, которые платят граждане и компании). Тем не менее, во многих странах, где службы регулирования традиционно финансировались государственным казначейством, также рассматривают вопрос о расширении роли окупаемости затрат в программах обеспечения соблюдения законодательства.

В соответствии с принципом полной окупаемости затрат при расчете платежей следует исходить из оценки полных затрат на предоставление услуг, т.е., платежи за разрешения и/или платежи за инспекционные проверки должны включать рабочее время персонала, капитальные и текущие расходы (OECD, June 1997. “Best Practice Guidelines ...”). В настоящее время в сфере обеспечения соблюдения законодательства используют два альтернативных подхода к оценке затрат:

– оценка затрат для конкретных объектов, включающая оценку рабочего времени сотрудников на каждую установку (работа с

---

<sup>12</sup>Его также называют “принцип целостности”. См. также “Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service” (OECD, June 2003).



разрешениями и/или инспекционные проверки) и покрытие этих затрат за счет объекта контроля;

– определение общих административных расходов, связанных с деятельностью по регулированию, и распределение этих расходов между объектами равномерно или между различными группами (группировка по секторам и, возможно, также по величине и сложности объектов).

Внедрение и управление системой оценки затрат для конкретных объектов обычно требует значительных затрат времени. Иногда это может создавать проблемы во взаимоотношениях с промышленностью по затратам, понесенным до регулирования, и с оценкой временных затрат на проверку конкретного объекта (поскольку может возникнуть желание истратить больше времени и потребовать соответственно более высокую оплату). Чтобы урегулировать эти противоречия, в Великобритании, например, Агентство по охране окружающей среды Англии и Уэльса внедрило подход к оплате затрат на основе оценки риска (вставка 2.1). Кроме того, Агентство проводит оценку воздействия мер регулирования и консультации с заинтересованными сторонами. Обеспечение полной прозрачности такого подхода стало важным фактором повышения уровня доверия со стороны заинтересованных сторон.

#### Вставка 2.1

##### **Расчет платы за разрешения на основе оценки риска (Великобритания)**

Агентство по охране окружающей среды Англии и Уэльса использует систему, основанную на оценке риска, для определения объема мер регулирования, необходимого для конкретных объектов. Эта система предусматривает оценку риска объекта для окружающей среды, безопасности населения и т.д. с учетом целого ряда факторов. В соответствии с этим агентство разработало схему расчета платы за разрешения, отражающую переход к регулированию на основе оценки риска, чтобы<sup>13</sup>:

- позволить агентству и владельцам объектов сосредоточить свои усилия на тех направлениях охраны окружающей среды, где можно добиться улучшения ситуации;
- обеспечить последовательное и адекватное регулирование объектов различных видов деятельности (благодаря прозрачности режима регулирования, основанного на оценке риска);
- способствовать упрощению процесса регулирования, что позволит агентству работать более эффективно;
- сократить расходы предприятий в долгосрочной перспективе (по мере улучшения экологических показателей) за счет облегчения

<sup>13</sup> Подробный обзор, в котором рассматриваются основы схемы расчета затрат на основе оценки риска, можно найти на сайте: <http://www.environment-agency.gov.uk/commondata/105385/riafinal.pdf>

мер регулирования (например, за счет сокращения числа инспекционных проверок агентства), в результате чего сократятся и расходы предприятий;

- способствовать разработке показателей экологической результативности промышленности;
- создать стимулы для совершенствования деятельности объектов за счет публикации экологических показателей, основанных на оценке риска;
- повысить прозрачность собираемых агентством платежей, которые должны отражать стоимость регулирования конкретных объектов.

Внедрение нового порядка регулирования связано со следующими основными аргументами:

- многие предприятия выиграют от внедрения нового подхода. Что касается платы за подачу заявки на разрешение, 2892 (55%) заявителей будут платить столько же, сколько они платят сейчас или меньше. Что же касается годовых текущих платежей, то 4314 (82%) предприятий будут платить столько же или меньше;
- наиболее серьезное повышение платежей затронет заявителей в секторе, занимающемся складированием отходов. Плата за подачу заявки увеличится примерно с 5000 до 15000 фунтов (затронет примерно 800 полигонов). Но при этом текущие платежи останутся на нынешнем уровне; кроме того, средняя плата за подачу заявок увеличится в секторе продуктов питания и напитков (до 500 предприятий), которые ранее не подлежали регулированию, примерно с 15000 до 21000 фунтов;
- затраты агентства на регулирование (а следовательно, и поступления за счет платежей) в целом в результате внедрения схемы расчета платы на основе оценки риска не увеличатся, за исключением секторов, занимающихся складированием отходов, производства продуктов питания и напитков. В отношении деятельности, связанной с отходами, это обусловлено недостаточной окупаемостью затрат в секторе из-за ранее применяемой агентством схемы расчета платежей, а для сектора продуктов питания и напитков это связано с переоценкой затрат на регулирование сектора, на который стали распространяться требования к интегрированному контролю и предотвращению загрязнения.
- воздействие на малые и средние предприятия будет незначительным, согласно максимальным оценкам, это повлияет примерно на 1000 предприятий. Из их числа около 800 предприятий – это полигоны, для которых будет увеличена плата за подачу заявок (только на один год), примерно 300 предприятий работают в секторе продуктов питания и напитков, и еще около 30 предприятий относятся к категории “другие”.
- расходы владельцев предприятий на подготовку документации будут небольшими. Как показывают пилотные исследования, максимальные расходы на подготовку форм первоначальной оценки будут составлять не более 400 фунтов.

*Источник:* <http://www.environment-agency.gov.uk/business> (по состоянию на 15 ноября 2004 г.).

Подход расчета затрат для индивидуальных объектов можно использовать в различных модификациях. Например, можно использовать различные подходы для объединения по категориям, чтобы выиграть за счет единых платежей, но не допустить перекрестного субсидирования (это, пожалуй, можно рассматривать как еще один принцип – *принцип недопустимости перекрестного субсидирования*<sup>14</sup>). Природоохранные органы Великобритании в некоторых случаях группируют объекты по секторам, величине, риску, воздействию и месторасположению. Подход с использованием усредненных платежей облегчает управление, но при этом может возникать проблема завышения платежей для объектов, требующих меньше затрат регулирующих органов, в результате чего эти объекты оказываются в невыгодном положении.

**Другие принципы.** К другим принципам, имеющим отношение к разработке стратегий финансирования деятельности по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства, относятся следующие: *принцип предосторожности, принцип превентивности и принцип/подход полной окупаемости затрат*. Соображения, связанные с принципами предосторожности и превентивности, имеют значение не только для принятия решений по индивидуальным разрешениям, но и для определения основных направлений стратегических программ органов регулирования. Наглядным примером является работа по поощрению соблюдения законодательства, в рамках которой могут определяться меры для превентивного сокращения воздействия на окружающую среду параллельно с традиционными мерами (работа с разрешениями и инспекционные проверки). Однако для достижения этой цели требуется, чтобы подобные меры были предусмотрены в мандате и в бюджете органа регулирования.

Таким образом, для обеспечения последовательности и прозрачности финансирования систем обеспечения соблюдения законодательства используется целый ряд принципов. В различных странах по-разному подходят к отбору, толкованию и/или к широте применения этих принципов, и каждая страна устанавливает собственную иерархию принципов в полном соответствии с конкретными социально-экономическими условиями. Результаты анализа международной практики позволяют сформулировать

---

<sup>14</sup> Европейская Комиссия, например, не запрещает перекрестного субсидирования, но настаивает на том, чтобы перекрестное субсидирование было явным и открытым для общественности. Позиция ОЭСР состоит в том, что субсидии или льготное финансирование следует использовать в исключительных случаях и на конкретных условиях, согласованных на международном уровне.

следующие выводы, которые помогут повысить эффективность политики финансирования природоохранных контрольно-надзорных органов.

Во-первых, необходимо обеспечить расширенное применение принципа “загрязнитель/пользователь платит”, принципа полной окупаемости затрат и принципа предотвращения конфликта интересов. Это увеличит нагрузку на агентства, позволит увязать финансирование с повышением эффективности, обеспечит надежное финансирование, повысит подотчетность. Внедрение этих принципов целесообразнее всего осуществить с использованием поэтапного подхода, чтобы не столкнуться с проблемами приемлемости уровня платежей, которые применяются в регулировании промышленности.

Во-вторых, многие страны, в которых службы регулирования традиционно финансировались из государственного бюджета, стремятся расширить роль окупаемости затрат в программах обеспечения соблюдения законодательства. Природоохранные контрольно-надзорные органы все активнее применяют более широкое толкование принципа “загрязнитель платит” (они полагают, что этот принцип охватывает покрытие административных затрат на регулирование). С точки зрения политики финансирования природоохранных инспекций этот подход направлен на покрытие затрат инспекций на регулирование конкретных объектов (затраты на работу с разрешениями, инспекционные проверки, действия в случае нарушений и мониторинг).

Тем не менее, необходимо устранить противоречия между различными принципами. Это можно было бы сделать за счет достижения консенсуса по иерархии принципов или по общим критериям для принятия решений, связанных с применением этих принципов. При этом необходимо избегать ситуаций, когда толкованием принципов занимаются природоохранные инспекции. Эту роль должны выполнять законодатели.

### **2.2.3. Источники финансирования**

В настоящее время первоочередное внимание уделяется повышению результативности и экономической эффективности деятельности природоохранных ведомств. При этом как у нас в стране, так и за рубежом, большое внимание уделяется повышению результативности бюджетных расходов и оптимизации управления бюджетными средствами. Стимулируется преимущественный переход к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми

результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. Экономическая оценка результативности деятельности природоохранных контрольно-надзорных органов является основным показателем их деятельности и показывает соотношение полученного результата с затратами финансовых средств на достижение данного результата. В соответствии с этим для организации эффективного бюджетного планирования необходимо проанализировать возможные источники и схемы финансирования природоохранных ведомств.

**Обзор источников финансирования.** Природоохранные инспекции могут финансироваться из различных источников, таких как трансферты из государственного бюджета, поступления за счет платежей и предоставления услуг, штрафы за нарушения природоохранного законодательства и др.

*Общее налогообложение/бюджетные трансферты.* Деятельность природоохранных инспекций, как правило, относится к государственной службе. Соответственно, наиболее распространенными источниками финансирования являются бюджетные трансферты, обычно в форме грантов, непосредственно из бюджета центрального или местного правительства (эти бюджеты пополняются за счет общего налогообложения). Использование общих бюджетных поступлений для финансирования деятельности по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства способствует распределению затрат между всеми налогоплательщиками. Многие государственные организации конкурируют за эти ресурсы, и их распределение может зависеть от изменений в политических приоритетах.

В ряде случаев центральные/местные бюджеты также пополняются за счет таких поступлений, как экологические налоги и платежи, введенные в соответствии с принципом “загрязнитель платит”. Эти налоги и платежи собираются в государственные бюджеты и перераспределяются, как и другие поступления, за счет общего налогообложения. Экологическими налогами и платежами могут облагаться загрязнение (например, выбросы в атмосферу, сбросы в воду, отходы и шум), использование природных ресурсов (например, забор подземных вод), энергия (например, акцизные сборы на бензин) или продукция (например, пластиковые пакеты или аккумуляторы)<sup>15</sup>.

*Целевые экологические налоги и платежи.* Иногда, в частности, в странах Центральной Европы поступления от экологических платежей за загрязнение или за использование природных ресурсов получают целевое назначение при помощи внебюджет-

---

<sup>15</sup> Eurostat 2001.

ных экологических фондов. В принципе поступления этих фондов следует расходовать на природоохранные инвестиции, но во многих случаях эти средства используются на поддержку природоохранных организаций (включая капитальные и текущие расходы). Использование этих фондов для финансирования деятельности по применению и контролю соблюдения природоохранного законодательства обосновывают необходимость компенсировать сокращение финансирования из общего бюджета.

Несмотря на то что целевое финансирование может обеспечить дополнительный прямой источник поступлений, за который не приходится конкурировать с другими государственными органами, такое финансирование обычно менее предсказуемо, соответственно, может нарушить бюджетную стабильность. Более того, такие поступления обычно противоречат принципу предотвращения конфликта интересов, поскольку загрязнение оказывается связанным с поступлениями (больше загрязнение – больше поступлений). В тех случаях, когда такие поступления используются для финансирования программ обеспечения соблюдения законодательства, возникает вопрос о базе поступлений – направлена ли она на стимулирование улучшения экологических показателей или же на обеспечение максимального финансирования для природоохранных органов. Если основной является последняя цель, то такое налогообложение, скорее всего, подорвет мотивацию субъектов экологического регулирования к соблюдению природоохранного законодательства.

Выделение средств целевым назначением может быть неэффективным – целевые средства экологических фондов могут потребоваться на разрешение более неотложных проблем в других сферах приложения госбюджетных средств. Следовательно, использование целевых средств для финансирования работы контрольно-надзорных органов может быть приемлемым только в качестве переходной меры, и их следует использовать исключительно для капитальных инвестиций в мониторинг или оборудование, а не для оплаты труда сотрудников.

Если компании работают без разрешений или нарушают условия выданных разрешений, то на них налагаются денежные штрафы. В целом контрольно-надзорные органы полагают, что эти штрафы не следует использовать для финансирования программ обеспечения соблюдения законодательства, поскольку это может создать искаженные стимулы для инспекторов, которые будут стремиться чаще налагать штрафы. Кроме того, они не могут обеспечить стабильный приток поступлений в долгосрочной перспективе.

### *Поступления за счет административных платежей и услуг.*

Административные платежи получают за услуги, которые предоставляются государственными органами. Они обычно связаны с функциями регулирования или с другими формами обеспечения соблюдения требований законодательства. В контексте природоохранного регулирования к этой категории могут относиться: платежи для покрытия расходов на оформление разрешения (платежи за разрешения) и для покрытия расходов на инспекционную проверку объектов (платежи за инспекции). Административные платежи могут выплачиваться при выдаче разрешения, при его продлении, при оформлении изменений. Могут выплачиваться ежегодные платежи (это связано с покрытием затрат на мониторинг, а в некоторых случаях такие платежи включают стоимость инспекционных проверок), платежи, связанные с передачей объекта другому владельцу (частичная или полная продажа), и платежи, связанные с выводом предприятия из эксплуатации (при закрытии). Иногда плата за инспекционные проверки является составной частью общей платы за разрешение.

Существует тенденция к выставлению счетов за полевые или лабораторные анализы на основе полной окупаемости затрат. Если мониторинг является одним из компонентов запланированной инспекционной деятельности, то затраты на его проведение могут покрываться за счет ежегодной платы за инспекцию или из госбюджетных средств, а не за счет отдельной оплаты. В некоторых странах затраты на мониторинг, связанный с нарушениями, должен оплачивать нарушитель.

Природоохранные инспекции иногда предоставляют определенные услуги, в том числе промышленным предприятиям (например, отбор проб или лабораторный анализ). В этом случае они могут взимать плату за такие услуги либо по фиксированному тарифу, либо в зависимости от конкретных затрат. Предоставление услуг основывается на процедурах, исключающих конфликт интересов.

*Компенсации затрат на ликвидацию ущерба, пожертвования и другие источники.* Во многих странах затраты компетентных органов на ликвидацию экологических последствий могут компенсироваться за счет стороны, которая причинила ущерб (если такую сторону можно определить). В Европейском Союзе такой подход называется “административным принуждением”. Чаще всего этот подход используют, если решение о санкциях или официальное распоряжение о ликвидации экологического ущерба, вызванного нарушением, не дают желаемого эффекта. В нештатных ситуациях, связанных с серьезным риском для здоровья человека или

состояния окружающей среды, меры административного принуждения используются незамедлительно.

Принудительные действия оплачивает нарушитель. Для этого компетентные органы могут предусмотреть в разрешении требования о банковских гарантиях или гарантиях страховой компании, чтобы в случае нарушения, последствия которого сам нарушитель не ликвидирует, природоохранная инспекция могла предпринимать необходимые действия за счет гарантированных частных средств. Если таких гарантий нет, то инспекция может подать гражданский иск для возмещения расходов.

В некоторых странах для финансирования деятельности по обеспечению соблюдения требований законодательства используют также целевые добровольные пожертвования. Добровольные пожертвования могут предоставляться в форме грантов из частных или государственных источников (как национальных, так и зарубежных). Как правило, целевые пожертвования предоставляются на определенных договорных условиях, связанных с их назначением и управлением. При этом важно обеспечить, чтобы при предоставлении таких грантов не подрывалась целостность природоохранных инспекций. Гранты международных или двусторонних агентств помощи (на приобретение оборудования или на подготовку персонала) также могут быть важным источником финансирования, особенно для стран с переходной экономикой. Эти средства часто используют на финансирование жизненно важных направлений, значение которых часто недооценивают (например, на подготовку персонала и другие меры укрепления потенциала).

Существуют также пожертвования в неденежной форме, которые формально не относятся к источникам поступлений, но могут сократить потребность в дополнительном финансировании. Типичным примером является подготовка персонала в рамках правительственных программ обмена.

***Схемы и тенденции финансирования систем контрольно-надзорных органов.*** Определение общих тенденций для источников финансирования является сложной задачей, поскольку имеются значительные различия в источниках финансирования природоохранных инспекций в разных странах. Тем не менее, результаты проведенного анализа показывают, что в некоторых из рассматриваемых стран наблюдается четкая тенденция к диверсификации источников поступлений, а также тенденция к переходу на систему полной окупаемости затрат. Можно разделить страны на три группы в зависимости от используемых схем финансирования:

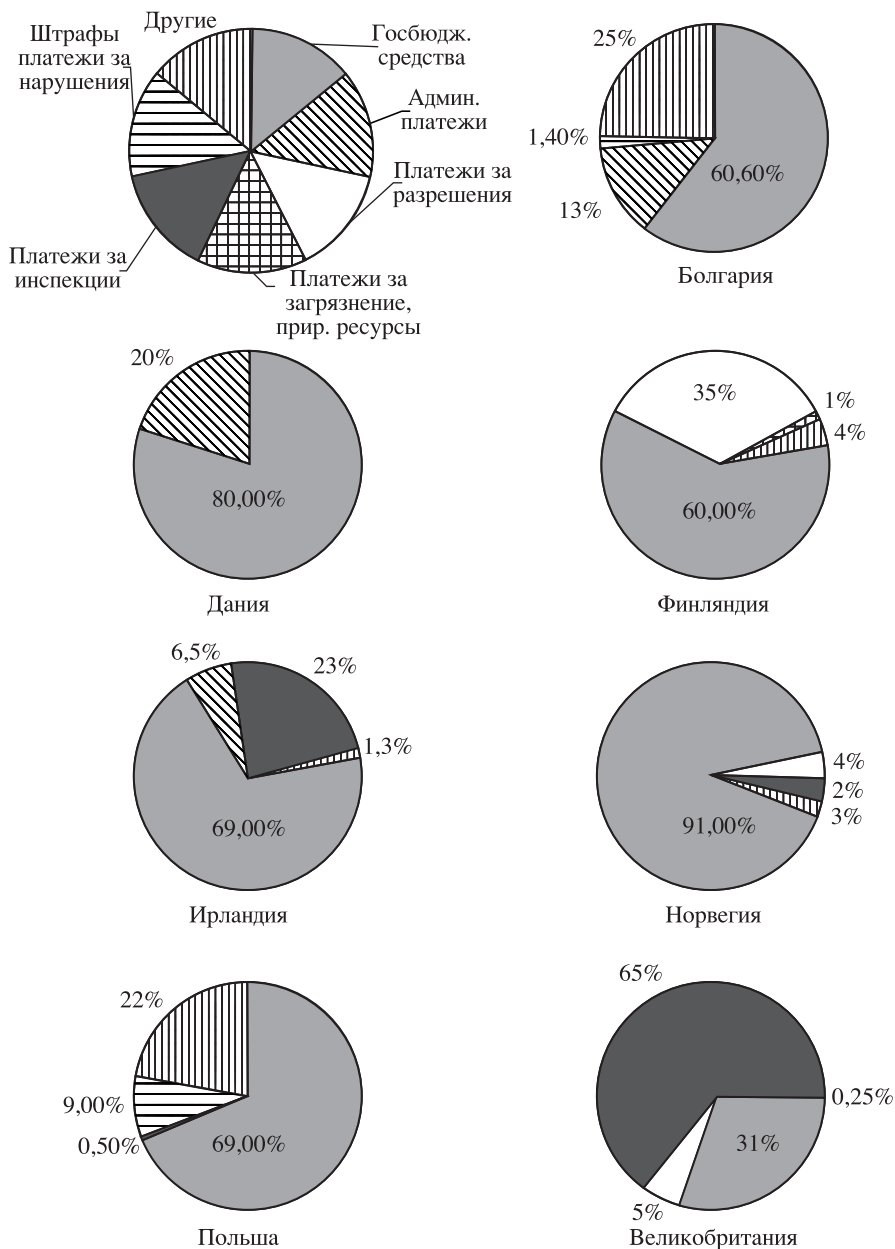


Таблица 2.1

Доли различных источников финансирования природоохранных контрольно-надзорных органов

Источники / Страны	Болгария	Дания	Финляндия	Ирландия	Норвегия	Польша	Великобритания
Госбюджетные средства (%)	60,6	80	60	69	91	69	31
Административные платежи (%)	13	20	35	29,5	7	0,50	70
Платежи за загрязнение или за использование природных ресурсов (%)	–	–	1	–	–	–	–
Платежи за сверхнормативные выбросы/штрафы за нарушения (%)	1,4	–	–	–	–	9	0,25
Другие (%)	25	–	4	1,30	2	22	–

- к *первой группе* относятся страны, в которых все (или почти все) поступления предоставляются в форме правительственных грантов. К странам этой группы относятся: Бельгия, Испания, Франция, Мальта, Македония, Нидерланды, Словения и США. Тот факт, что все поступления обеспечиваются государством, не исключает существования других источников (таких, как экологические налоги и платежи, административные платежи), это просто означает, что природоохранные инспекции не получают средств непосредственно из этих источников;
- к *второй группе* относятся страны, которые получают часть своих прямых поступлений за счет платы за разрешения или платы за инспекционные проверки. Эти платежи являются важными источниками поступлений для Чешской Республики, Дании, Финляндии, Ирландии, Швеции и Великобритании, а также второстепенными источниками финансирования для Норвегии и Польши (табл. 2.1, рис. 2.1);
- к *третьей группе* относятся страны, в которых используются другие (переходные) источники. К этой группе относятся Болгария и Польша, где программы обеспечения соблюдения получают финансовую поддержку из целевых экологических фондов. Но при этом средства используются для приобретения мониторингового оборудования и т.д., а не для финансирования общих текущих расходов, например, оплаты труда сотрудников.



**Рис. 2.1.** Доли различных источников финансирования и отдельных странах (данные за 2002–2004 гг.)

Источник: Финансирование обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Уроки международного опыта. OECD. 2005. С. 40.

## Вставка 2.2

### **Примеры стран, сокративших плату за разрешения/проверки по созданию стимулов для компаний с сертифицированными системами экологического менеджмента**

В Финляндии разработаны подходы снижения платы за разрешения в случаях сокращения рабочей нагрузки на органы, выдающие разрешения. Объем такого снижения может достигать до 35%. Однако пока эти подходы еще не были внедрены на практике, поэтому сложно говорить о том, как это отразится на поступлениях.

В Германии решения по разрешениям и по сокращению платы за эти разрешения с целью стимулирования принимают на уровне федеральных земель, что связано с федеральной структурой страны и с тем, что полномочия по работе с разрешениями делегированы на уровень федеральных земель. В некоторых федеральных землях (Бавария, Гессен, Нижняя Саксония, Гамбург) плату за разрешения могут сократить до 30% в зависимости от уровня административных затрат органов регулирования. Такие сокращения распространяются не на все компоненты окружающей среды. Фактически в Баварии допускается сокращение платы за разрешения на 30% на выбросы, возможность снижения платы за разрешение на сбросы и обращение с отходами еще только изучается. Вариант с сокращениями платы первоначально отклонили в земле Баден-Вюртенберг исходя из того, что там уже используются более низкие ставки платы за разрешения, чем в других федеральных землях, и местные органы власти возражали против снижения поступлений за счет платы за разрешения.

В Норвегии предоставляется сокращение платы за инспекционные проверки на 50%.

*Источник: P. ten Brink et al. (2003).*

В некоторых странах плата за разрешения или за инспекционные проверки сокращена для тех компаний, которые внедрили сертифицированные системы экологического менеджмента (вставка 2.2). Такое сокращение не оказывает существенного влияния на приток поступлений, но, как представляется, в ряде случаев оно обосновывается снижением затрат рабочего времени сотрудников органов регулирования. Тем не менее, в действительности снижение затрат рабочего времени, как правило, не происходит, поскольку при этом требуется больше времени на работу с документами, а потеря части поступлений подрывает принцип полной окупаемости затрат. В таких случаях исключение обосновывается подходом, предусматривающим стимулирование применения образцов лучшей практики охраны окружающей среды.

Применение источников финансирования природоохранной контрольно-надзорной деятельности зависит от принципов, которых придерживаются в конкретной стране. Многие страны, особенно те, что уже добились стабильного финансирования, строго придерживаются подхода государственного финансирования для предотвращения конфликтов интересов и формирования искаженных стимулов. Тем не менее, во многих странах существуют возможности для развития других механизмов финансирования, основанных на принципе окупаемости затрат, в частности, платежи за разрешения и инспекционные проверки, платы за лабораторный анализ.

Риск изменения существующего порядка вещей при введении изменений в политику финансирования представляет проблему для государственных организаций и/или природоохранных инспекций. Поэтому важно обеспечить прозрачность осуществления таких перемен с целью информирования заинтересованных сторон об их преимуществах и недостатках. На практике, когда осуществляются (или планируются) такие перемены, например, в Финляндии, Великобритании или на Мальте, правительственные структуры публикуют подробные информационные сообщения с указанием причин и финансовых последствий предложенных изменений в политике финансирования.

При любых изменениях в финансировании/платежах всегда будут выигравшие и проигравшие. Если изменения приводят к тому, что крупные компании или компании, характеризующиеся более высоким риском, будут платить больше, то они, скорее всего, будут противодействовать этим изменениям. Аналогичным образом отказ от системы платежей, вероятно, приведет к требованиям повысить уровень правительственных поступлений по каким-либо другим статьям дохода.

Уже на ранней стадии следует устанавливать реалистичный уровень ставок платежей, поскольку внесение последующих изменений в политику финансирования может оказаться затруднительным. Например, в Чешской Республике плату за разрешения в рамках интегрированного контроля и предотвращения загрязнения произвольно установили на низком уровне. Хотя эти поступления используются для поддержки работы региональных органов власти, они обеспечивают лишь небольшую часть их бюджета. Промышленность будет против любого повышения платы, поскольку считает, что уже сам по себе процесс подготовки заявок на получение разрешений требует немалых затрат.

Природоохранные ведомства стран с переходной экономикой используют средства целевых национальных/региональных

экологических фондов, которые получают поступления от сбора экологических платежей и штрафов, а также средства из международных источников. Эти средства используются для приобретения полевого и лабораторного оборудования, транспортных средств и информационных технологий, но не для покрытия общих текущих расходов, таких как оплата труда сотрудников. Несмотря на то что эти источники финансирования могут существенно укрепить производственный потенциал, а также помочь в укреплении кадрового состава и в подготовке инструкций, их нельзя рассматривать как стабильные и долгосрочные источники финансирования. На природоохранные контрольно-надзорные органы уже оказывают давление с требованием отказа от этих источников и перехода к госбюджетному финансированию и к окупаемости затрат.

Платежи и штрафы всегда будут нестабильным источником поступлений, их сложно прогнозировать при составлении бюджетных планов. Включение в бюджет штрафов за нарушения в качестве источника поступлений может также подталкивать контрольно-надзорный орган к обеспечению максимальных поступлений в ущерб интересам охраны окружающей среды и, поскольку повышение уровня соответствия предприятий требованиям может привести к сокращению поступлений, это может противоречить целям и приоритетам инспекции. Такой подход может также способствовать процветанию коррупции, особенно если на денежные потоки не распространяются обычные требования к бюджетной дисциплине и контроль со стороны государственного казначейства. Поэтому не следует предоставлять природоохранной инспекции полномочий по непосредственному получению денежных штрафов от нарушителей. В исключительных случаях такую практику можно разрешить в ситуации резкого дефицита бюджета на ограниченный период времени и при соблюдении жестких условий, обеспечивающих прозрачность и подотчетность в использовании государственных средств. В силу этого предпочтительнее было бы рассмотрение штрафов как государственных средств, на которые распространяется казначейский контроль и которые собираются налоговыми службами или службами казначейства.

#### **2.2.4. Бюджетное планирование и управление**

В течение последних двух десятилетий во многих странах внедрили новую модель бюджетного управления, основой которой является бюджетное планирование, ориентированное на результат. Это делается с целью обеспечения более прочной и непосредственной взаимосвязи между распределением бюджетных ресурсов и результативностью в достижении поставленных целей.

Внедрение бюджетного планирования, ориентированного на результативность работы, предполагает ряд серьезных изменений в управлении бюджетом: (1) усиление давления со стороны правительств на контрольно-надзорные органы с целью улучшения программных результатов; (2) повышение гибкости управленческого персонала в принятии оперативных решений и устранение ограничений на управление ресурсами. Эта гибкость связана главным образом с возможностями для перераспределения средств в пределах установленных бюджетных статей. Получив такую гибкость, организации берут на себя непосредственную ответственность за достижение результатов; (3) обеспечение большей прогнозируемости бюджетного финансирования.

Введение среднесрочного планирования стало серьезным изменением в странах ОЭСР, где финансовые целевые показатели устанавливаются на период от 3 до 5 лет, а не на один год, как это традиционно делали. Некоторые природоохранные инспекции, например, в Австралии, Канаде, Нидерландах и США, недавно приступили к внедрению новой модели бюджетного управления. Было показано, что для успешного внедрения этой модели требуется отлаженная система общего менеджмента, т.е. необходимо иметь четкое представление об иерархии целей организации, а также показатели результативности деятельности для анализа достижения целей и для оптимизации стратегического/тактического планирования деятельности<sup>16</sup>.

***Оценка затрат и потребности в финансировании.*** Бюджетное планирование включает ряд элементов: прогнозирование потребности в ресурсах как для текущей деятельности, так и для капитальных инвестиций; учет новых методов работы (например, для повышения эффективности) и их влияния на бюджет; определение непредвиденных расходов и учет конкретных бюджетных ограничений (например, ограничений, связанных с источниками финансирования).

*Текущие расходы* – текущие расходы, связанные с обеспечением соблюдения природоохранного законодательства, обычно включают: расходы на персонал, включая заработную плату, социальные выплаты, страховые выплаты, а также расходы на подготовку персонала; офисные расходы, включая расходные материалы, связь и публикации; лабораторные материалы и реактивы; обслуживание транспортных средств, компьютерного, лабораторного и типографского оборудования; материалы для отбора проб в полевых условиях; средства для оплаты услуг подрядчиков.

<sup>16</sup>См также OECD/INECE, “Proceeding of the International Workshop on Environmental Compliance and Enforcement indicators” (OECD, 2003).

*Расходы, связанные с персоналом.* Расходы, связанные с персоналом, обычно представляют собой наиболее значительную часть текущих расходов и поэтому при прогнозировании текущих расходов важно знать расход рабочего времени сотрудников на выполнение поставленных задач и достижение целевых показателей природоохранной инспекции. Эти затраты зависят от следующих факторов: (1) конкретных обязанностей, вытекающих из национального природоохранного законодательства, международных и региональных соглашений; (2) характера субъектов экологического регулирования, включая потенциальные воздействия различных предприятий, сложность процессов, опыт соблюдения компаниями природоохранного законодательства в прошлом, географическое распределение предприятий и т.д.; (3) сложности обязанностей инспекторов; (4) продолжительности различных видов инспекционных проверок и необходимых для их проведения ресурсов, включая проверки в случае нарушений; (5) особенностей деятельности по результатам инспекционных проверок, особенно количества административных дел, подготовки дел для судебного рассмотрения и их соотношения; (6) обязанностей по сотрудничеству с другими органами регулирования и расхода времени на координацию и совместные действия; (7) особенностей выполнения задач управления и административных задач.

Расчет затрат рабочего времени сотрудников будет в основном зависеть от общего объема работ по регулированию, а это, в свою очередь, зависит от количества предприятий различных категорий и от объема работ по регулированию для отдельных категорий предприятий. Объем работ по регулированию будет зависеть от рейтинга риска предприятий и от их классификации по категориям: обычно в сфере регулирования для оценки объема работ используют три категории.

Другими важными переменными для определения объема работ по регулированию являются частота и продолжительность инспекционных проверок. В странах ОЭСР многие природоохранные инспекции разработали стратегии проведения инспекционных проверок, определяющие их стандартную частоту и продолжительность. Эти стратегии в основном разрабатываются для конкретных секторов, инспекторам предоставляются развернутые инструкции по коррекции стандартных параметров для индивидуальных предприятий на основе уровня экологического риска этих предприятий и допущенных ими нарушений в прошлом.

Продолжительность инспекционной проверки в наибольшей степени зависит от ее типа. Например, в провинции Галиция (Испания) Министерство охраны окружающей среды подготови-

Таблица 2.2

Стандартная продолжительность инспекций различного типа (Галиция, Испания)

Инспекция	Подготовка	Посещение	Отчетность	Всего
<i>Первая инспекция</i>				
Верификация*	1	1	1	3
Общая инспекционная проверка:				
– малый объект	1	1	1	3
– средний объект	1,5	2	1,5	5
– крупный объект	2	4	2	8
<i>Последующая инспекция</i>				
Верификация*	0,5	0,5	0,5	1,5
Общая инспекционная проверка:				
– малый объект	0,5	1	0,5	2
– средний объект	1	1	1	3
– крупный объект	1,5	2	1,5	5
* В ходе заранее запланированных проверок для верификации часто обнаруживаются серьезные нарушения. После этого необходимо провести общую инспекционную проверку объекта.				
<i>Источник:</i> IMPEL Review Initiative (IRI) (2003), 6th Review, Autonomous Community of Galicia, Spain, 3–7 March 2003, IMPEL, Brussels, <a href="http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri_spain.pdf">http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri_spain.pdf</a> (по состоянию на 23 марта 2004 г.)				

ло инструктивный документ по стандартной продолжительности проверок различного типа (табл. 2.2).

Природоохранные контрольно-надзорные органы должны проводить инспекционные проверки в случае аварий, загрязнения или жалоб со стороны граждан. По возможности следует задействовать экстраполяцию на основе прошлого опыта, хотя в ходе планирования необходимое время на подобные проверки рассчитать сложно. Используя подобный расчет, можно зарезервировать определенное время на предсказуемые, но незапланированные ситуации (табл. 2.3).

Помимо собственно контрольной деятельности, существует и ряд других работ, которые не зависят от рассмотренных выше переменных факторов, например: анализ документации и время на переезды; выявление предприятий, которые работают без разрешений; отчетность, проверки и ведение государственных реестров; работа с апелляциями и судебное преследование.

Для подробного расчета трудовых затрат на обеспечение соблюдения законодательства требуется проанализировать все обязанности, возложенные на инспектора. Они могут включать



Таблица 2.3

Элементы сводной таблицы плана деятельности Отдела природоохранной инспекции правительства Фландрии, 2003 г.

Тип деятельности	Сектор	Название	Потребность в персонале		
			Дни	Штааты, ед.	
Индивидуальные программы применения и контроля соблюдения	Проекты	Вода	Контроль компаний по отделке текстиля. Мониторинг сточных вод силами предприятий	129 108	0,65 0,54
		Безопасность	Инструменты контроля внутренних планов действий в чрезвычайных ситуациях	133	0,67
		Отходы	Проверка по обращению с озоноразрушающими веществами	156	1,78
			Проверка предприятий, перерабатывающих старые автомобили	96	0,48
		Воздух	Контроль выбросов ЛОС предприятиями, использующими глубокую печать, флексографию и гравировку	111	0,55
			Контроль осуществления предприятиями мониторинга атмосферы	129	0,65
			Контроль химчисток (делегирование контрольных полномочий подчиненному уровню)	25	0,12
	Деятельность	Вода	Контроль муниципальных очистных сооружений	60	0,30
			Контроль пищевых компаний, подпадающих под директиву 91/271	122	0,61
			Контроль сброса опасных веществ	15	0,08
		Безопасность	Система правоприменения по Директиве Севезо II	276	1,38
			Инспекционные проверки автозаправочных станций	218	1,09
		Шум	Аэродромы (класс I) во Фландрии	40	0,20
			Контроль качества акустических испытаний	150	0,75
Отходы	Загрязнение грунтовых вод в районах полигонов	58	0,29		
	Целевые проверки компаний по рекультивации почв	93	0,47		
	Нелегальное размещение отходов, приводящее к загрязнению продуктов питания по пищевой цепи	99	0,50		
	Контроль отходов транспортных компаний	15	0,07		

Таблица 2.3 (продолжение)

Тип деятельности	Сектор	Название	Потребность в персонале			
			Дни	Штаты, ед.		
Индивидуальные программы применения и контроля соблюдения	Деятельность	Воздух	Изучение запахов в Генте Изучение запахов в Маасмечелене. Специальные измерения выбросов в атмосферу	56 31 23	0,28 0,16 0,12	
		Шахты	Рекультивация шахт и карьеров	127	0,64	
	Исследования	Вода	Предложение стандартов для цветности сточных вод Аудит сертифицированных лабораторий	20 5	0,10 0,03	
		Безопасность	Проверки безопасности Инструменты для оценки риска в управлении охраной окружающей среды (АЗЕВ)	51 19	0,26 0,09	
		Шум	Жалобы на неудобства от шума и вибраций	42	0,21	
		Отходы	Аудит инструкции по пробоотбору в полевых условиях и по качеству измерений (часть 2: отходы)	17	0,09	
		Воздух	Методы определения диоксинов, ПХБ	58	0,29	
		Безопасность	Проверки безопасности в 2002 г. Индекс экологических происшествий (АЗЕВ)	40 98	0,20 0,49	
		Программы контроля соблюдения за прошлые годы	Воздух	Нагреватели в парниковых хозяйствах	13 6	0,07 0,03
	Аудит систем непрерывного контроля на предприятиях			36	0,18	
	Изучение выбросов ЛОС во Фландрии. Изучение запахов в 2001 г. (Тенен)			18 44	0,09 0,22	
	Фабрики по производству ДСП – выбросы формальдегида			20 46	0,10 0,23	
	Асфальтовые заводы			36	0,18	
	Крупные нефтеперегонные заводы			20	0,10	
Выбросы ЛОС для растворителей						
Изучение запахов в 2002 г.						
<b>Всего для конкретных программ контроля</b>				<b>2854</b>	<b>14,27</b>	
Плановые инспекции	Вода			Проверка камер наблюдения в трубах и в дренажных каналах	15	0,08
		Плановый отбор проб сточных вод	454	2,27		

Таблица 2.3 (окончание)

Тип деятельности	Сектор	Название	Потребность в персонале		
			Дни	Штааты, ед.	
Плановые инспекции	Шум	Специальные измерения уровня шума и вибрации	68	0,34	
	Отходы	Плановый отбор проб отходов, грунта, грунтовых вод и компоста	204	1,02	
	Воздух	Плановые измерения выбросов в атмосферу	185	0,93	
	Работы		Отозванные лицензии	357	1,79
			Особые условия лицензий	446	2,23
Контроль мониторинга силами предприятий			44	0,22	
<b>Всего для плановых инспекций</b>			<b>1774</b>	<b>8,87</b>	
Инспекции реагирования		Жалобы	1372	6,86	
		Аварии	61	0,30	
		Оценочный отчет (временная лицензия). Отчет по мерам правоприменения (переоформление лицензии)	121	0,60	
			176	0,88	
		Оценка рабочего плана	49	0,25	
		Оценка нового направления работы 2	46	0,23	
		Направления	142	0,71	
		Консультации	46	0,23	
		Парламентские запросы	24	0,12	
		Надзор по запросам вышестоящих органов	500	2,50	
<b>Всего для инспекций реагирования</b>			<b>2537</b>	<b>12,69</b>	
<b>Последующие действия (инструменты правоприменения)</b>			<b>3069</b>	<b>15,35</b>	
<b>ВСЕГО ЗАПЛАНИРОВАНО</b>			<b>10235</b>	<b>51,17</b>	
<i>Источник: Environment Inspection Plan 2003, Environment Inspection Section of the Flemish government.</i>					

участие в лицензировании (работе с разрешениями), административные обязанности, консультации для других инспекторов по профессиональным вопросам, консультации по разработке законодательных и подзаконных актов, подготовку персонала, ответы на общие запросы, выступления на семинарах или участие в них и т.д. Эти обязанности будут отличаться для разных стран и организаций в зависимости от институциональных структур и схем управления.

И наконец, важно определиться с численностью и основными требованиями к персоналу. Основными сотрудниками являются разработчики разрешений (если работа с разрешениями относится к компетенции контрольно-надзорного органа), инспектора и специалисты, обеспечивающие правоприменение. Кроме того, свой вклад вносят узкопрофессиональные специалисты, например, специалисты по химическому анализу, гидрологи и т.д. Помимо этого, природоохранной инспекции требуются менеджеры, специалисты по финансовым вопросам, юристы, специалисты по информационным технологиям, по связям с общественностью, по международным отношениям и т.д.

Все шире применяются инструменты (в том числе программное обеспечение) для учета затрат рабочего времени, чтобы менеджеры могли получить представление о реальных затратах времени на выполнение различных обязанностей. Они могут планировать расход времени (и оценивать, таким образом, потребность в персонале) на основе реальных данных, как это, например, делает Отдел природоохранной инспекции правительства Фландрии (Бельгия). Более того, считается, что учет затрат рабочего времени дает объективную основу для последующего перехода к программам полной окупаемости затрат (например, для оплаты разрешений и инспекционных проверок).

Иногда переход к системе учета рабочего времени может потребовать серьезных изменений в традиционной административной практике. В целом для учета рабочего времени не требуется сложного программного обеспечения, а на рынке имеются готовые программные продукты для этих целей. Учет времени необязательно проводить постоянно, его можно проводить в случае необходимости, в течение определенного периода времени (например, два-три месяца), чтобы впоследствии можно было экстраполировать полученные данные. В этом отношении необходимо обеспечить баланс между усилиями по ведению учета рабочего времени, реальным использованием собранной информации и полученной от этого пользой.

После получения необходимых первичных данных расчет общей потребности в персонале можно проводить в несколько этапов:

- распределение предприятий по категориям, в зависимости от связанного с ними риска, и определение числа предприятий в каждой категории;
- определение стандартного числа инспекционных проверок в год;
- расчет объема работ по регулированию для каждой категории (в часах или днях на предприятие определенного типа);

- оценка общего расхода времени на инспекционные проверки;
- оценка временных затрат за год (дней в году) на выполнение других функций, а также на отпуска, больничные, заседания и т.д.;
- расчет чистого расхода времени на инспекционные проверки (дней в году);
- определение отношения общего расхода времени на инспекционные проверки к чистому времени для определения необходимой численности инспекторов (профессиональные требования определяются впоследствии).

Часто требуется достижение компромисса между желательным уровнем деятельности и существующими возможностями. Например, Агентство по охране окружающей среды Англии и Уэльса использует подход к оплате затрат на основе оценки риска, который позволяет увязывать объем деятельности по регулированию с источниками финансирования (т.е. с платежами промышленных предприятий).

*Текущие расходы, не связанные с персоналом.* Текущие расходы, не связанные с персоналом, обычно рассчитать сложнее, чем расходы на персонал. Часто их оценивают, используя данные за предыдущие годы. Во многих странах, включая Австралию, Канаду и Нидерланды, для бюджетного планирования природоохранных инспекций используют данные за предыдущие годы. В качестве альтернативы можно проводить расчет прогнозных затрат. Этот подход обычно позволяет получить более точные данные, но он требует больше времени, чем подход на основе коэффициентов расчета затрат. В большинстве стран используют комбинацию этих двух подходов.

В Нидерландах, например, решения по бюджету водной инспекции принимаются на основе анализа данных за предыдущие годы, оценки необходимого бюджета для осуществления текущего объема деятельности и оценки предполагаемых изменений в основных сферах деятельности. Это позволяет оценить разрыв между объемом ресурсов, необходимых для решения уставных задач, и доступными ресурсами. В Норвегии органы регулирования проводят простую оценку затрат, а затем корректируют эту оценку, чтобы уложиться в пределы установленного бюджета. В Великобритании бюджетный процесс начинается с определения базового уровня затрат за предыдущий год. Затем этот уровень корректируют в зависимости от объема деятельности и новых задач, связанных с изменениями в законодательстве и с организационными изменениями (например, с реструктуризацией).

*Планирование капитальных инвестиций.* В различных странах имеются самые разнообразные потребности в капитальных вложениях. К ним обычно относят приобретение основных фондов длительного пользования (период использования этих фондов превышает обычный финансовый период, или один год). Потребности в капитальных инвестициях, которые включают также расходы на замену оборудования, отработавшего свой срок, эксплуатационные затраты и расходы на подготовку персонала по работе с новым оборудованием, рассчитывают и включают в структуру бюджета.

Ниже приводятся примеры капитальных расходов, которые требуются для эффективной реализации программ обеспечения соблюдения законодательства:

- центральные и региональные лаборатории обеспечивают надежный анализ образцов и занимаются прикладными исследованиями;
- офисные помещения для размещения центральных и региональных подразделений (срочные арендные договоры, долгосрочная аренда или непосредственная покупка/строительство зданий и сооружений);
- компьютеры для выполнения административных задач, для обработки информации и для связи;
- транспортные средства для выезда на объекты;
- другие предметы длительного пользования, такие как библиотеки, мебель, оборудование для инспекций/отбора проб, типографское оборудование и оборудование для образовательных целей.

Несмотря на то, что бюджет капитальных расходов принципиально отличается от текущего бюджета, многие правительственные структуры не готовят и не используют отдельные бюджеты для капитальных расходов. Для текущего бюджета необходимо обеспечение постоянного баланса поступлений и расходов, бюджет капитальных расходов может быть и “дефицитным”. Бюджеты можно использовать для определения механизмов долгосрочного финансирования (т.е. для использования заемного капитала). На практике планирование капитальных инвестиций могут осуществлять на пять лет вперед (Чешская Республика), на три года вперед (Болгария), с использованием долгосрочной скользящей программы (Нидерланды) или ежегодно (Польша). Использование долгосрочного планирования также способствует стабильности деятельности по регулированию, если новые задачи при этом

определяются своевременно и существует возможность проявления определенной гибкости.

*Разрешение проблем, связанных с “новыми задачами”.* Инспекциям часто приходится сталкиваться с новыми обязанностями. Большая часть новых обязанностей связана с изменениями в законодательстве. “Новые” задачи могут также быть связаны с чрезвычайными ситуациями. Если чрезвычайные ситуации невелики по масштабам и возникают часто, то их можно считать предсказуемыми и включать в общий процесс управления. Тем не менее, существуют и масштабные чрезвычайные ситуации, которые невозможно предсказать, но которые приводят к серьезному (хотя и временному) повышению рабочей нагрузки на природоохранные инспекции.

Различные страны по-разному реагируют на новые проблемы. В Нидерландах и Великобритании проводят систематический анализ новых задач, основываясь на прошлом опыте и прогнозируемых потребностях. Результаты такого анализа находят отражение в бюджетных предложениях. Финляндия заявляет, что такая оценка – обязательное требование для органа регулирования. В некоторых странах проводят переоценку бюджетных потребностей в связи с мерами по разрешению конкретных проблем. Так было в Словении в связи с преобразованиями и внедрением законодательства ЕС.

Такие меры распространяются также и на решение проблем, связанных с общим дефицитом бюджета/ресурсов. При этом сокращение объема работ в рамках процесса повышения эффективности не должно подрывать выполнение своих обязанностей природоохранной инспекцией и снижать степень безопасности окружающей среды.

*Непредвиденные новые задачи.* Возможно возникновение проблем, при которых новые задачи появляются непредсказуемо, и их выполнение необходимо обеспечить в рамках бюджета на текущий год. По сведениям, представленным Чехией, в этой стране подобное увеличение бюджета недопустимо, и поэтому расходы на выполнение новых задач необходимо интегрировать в уже существующую структуру запланированных расходов. При этом есть возможность резервирования средств на “непредвиденные расходы/аварийные ситуации”.

Помимо этого, в некоторых странах (например, в Финляндии или Ирландии) от владельцев предприятий требуется обеспечение доступности средств для компенсации экологического ущерба, включая ликвидацию последствий аварий, выведение предприятий из эксплуатации и регулирование долгосрочных последствий

деятельности предприятий (загрязненные земельные участки или места размещения отходов). Объем необходимых средств оценивают сторонние специалисты (консультанты), а результаты подготовленных ими обзоров публикуются и анализируются компетентными органами.

**Утверждение бюджетов.** Природоохранные инспекции обладают разными возможностями влияния и уровнем свободы действий в процессе планирования и утверждения бюджетов. В некоторых странах это ограничивается выделением бюджетных ассигнований министерством финансов. В других странах в рамках бюджетного процесса запрашивается информация о потребностях, хотя решения по бюджету принимает правительство. Инспекции могут также самостоятельно обеспечивать финансовые поступления, что дает им определенный уровень независимости от центральных бюджетов.

Примеры конкретных стран показывают некоторые различия среди вовлеченных в определение бюджета сторон, однако существует и немало общих элементов. Обычно определение структуры бюджета начинают с первоначальной оценки будущих потребностей. Во всех случаях на следующем этапе министерство охраны окружающей среды (или аналогичное государственное учреждение) обсуждает бюджет, вносит в него поправки и потенциально утверждает. Это происходит и если орган контроля является структурным подразделением министерства, и если он является независимым учреждением, подотчетным министерству. Затем бюджет этого органа включается в общий бюджет министерства и подлежит утверждению министерством финансов, правительством и парламентом.

Интересный пример процесса определения бюджета можно наблюдать в Нидерландах, где используются две параллельные процедуры (“сверху–вниз” и “снизу–вверх”). В рамках процесса “сверху–вниз” парламент устанавливает приоритеты и определяет бюджеты для деятельности министерств (в настоящее время практически по всем статьям происходят бюджетные сокращения). Министерства сами ищут возможности для распределения нагрузки в тех случаях, когда это возможно. Параллельно с этим различные отделы министерств (включая инспекции) определяют и утверждают свои бюджеты (подход “снизу–вверх”). Если при этом возникают противоречия между разнонаправленными подходами, то возникающие проблемы решают за счет корректировки приоритетов, а иногда за счет перераспределения бюджетных средств или за счет утверждения дополнительного бюджета.



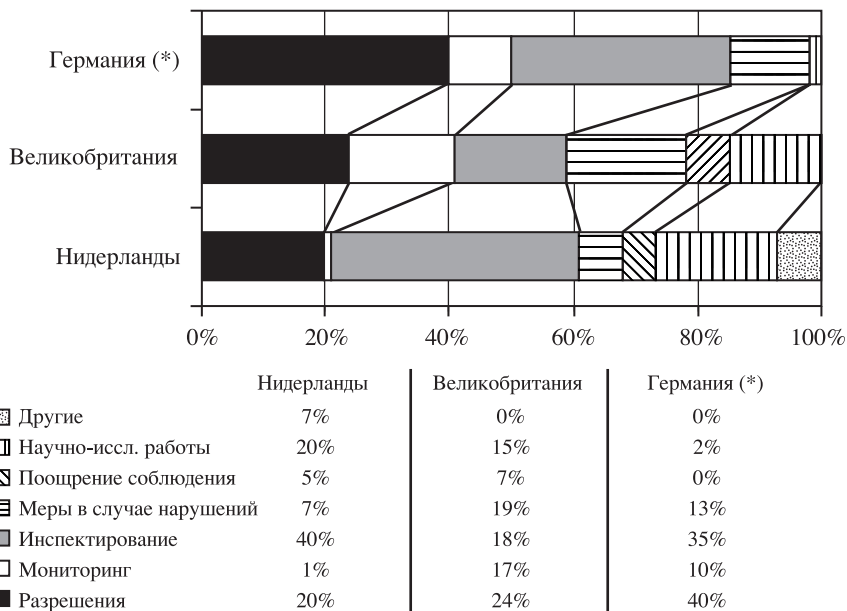
Если поступает запрос на увеличение бюджета, но при этом может быть достигнуто соглашение по меньшему, чем требовалось, объему дополнительных средств, то в ходе утверждения бюджета часто проводятся неформальные (а иногда и формальные) переговоры (например, в Мальте). В некоторых случаях министерство проводит анализ таких запросов с привлечением независимых экспертов и изучает возможности для повышения эффективности, что позволит сократить требуемые средства до величины, обеспечивающей выполнение растущего объема работ.

Уровень гибкости при корректировке утвержденного бюджета может отличаться. В некоторых случаях (например, в Норвегии) утверждается общая сумма, а орган контроля по своему усмотрению может перераспределять средства между различными бюджетными статьями. В других странах утверждаются конкретные суммы по бюджетным статьям, так что для перераспределения средств между ними контрольному органу потребуется внешнее утверждение (например, в Польше).

Описанный выше процесс – это рациональный взгляд на утверждение бюджета. Но ресурсы всегда ограничены, так как государственный бюджет имеет и другие приоритетные статьи расходов. Конкуренция может происходить в рамках министерства охраны окружающей среды, а также в рамках правительства в целом. В таком случае предпринимаются шаги для достижения разумного компромисса.

**Распределение средств.** Ресурсы природоохранных инспекций распределяются между различными видами деятельности в зависимости от характера инспекций. Для каждого конкретного направления выделяемые средства идут на оплату труда сотрудников, на приобретение оборудования, капитальные инвестиции, на покрытие текущих расходов и т.д. Примеры распределения бюджетных средств показаны на рис. 2.2.

*Распределение средств на конкретные направления деятельности.* Анализ распределения средств на конкретные направления деятельности показывает, что, как правило, наиболее важной составляющей являются инспекционные проверки, за ними следуют мониторинг и (в некоторых случаях) работа с разрешениями. Многие органы не имеют данных по расходам на работу с разрешениями, поскольку они занимаются в основном контрольной деятельностью. Такая ситуация наблюдается в Польше, Испании и Словении, где работа с разрешениями проводится отдельными учреждениями. Некоторые ведомства в значительной степени концентрируют свои усилия на одном направлении деятельности (в Словении на инспекционные проверки расходуется 90% бюд-



**Рис. 2.2.** Распределение бюджетных расходов природоохранных контрольно-надзорных органов между различными направлениями деятельности

Источник: Финансирование обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Уроки международного опыта. OECD. 2005. С. 57.

жета), в то время как в других странах (например, в Нидерландах) расходы распределяются более равномерно между широким кругом направлений деятельности.

Для объемов расходов на мониторинг характерны значительные различия, на их долю приходится существенная часть в Болгарии и Польше, но лишь незначительная часть в Нидерландах. Расходы на мониторинг зависят от следующих факторов: проводится ли мониторинг природоохранной инспекцией или же отдельным институтом; имеется ли уже действующая инфраструктура; обязаны ли компании проводить значительную часть мониторинга собственными силами.

Природоохранное законодательство многих стран возлагает обязанности по проведению мониторинга на загрязнителей, причем, в законодательстве достаточно четко сформулированы требования к видам мониторинга и информации, которую необходимо предоставлять природоохранным инспекциям. Это является практическим применением принципа “загрязнитель платит”, а также помогает передать сторонним организациям часть работ.

*Тенденции финансирования.* При рассмотрении детализированных примеров для конкретных стран становится очевидным, что большая часть бюджетных средств расходуется на персонал. В нескольких странах, например, в Болгарии, Ирландии и Великобритании, расходы на персонал лишь немного ниже половины всего бюджета, а в Польше доля этих расходов достигает 82%. В большинстве бюджетов значительная часть расходов приходится также на другие административные расходы.

Для капитальных расходов характерны более серьезные различия. В Великобритании на их долю приходится 25% бюджета, а в Ирландии эти расходы заметно ниже. Но это может отражать, соответственно, более высокий уровень расходов агентства в секторе водного хозяйства и противопаводковых мероприятий по сравнению с расходами в секторе регулирования промышленных предприятий. Интересно также отметить, что значительными статьями расходов могут быть расходы на другие направления деятельности, например, в Агентстве по охране окружающей среды Ирландии 20% расходов отводится на научно-исследовательские работы. Агентство финансирует ряд исследовательских проектов, которые ежегодно выполняются университетами и внешними консультантами.

Уровень расходов также зависит от стадии развития природоохранной инспекции. Устоявшаяся природоохранная инспекция расходует меньше средств на капитальные инвестиции, и эти расходы остаются постоянными, поскольку лаборатории, транспорт и мониторинговое оборудование уже закуплены и эксплуатируются. С другой стороны, развивающиеся природоохранные инспекции могут расходовать большую часть своих средств на капитальные расходы. Например, в ряде стран капитальные расходы существенным вопросом не считаются; так, в Норвегии они считаются минимальными, а в Финляндии для них не предусмотрено отдельной бюджетной статьи. Одним из важных элементов бюджетного планирования для капитальных расходов является учет амортизации основных фондов в структуре общего бюджета, такие показатели могут существенно отличаться в зависимости от характера этих фондов (например, в Ирландии).

Кроме того, природоохранные инспекции могут использовать основные фонды сторонних организаций (например, транспорт или мониторинговое оборудование). Это может быть эффективным использованием средств, хотя в каждом конкретном случае необходимо анализировать периодичность использования, текущую стоимость и т.д. Использование фондов сторонних организаций может проводиться на основе долгосрочных рамочных контрактов или на основе разовых краткосрочных контрактов, если возникает потребность в специализированных услугах.

В заключение важно отметить следующее. В течение последних двух десятилетий во многих странах внедрили новую модель бюджетного управления, основанную на бюджетном планировании, ориентированном на результативность работы. Эта модель направлена на создание более устойчивой и непосредственной связи между распределением бюджетных ресурсов и результативностью в достижении поставленных целей. Результаты обзора показывают, что для эффективного бюджетного планирования в природоохранных инспекциях требуется тщательное прогнозирование потребности в ресурсах (как для текущей деятельности, так и для капитальных инвестиций), определение новых задач и резервирование средств на непредвиденные расходы, а также учет реальных бюджетных ограничений.

Во многих странах, включая Австралию, Канаду и Нидерланды, при планировании бюджетов природоохранных инспекций используют данные за предыдущие годы и на их основе проводят оценку затрат. В качестве альтернативы часто рассчитываются прогнозные затраты. Такой подход, как правило, более точен, но требует больше времени. В большинстве рассматриваемых стран используют комбинацию этих двух подходов. В некоторых странах производят корректировку расчетных затрат на обеспечение соблюдения с учетом установленных бюджетных ограничений.

Между различными странами существуют различия в сроках, на которые рассчитывают и планируют бюджет: в некоторых странах планируют лишь на краткосрочную перспективу, а в других — на более долгосрочную, но при этом планы регулярно корректируются, чтобы учесть новые изменения и получить возможности для определения новых задач, их оценки и для осуществления соответствующих мер. Новые задачи могут быть связаны с требованиями законодательства (их легче прогнозировать) или же с чрезвычайными ситуациями.

Как правило, наиболее значительную часть текущих расходов составляют расходы, связанные с персоналом, и поэтому очень важно учитывать переменные факторы, от которых зависят эти затраты (например, типы инспекционных проверок, продолжительность и регулярность проверки объектов, расход времени на выполнение других обязанностей и т.д.). Если такие переменные известны, то определение необходимой штатной численности подразделений природоохранной инспекции будет относительно простым делом. Текущие расходы, не связанные с персоналом, обычно определить сложнее, для их оценки часто используют данные за предыдущие годы.

Хотя многие правительственные структуры не используют отдельные бюджеты для капитальных и текущих расходов, дополнительная оценка потребностей в капитальных ресурсах могла бы повысить эффективность. Капитальные расходы планируют на 5 лет вперед (Чешская Республика), на 3 года вперед (Болгария), в рамках долгосрочной скользящей программы (Нидерланды) или ежегодно (Польша). Долгосрочное планирование также позволяет использовать заемный капитал для покрытия капитальных расходов природоохранных инспекций, что может обеспечить более справедливое распределение нагрузки на различных налогоплательщиков в течение более продолжительного времени.

Подходы к выделению финансирования природоохранных инспекций из государственного бюджета в рассматриваемых странах существенно отличаются. Поскольку природоохранные инспекции конкурируют за финансовые ресурсы с другими государственными организациями, а решения о распределении бюджетных расходов часто принимаются на основе политических приоритетов, во многих странах существуют проблемы обеспечения адекватного представления о положительном эффекте деятельности среди представителей государственных органов, отвечающих за принятие бюджетных решений.

На основе анализа международной практики можно сделать и другие выводы. Бюджетное планирование становится все более тесно связанным с планированием работ, что способствует более эффективному распределению рабочего времени и ресурсов на различные направления деятельности. Природоохранные инспекции анализируют опыт систематического бюджетного дефицита и его причин в прошлом для разработки планов действий на случай непредвиденных ситуаций. Для улучшения бюджетного планирования используют раннюю оценку потребности в дополнительных ресурсах. Одним из образцов лучшей практики является отслеживание возможных изменений в структуре регулирования, изменений в характере субъектов экологического регулирования и возможных новых задач.

### **2.2.5. Решение проблем, связанных с бюджетным дефицитом**

Природоохранные инспекции очень часто сталкиваются с дефицитом финансирования, когда имеющихся ресурсов недостаточно для достижения программных целей. Независимо от того, какой конкретный подход изберет природоохранная инспекция для достижения требуемых результатов, каждый из этих подходов требует политической поддержки и законодательных изменений.

**Перераспределение средств.** Одним из первых шагов для преодоления бюджетного дефицита может быть перераспределение средств (корректировка расходов) между различными задачами природоохранной инспекции. Это означает установление приоритетов для направлений деятельности, часто связанных с определенными законодательно установленными обязанностями. Опыт стран в этом отношении различен, однако в случае бюджетного дефицита инспекции отдают предпочтение выполнению задач, которые связаны с обязанностями, четко установленными законодательством, или, другими словами, с обязанностями, в выполнении которых природоохранная инспекция обладает минимальной гибкостью. При этом часто сокращается объем работ в тех сферах, где существует большая свобода действий. В Финляндии, например, в случае бюджетного дефицита наиболее приоритетным направлением становится работа с разрешениями, а инспекционные проверки и мониторинг рассматривают как второстепенные направления.

Оценку относительной приоритетности также проводят для установленных требований общего характера (например, для типов и регулярности инспекционных проверок). Если не предусматриваются жесткие требования к частоте и порядку проведения инспекционных проверок, то имеющиеся финансовые ресурсы будут выделены на инспектирование приоритетных предприятий, а другие предприятия станут инспектироваться в упрощенном порядке или менее часто. Не закрепленная законодательно деятельность, как, например, деятельность в сфере образования и поощрения соблюдения законодательства, в случае бюджетного дефицита осуществляется реже или приостанавливается. Такое решение является наиболее простым, хотя отсутствие определенных работ в течение длительного периода времени может негативно повлиять на соблюдение природоохранного законодательства и привести к необходимости увеличения расходов на обеспечение соблюдения законодательства в будущем.

Отдельные сотрудники (или группы) часто склонны переоценивать приоритетность выполняемых ими работ в рамках организации. Поэтому определение относительной приоритетности различных работ обычно производится на уровне высших руководителей (на уровне совета директоров или аналогичного органа), поскольку руководители отвечают за всю деятельность организации. После определения относительной приоритетности принятые решения, а также обоснованные причины этих решений, доводятся до сведения сотрудников до перераспределения заданий. При пересмотре рабочих планов обычно вносятся коррективы в

рабочие планы групп и отдельных сотрудников. Для некоторых сотрудников это будет означать перераспределение рабочей нагрузки, а для других – радикальное изменение выполняемых обязанностей, поскольку организация может решить приостановить отдельные работы и сконцентрировать ресурсы и персонал на других.

Тем не менее, важно отметить, что существуют определенные ограничения для пересмотра рабочих планов, особенно если орган регулирования выполняет широкий ряд функций. Сотрудников не всегда можно перебросить на другие направления деятельности, так как они могут не обладать необходимой квалификацией. В некоторых случаях штатное расписание природоохранных инспекций устанавливается законодательно. В таких условиях сложно менять численность постоянных сотрудников, чтобы обеспечить выполнение повышенной рабочей нагрузки. Для решения проблемы нехватки штатных сотрудников часто используется практика привлечения сотрудников по краткосрочным/среднесрочным контрактам. В таких случаях инспекциям, прежде всего, необходимо решить ряд проблем, включая, например, предоставление подрядчикам полномочий на проведение инспекционных проверок частных предприятий и право требовать предоставления конфиденциальной информации коммерческими и государственными структурами.

Кроме того, природоохранной инспекции не следует концентрировать свои усилия на одном направлении деятельности за счет прекращения работ на других направлениях. Приостановка одного вида работ, допустим, регулярных инспекций, влияет на ситуацию в других сферах, приводя, например, к растущему числу жалоб. Более того, сокращение запланированных работ может привести к невозможности достижения поставленных целей.

**Повышение эффективности.** В качестве альтернативного или параллельного варианта при изменении рабочих планов менеджеры могут принять решение о повышении эффективности выполняемых работ (это обычно означает выполнение большего объема работ при тех же затратах или же достижение поставленных целей и соблюдение установленных стандартов при меньших расходах). Повышение эффективности считается одной из первых мер, которые следует использовать в случае бюджетных ограничений, причем в таких разных странах, как Болгария и Нидерланды.

Повышение эффективности становится первоочередной при сокращении бюджета без предварительного уведомления. Тем не менее, такая стратегия может оказаться затруднительной в ситуа-

ции, когда сотрудники годами работают в условиях недофинансирования. В некоторых случаях можно предусмотреть внедрение более эффективных методов работы, но их применение ограничивается необходимостью первоначальных инвестиций (например, для информационных технологий), которые выходят за рамки текущего бюджета.

Таким образом, краткосрочного повышения эффективности можно добиться за счет различных методов:

- концентрация усилий на объектах высокого риска и на крупных нарушителях или на таких объектах, для которых ожидается наибольший эффект от мер воздействия, а также использование возможностей для объединения заданий или для группировки объектов инспекционных проверок по их географическому расположению;
- ограничение объема выездных инспекционных проверок (соответственно, расхода времени и ресурсов) лишь теми объектами, контроль над которыми предполагается целями природоохранной инспекции;
- разработка стандартных процедур для инспекторов, работающих в полевых условиях;
- более широкое использование комплексных проверок (охватывающих различные компоненты окружающей среды), которые обычно более эффективны, чем проверки, охватывающие лишь один компонент окружающей среды;
- поиск синергизма с деятельностью других правительственных учреждений (органы регулирования, местные органы власти, полиция и т.д.) для проведения совместных работ (например, совместные инспекционные проверки). Значительный потенциал в этой области связан с координацией работы природоохранных и санитарных инспекций (инспекций по охране труда).

К другим возможным вариантам, которые могут дать эффект в более долгосрочной перспективе, относятся: (1) создание доступной и регулярно обновляемой базы данных по субъектам экологического регулирования и обеспечение адекватного управления информацией, что, например, может сократить расход времени инспекторов на анализ соблюдения в прошлом и на изучение конкретных объектов; (2) инвестиции в развитие кадрового потенциала и в повышение технической квалификации персонала, дающие весьма значительный эффект в долгосрочной перспективе; (3) сотрудничество с другими сторонами, которые могут облегчить работу органов регулирования – например, содействие неправительственным организациям (НПО) и широкой общественности для



повышения их интереса к проблемам загрязнения и для информирования органов власти об этих проблемах<sup>17</sup>.

Повышения эффективности не всегда можно добиться при использовании указанных выше методов; может потребоваться дополнительная подготовка персонала для улучшения методов работы (особенно в случае внедрения новых систем), как это делают в США. В Великобритании Агентство по охране окружающей среды постоянно стремится повысить эффективность работы за счет реструктуризации, изменения используемых инструментов и т.д. Но в результате остаются лишь минимальные резервы для разрешения проблем, связанных с дефицитом бюджета (если такая ситуация предполагается) или же для выполнения новых задач, которые могут возникать в краткосрочной перспективе.

Следовательно, важно проводить анализ эффективности (либо внутренний, например, за счет создания системы учета рабочего времени, либо внешний, например, с привлечением консультантов), чтобы определить, можно ли добиться повышения эффективности и каким образом. И наконец, следует отметить, что повышение эффективности это не только целесообразные меры для разрешения проблем, связанных с бюджетными ограничениями. Это еще и рекомендуемый подход для общего управления охраной окружающей среды, когда усиление охраны окружающей среды можно обеспечить за счет тех же бюджетных средств. Основными инструментами для обеспечения эффективности программ являются подготовка персонала, укрепление потенциала, применение инструментов мониторинга и оценки.

***Поощрение соблюдения законодательства как средства для сокращения бюджета.*** Поощрение соблюдения законодательства представляет важный подход для помощи компаниям в принятии решений, позволяющих улучшить их экологические показатели. Этот подход имеет большое значение даже в отсутствие бюджетных ограничений. Но в случаях, когда бюджетные ограничения существуют, такой подход, пожалуй, становится жизненно важным, поскольку он может быть действенным средством для обеспечения положительного природоохранного эффекта.

Однако при этом для поощрения соблюдения законодательства могут потребоваться определенные предварительные ин-

<sup>17</sup> Этот вариант представляет собой своего рода "обобоудоострый меч", поскольку более широкое участие НПО или общественности может вовлечь орган регулирования в углубленные дебаты/анализ по вопросам, не являющимся приоритетными для данного органа регулирования, что, в свою очередь, может привести к незапланированному использованию рабочего времени сотрудников и создать дополнительную нагрузку на бюджет

вестиции, чтобы сократить затраты на последующих стадиях. Некоторые действия могут вначале привести к повышению рабочей нагрузки. Это особенно справедливо для разработки систем мониторинга силами самих предприятий, которые сложно создать быстро, но которые могут обеспечить экономию средств, укрепление потенциала, улучшение доступа к информации, повышение уровня ответственности промышленных предприятий и, в конечном итоге, улучшение состояния окружающей среды.

В Европейском Союзе осуществление производственного контроля силами самих предприятий сейчас превратилось в распространенную и стандартную практику. Производственный контроль дополняется инспекционными проверками и анализом качества экологических данных для перекрестной проверки адекватности отчетности о выбросах, сбросах и образовании отходов, которая предоставляется компаниями. Например, крупные тепловые станции обязаны проводить непрерывный мониторинг отходящих газов (главным образом для определения содержания пыли,  $SO_2$  и  $NO_x$ ), регулярный анализ состава сточных вод и анализ отходов с тем, чтобы определить целесообразные методы их удаления. В последнем случае компании оплачивают услуги лабораторий, которые проводят анализы образцов.

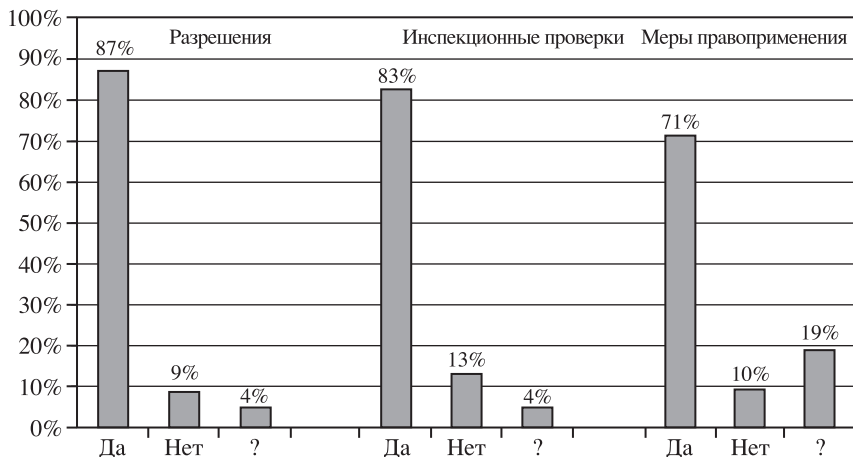
Помимо мониторинга силами предприятий для сокращения затрат в краткосрочной перспективе успешно используют следующие меры:

- поощрение внедрения систем экологического менеджмента (СЭМ<sup>18</sup>) или систем менеджмента безопасности (СМБ<sup>19</sup>);
- разработка и внедрение программ “раскрытия для общест-венности информации о нарушителях”;
- разработка рейтинговых схем для промышленности, отражающих показатели соблюдения требований, показатели воздействия компании на окружающую среду и т.д., кото-рые соотносятся с показателями других компаний;
- разработка налогов и платежей, ориентированных на приро-доохранное стимулирование предприятий;

---

<sup>18</sup> Это могут быть общие системы экологического менеджмента или же формализованные/признанные системы, такие как схемы экологического менеджмента и аудита, схемы, соответствующие стандарту ISO 14001. Подзаконный акт ЕС по схемам экологического менеджмента и аудита (№ 761/2001) Европейского Парламента и Совета Европы, который разрешает добровольное участие организаций в Схеме экологического менеджмента и аудита Сообщества, OJ L 114,24/4/2001, можно найти на сайте [http://europa.eu.int/comm/environment/emas/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/emas/index_en.htm). Информацию по стандарту ISO14001 см.: [EN ISO 14001:2004, <http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/index.html>; <http://www.tc207.org>].

<sup>19</sup> Например, системы, которые используются для реализации Директивы Севезо в ЕС.



**Рис. 2.3.** Позволяют ли СЭМ ускорить работу с разрешениями, инспекционные проверки и меры правоприменения?

Источник: P@ten Brink et al (2003).

- реализация мер, обеспечивающих высокую собираемость этих платежей и сопутствующих штрафов за нарушения.

В частности, система экологического менеджмента (СЭМ) может помочь компаниям ускорить процесс выявления экологических проблем на своих предприятиях и поиска решений для их преодоления. В результате предприятия могут избежать проблем, связанных с несоблюдением законодательства или (по меньшей мере) сократить длительность периода несоблюдения. Помимо этого, СЭМ повышает уровень контролируемости экологических аспектов деятельности, в системе менеджмента выявляются причины нарушений. У органов регулирования имеется возможность отказать в регистрации Схемы экологического менеджмента и аудита, если им известно об имеющихся нарушениях. Поэтому обеспечение юридически подтвержденного соблюдения часто рассматривается компаниями как серьезный аргумент в пользу внедрения надежной СЭМ.

Некоторые страны полагают, что СЭМ могут повысить качество заявок на предоставление разрешений и сократить расход рабочего времени на их оформление, ускорить процесс инспекционных проверок, повысить степень соблюдения законодательства и позволить сократить объем рабочей нагрузки на органы регулирования. На рис. 2.3 приводятся результаты обзора органов регулирования стран ОЭСР, посвященного этому вопросу. Большинство стран полагают, что СЭМ могут упростить работу с раз-

решениями, инспекционные проверки и меры правоприменения, хотя не все из них согласны с мнением о возможности сокращения расхода рабочего времени, поскольку при этом возрастает объем документации, которую необходимо обработать.

Кроме того, внедрение СЭМ формализует систему управления и стимулирует компанию к более широким мерам, выходящим за рамки конкретных требований регулирования. К таким мерам улучшения относятся: подготовка персонала, рабочие процедуры, мониторинг и т.д. (которые часто более эффективны на предприятиях, использующих СЭМ). Эти усовершенствования могут помочь в обеспечении соблюдения требований компанией и могут облегчить работу органов регулирования по оценке уровня соблюдения законодательства. И наконец, подготовка экологических отчетов для общественности может повысить открытость компании. Каждый из этих факторов может повысить уровень соблюдения требований законодательства.

**Привлечение дополнительных средств.** Одним из возможных вариантов действий в случае бюджетных ограничений является поиск потенциальных источников дополнительного финансирования. В краткосрочной перспективе это часто бывает сложно сделать, например, в условиях непредвиденного сокращения государственной поддержки. Очевидно, что руководители высшего звена могут вести переговоры по привлечению дополнительных средств из государственных источников, но этого очень сложно добиться. Если контрольно-надзорный орган финансируется только из одного источника (и если это обусловлено законодательными ограничениями), то у них просто не будет выбора. В большинстве случаев подобные переговоры ограничиваются повышением финансирования в будущем.

В тех случаях, когда природоохранные инспекции или природоохранные ведомства обладают большей свободой действий в бюджетной сфере, их высшие коллегиальные органы управления могут рассмотреть вопрос об использовании дополнительных источников поступлений. Имеются различные примеры использования такого подхода:

- в Финляндии было принято стратегическое решение о привлечении дополнительных средств за счет платы за разрешения. Это считается важным решением для поддержки реализации Директивы по интегрированному контролю и предотвращению загрязнения;
- на Мальте признали, что дополнительная рабочая нагрузка на органы регулирования приведет к их недофинансированию, если не прибегнуть к радикальным изменениям.

Поэтому здесь планируют ввести платежи за разрешения и за инспекционные проверки, что позволит использовать новый источник поступлений;

- в Болгарии и Польше дополнительное финансирование было получено из соответствующих внебюджетных экологических фондов. В обоих случаях средства использовались главным образом для финансирования капитальных инвестиций, а не для покрытия текущих затрат. Тем не менее, такие средства могут несколько облегчить ситуацию в периоды бюджетных ограничений.

При этом важно отметить, что подобными вариантами могут воспользоваться не все страны. В Словакии, например, применяются платежи за разрешения, но использовать их в качестве дополнительного источника невозможно, поскольку они поступают непосредственно в государственный бюджет. Следовательно, остается лишь добиваться политических изменений по вопросу использования таких поступлений. В случае неудачи остается только вернуться к вопросу о том, как убедить правительство увеличить финансирование<sup>20</sup>.

***Передача части работ внешним подрядчикам.*** Стратегические партнерства с частным сектором и некоммерческими общественными организациями обладают значительным потенциалом сокращения затрат за счет повышения эффективности работы государственных служб и сокращения бюджетного дефицита на национальном и субнациональном уровнях. В некоторых случаях передача части государственных функций коммерческим структурам позволяет сократить затраты и увеличить приток поступлений.

Для природоохранных инспекций существует возможность разрешения бюджетных проблем за счет передачи сторонним подрядчикам работ по мониторингу негативного воздействия на природные ресурсы и окружающую среду. Это осуществимо, если на общий бюджет не установлены жесткие ограничения, но, например, если установлен предельный уровень затрат на приобретение оборудования, или если, в случае приобретения нового оборудования, оно будет использоваться редко (что приведет к повышению постоянных затрат на проведение измерений). Описанный

---

<sup>20</sup> Одним из серьезных шагов для поддержки природоохранных ведомств в их борьбе за финансирование стал подготовленный при финансовой поддержке Европейской Комиссии обзор “The Benefits of Compliance of Implementing the Environmental Acquis Communautaire”. В этом обзоре стремились подчеркнуть положительный эффект, а соответственно, и важность выделения средств на цели охраны окружающей среды. Обзор размещен на сайте Европейской Комиссии [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

подход целесообразен лишь в том случае, когда эффективность передачи работ частному сектору сомнений не вызывает, а также если введены в действие соответствующие механизмы контроля.

\* \* \*

Таким образом, урегулирование проблемы бюджетного дефицита связано с необходимостью проведения целесообразных мер и обеспечением того, что основные задачи решаются и что орган регулирования способен выполнять свои уставные обязанности. Некоторые решения могут принести отдачу в течение текущего бюджетного года, а некоторые могут дать положительный эффект лишь через несколько лет после внедрения. Ряд решений предусматривает проведение постоянных или повторяющихся мероприятий, другие являются разовыми. К образцам лучшей практики относятся:

- подготовка тщательно продуманных и обоснованных бюджетных предложений и демонстрация положительного эффекта обеспечения соблюдения законодательства при помощи разумных показателей деятельности, что позволяет обеспечить защиту от бюджетных сокращений в процессе планирования бюджетов;
- оценка стандартных показателей платежей за разрешения, частоты и продолжительности инспекционных проверок и т.д. – как на национальном уровне (сравнение с практикой работы в прошлом или с практикой работы других ведомств), так и на международном уровне (сравнение с практикой работы в других странах), что может помочь в оценке эффективности использования ресурсов;
- проведение анализа эффективности, т.е., сопоставление затрат с услугами, которые предоставляются обществу с тем, чтобы определить, можно ли сократить затраты или повысить качество услуг. В идеальном случае такую оценку следует проводить в качестве стандартной внутренней процедуры, не дожидаясь, когда ее проведения потребуют внешние стороны;
- концентрация усилий на объектах высокого риска и на наиболее крупных нарушителях, а также использование возможностей для группировки задач или географической группировки объектов инспекционных проверок (кластеризация);
- установление приоритетов задач инспекции в случае, когда необходимо перераспределять средства между различными задачами или пересматривать в целом рабочую программу;

- поощрение систематического и целенаправленного планирования инспекционных проверок. Можно создать системы учета расхода рабочего времени, чтобы получить исходные данные для оценки эффективности в будущем, если такая практика еще не используется. Такой шаг в дальнейшем может помочь в преодолении проблем бюджетного дефицита:
- назначение менеджеров высшего звена, отвечающих за установление относительных приоритетов в случае бюджетного дефицита и обеспечение прозрачности принимаемых ими решений в организации;
- можно передать часть работ внешним подрядчикам (например, мониторинг выбросов, сбросов или образования отходов, мониторинг состояния окружающей среды), если это экономически эффективно;
- поощрение превентивного подхода в качестве средства для сокращения бюджетных потребностей, например, поощрение мониторинга силами самих предприятий в промышленности, систем экологического менеджмента и информационных инструментов (таких, как рейтинг эффективности в промышленности);
- поощрение интереса НПО, СМИ и широкой общественности, их участия в контроле соблюдения требований и в проведении общественных мер в области применения и контроля соблюдения природоохранного законодательства.

Некоторые из описанных решений особенно часто используются контрольно-надзорными органами. В ряде стран утверждают, что инвестиции в поощрение соблюдения законодательства и в подготовку руководящих документов для промышленности могут обеспечить существенное сокращение затрат, поскольку они приводят к сокращению административных расходов на инспекционные проверки и на соблюдение юридических процедур. Многие страны прилагают усилия, чтобы обеспечить эффективное планирование и использование ресурсов, в частности, при помощи таких инструментов, как оценка относительного расхода ресурсов и концентрация усилий на компаниях с высоким уровнем загрязнения.

### **2.2.6. Основные методологические подходы к оценке результативности деятельности**

Анализ результатов международных проектов по оценке эффективности органов природоохранного контроля позволил обобщить основные методологические подходы к оценке результативности в виде важнейших характеристик логической модели

оценки результативности контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды и обоснования соответствующих групп показателей, построенных с учетом различных аспектов.

В целом оценка результативности контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды направлена на достижение нескольких целей: (1) *оценка проделанной работы*. Полученные результаты оценки помогают определить, являются ли используемые стратегии эффективными с точки зрения обеспечения соблюдения требований, они также служат основой для выявления проблемных зон и внесения необходимых изменений для повышения эффективности; (2) *профилактика нарушений*. Предоставление объектам регулирования периодической отчетности о контрольных мероприятиях и достигнутых результатах способствует профилактике нарушений путем повышения информированности о том, что нарушения, скорее всего, будут выявлены и своевременно будут предприняты меры реагирования; (3) *внутренняя подотчетность*. Периодическая оценка эффективности служит основой для создания системы подотчетности инспекторов за реализацию и действенность работы и принятия, при необходимости, мер по повышению эффективности; (4) *подотчетность перед общественностью*. Такая подотчетность может быть важным фактором формирования стратегий и определения приоритетов. Кроме того, подотчетность перед общественностью проявляется в представлении данных контроля лицам, несущим политическую ответственность.

Практически все современные системы оценки результативности природоохранного контроля включают элементы, которые отражают использование ресурсов, интенсивность деятельности, полученные результаты и изменения в поведении регулируемого сообщества и состоянии окружающей среды и природных ресурсов и представляют собой базовые элементы логической модели оценки результативности контрольно-надзорной деятельности.

В качестве примера такой модели можно привести матрицу показателей СНЭПП (соблюдение норм природоохранного права и правоприменения)<sup>21</sup>, которая основывается на программно-целевом управлении природоохранной контрольной деятельностью и формировании соответствующей отчетности. Логическая модель охватывает анализ и учет последовательности и взаимосвязи

---

<sup>21</sup> Оценка систем экологического контроля: измерять значимое. Материалы международного семинара по индикаторам соблюдения норм экологического права и правоприменения, проведенного под эгидой сети INECE и ОЭСР 3–4 ноября 2003 г., Париж (Франция). OECD. 2004 г.



этапов программирования и реализации программ осуществления природоохранного контроля. При этом основное внимание уделяется следующим базовым элементам:

- **ресурсы** – необходимые кадровые, материальные и финансовые ресурсы, обеспечивающие функционирование процедур природоохранного контроля;
- **интенсивность деятельности** характеризует работы в рамках программы природоохранного контроля и полученные продукты;
- **охват** указывает целевые группы, охваченные программой природоохранного контроля (в виде природопользователей)<sup>22</sup>;
- **непосредственные результаты** отражают влияние действий природоохранного контроля на охватываемые целевые группы природопользователей и логически приводят к **промежуточным результатам** в виде изменений в состоянии и поведении регулируемого сообщества;
- **конечные результаты** отражают изменения в состоянии окружающей среды и здоровья населения в результате контрольной деятельности.

В соответствии с базовыми элементами логической модели определены показатели оценки результативности деятельности природоохранного контроля в следующем составе:

- **показатели ресурсов** связаны с ресурсами (кадровыми и финансовыми), которые используются для различных направлений деятельности (например, количество сотрудников контроля и надзора). Хотя сами по себе они обладают ограниченной ценностью, они несут информацию о степени государственного обеспечения деятельности по контролю и являются важными компонентами для определения эффективности и результативности использования ресурсов;
- **показатели интенсивности деятельности** (в количественном или качественном измерении) отражают эффективность деятельности правительственных органов природоохранного контроля, продуктов этой деятельности или мероприятий. Для программ правоприменения в области охраны окружающей среды в качестве примера показателя деятельности можно привести число выданных или исполненных предпи-

---

<sup>22</sup> Субъекты хозяйственной и иной деятельности, оказывающие негативное воздействие на состояние окружающей среды и природных ресурсов независимо от формы организации, формы собственности, характера и масштаба экономической деятельности.

саний в течение года. Деятельность обычно оценивается по числу мероприятий, выполненных за счет ресурсов агентства по контролю или программы. Индикаторы ресурсов и деятельности связаны с деятельностью, которая проводится под непосредственным контролем правительств;

- **показатели результатов** связаны с изменениями, на которые правительства стремятся повлиять, но не могут контролировать непосредственно. **Показатели непосредственных результатов** связаны с измерением непосредственного воздействия на стороны, которые были охвачены контролем. При этом различаются показатели промежуточных результатов и показатели конечных результатов. **Показатели промежуточных результатов** оценивают прогресс в достижении конечных результатов, таких как изменения поведения, знаний или условий, которые необходимы для достижения конечных результатов или связаны с их достижением. Примером непосредственного результата может быть изменения в понимании объектами регулирования требований регулирования и важности соблюдения новых требований. Промежуточным результатом может быть изменение практики управления предприятиями на основе нового понимания и/или из-за опасений, что инспекторы установят нарушения. Эти изменения могут внести свой вклад в достижение такого конечного результата, как обеспечение лучшего качества воздуха или воды.
- **показатели конечных результатов** оценивают те результаты, для достижения которых разработана программа. К примерам конечных результатов относятся показатели улучшение качества воздуха или воды. Измерение конечных результатов обычно связано с трудностями. Как правило, их сложно увязать непосредственно с экологическим контролем, что делает их использование в качестве индикаторов проблематичным. В настоящее время наиболее подходящим индикатором для оценки конечных результатов может быть объем сокращения загрязнения за счет контрольно-надзорных действий или снижение уровня рисков здоровью в результате сокращения промышленного загрязнения атмосферы.

Базовые элементы логической модели оценки результативности контрольно-надзорной деятельности и соответствующие показатели представлены в табл. 2.4.

Как показал анализ лучших международных практик, фактически все современные системы показателей оценки результа-

Таблица 2.4

Базовые элементы логической модели оценки результативности контрольно-надзорной деятельности и соответствующие показатели эффективности природоохранного контроля

Примеры	Ресурсы	Действия (и продукты деятельности)	Охват	Непосредственные промежуточные результаты	Конечный результат (природно-ресурсный эффект)
Базовые элементы природоохранного контроля	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Увеличено число сотрудников, занимающихся поощрением соблюдения</li> <li>– Увеличено число сотрудников контроля и надзора</li> <li>– Расширена подготовка персонала</li> <li>– Расширена материально-техническая база</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Больше кампаний поощрения соблюдения</li> <li>– Больше число проверок</li> <li>– Больше случаев наказания нарушителей</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Все известные объекты регулирования</li> <li>– Соответствующие отрасли промышленности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Промышленность лучше понимает, как обеспечить соблюдение</li> <li>– Промышленность инвестирует в более экологически чистое оборудование</li> <li>– Улучшилась корпоративная идеология</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Сокращение сбросов</li> <li>– Снижение негативного воздействия на окружающую среду</li> <li>– Более чистые воздух и вода</li> </ul>
Показатели эффективности природоохранного контроля	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Число сотрудников, занимающихся поощрением добровольного соблюдения</li> <li>– Число сотрудников контроля и надзора</li> <li>– Бюджет программ повышения квалификации кадров</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Число кампаний поощрения добровольного соблюдения</li> <li>– Число проверок</li> <li>– Число случаев наказания нарушителей</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Инвестиции в “более чистые” промышленные процессы</li> <li>– Уровень соблюдения требований</li> <li>– Уровень повторных нарушений</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Концентрация загрязнителей в воде и воздухе</li> <li>– Мониторинг экологического эффекта (например, концентрации загрязнителей в яйцах соебристой чайки)</li> </ul>

*Источник:* Оценка систем экологического контроля: измерять значимое. Материалы международного семинара по индикаторам соблюдения норм экологического права и правоприменения, проведенного под эгидой сети ШЕСЕ и ОЭСР 3–4 ноября 2003 г. Париж (Франция). ОЕСВ, 2004 г. С. 37.

Таблица 2.5

Применение показателей оценки результативности деятельности в области контроля и надзора в сфере природопользования в разных странах мира

Типы показателей	Страны, применяющие показатели
Показатели ресурсов	Нидерланды Чешская республика Грузия Китай США Мексика
Показатели интенсивности деятельности	Нидерланды Чешская республика Республика Беларусь Грузия Казахстан Китай США Мексика
Показатели результатов (непосредственных и промежуточных)	Нидерланды Чешская республика Грузия Казахстан Китай США Мексика
Показатели конечных результатов	Нидерланды Китай США Мексика

тивности контрольно-надзорной деятельности включают четыре основных группы показателей: показатели ресурсов, интенсивности деятельности, полученных результатов (непосредственных и промежуточных), а также показатели конечных результатов. Они позволяют наиболее полно проводить всестороннюю оценку результативности деятельности в области контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Многие страны Центральной Европы (Нидерланды, Чешская Республика), Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Республика Беларусь, Грузия, Республика Казахстан), Азии (Китай), Северной Америки (США, Мексика) используют данные показатели для оценки деятельности контрольно-надзорных органов. Сопоставление по четырем группам показателей деятельности (табл. 2.5) показало, что четыре государства (США, Нидерланды, Мексика,

Китай) применяют в своей деятельности показатели по всем четырем группам. Три страны (Грузия, Республика Казахстан, Чешская республика) применяют показатели трех групп. Грузия и Чешская республика не используют показатели конечных результатов, Республика Казахстан – показатели ресурсов. Минимальный набор показателей, представленный одной группой (показатели деятельности), применяется в Республике Беларусь.

В целом следует отметить, что в настоящее время наиболее широко для оценки деятельности контрольно-надзорных органов за рубежом используются показатели ресурсов, показатели интенсивности деятельности и показатели результатов (непосредственных и промежуточных).

Экономические методы оценки эффективности природоохранного контроля, а также соответствующих программ получают все более широкое применение в международной практике. Для повышения эффективности государственных расходов на природоохранный контроль используют различные способы, к которым можно отнести анализ “выгоды–издержки” и расчет удельных затрат государства на предоставление регулятивных услуг. Рассмотрим указанные способы оценки эффективности на примере практического управления природоохранным контролем в США.

*Анализ “выгоды–издержки”.* Систематическое применение метода “выгоды-издержки” является главной отличительной чертой американского подхода при определении потенциальной эффективности и практической применимости конкретных методов экологического регулирования, в том числе природоохранного контроля. В отличие от европейского подхода, традиционно основанного на применении “принципа предосторожности”, американский подход не предполагает обязательного внедрения природоохранных ограничений и соответствующих контрольных мер в ситуациях неопределенности, когда риски для здоровья и окружающей среды неясны.

Экономический анализ и анализ рисков выполняется в рамках многих природоохранных программ федерального правительства США (Агентство по Окружающей Среде/Environmental Protection Agency) уже более 20 лет, а также на уровне правительств штатов. Несмотря на то, что применение подобных инструментов в некоторых областях природоохранного управления остается несистематичным в силу действующих законодательных ограничений, анализ выгод и издержек является наиболее универсальным экономическим механизмом оценки эффективности государственных программ природоохранного контроля (вставка 2.3).

## Вставка 2.3

### Анализ выгод и издержек (опыт США)

Данный тип анализа основывается на данных оценок риска и последовательном применении методов денежных оценок экологических ущербов и соответствующей пользы от внедрения конкретных природоохранных программ для общества в целом. В этой системе общественная “выгода” может выражаться в количестве человеческих жизней, спасенных благодаря усилению контрольных функций государства в определенной области и последующему сокращению объема загрязнения окружающей среды и его негативного воздействия на здоровье населения. “Выгоды” могут также выражаться в сокращении уровня заболеваемости в сферах, где загрязнение окружающей среды являются наиболее значимым фактором риска (например, астма). Кроме того, в случаях отсутствия антропогенного воздействия могут рассматриваться такие факторы, как снижение скорости исчезновения биологических видов или популяций или изменения в их численности. При этом используются общепринятые методы оценки. Расчет конкретных объемов “выгод” в таком анализе обычно производится на основе “готовности платить” (Willingness to Pay/WTP) за сокращение уровня риска для здоровья, включая готовность платить за сокращение подверженности вредному воздействию экологических загрязнений. В качестве альтернативы могут приниматься результаты расчетов прямых личных затрат на оплату медицинских счетов, потери в заработной плате за время болезни, а также общая сумма заработной платы, потерянная по причине преждевременной смерти. В настоящее время Агентство по Окружающей Среде условно определяет “ценность статистической жизни” на уровне 6,1 миллиона долларов. Стоимость “издержек” определяется на основе дополнительных расходов предприятий–загрязнителей на меры, необходимые для соответствия новым экологическим стандартам.

На федеральном уровне наиболее известные и успешные примеры применения данного анализа включают ограничения на загрязнение воздуха (выбросы взвешенных веществ и оксидов азота), автомобильные выхлопные газы и особенно ограничения на выбросы диоксида серы, которые стали ключевым элементом Закона о Чистом Воздухе (Clean Air Act).

Надзором за применения анализа “выгоды–издержки” при принятии новых экологических нормативов занимается Федеральный Офис Управления и Бюджета – Офис информации и контроля (The Office of Management and Budget, Office of Information and Regulatory Affairs, OMB-OIRA). Следует отметить, что расчет выгод и затрат проводится с учетом влияния новых экологических нормативов на экономику в целом, а не только на систему государственного управления. В 2003, 2004 и 2005 гг. этот офис опубликовал серию отчетов для Конгресса, содержащую следующие доказательства экономической эффективности применения такого подхода с 1981 г.:

- общая ежегодная сумма выгод от принятия 88 важнейших нормативов с 1994 по 2004 гг. составила от 69,6 до 276,8 млрд долларов, в то время как ежегодные затраты составили от 34,8 до 39,4 млрд долларов;
- за 24 года применения анализа “выгоды–издержки” 190 основных нормативов, рассмотренных в рамках отчета, добавили как минимум 117 млрд долларов к общей стоимости государственного регулирования для экономики США. В то же время выгоды от принятия этих нормативов в три раза превысили издержки;
- ежегодная стоимость выполнения нормативов, разработанных с 2001 по 2004 гг., на 70% ниже стоимости выполнения нормативов, принятых в период с 1981 по 2000 гг. Несмотря на то что эту тенденцию можно частично объяснить повышенным вниманием к интересам бизнеса, эти данные свидетельствуют о том, что развитие и последовательное применение аналитического подхода “выгоды–издержки” приводит к принятию наименее затратных экологических законов и нормативов.

Выделяют три типа выгод: (1) выгоды для здоровья и безопасности населения, (2) выгоды для безопасности на рабочем месте и (3) выгоды для окружающей среды (экосистем) и природных ресурсов. Расчет суммы выгод обычно производится по трем направлениям: экономическая и операционная эффективность, защита потребителя и права частных лиц. Выгоды для экосистем обычно рассчитываются не напрямую, а через оценки готовности платить за охрану конкретных экосистем.

*Расчет удельных затрат государства на предоставление регулятивных “услуг”* также часто применяется как механизм мониторинга и повышения эффективности государственных программ природоохранного контроля и других программ в сфере природопользования. Такой анализ обычно производится в привязке к законодательно утвержденному бюджету организации или программы и может осуществляться на двух уровнях – уровне бизнес-процесса, “выхода” (output) и уровне результата для состояния окружающей среды (outcome).

Необходимо отметить, что анализ стоимости “выхода” часто осложняется проблемой расчета административных расходов (overhead costs), которые обычно фиксируются в отдельных центрах расходов и бюджетах и не соотносятся напрямую с бюджетами отдельных программ. В таких случаях хорошие результаты дает применение методов функционально-стоимостного анализа<sup>23</sup>, позволяющих рассчитать полную стоимость предоставления

<sup>23</sup> Activity-Based Costing (<http://www.fd.ru/article/3689.html>).

услуги, включая прямые и косвенные эффекты. В США подобные методы начинают получать широкое распространение и в сфере природоохранного управления. Одним из примеров может служить расчет удельной стоимости предоставления услуг государственных парков в штате Мериленд в расчете на единицу пользования – определенную часть территории парка (пляж, тропа, места для кемпинга и т.п.), с учетом количества посетителей и общих доходов от платы за доступ в парки. Проблема состоит в том, что требуется специальное программное обеспечение, время на создание базовой модели.

Важно подчеркнуть, что в качестве важнейшего показателя оценки эффективности природоохранного контроля расцениваются параметры состояния окружающей среды. Поэтому увязка ключевых бюджетных параметров, а также финансирование конкретных целевых программ природоохранного контроля на основе данных о состоянии среды привлекает большое внимание на федеральном уровне и в правительствах штатов по всей стране, однако существуют проблемы с разграничением зон ответственности. Представляет интерес соотношение количества инспекционных проверок и уровня соответствия проверяемых предприятий условиям лицензии на выбросы, а затем в увязке с уровнем загрязнения воздуха в рамках закона о Чистом Воздухе (Clean Air Act).

Принципиально, что штрафы обычно не считаются показателем эффективности программ природоохранного контроля, поскольку конечная цель природоохранного контроля состоит в снижении количества нарушений.

Примером комплексного подхода, включающего в себя элементы как “выхода”, так и конечных экологических результатов, является система БэйСтат (BayStat, или “Показатели Залива”), разрабатываемая правительством штата Мэриленд. Цель системы – координация межведомственных программ по очистке и охране экосистем Чесапикского залива. В настоящее время, пока на стадии эксперимента, ведется разработка методов включения бюджетных параметров.

\* \* \*

Таким образом, в зарубежной практике к настоящему времени сформулированы основные методологические подходы к оценке результативности природоохранной контрольной деятельности и накоплен значительный практический опыт в данной сфере, которые представляют интерес в аспекте совершенствования экономических методов оценки результативности деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов.



### **3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИИ**

---

Приступая к общей характеристике сложившихся на сегодняшний день в России институциональных условий осуществления контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды, следует указать, что на современном этапе развития общества данные вопросы приобретают все большую значимость. Дело в том, что постоянно возрастающий уровень антропогенного воздействия на природу диктует необходимость внедрения эффективных способов его минимизации с точки зрения неблагоприятных последствий для окружающей среды.

Анализ существующих в России институциональных условий осуществления контрольно-надзорной деятельности сформирован в виде последовательных аналитических блоков: (1) законодательная формулировка понятия “охрана окружающей среды” и основные нормативно-правовые акты федерального уровня, в которых закреплена необходимость таковой охраны; (2) понятие контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды, а также указание на контрольно-надзорные органы с перечнем их полномочий; (3) методическое обеспечение природоохранной деятельности.

#### **3.1. Понятие “охрана окружающей среды” и его нормативное закрепление**

В начале обзора укажем, что вопрос природоохранной деятельности в новейшем российском законодательстве возведен в разряд конституционно-правовых, т.е. по своей сути является одним из важнейших, основополагающих применительно к государственному строительству и политической составляющей выбранного в Российской Федерации общественного устройства. В соответствии со сформулированным в ст. 58 Конституции РФ принципом, каждый обязан сохранять природу и окружающую

среду, бережно относиться к природным богатствам. Как явствует из данной формулировки, эта обязанность налагается на персонально не определенный круг лиц. Отсюда можно сделать вывод о том, что конституционное предписание одинаково распространяется как на граждан, так и на организации.

Под охраной окружающей среды, в соответствии с абз.11 ч.1 ФЗ “Об охране окружающей среды” от 10.01.2002 г., следует понимать деятельность специально уполномоченных на то органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее по тексту – природоохранная деятельность).

Впрочем, как представляется, данное определение, хотя и обозначено законодательно, является общим и далеко от наполнения конкретными природоохранными мероприятиями и функциями. Поэтому, несмотря на прямое действие федеральных законов, вышеуказанная дефиниция требует не только теоретического переосмысления, но и ознакомления с правилами специального законодательства. При этом следует учитывать, что общие принципы природоохранной деятельности, прописанные в ФЗ “Об охране окружающей среды”, являются не только основополагающими для построения системы так называемого природоохранного законодательства<sup>1</sup>, но характерны и для иных специальных нормативно-правовых актов. Кроме этого, немаловажную роль в регулировании природоохранных вопросов также играет Экологическая доктрина РФ, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 г.

Экологической Доктриной еще раз акцентировано внимание на том, что современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабили-

---

<sup>1</sup> Понятие “природоохранное законодательство” выделено нами условно, поскольку на сегодняшний день в системе отраслей российского права понятие “природоохранное право” не значит, а вопрос о самостоятельном существовании на уровне отрасли экологического права представляется дискуссионным. Тем не менее, посредством условного объединения однородных, однопредметных норм различного количества из неcodифицированных нормативно-правовых актов можно утверждать по степени их сходства о “природоохранном законодательстве”.

зации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды (Преамбула, абз. 1).

Внимательное изучение Доктрины позволяет утвердиться в мысли, что несмотря на ярко выраженный программный и общий характер ее положений, многие из них носят системный и фундаментальный для целей построения законодательства характер. Так, в разделе 3 Доктрины “Основные направления государственной политики в области экологии” обособлен подраздел “Снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение”. Правила, инкорпорированные в нем, устанавливают, что основной задачей является снижение загрязнения окружающей среды выбросами, сбросами и отходами, а также удельной энерго- и ресурсоемкости продукции и услуг. Для этого, в свою очередь, необходимы: (1) внедрение ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности; (2) технологическое перевооружение и постепенный вывод из эксплуатации предприятий с устаревшим оборудованием; (3) оснащение предприятий современным природоохранным оборудованием.

Естественно, что “формат” такого вида нормативного документа, как доктрина, не предусматривает, да и теоретически не может предусмотреть конкретных правовых установлений, направленных на реализацию содержащихся в ней целеположений. Подобные правила содержатся в специальных нормативно-правовых актах, в которых зафиксировано понятие “охрана” применительно к отдельным объектам окружающей среды, а также закреплены механизмы реализации функции по охране.

К таковым специальным (по предметному признаку, т.е. по направленности правового регулирования) нормативно-правовым актам следует отнести:

- ФЗ “Об охране атмосферного воздуха” от 04.05.1999 г.
- ФЗ “О животном мире” от 24.04.1995 г.
- Закон РФ “О недрах” от 21.02.1992 г.
- Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 г.
- Водный кодекс РФ от 03.06.2006 г.
- Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г.
- ФЗ “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ” от 07.05.2001 г.
- ФЗ “Об отходах производства и потребления” от 24.06.1998 г.

- ФЗ “О континентальном шельфе РФ” от 30.11.1995 г.
- ФЗ “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” от 20.12.2004 г.
- ФЗ “Кодекс внутреннего водного транспорта РФ” от 07.03.2001 г.
- ФЗ “Об охране озера Байкал” от 01.05.1999 г.
- ФЗ “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ” от 31.07.1998 г.
- ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях” от 14.03.1995 г.
- ФЗ “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах” от 23.02.1995 г.

Как видно из предложенного перечня, в числе специальных нормативно-правовых актов можно выделить как кодифицированные нормативно-правовые акты, содержащие положения об охране окружающей среды, так и нормативно-правовые акты, лишенные такой внешней формы законодательного существования (отдельные федеральные законы).

Например, в ФЗ “Об охране атмосферного воздуха” содержатся конкретные положения, устанавливающие перечень мероприятий природоохранного характера, направленных на организацию деятельности органов государственной власти в области охраны атмосферного воздуха, а также прописаны правила о контрольно-надзорных функциях в рассматриваемой сфере правового регулирования (главы III, V закона). В ФЗ “О животном мире” достаточно подробно раскрывается смысл и суть государственного управления в области охраны и использования объектов животного мира. Кроме того, дается понятие охраны объектов животного мира и среды их обитания. Обозначенные правовые установления в законе также обособлены в нормативном акте в отдельные разделы (главы II–III закона). Законом РФ “О недрах” в ст. 23 определено, что недропользователи при осуществлении видов разрешенного использования недр обязаны принимать все меры не только к охране участков недр, но и прилегающих объектов, в частности источников питьевого водоснабжения, прилегающих к разрабатываемому участку недр.

Из Лесного кодекса РФ следует, что законодательно выделяются целые группы мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов (ст.19 Кодекса), а конкретные виды работ по охране лесов обозначены в главе 3 названного нормативного акта. В Водном кодексе РФ закреплено, что водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуще-

ствляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий или лицами, использующими водные объекты в соответствии с настоящим Кодексом (ч.1 ст.7.1 Кодекса). Глава 6 Водного кодекса специально посвящена вопросам охраны различных водных объектов: раскрываются субъекты охраны, содержание требуемых мер по охране водных объектов, а также специфика охраны различных видов водных объектов в зависимости от их статуса. Глава II Земельного кодекса особо оговаривает, что под собой подразумевает понятие охраны такого природного ресурса, как земля. Обозначены цели охраны земель, законодательно сформулированы подходы к различным способам и видам конкретных природоохранных мероприятий в отношении земельных участков. К данному вопросу тесно примыкает смежная проблема, касающаяся охраны территорий так называемого традиционного природопользования, а также расположенных на ней природных ресурсов. Ее решение обозначено в ФЗ “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ”. Нужно отметить, что в нем применен так называемый экспедиментный принцип правового регулирования, суть которого состоит в том, что в законе не обозначены специально подлежащие охране объекты. Наоборот, считается, что под действие закона подпадают все виды природных ресурсов, находящихся на территории традиционного природопользования.

ФЗ “Об отходах производства и потребления” также построен на несколько иных принципах, концептуально сходных с проанализированным принципом “экстерриториальности”. Так, основное отличие видится в следующем: если все вышеперечисленные законы специально по предметному признаку были посвящены правовому регулированию, в том числе и вопросам охраны конкретного (и притом единственного) объекта – природного ресурса, то ФЗ “Об отходах производства и потребления” устанавливает такие способы обращения с отходами, которые призваны изначально обеспечить сохранность всех природных ресурсов, а также жизни и здоровья человека. По данному, пусть и весьма условному критерию, следует считать указанный нормативный акт более общим, крупным способом инкорпорации правовых норм. Используемая в этом законе юридическая техника позволяет поставить его в один ряд с ФЗ “Об охране окружающей среды”, поскольку сформулированные в нем принципы охраны природных ресурсов также являются общими, системными и красной нитью проходят через все действующее федеральное законодательство.

Согласно главе VI ФЗ “О континентальном шельфе РФ”, именуемой “Защита морской среды, сохранение минеральных ресурсов и водных биоресурсов, захоронение отходов и других материалов”, установлены подходы, при которых допускается негативное воздействие на континентальный шельф путем захоронения отходов, а также возможности органов государственной власти влиять на подобные процессы.

В ФЗ “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” сформулированы подходы как к способам сохранения водных биоресурсов, так и к среде обитания водных биоресурсов (Глава 6 Закона). Одновременно с этим обязанность по охране водных биологических ресурсов продублирована по деятельностному подходу в Кодексе внутреннего водного транспорта РФ. В ст. 39 названного нормативного акта зафиксировано правило о том, что обеспечение экологической безопасности при эксплуатации судов, предотвращение загрязнения с судов хозяйственно-бытовыми, сточными и нефтесодержащими водами, нефтью и другими вредными для здоровья людей и водных биологических ресурсов веществами являются обязанностью судовладельцев.

В ФЗ “Об охране озера Байкал” раскрываются обязанности по охране природного комплекса, а также отдельные способы реализации на практике подобных обязанностей исключительно для изолированного географического территориального комплекса – озера Байкал.

Аналогичный способ охраны отдельных объектов окружающей среды был реализован законодательно при принятии ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях” и ФЗ “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”. Кроме установления правового статуса и легитимирования организационных форм существования данных объектов, названные нормативно-правовые акты содержат отдельные, структурно обособленные положения, направленные на охрану особо охраняемых природных территорий и санаторно-курортных и лечебных местностей (соответственно, раздел IX и глава V названных законов).

ФЗ “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ” в главе V “Защита и сохранение морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря” определяется, что защита и сохранение морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами

Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий, а также соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 32 Закона).

\* \* \*

Подводя итог анализу действующего федерального законодательства, фиксирующего понятие “охрана окружающей среды”, можно сделать следующие основные выводы.

Массив федерального законодательства содержит значительное число Законов РФ, прямо устанавливающих функции органов государственной власти, а также самих природопользователей в сфере охраны окружающей среды. При этом на уровне многочисленных законов сами объекты охраны конкретизированы. Такая конкретизация происходит, прежде всего, по виду природного ресурса. При этом законодатель, как правило, идет по пути конкретизации установлений применительно к охране отдельного вида природного ресурса, компонента окружающей среды путем принятия отдельного Федерального закона.

С учетом немалого количества компонентов окружающей среды, подпадающих под действие норм об охране окружающей среды, такой подход представляется обоснованным. Однако ему присущи и некоторые недостатки. Во-первых, время принятия данных нормативных актов различно. Некоторые из них, например Закон РФ “О недрах”, действует еще с 1992 г., несмотря на многочисленные изменения и дополнения. Другие, например Водный кодекс, являют собой пример современного нормотворчества с совершенно иным уровнем используемой юридической техники. В результате такой ситуации сам законодатель стал невольным заложником ситуации.

Дело в том, что после начала в 2004 г. административной реформы функции и полномочия практически всех органов государственной власти, в том числе и в природоохранной сфере, были существенно изменены. После этого потребовались серьезные изменения в действующее законодательство на предмет приведения полномочий государственных органов, сформулированных в соответствующих нормативно-правовых актах, действующему законодательству.

В итоге на данный момент можно утверждать, что некоторые из перечисленных нормативно-правовых актов настолько сильно изменены и дополнены, что по сути речь идет даже не о новой редакции документа, а о новом нормативно-правовом акте.

По данной причине неплохим вариантом могла бы быть ревизия (но обязательно единовременная) принятых и действующих

нормативно-правовых актов на предмет унификации как способов охраны отдельных компонентов окружающей среды, так и способов достижения подобного требования. Так, установлено, что многие нормы об охране окружающей среды дублируют друг друга в различных нормативно-правовых актах. Например, законодательство о континентальном шельфе описывает процедуру захоронения отходов и условия выполнения таких мероприятий. Вместе с тем подобные же правила для всех без исключения ситуаций регламентированы в ФЗ “Об отходах производства и потребления”.

Далее, установленная законодателем обязанность по охране водных ресурсов повторена с одинаковым, по сути, содержанием и применительно к внутренним водам страны, и биологическим водным ресурсам, и к порядку судовождения по рекам и озерам РФ.

Но возможная ревизия может быть оправдана не только этими соображениями. Очевидно, что вопросы охраны окружающей среды решаются в разноуровневых нормативно-правовых актах. Так, основной “блок” правил содержится в Федеральных законах, но часть из них, тем не менее, сформулирована и в кодифицированных нормативных актах (Водный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ). Такое разграничение, как представляется, требует, по меньшей мере, серьезного обоснования.

Кроме того, по нашему мнению, нуждается в довольно тщательной проработке действующий подход по возможности самостоятельного существования предметного и территориального характера норм об охране окружающей среды. Например, как мы уже отмечали выше, часть специальных нормативно-правовых актов посвящена вопросу охраны отдельных видов природных ресурсов (например, недр, лесов, земельных участков, рыбных запасов и проч.).

При этом одновременно имеется одинаковое по юридической силе законодательство, в котором установлены обязанность неопределенного круга природопользователей по охране всех без исключения объектов животного и растительного мира, а также иных природных ресурсов, окружающей среды в границах конкретного изолированного объекта (района, территории и проч.).

Возможно, что такой подход и является оправданным с позиций значимости объектов правовой охраны. Однако нигде ни в законодательстве, ни в литературе не содержится экономического и, тем более, правового обоснования справедливости существования данной ситуации. Опять же, есть и просто юридически до конца непроработанные вопросы для случаев территориального и



предметного регулирования. Например, как между собой на особо охраняемой природной территории соотносятся нормы специального закона и кодифицированного нормативного акта (допустим, Земельного кодекса)?

Даже в общей теории права сформулированная проблема решается неоднозначно, ибо имеет место коллизия между соотношением общего и специального закона, с одной стороны, и нормативными актами разного уровня с другой. В первом случае приоритет имеет специальный закон, но кодифицированный нормативный акт при прочих равных условиях всегда выше по юридической силе “обычного” Федерального закона.

Возможно, что в этой связи для четкого юридического решения проблем есть резон еще раз задуматься о возможности и целесообразности принятия Экологического (Природоохранного) кодекса РФ. По крайней мере, по предметному признаку он будет представлять несомненное удобство для правоприменителей и природопользователей. Однако реализация подобного сценария законодательного развития ситуации требует, судя по всему, необходимости изъятия соответствующих разделов об охране окружающей среды из специальных нормативно-правовых актов. С другой стороны, опыт проведенной кодификации законодательства в сфере градостроительства и проектирования показывает на то, что подобный подход к консолидации большого количества разрозненных правовых норм в единый нормативный акт имеет многочисленные преимущества.

### **3.2. Понятие контроля и надзора в сфере природопользования**

На уровне теории юридической науки контроль есть одна из форм юридической деятельности, при которой управомоченные органы и лица в рамках контрольного производства, для получения юридически значимых результатов и оказания (обеспечения) регулирующего воздействия, осуществляют на подконтрольных объектах сбор и проверку информации о фактическом выполнении нормативных предписаний, соблюдении требований нормативных и правовых актов и непосредственно принимают меры (Беляев В.П., 2006). Следовательно, для настоящего анализа значимым представляется определить компетентный орган, осуществляющий функции контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды, а также его полномочия в соответствии с действующим законодательством.

Постановлением Правительства РФ “Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 22.07.2004 г. № 370” было утверждено Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Согласно Положению, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования (п. 1 Положения). Конкретные и довольно обширные полномочия Росприроднадзора по контролю и надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды обозначены в п. 5 названного Положения. Изучение его показывает, что они по своей сути отсылают к рассмотренным выше конкретным специальным нормативно-правовым актам об охране окружающей среды и рациональном природопользовании.

Общая логика Положения показывает, что функция контроля и надзора передана федеральному органу государственной власти РФ. Вместе с тем было бы неправильным полагать, что указанием только лишь на сферу государственного контроля данное понятие исчерпывается. Так, глава IX ФЗ “Об охране окружающей среды” специально посвящена понятию контроля в области охраны окружающей среды. Сразу же оговоримся, что именно здесь и начинается некоторая путаница в правовых понятиях. Если Положение о Росприроднадзоре употребляет формулировку “контроль и надзор”, то ФЗ “Об охране окружающей среды” фиксирует только термин “контроль”. Такое положение вещей представляется не до конца обоснованным. По идее, функции Росприроднадзора производны от тех полномочий, которые переданы органам государственной власти в ФЗ “Об охране окружающей среды”. В данном случае, если следовать только терминологическим особенностям соотношения обозначенных нормативно-правовых актов, то получается, что в Положении функции одного из органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды сформулированы шире, чем в Федеральном законе. С другой стороны, многочисленные иные специальные нормативно-правовые акты также одинаково допускают использование обоих терминов – т.е. и “надзор”, и “контроль”.

В качестве примеров можно сослаться на главу 12 Земельного кодекса РФ, именуемую “Государственный лесной контроль и надзор”, на ст. 36 Водного кодекса РФ, названную “Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных

объектов”, на ст. 40 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ, имеющую наименование “Надзор и контроль за обеспечением экологической безопасности”, и проч. Таким образом, сколь-нибудь значимой гармонизации правовых установлений, содержащихся в различных нормативно-правовых актах, не имеется. Но при этом наблюдается некая “ущербность” формулировки ФЗ “Об охране окружающей среды”. Данный вывод можно сделать исходя из того, что многочисленные специальные правила так или иначе содержат понятие “надзора”.

По данной причине наиболее естественным и правильным выходом из сложившейся ситуации могли бы стать изменения в этот нормативно-правовой акт, суть которых свелась бы к правовой фиксации понятия “надзор” в этом Федеральном законе. Вместе с тем было бы неверным ограничивать функции государственного экологического контроля только федеральным уровнем. В соответствии с ч. 1 ст. 65 ФЗ “Об охране окружающей среды” государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Это предписание в целом основано на конституционно-правовом принципе, согласно которому природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п.д) ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Кроме того, одним лишь уровнем государственного экологического контроля дело не ограничивается. Так, по прямому указанию ФЗ “Об охране окружающей среды” в Российской Федерации осуществляется государственный, производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды (ч. 2 ст. 64 Закона). Вместе с тем, как представляется, органы общественного и производственного контроля не имеют властно-распорядительных функций, как государственный аппарат. Поэтому, естественно, их функции в сфере контроля и надзора представляются нам вторичными. К тому же законодательство, предусмотрев формально данные правила, не указывает правовых последствий выявления нарушений со стороны природопользователей при данной форме контроля.

В действующей редакции ФЗ “Об охране окружающей среды” в связи с проводимой административной реформой отсутствуют указания на такую функцию, как муниципальный экологический контроль. Соответствующие изменения в ч. 2 ст. 64

Закона были внесены ФЗ “О внесении изменения в статью 64 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 24.06.2008 г.

До подобных изменений редакция этой статьи звучала так: “В Российской Федерации осуществляется государственный, производственный, муниципальный и общественный контроль в области охраны окружающей среды”. В свете сказанного представляется необходимым остановиться на двух значимых пояснениях по данному вопросу. Во-первых, ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г. допускает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом. В частности, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается (ч. 2 ст. 19 Закона).

Но и в таком случае необходимо констатировать, что, несмотря на то что государственные полномочия в области охраны окружающей среды по контролю и надзору в сфере природопользования могут в некоторых случаях осуществляться органами местного самоуправления, последние действуют от имени государства. Таким образом, при наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в рассматриваемой сфере все равно получается, что муниципальный контроль и в данном случае отсутствует.

Во-вторых, к сожалению, при построении единой системы вертикали органов государственной власти в рамках административной реформы законодатель до настоящего времени не избежал досадных, а от того весьма значимых просчетов. Основной из них обусловлен и прямо вытекает из того, что изъятие у органов местного самоуправления полномочий по контролю и надзору в сфере природопользования по каким-то причинам недостаточно четко прописано в законодательстве. Хрестоматийный пример в данном случае содержится в главе 12 Лесного кодекса РФ, названной “Государственный лесной контроль и надзор”. Несмотря на это, в главе имеется ст. 98 с названием “Муниципальный лесной контроль и надзор за использованием, охраной, защитой,

воспроизводством лесов”. Противоречие имеется уже в самом наименовании главы, содержание которой ему не соответствует. Но и это еще не все. Если исходить из отсутствия у органов местного самоуправления функций по контролю и надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды, то тогда указание на возможность муниципального контроля за лесами на территории муниципального образования является явно ошибочной, напрямую противореча ч. 2 ст. 64 ФЗ “Об охране окружающей среды”.

Однако ситуация осложняется тем, что правило ст. 98 Лесного кодекса сформулировано как отсылочное, отправляя к содержанию ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. А данный нормативный акт фиксирует, что осуществление муниципального лесного контроля и надзора является компетенцией органов местного самоуправления, поскольку относится к вопросам местного значения (пп. 32) ч. 1 ст. 14 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления...”).

Аналогичная проблема существует применительно к земельным участкам. Так, ст. 72 Земельного кодекса поименована как “Муниципальный и общественный контроль”. Как предусмотрено в этой норме, муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. А муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (ч. 1–2 ст. 72 Земельного кодекса РФ).

Из процитированного правила видно, что сами по себе правовые установления, содержащиеся в ст. 72 Земельного кодекса, неконкретны и ссылаются на законодательство о местном самоуправлении. Но формулировка о принципиальной возможности муниципального земельного контроля из кодекса не изъята, вопреки внесенным изменениям в ФЗ “Об охране окружающей среды”. Не менее парадоксальная ситуация сложилась для особо охраняемых природных территорий, поскольку пп. 19 ч. 1 ст. 14 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления...” относит к вопросам местного значения организацию охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения. Логично предположить, что

орган, осуществляющий охрану таких объектов, должен осуществлять и контрольно-надзорные функции за ними. То же самое обозначено в пп. 27 ч. 1 ст. 14 названного Федерального закона – к вопросам местного значения причислено обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения.

Отмеченная, посредством указания на частные случаи коллизий в законодательстве, ситуация не может быть оценена однозначно. С одной стороны, из логики развития законодательства в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования усматривается стремление законодателя полностью исключить органы местного самоуправления из системы контрольно-надзорных инстанций в рассматриваемой сфере правового регулирования.

В качестве “оборотной стороны медали” данного процесса имеются довольно-таки существенные противоречия между отдельными нормативно-правовыми актами. Положение усугубляется еще и тем, что данные нормативно-правовые акты имеют разный уровень юридической силы. И теоретически, и практически положения Лесного кодекса о муниципальном лесном контроле должны иметь обоснованный приоритет над правилом ч. 2 ст. 64 ФЗ “Об охране окружающей среды”, таковой вообще исключаящим.

\* \* \*

Подводя итогу проведенному анализу, следует указать на некоторые особенности российского законодательства. Хотя Положением о Росприроднадзоре определен его статус как федерального органа исполнительной власти, специальное законодательство не исключает возможности существования и иных контрольно-надзорных органов.

Указание на возможность осуществления государственного экологического контроля органами государственной власти субъектов РФ по логике предоставило субъектам РФ право на своем уровне принимать соответствующие нормативно-правовые акты, устанавливающие, в соответствии со специальным федеральным законодательством, полномочия таких органов в субъекте РФ. Вместе с тем в рамках проводимой административной реформы достаточно явно прослеживается желание законодателя отказаться от муниципального экологического контроля. Соответствующие изменения внесены не только в специальные нормативно-правовые акты, но и в ФЗ “Об охране окружающей среды”.

### **3.3. Существующее методическое обеспечение в сфере охраны окружающей среды**

В общем виде методическое обеспечение представляет собой комплекс взаимосвязанных технических приемов и процессов по разработке и внедрению информационных, организационных и управленческих средств, алгоритмов, различных документов, обладающих соответствующим статусом и содержащих последовательность практических операций по повышению эффективности и результативности осуществления деятельности. Методическое обеспечение, не принося новых знаний, служит базовой основой для реализации практических действий и развивает элементы, совершенствующие всю систему управления.

Методическое обеспечение реализуется путем разработки методических, стратегических и концептуальных документов, инструкций, положений, регламентирующих осуществление различных видов и направлений природоохранной деятельности с учетом соблюдения принципа иерархичности и целостности всей системы. Это играет важную роль в построении и функционировании эффективной природоохранной системы, в том числе в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности, повышая ее результативность посредством формализации способов и приемов реализации полномочий и функций контрольно-надзорных органов по соблюдению нормативных требований по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

В рамках исследования состояния методического обеспечения в сфере охраны окружающей среды и осуществления контрольно-надзорной деятельности был выполнен общий анализ сложившегося институционального контекста, рассмотрены основные положения методологии природоохранного управления, обобщены сведения о состоянии сложившегося методического обеспечения (в разрезе сфер природоохранного регулирования, отнесенных к функционалу Росприроднадзора, в также применительно к этапам природоохранного регулирования) и на этой основе проанализирована его достаточность с позиции эффективного осуществления контрольно-надзорной деятельности.

#### **3.3.1. Общая характеристика институционального контекста**

В развитии методического обеспечения природоохранной деятельности можно выделить несколько этапов. *Первый этап* формирования методического обеспечения относится к периоду с 1970 по 1985 гг., когда, в связи с повышением интенсивности

вовлечения в хозяйственный оборот богатых природных ресурсов страны, была осознана необходимость установления системы мероприятий, направленных на охрану, использование и воспроизводство природных ресурсов. В этот период были разработаны Земельный кодекс РСФСР (1970 г.), Водный кодекс РСФСР (1972 г.), Кодекс РСФСР о недрах (1976 г.), Лесной кодекс РСФСР (1978 г.), Закон РСФСР “Об охране атмосферного воздуха” (1982 г.), Закон РСФСР “Об охране и использовании животного мира” (1982 г.) и т.д. Данный этап можно назвать периодом становления методического обеспечения, когда впервые разрабатывается нормативная база с наметившимся переходом от пообъектного регулирования к комплексному. *Второй этап*, период “перестройки”, характеризуется созданием основы государственного природоохранного управления (создание Госкомприроды РСФСР) и усилением роли региональных органов территориального природоохранного управления. В этот период впервые разрабатывается методическое обеспечение по переходу от преимущественно-административных к преимущественно-экономическим методам управления природоохранной деятельностью (формирование методических подходов к определению размеров и порядку взимания платы за загрязнение природной среды), утверждаются различные инструкции, правила и стандарты по регулированию использования природных ресурсов, нормативные документы, регламентирующие деятельность территориальных органов, и т.д. На протяжении *третьего этапа* – 1991–2000 гг. (уточнить даты третьего, т.к. здесь и перестройка тоже – второй этап – процесс формирования методического обеспечения в природоохранной сфере получил дополнительное развитие. К середине 1990-х годов были созданы основополагающие правовые и институциональные элементы системы управления окружающей средой (СУОС), а также подготовлено необходимое для этого техническое и управленческое оснащение. Были приняты такие важные нормативные документы, как “Закон об охране окружающей среды” (1991 г.), “Закон об особо охраняемых территориях” (1995 г.), “Закон о Государственной экологической экспертизе” (1995 г.), Водный кодекс (1995 г.) и Лесной кодекс (1997 г.). Постепенно зарождается развитие системы контроля с соответствующим методическим закреплением в этой сфере, разрабатываются нормативно-правовые документы, координирующие контрольную деятельность. На *четвертом этапе* (с 2000 г. и по настоящее время) в институциональной системе природоохранного управления произошли кардинальные изменения, что не могло определенным образом не сказаться на развитии методического обеспечения. Укрепление



вертикали власти и совершенствование функций природоохран-ных органов государственной власти, сопряженное с неоднократными реорганизациями природоохранных органов, частыми изменениями полномочий приводит к формированию все более сложного и, зачастую, противоречивого методического обеспечения природоохранной деятельности. Так, только за период с 2004 г. по 2009 г. корректировка выполняемых функций Роспри-роднадзора осуществлялась девять раз.

Такая ситуация во многом обусловила имеющиеся недостатки и пробелы методического обеспечения природоохранного управления и контрольно-надзорной деятельности: с одной стороны, сохранение элементов, унаследованных со времен планово-командной экономики и входящих в противоречие рыночным реалиям, с другой стороны, наличие новых элементов, принятых без достаточных обоснований и проработок. В итоге система методического обеспечения природоохранного регулирования и контрольно-надзорной деятельности имеет фрагментарный характер, а ее элементы характеризуются разнонаправленными тенденциями.

В настоящее время в Российской Федерации проводится активная работа по совершенствованию методологических подходов и методического обеспечения в сфере охраны окружающей среды и осуществления контрольно-надзорной деятельности: систематически гармонизируется нормативно-правовая база с целью устранения дублирования и пробелов в распределении функций природоохранных органов государственной власти, стимулирования субъектов предпринимательской деятельности к инвестированию собственных средств на природоохранные мероприятия, повышения уровня экологических знаний и т.д.

Разработана система целевых приоритетов Правительства Российской Федерации, в том числе и в природоохранной сфере, с соответствующими стратегическими целями и тактическими задачами по их достижению. Документами в сфере стратегического планирования (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утв. Указом Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 и др.) конкретизированы поставленные цели и определены основные направления действий по их достижению в современных условиях. Во исполнение решений состоявшегося в январе 2008 г. специального заседания Совета Безопасности, посвященного вопросам обеспечения экологической безопасности, Распоряжением Правительства РФ от 18 августа 2009 г. № 1166-р

утвержден Комплекс мер по охране окружающей среды в части обеспечения экологической и радиационной безопасности в Российской Федерации, что явилось важным шагом в конкретизации действий в осуществлении природоохранной деятельности, в том числе и в части осуществления контрольно-надзорных функций в современных условиях. В данном документе, в числе прочих, сформулированы меры по повышению эффективности системы государственного экологического контроля.

С целью выполнения основной задачи Росприроднадзора – обеспечения соблюдения законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды – Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 “Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)” утверждены правила осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля). Установлен круг полномочий должностных лиц и органов государственного экологического контроля, общим правовым положением для которых является надведомственный характер, позволяющий контролировать в пределах своей юрисдикции деятельность всех предприятий, организаций, учреждений и отдельных граждан. Государственный экологический контроль осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок. Подконтрольные объекты определены Постановлением Правительства РФ № 285 от 31 марта 2009 г. “О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю”. Объекты, не входящие в данный перечень, контролируют уполномоченные органы субъектов РФ.

### **3.3.2. Состояние имеющегося в Российской Федерации методического обеспечения природоохранного регулирования**

В современной практике природоохранного управления применяются разнообразные методы, которые можно объединить в три группы – административные, экономические, социальные (рис. 3.1).

Анализ состояния имеющегося в настоящее время в Российской Федерации методического обеспечения природоохранного регулирования и осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов был выполнен в разрезе важнейших компонентов окружающей среды, испытывающих антропогенное воздействие



**Рис. 3.1.** Основные методы регулирования в области управления охраной окружающей среды

(недра, водные объекты, морская среда, земля, атмосферный воздух, отходы, объекты животного мира, леса, ООПТ, акустический режим) – как наиболее значимых для обеспечения сохранности экосистем и жизнедеятельности человека и в значительной мере принадлежащих сфере полномочий Росприроднадзора (табл. 3.1).

Наличие нормативно-правовых документов методического обоснования анализировалось по этапам природоохранного регулирования:

- определение негативного воздействия на компоненты окружающей среды (на стадии проектирования и строительства объекта и на стадии эксплуатации объекта);
- нормирование негативного воздействия объекта на различные компоненты окружающей среды;

Таблица 3.1

Сопоставление сфер природоохранного регулирования с функциями Росприроднадзора

Сферы природоохранного регулирования	Функции Росприроднадзора (согласно Постановлению Правительства РФ от 30.07.2004 г. (в редакции 08.08.2009 № 649)
Недра	Пункт 5.1.3.
Водные объекты	Пункт 5.1.5, 5.1.6.
Земля	Пункт 5.1.9
Атмосферный воздух	Пункт 5.1.14.
Отходы	Пункт 5.1.14
Объекты животного мира на ООПТ	Пункт 5.1.1.
Леса на ООПТ	Пункт 5.1.15.
Акустический режим	–

- контроль соблюдения нормативов негативного воздействия на различные компоненты окружающей среды;
- санкции за несоблюдение установленных нормативов негативного воздействия на различные компоненты окружающей среды.

**Определение негативного воздействия на компоненты окружающей среды при проектировании** осуществляется: (1) на предпроектной стадии в составе Оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), (2) на стадии проектирования и строительства в составе раздела “Перечень мероприятий по охране окружающей среды” в составе Проекта.

ОВОС содержит прогнозную оценку краткосрочных и долгосрочных последствий от негативного воздействия на различные компоненты окружающей среды намечаемого объекта, альтернативные варианты с оценкой негативных экологических и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий, выбор наиболее приемлемого варианта.

Перечень мероприятий по охране окружающей среды в составе Проекта содержит результаты расчетов негативного воздействия на различные компоненты окружающей среды и перечень мероприятий по его снижению до нормативного уровня; рассматривает стадию эксплуатации и стадию строительства объекта (в составе ПОС). На стадии эксплуатации определение воздействия основано на результатах инвентаризации негативного воз-

действия объекта на различные компоненты окружающей среды, в ходе которой определяются основные источники влияния, параметры вредного воздействия и т.д., с подтверждением натурными наблюдениями.

**Нормирование негативного воздействия объекта на различные компоненты окружающей среды** осуществляется в соответствии с требованиями природоохранного законодательства – на стадии эксплуатации все объекты негативного воздействия обязаны получать разрешения на выбросы, сбросы вредных (загрязняющих) веществ, образование и размещение отходов. Получение разрешений на выбросы, сбросы вредных (загрязняющих) веществ и размещение отходов осуществляется на основании определенных нормативов воздействия на окружающую среду в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими нормами и правилами, конкретизированными для каждого природопользователя и устанавливаемыми на основании разработанных и согласованных в установленном порядке проектов норм ПДВ, НДС, проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

**Контроль соблюдения нормативов негативного воздействия на различные компоненты окружающей среды** осуществляется (1) посредством проведения фактических замеров и лабораторных анализов и (2) в ходе проверки реализации субъектом хозяйственной деятельности природоохранных мероприятий, запланированных с целью снижения своего негативного воздействия до нормативного уровня. Имеется два вида контроля:

– внешний, осуществляется сотрудниками специально уполномоченных органов (территориальные органы федеральных служб – Росприроднадзора, Роспотребнадзора, а также органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах установленных полномочий) и

– внутренний, осуществляемый собственными силами субъектов хозяйственной деятельности.

**Вынесение санкций за несоблюдение установленных нормативов негативного воздействия на различные компоненты окружающей среды.** В случае выявления нарушения природоохранных норм государственные инспекторы по охране природы вправе применять соответствующие меры. Так, согласно Кодексу об административных правонарушениях, составляется протокол об экологическом правонарушении. Следующим шагом является предписание об устранении правонарушения, которое подготавливается на основании Закона “Об охране окружающей среды” и

является обязательным для исполнения в установленные сроки. В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях устанавливаются размеры штрафов. К мерам ответственности за нарушения в области природоохранного законодательства относятся также постановление о возмещении ущерба, причиненного окружающей природной среде юридическими лицами и гражданами, и предписание об ограничении (приостановлении) и прекращении хозяйственной или иной деятельности.

Документация по методическому обеспечению природоохранного регулирования и осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов (табл. 3.2) представляет собой достаточно связную и логически обоснованную систему нормативно-правовых актов разного уровня. К недостаткам можно отнести ее излишнюю перегруженность и наличие противоречий между отдельными элементами. Поэтому важнейшей задачей является упрощение и оптимизация данной системы с позиции стимулирования перехода к инновационной экономике (экомодернизация).

### **3.3.3. Анализ достаточности существующего в Российской Федерации методического обеспечения природоохранной деятельности в современных условиях**

Выполненный анализ показал, что существующее методическое обеспечение охватывает практически все сферы природоохранного регулирования (антропогенного воздействия) и все этапы природоохранного регулирования (табл. 3.3, рис. 3.2 и 3.3).

Наибольшая методическая обеспеченность отмечена относительно регулирования воздействия на водные объекты и объекты животного мира; наименьшая – относительно регулирования воздействия на акустический режим и леса. В разрезе этапов природоохранного регулирования как наиболее методически обоснованные следует отметить этап осуществления контроля соблюдения нормативов негативного воздействия на компоненты окружающей среды и этап определения негативного воздействия на компоненты окружающей среды; наименьшее обоснование имеется для вынесения санкций за нарушение нормативов воздействия на окружающую среду.

Наряду со статистическим обобщением, был выполнен качественный анализ методических документов в разрезе сфер природоохранного регулирования и этапов регулирующего воздействия (табл. 3.4). Оценки достаточности и проработанности нормативных документов по методическому обеспечению природоохранного

Таблица 3.2

Основные документы по методическому обеспечению природоохранного регулирования

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
<p><b>1. Определение параметров воздействия на окружающую природную среду, в том числе на стадиях</b> 1.1. проектирования (и строительства)</p>	
<p>1) Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 “О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию), 2) Пособие к СНиП 11-01-95 по разработке раздела проектной документации “Охрана окружающей среды”, 3) Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на ОС в РФ (приказ Госкомитета РФ по ООС от 16.05.2000 № 372), 4) Руководство по проведению ОВОС на ОС при разработке обоснований инвестиций в строительство, ТЭО и/или проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации или ликвидации хозяйственных и/или иных объектов и комплексов</p>	
<p>Атмосферный воздух</p>	<p>5) <u>Перечень методик расчета выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, используемых в 2009 году при нормировании и определении величин выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.</u> (Введен письмом Минприроды России № 05-12-46/1273 от 06.02.2000 г.). 6) Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 283 “Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня”.</p>
<p>Водные объекты</p>	<p>5) Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 283 “Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной (службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня”.</p>
<p>Земельные ресурсы</p>	<p>5) Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 283 “Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной (службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня”.</p>
<p>Недра</p>	<p>5) Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 283 “Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной (службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня”.</p>

Таблица 3.2 (продолжение)

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
Отходы производства и потребления	<p>5) Приказ МПР РФ от 2 декабря 2002 г. № 786 “Об утверждении федерального классификационного каталога отходов”.</p> <p>6) Приказ Министерства природных ресурсов России от 15 июня 2001 г. №511 “Об утверждении критериев отнесения опасных отходов к I опасности для окружающей природной среды”.</p> <p>7) Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 283 “Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня”.</p> <p>8) “Сборник удельных показателей образования отходов производства и потребления” (Москва, 1999 г.).</p>
ООПТ	<p>5) Приказ Минприроды РФ от 17 декабря 1993 г. № 264 “Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Минприроды России с территориальными природоохранными органами в области организации заповедного дела”.</p> <p>6) Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 283 “Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня”.</p> <p>7) Правила представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагает осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, ...” (Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 822).</p>
Объекты животного мира	<p>5) Постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 158 “О Красной книге РФ”.</p> <p>6) Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 6 апреля 2004 г. № 323 “Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов”.</p>
Акустический режим	<p>5) Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 283 “Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня”.</p>



Таблица 3.2 (продолжение)

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
Леса	<ol style="list-style-type: none"> <li>5) Правительства РФ от 29 декабря 2006 г. № 838 “Об утверждении методики распределения между субъектами РФ субвенций из Федерального фонда компенсаций для осуществления отдельных полномочий РФ в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов РФ”.</li> <li>6) Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 29 декабря 2007 г. № 523 “Об утверждении методических документов” (Руководство по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга и Руководство по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований).</li> <li>7) Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 8 июня 2007 г. № 148 “Об утверждении Порядка исчисления расчетной лесосеки”.</li> <li>8) Приказ Рослесхоза от 15 декабря 1994 г. № 265 об утверждении Инструкции по проведению лесоустройства в лесном фонде России.</li> </ol>
1.2. эксплуатации	
Атмосферный воздух	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Приказ МПР от 31 октября 2008 г. № 288 “Об утверждении административного регламента федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду”.</li> <li>2) Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 287 “Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на трансграничное перемещение озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции”.</li> <li>3) Инструкция по инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, Л., 1990.</li> <li>4) Перечень методик выполнения измерений концентраций загрязняющих веществ в выбросах промышленных предприятий, СПб., 2007.</li> </ol>
Водные объекты	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Приказ МПР от 31 октября 2008 г. № 288 “Об утверждении административного регламента федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду”.</li> <li>2) Приказ Минприроды России от 22 декабря 2008 г. № 340 “Об утверждении Административного регламента</li> </ol>

Таблица 3.2 (продолжение)

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
	<p>Федерального агентства вод-/ных ресурсов по осуществлению государственной функции по предоставлению права пользования водными объектами на основании решения о предоставлении водных объектов в пользование”.</p> <p>3) Приказ Минприроды России от 26 декабря 2008 г. № 347 “Об утверждении Административного регламента Федерального агентства водных ресурсов по осуществлению государственной функции по предоставлению права пользования водными объектами на основании договора водопользования”.</p> <p>4) Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 293 “Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством водных ресурсов государственной функции по ведению государственного водного реестра и предоставлению сведений из государственного водного реестра и копий документов, содержащих сведения, включенные в государственный водный реестр”.</p> <p>5) Форма № 2-тп (водхоз) (Постановление Госкомстата России от 13.11.200 № 110).</p>
Земельные ресурсы	<p>1) Письмо Госкомзема РФ от 30 сентября 1999 г. № СС-902 “О Методических рекомендациях по проведению земельных торгов (аукционов, конкурсов)”.</p> <p>2) Приказ Росземкадастра от 17 октября 2002 г. № П/337 “Об утверждении методики государственной кадастровой оценки земель поселений”.</p> <p>3) Санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.7.573-96 “Гигиенические требования к использованию сточных вод и их осадков для орошения и удобрения”.</p> <p>4) Отраслевые дорожные нормы ОДН 218.5.016-2002 “Показатели и нормы экологической безопасности автомобильной дороги”.</p>
Недра	<p>1) Нормативы потерь твердых полезных ископаемых (утв. Федеральным агентством по недропользованию, декабрь 2008 г.).</p> <p>2) Положение о порядке лицензирования пользования недрами (Постановление от 15 июля 1992 г. N 3314-1 ВС РФ).</p>
Отходы производства и потребления	<p>1) Постановление Правительства РФ от 26.08.2006 № 524 “Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I–IV класса опасности”.</p>

Таблица 3.2 (продолжение)

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
	<p>2) Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 292 “Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на трансграничное перемещение отходов”.</p> <p>3) Приказ МПР от 2 декабря 2002 г. № 785 “Об утверждении паспорта опасного отхода”.</p> <p>4) Приказ Ростехнадзора от 15.08.2007 № 570 “Об организации работы по паспортизации опасных отходов”.</p> <p>5) Приказ Ростехнадзора от 10.12.2007 № 848 “Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, Технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов”.</p> <p>6) Приказ Ростехнадзора от 20.09.2007 № 643 “Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, (технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по установлению лимитов на размещение отходов”.</p> <p>7) “Сборник удельных показателей образования отходов производства и потребления” (Москва, 1999 г).</p> <p>8) Форма № 2-ТП (отходы) (Постановление Госкомстата России от 25.07.2002 № 157.</p>
ООПТ	<p>1) Приказ Минприроды РФ от 17 декабря 1993 г. № 264 “Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Минприроды России с (территориальными природоохранными органами в области организации заповедного дела”.</p>
Объекты животного мира	<p>1) Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 30 октября 2007 г. № 279 “Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по выдаче разрешения на содержание и шазведение в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ”.</p> <p>2) Приказ Госкомэкологии РФ от 3 октября 1997 г. № 419-а “Об утверждении Порядка ведения Красной книги РФ”.</p> <p>3) Приказ Минсельхоза РФ от 14 декабря 2007 г. № 615 “Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной служ-/бой по ветеринарному и</p>

Таблица 3.2 (продолжение)

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
	<p>фитосанитарному надзору государственной функции по выдаче разрешений на проведение мероприятий по акспиматизации, переселению и гибридизации, а также на особо охраняемых природных территориях федерального значения разрешений Часодержание и разведение объектов животного мира, ...”.</p> <p>4) Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 15 января 2008 г. № 4 “Об утверждении Административного регламента Федеральной ртужбы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по выдаче разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ”.</p> <p>5) Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 2 сентября 2004 г. № 9 “О разрешительной деятельности в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования”.</p> <p>6) Положение о выдаче именных разовых лицензий на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, на особо Охраняемых природных территориях федерального значения (приказ Минприроды от 27 ноября 2008 г. № 315).</p> <p>7) Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, ...” (Постановление Правительства РФ от 13 августа 1996 г. № 997).</p>
Леса	<p>1) Постановление Правительства РФ от 22 мая 2007 г. № 310.</p> <p>2) Приказ Росземкадастра от 17 октября 2002 г. № П/336 “Об утверждении Методики государственной кадастровой оценки земель лесного фонда РФ”.</p> <p>3) Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 29 декабря 2007 г. № 523 “Об утверждении методических документов” (Руководство по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий и Руководство по локализации и ликвидации очагов вредных организмов).</p> <p>4) Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях (Приказ МПР от 16 июля 2007 г. № 181).</p>
<b>2. Нормирование воздействия на окружающую природную среду</b>	
Атмосферный воздух	<p>1) Постановление Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 182 “О порядке установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферно-</p>

Таблица 3.2 (продолжение)

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
	<p>го воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ”.</p> <p>2) Постановление Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 183 “О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него”.</p> <p>3) Инструкция по нормированию выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в атмосферу и в водные объекты, Москва – 1989.</p> <p>4) Письмо Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 9 декабря 2005 г. № СС-47/76 “О порядке установления лимитов на выбросы (сбросы)”;</p>
Водные объекты	<p>1) Правительства РФ от 25.12.2006 № 801 “Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов”.</p> <p>2) Постановление Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. № 237 “Об утверждении Положения об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения, разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано, а также гидротехнического сооружения, подлежащего консервации, ликвидации либо не имеющего собственника”.</p> <p>3) Приказ Минприроды России от 17 декабря 2007 года № 333 “Об утверждении методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей”.</p> <p>4) Постановление Министерства здравоохранения РФ, Главного государственного санитарного врача РФ, от 14.03.2002 № 10 “Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02”.</p>
Отходы производства и потребления	<p>1) Приказ МПР от 11 марта 2002 г. № 115 “Об утверждении методических указаний по разработке проектов нормативов образования отхо-эв и лимитов на их размещение”.</p> <p>2) Приказ Ростехнадзора от 28.08.2007 № 596а “Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке представляемых на государственную экологическую экспертизу материалов обоснования намечаемой деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов”.</p>

Таблица 3.2 (продолжение)

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
	3) “Сборник удельных показателей образования отходов производства и потребления” (Москва, 1999 г.).
Объекты животного мира	<p>1) Постановление Правительства РФ от 13 августа 1996 г. № 997 о требованиях к предотвращению гибели объектов животного мира при шествлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов и линий связи и электропередачи.</p> <p>2) Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 27 февраля 2008 г. № 47 “Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по выдаче разрешения на вывоз из РФ и ввоз на ее территорию видов животных и растений, их частей или полученной из них продукции, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., кроме осетровых видов рыб”.</p>
Акустический режим	1) СН 2.4/2.1.8.562-96. Шум на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и на территории жилой застройки.
<b>3. Контроль соблюдения нормативов воздействия на окружающую природную среду</b>	
	<p>1) Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 53 “Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственно-экологического контроля)”.</p> <p>2) Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 года № 285 “О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю”.</p> <p>3) Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 640 “О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим государственному федеральному контролю и государственному региональному контролю за использованием и охраной водных объектов”.</p> <p>4) Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 1 июля 2009 г. № 179 “О совершенствовании отчетности о результатах контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов в 2009 году”.</p>
Атмосферный воздух	<p>5) Постановление Правительства РФ от 15 марта 2001 г. № 31 “Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха”, М. 2001.</p> <p>6) Правительство РФ Постановление от 31.03.2003 № 177 “Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)”.</p>

Таблица 3.2 (продолжение)

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
	<p>7) Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 300 “Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха”.</p> <p>8) Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 299 “Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды государственной функции по обеспечению функционирования на территории РФ пунктов гидрометеорологических наблюдений и системы получения, сбора и распространения гидрометеорологической информации”.</p> <p>9) Приказ Минприроды России от 28.10.2003 г. № 957 “О структуре федеральной сети лабораторий анализа и мониторинга в области охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов РФ.</p> <p>10) Постановление Правительства РФ от 23.08.2000 № 622 “Об утверждении положения о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды”.</p> <p>11) Приказ Роспотребнадзора № 385 от 26.04.2005 об организации работы по социально-гигиеническому мониторингу.</p>
Водные объекты	<p>5) Постановление Правительства РФ от 31.03.2003 № 177 “Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды государственного экологического мониторинга”.</p> <p>6) Постановление Министерства здравоохранения РФ от 14.03.2002 № 10 “Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02”.</p> <p>7) Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 290 “Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению контроля и надзора за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им для осуществления полномочий ...”.</p> <p>8) Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 299 “Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды государственной функции по обеспечению функционирования на тер-</p>

Таблица 3.2 (продолжение)

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
	<p>ритории РФ пунктов гидрометеорологических наблюдений и системы получения, сбора и распространения гидрометеорологической информации”.</p> <p>9) Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 289 “Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений ...”.</p> <p>10) Приказ Минприроды России от 28.10.2003 г. № 957 о структуре федеральной сети лабораторий анализа и мониторинга в области охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов РФ.</p> <p>11) Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 273 “Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством природных ресурсов и экологии РФ государственной функции по надзору за правовым регулированием органами государственной власти субъектов РФ вопросов осуществления переданных полномочий РФ в области водных отношений, государственной экологической экспертизы, ...”.</p> <p>12) Постановление Правительства РФ от 25.12.2006 № 801 (ред. от 04.03.2009) “Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов”.</p>
Земельные ресурсы	<p>5) Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 “О государственном земельном контроле”.</p> <p>6) Правительство РФ Постановление от 31.03.2003 № 177 “Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)”.</p> <p>7) Постановление Правительства РФ от 28.11.2002 № 846 “Об утверждении положения об осуществлении государственного мониторинга земель”.</p> <p>8) Приказ Минприроды России от 28.10.2003 г. № 957 “О структуре федеральной сети лабораторий анализа и мониторинга в области юны окружающей среды Министерства природных ресурсов РФ”.</p> <p>9) Постановление Правительства РФ от 23.08.2000 № 622 “Об утверждении положения о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды”.</p> <p>10) Инструкции по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России (Приказ МПР от 25 мая 1994 г. № 160).</p>



Таблица 3.2 (продолжение)

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
Недра	<p>5) Постановление Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293 “Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охранной недр”.</p> <p>6) Правительство РФ Постановление от 31.03.2003 № 177 “Об организаци и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)”.</p> <p>7) Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. “Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по рассмотрению и согласованию проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых”.</p> <p>8) ПРИКАЗ МПР от 3 декабря 2007 г. № 319 “Об утверждении Административного регламента Росприроднадзора по исполнению государ-ственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр).</p>
Отходы производства и потребления	<p>5) Приказ Минприроды России от 28.10.2003 г. № 957 о структуре федеральной сети лабораторий анализа и мониторинга в области охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов РФ.</p>
ООПТ	<p>5) Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях” (с изменениями от 30.12.2001 г., 22.08., 29.12.2004 г., 9 мая 2005 г., 04.12.2006г., 23.03., 10.05.2007 г., 14.23.07., 03, 30.12.2008 г.).</p>
Объекты животного мира	<p>5) Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 273 “Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством гширодных ресурсов и экологии РФ государственной функции по надзору за правовым регулированием органами государственной власти субъектов РФ вопросов осуществления переданных полномочий РФ в области водных отношений, государственной экологической экспертизы, объектов животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты) и среды их обитания с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов РФ или о внесении в них изменений”.</p> <p>6) Приказ Федерального агентства по рыболовству от 4 февраля 2009 г. № 68 “Об утверждении Регламента Федерального агентства по щооловству”.</p>

Таблица 3.2 (продолжение)

Сферы антропогенного воздействия*	Документы
	<p>7) Приказ ФСБ РФ от 11 января 2009 г. № 1 “Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности РФ по (исполнению государственной функции по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и осуществлению государственного контроля в этой сфере и признании утратившим силу приказа ФСБ России от 26.09.2005 г. № 568”.</p> <p>8) Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2008 г. № 843 “Об утверждении Положения о государственном контроле в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания”.</p> <p>9) Порядок ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира (Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. № 1342).</p>
Акустический режим	<p>5) МУК 4.3.2194-07. “Контроль уровня шума на территории жилой застройки, в жилых и общественных зданиях и помещениях”.</p> <p>6) Постановление Федерального горного и промышленного надзора России от 9 июня 2003 г. № 77 “Об утверждении Правил организации и проведения акустико-эмиссионного контроля сосудов, аппаратов, котлов и технологических трубопроводов”.</p> <p>7) Приказ Роспотребнадзора № 385 от 26.04.2005 об организации работы по социально-гигиеническому мониторингу.</p>
Леса	<p>5) Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 6 февраля 2008 г. № 31 “Об утверждении Лесостроительной инструкции”.</p> <p>6) Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 “Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора”.</p>
<b>4. Вынесение санкций за правонарушения в области соблюдения нормативов воздействия на окружающую природную среду:</b>	
<p>4.1. административные санкции в виде штрафа            1) Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.</p>	
Атмосферный воздух	ст. 8.4, ст. 8.21, ст. 8.22, ст. 8.23, ст. 8.40, ст. 19.5, ст. 19.6, ст. 19.7, ст. 20.25

Таблица 3.2 (окончание)

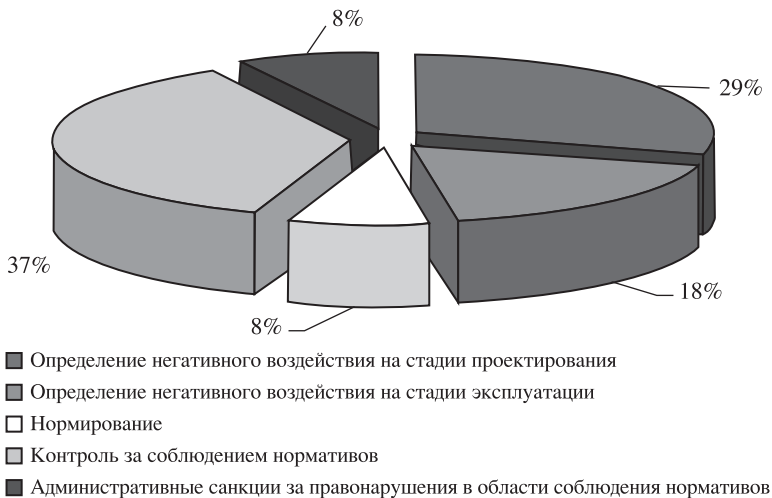
Сферы антропогенного воздействия*	Документы
ООПТ	ст. 7.13, ст. 7.14, ст. 7.16, ст. 8.4, ст. 8.39, ст. 19.5, ст. 19.6, ст. 19.7, ст. 20.25
Объекты животного мира	ст. 7.11, ст. 8.29, ст. 8.33, ст. 8.35, ст. 8.36, ст. 8.37, ст. 8.38, ст. 19.5, ст. 19.6, ст. 19.7, ст. 20.25
Акустический режим	ст. 8.1, ст. 8.4, ст. 19.5, ст. 19.6, ст. 19.7, ст. 20.25
Леса	ст. 7.9, ст. 7.10, ст. 8.24, ст. 8.25, ст. 8.26, ст. 8.27, ст. 8.28, ст. 8.40, ст. 19.5, ст. 19.6, ст. 19.7, ст. 20.25
4.2. расчет вреда для применения административной санкции в виде иска на возмещение нанесенного ущерба	
Атмосферный воздух	официально зарегистрированная в Минюсте РФ методика отсутствует.
Водные объекты	1) Приказ Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 87 “Об утверждении Методики исчисления размера вреда, (объектам вследствие нарушения водного законодательства”.
Земельные ресурсы	официально зарегистрированная в Минюсте РФ методика отсутствует.
Недра	официально зарегистрированная в Минюсте РФ методика отсутствует.
Отходы производства и потребления	Используются официально зарегистрированные в Минюсте РФ методики для всех природных сред.
Объекты животного мира	1) Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 28 апреля 2008 г. № 107 “Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесенным в Красную книгу РФ, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания”.
Акустический режим	официально зарегистрированная в Минюсте РФ методика отсутствует.
Леса	1) Постановление Правительства РФ от 8 мая 2007 г. № 273 “Об исчислении размера вреда, причиненного лесам (лесного законодательства” (с изменениями от 26.11.2007 г.).

Таблица 3.3

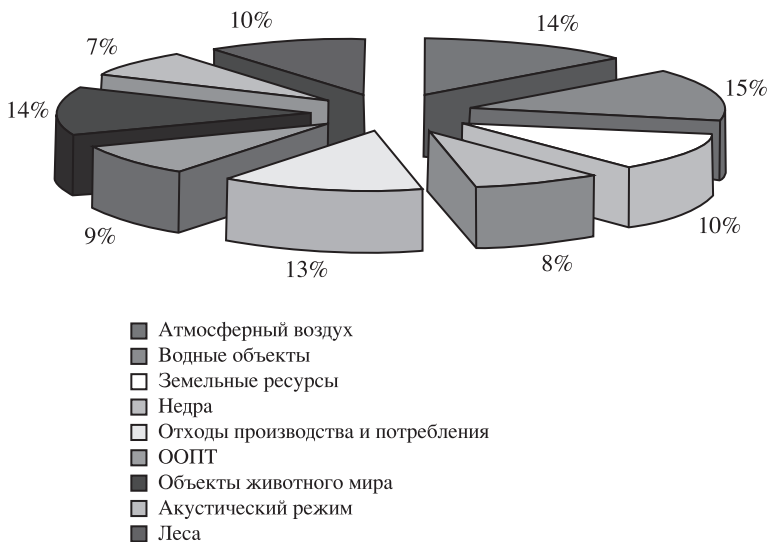
Статистика наличия единиц документации по методическому обеспечению природоохранного регулирования (ед. документов)

№ п/п	Этапы природоохранного регулирования	Сферы антропогенного воздействия							ООПТ	Объекты животного мира	Акустический режим	Леса
		Атмосферный воздух	Водные объекты	Земельные ресурсы	Недра	Отходы производства и потребления*						
<b>1</b>	<b>Определение параметров воздействия на окружающую природную среду, в том числе на стадиях:</b>											
1.1	Проектирование (и строительства)	6	5	5	5	8	7	6	5	8		
1.2	Эксплуатации	4	5	4	2	8	1	7	0	4		
2	Нормирование воздействия на окружающую природную среду	5	4	0	0	3	0	2	1	0		
3	Контроль соблюдения нормативов воздействия на окружающую природную среду	10	12	10	8	5	5	9	7	6		
<b>4</b>	<b>Ответственность за нарушения в области природоохранного законодательства:</b>											
4.1	Административный штраф	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
4.2	Возмещение вреда	0	1	0	0	0		1	0	1		

\* Как техногенная среда вторичного природопользования.



**Рис. 3.2.** Соотношение методического обеспечения в сфере охраны окружающей среды по этапам природоохранного регулирования



**Рис. 3.3.** Соотношение методического обеспечения в сфере охраны окружающей среды по сферам антропогенного воздействия

Таблица 3.4

Достаточность методического обеспечения в различных сферах антропогенного изменения

№ п/п	Стадии природоохранного управления	Сферы антропогенного воздействия									
		Атмосферный воздух	Водные объекты	Земельные ресурсы	Недра	Отходы производства и потребления <sup>3</sup>	ООПТ	Объекты животного мира	Акустический режим	Леса	
<b>1</b>	<b>Определение параметров воздействия, в том числе, в ходе:</b>										
1.1	Проектирования (и строительства)	±	+	+	±	±	±	±	±	±	±
1.2	Эксплуатации	+	±	±	±	±	±	±	±	±	–
<b>2</b>	<b>Нормирование воздействия</b>	+	±	–	–	±	–	±	±	±	±
3	Контроль соблюдения нормативов воздействия	+	+	+	±	±	±	±	±	±	±
4	Ответственность за нарушения в области природоохранного законодательства:										
4.1	Административный штраф	±	±	±	±	±	±	±	±	±	±
4.2	Возмещение вреда	–	±	–	–	–	±	±	±	–	±

\* Как техногенная среда вторичного природопользования.

+ – методическое обеспечение разработано в полном объеме; ± – методическое обеспечение требует совершенствования; – – методическое обеспечение отсутствует

регулирования в различных сферах окружающей среды выглядят следующим образом.

**Водные объекты.** В целом уровень развития методического обеспечения достаточный. Однако существуют определенные методические трудности в части нормирования и в части определения негативного воздействия на этапе эксплуатации объектов, а именно, при использовании Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты (НДС) из-за ее усложненности для предприятий-водопользователей и недостаточной проработки текста. Кроме того, практически отсутствует методическое обеспечение по вынесению санкций за правонарушения в области соблюдения нормативов воздействия. Так, в части выдвижения административных штрафов руководствуются Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях; в части возмещения вреда относительно недавно утверждена Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства.

**Атмосферный воздух.** В целом методическое обеспечение в сфере охраны атмосферного воздуха проработано достаточно основательно на всех стадиях, за исключением вынесения санкций за правонарушения в области соблюдения нормативов воздействия, когда руководствуются только Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Следует отметить, что данная ситуация характерна для большинства сфер антропогенного воздействия. Также при определении негативного воздействия на атмосферный воздух на стадии проектирования существующее Пособие к СНиП 11-01-95 по разработке раздела проектной документации “Охрана окружающей среды” не соответствует составу раздела “Перечень мероприятий по охране окружающей среды” (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 “О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию”), что приводит к существенным противоречиям.

**Земельные ресурсы, недра.** Для создания системы эффективной природоохранной деятельности в данных сферах антропогенного воздействия существующего методического обеспечения недостаточно. Практически отсутствуют нормативные документы по нормированию негативного воздействия, по вынесению санкций за правонарушения в области соблюдения нормативов воздействия на окружающую природную среду, слабо закреплены аспекты определения негативного воздействия при эксплуатации предприятий. Вместе с тем методическое обеспечение в части контроля проработано на достаточно высоком уровне.

**Отходы производства и потребления.** Методическое обеспечение данной сферы, несмотря на значительный объем нормативных документов, носит обрывочный, зачастую противоречивый характер, без ориентации на принципы системности и иерархичности. Так, на этапе определения воздействия на окружающую среду в процессе эксплуатации объекта отсутствует методическое обеспечение в части отражения компонентного состава отходов, необходимого для оформления паспортов на отходы. Кроме того, в настоящее время отсутствуют формы отчетности для субъектов малого и среднего предпринимательства, заменяющие проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (эта норма была введена Федеральным законом от 30.12.2008 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального Закона “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), однако на практике до настоящего времени не реализована). Необходима корректировка методического обеспечения для соответствия изменившимся законодательным требованиям. Также отсутствуют методические рекомендации по организации производственного контроля деятельности по обращению с отходами.

**ООПТ, объекты животного мира, леса.** В связи с перераспределением функций между природоохранными органами государственной власти методическое обеспечение данных сфер неоднократно подвергалось корректировке, что привело к созданию сложной многоаспектной методической системы.

**Акустический режим.** Методическое обеспечение недостаточно. На этапе определения воздействия на окружающую среду в период эксплуатации объекта отсутствуют методические рекомендации по проведению инвентаризации источников шума (внешних, внутренних); в подавляющем большинстве субъектов РФ инвентаризация предприятиями не проводится. Нормативы по акустическому режиму определены санитарно-эпидемиологическим законодательством, экологические нормативы отсутствуют, что приводит к тому, что нормативы для источников и в целом для предприятий не разрабатываются. Контроль акустического режима территорий проводится в рамках социально-гигиенического мониторинга (Роспотребнадзор).

В целом анализ существующего методического обеспечения природоохранной деятельности регламентирует осуществление основных направлений природоохранной деятельности с целью достижения баланса разнонаправленных интересов природоохранных органов государственной власти и промышленных предприятий в увязке экологических, социально-экономических,



техничко-технологических и иных аспектов. Вместе с тем сложность структуры методического обеспечения и многоаспектность охватываемых вопросов приводит к наличию ряда недостатков и пробелов, оказывающих негативное влияние на осуществление природоохранной деятельности в стране. В частности отсутствие четкой структуры и недостаточное соблюдение принципа иерархичности приводит к несогласованности между (1) различными методическими документами в разрезе их функционального назначения и общего количества, а также (2) действиями природоохранных органов государственной власти и промышленных предприятий.

Также необходимо отметить, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует обоснованная система взаимоувязанных нормативов состояния окружающей среды и воздействий на окружающую среду, что не позволяет осуществлять сопряженный анализ состояния и допустимых нагрузок на окружающую среду, снижает общую эффективность природоохранного управления и мотивацию предприятий-природопользователей к реальному сокращению загрязнения. При этом существующее в настоящее время методическое обеспечение охватывает далеко не все сферы антропогенного воздействия и не ориентировано на реализацию принципов технического воздействия. Признание на государственном уровне необходимости перехода в нормировании воздействия на окружающую среду на принципы технологического регулирования (на основе наилучших существующих технологий – НЧТ) ставит задачи разработки методического обеспечения в этом направлении, что в настоящее время практически не реализуется.

На основании выполненного анализа становится очевидной необходимость совершенствования существующего методического обеспечения как в части разработки нормативно-правовой базы природоохранной деятельности, так и в организационной сфере. При этом следует учитывать, что совершенствование методического обеспечения природоохранной деятельности является непрерывным процессом, осуществляемым с учетом объективных закономерностей общественного развития.

\* \* \*

Таким образом, можно сделать вывод о том, что сложившееся методическое обеспечение природоохранного регулирования характеризуется многообразием документов во всех сферах антропогенного воздействия, а также применительно к основным этапам природоохранной деятельности. Однако в силу объективно сложившихся пробелов недостатков оно не обеспечивает эффектив-

ной реализации природоохранной деятельности как хозяйствующих субъектов, так и природоохранных органов государственной власти. Поэтому необходимо совершенствование методического обеспечения деятельности различных подразделений органов природоохранного управления в аспекте формирования четких полномочий и обязанностей, обеспечения строгой функциональной координации их деятельности и конструктивного взаимодействия на всех уровнях территориальной организации, что позволит повысить результативность природоохранного управления.

### **3.3.4. Сложившиеся методологические подходы в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации**

В общем виде природоохранная деятельность может быть выражена как установление и регулирование посредством изменения экономических, финансовых, административно-политических и иных условий таких отношений между органами управления, бизнесом и обществом, чтобы негативные воздействия на окружающую природную среду, осуществляемые в результате экономической (хозяйственной и иной) деятельности, не превышали предельно допустимые (с позиций устойчивого функционирования общественных и природных систем) уровни. При этом следует иметь в виду важнейшую принципиальную особенность общественных взаимодействий, которая со всей отчетливостью проявляется в сфере природоохранной деятельности и заключается в наличии зоны рассогласования интересов бизнеса (исполнительный менеджмент, частные владельцы) и общества относительно вопросов охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Это обусловлено тем, что с точки зрения классической экономической науки экологические затраты бизнеса имеют, как правило, частный характер (не приносят прямой прибыли для инвестора), а преимущества от них получает общество (в виде менее загрязненного воздуха, водоемов, ненарушенных ландшафтов и т.д.).

В настоящее время в Российской Федерации сложилась достаточно эффективная система целевых приоритетов в сфере охраны окружающей среды и механизмов их реализации (рис. 3.4). Она разработана в составе целевых приоритетов Правительства Российской Федерации, сформулированных в Сводном докладе о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ на 2006–2008 гг., и, тем самым, увязана с общими целями социально-экономического развития страны и регионов. Система характеризуется целостностью и обоснованной иерархичностью:

## Элементы приоритизации

## Документы, в которых они декларированы



**Рис. 3.4.** Система целевых приоритетов в сфере охраны окружающей среды и механизмы их реализации

как в аспекте поставленных целей и решаемых задач (от концептуальных положений к конкретным действиям), так и с позиции территориальной организации (от действий на федеральном уровне к действиям в субъектах РФ и на муниципальном уровне).

Действующая в Российской Федерации система приоритетов в сфере охраны окружающей среды составляет основу программно-целевого природоохранного управления (как неотъемлемой составной части управления социально-экономическим развитием), которая закреплена в соответствующих законодательных и нормативно-правовых документах: Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повыше-

нию результативности бюджетных расходов”, Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, устанавливающая основные принципы реструктуризации бюджетного сектора в РФ; Бюджетный кодекс Российской Федерации 31 июля 1998 года № 145-ФЗ и др.

Методологическая основа управления в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в Российской Федерации может быть сформулирована в виде логической последовательности концептуально обоснованных положений (табл. 3.5), в соответствии с которыми сформированы основные направления действий (последовательных этапов) в сфере природоохранного регулирования со свойственными им механизмами.

На основе анализа основных концептуальных положений деятельности в сфере охраны окружающей среды сформулированы следующие перспективные направления ее развития:

1) в части определения негативного воздействия на компоненты окружающей среды (на стадии проектирования и строительства объекта и на стадии эксплуатации объекта) – переход на принципы интегральной оценки антропогенного воздействия на окружающую природную среду с учетом комплексного подхода;

2) в части нормирования негативного воздействия объекта на различные компоненты окружающей среды:

- реализация принципов учета комплексного ассимиляционного потенциала окружающей среды с учетом комплексного воздействия промышленных объектов (нормирование интегрального воздействия предприятий, расположенных в пределах одной территории);
- переход на принципы технического регулирования (на основе внедрения НСТ);

3) в части контроля соблюдения нормативов негативного воздействия на различные компоненты окружающей среды и вынесения санкций за несоблюдение установленных нормативов негативного воздействия на различные компоненты окружающей среды:

- развитие систем экологического мониторинга;
- приоритетность контроля реализации запланированных технологических и природоохранных мероприятий;
- развитие систем оценки состояния окружающей среды и антропогенного воздействия (в соответствии с современными международными требованиями ООН, ОЭСР, Евростат);
- развитие систем самоконтроля промышленности;
- внедрение и совершенствование систем экологического управления (ИСО 14 000 и др.).

Таблица 3.5

Основные концептуальные положения охраны окружающей среды, направления их развития и связь с направлениями и механизмами природоохранного регулирования

Концептуальные положения охраны окружающей среды	Направления (этапы) природоохранного регулирования	Механизмы государственного и общественного воздействия
Формулирование параметров нагрузки на окружающую природную среду	определение негативного воздействия на компоненты окружающей среды (на стадии проектирования и строительства объекта и на стадии эксплуатации объекта)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Процедуры согласования на стадии выбора и отвода земельного участка для проектирования</li> <li>– Государственная экспертиза проектов строительства, реконструкции и технического перевооружения</li> <li>– Экологическая экспертиза (государственная и общественная)</li> <li>– Согласование материалов инвентаризаций имеющихся на предприятии источников негативного воздействия на окружающую природную среду</li> </ul>
Определение допустимого уровня нагрузки на окружающую природную среду	нормирование негативного воздействия объекта на различные компоненты окружающей среды	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Согласование проектов нормативов предельно допустимых уровней воздействия на окружающую среду (в части атмосферного воздуха, водных объектов, образования и размещения отходов производства и потребления и др.)</li> <li>– Выдача разрешений на негативное воздействие на окружающую природную среду (по различным компонентам ОС)</li> </ul>
Обеспечение соблюдения допустимого уровня нагрузки на окружающую природную среду	контроль соблюдения нормативов негативного воздействия на различные компоненты окружающей среды	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Составление плана контрольно-надзорной деятельности</li> <li>– Осуществление контрольных мероприятий в виде проверок (плановых и внеплановых)</li> <li>– Оформление документов по результатам проверки</li> </ul>
	Вынесение санкций за несоблюдение установленных нормативов негативного воздействия на различные компоненты окружающей среды	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Оформление документов по нарушениям в сфере природоохранного законодательства</li> <li>– Контроль исполнения предписаний</li> </ul>

### 3.4. Система государственного контроля природоохранной деятельности предприятий-природопользователей

С целью снижения негативного воздействия на окружающую среду предприятия-природопользователи (субъекты предпринимательской деятельности) планируют и выполняют природоохранные мероприятия, необходимость которых отражена в законе “Об охране окружающей среды” от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ. Они внедряют инновационные малоотходные технологии, которые в меньшей степени загрязняют окружающую среду и часто сопряжены с решением других производственных задач (как правило, получение прибыли, увеличение объема продаж, выход на новые рынки посредством улучшения потребительских свойств выпускаемой продукции, расширения ассортимента и т.д.). Перечень природоохранных мероприятий субъектами предпринимательской деятельности определяется начиная со стадии проектирования, а также в ходе всего периода эксплуатации производственных объектов. Планирование природоохранных мероприятий происходит на стадии проектирования, строительства и реконструкции производственных объектов.

В составе *проекта строительства* разрабатывается раздел “Перечень мероприятий по охране окружающей среды”<sup>2</sup>, где представлены мероприятия, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду (атмосферный воздух, водные, земельные ресурсы, растительный и животный мир и др.).

В ходе *эксплуатации* производственных объектов осуществляется планирование природоохранных мероприятий, которые отражаются:

- в проектах предельно-допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу (ПДВ), нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты (НДС), нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ПНООЛР);
- в составе территориальных природоохранных программ на уровне субъекта РФ и муниципальном уровне;
- в составе стратегий и программ социально-экономического развития субъектов РФ;
- в разработанных предприятиями природоохранных планах.

Государственный контроль выполнения природоохранных мероприятий осуществляется:

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 “О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию”.

- территориальными органами Росприроднадзора и других федеральных органов исполнительной власти в рамках осуществляемых полномочий;
- органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления в пределах установленных полномочий.

Контроль выполнения природоохранных мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду (атмосферный воздух, водные ресурсы и др.), осуществляется в соответствии с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Основной задачей деятельности территориальных органов Росприроднадзора является обеспечение соблюдения законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды посредством осуществления государственного контроля и надзора. Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 “Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)” утверждены правила осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля). Установлен круг полномочий должностных лиц и органов государственного экологического контроля, общим правовым положением для которых является надведомственный характер, позволяющий контролировать в пределах своей юрисдикции деятельность всех предприятий, организаций, учреждений и отдельных граждан. Государственный экологический контроль осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок. Подконтрольные объекты определены Постановлением Правительства РФ № 285 от 31 марта 2009 г. “О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю”. Объекты, не входящие в данный перечень, контролируют уполномоченные органы субъектов РФ. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 (п. 9б) в обязательном порядке контролируется выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды.

Государственные инспекторы в области охраны окружающей среды при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий имеют право в установленном порядке:

- посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от формы собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране,

оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами;

- проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;

- проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;

- проверять выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении;

- предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля;

- привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

- осуществлять иные определенные законодательством в области охраны окружающей среды полномочия.

В случае выявления нарушения природоохранных норм государственные инспекторы по охране природы вправе применять соответствующие меры. Так, согласно Кодексу об административных правонарушениях, составляется протокол об экологическом правонарушении. Следующим шагом является предписание об устранении правонарушения, которое подготавливается на основании Закона “Об охране окружающей среды” и является обязательным для исполнения в установленные сроки. В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях устанавливаются размеры штрафов. К мерам государственного экологического контроля относится также постановление о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде юридическими лицами и гражданами, а также предписание об ограничении (приостановлении) и прекращении хозяйственной или иной деятельности.

Федеральным законом “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” № 294-ФЗ от 26.12.2008 г., установлен порядок проведения государственного и муниципального контроля организаций и предпринимателей,



а также основные положения по обеспечению прав хозяйствующих субъектов при осуществлении контрольных мероприятий. Законом определена периодичность проверок и их продолжительность. Плановые проверки должны проводиться не чаще чем один раз в три года. Вводится понятие “документарные и выездные проверки”. Документарная проверка – мероприятие, в котором проверяемый субъект непосредственно не участвует. Выездные проверки – самая жесткая мера контроля. Они проводятся только в случае, когда документов не хватает для полноты и достоверности сведений о деятельности организации и выполнении обязательных требований. Срок проведения любых проверок не может превышать 20 рабочих дней; плановая выездная проверка не может превышать 50 часов для малого предприятия и 15 часов для микропредприятия<sup>3</sup>.

В федеральном законе “Об охране атмосферного воздуха” от 4.05.1999 года № 96-ФЗ и “Положении о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха” (утв. Постановлением Правительства РФ от 15.01.2001 № 31) приведены положения контроля за охраной атмосферного воздуха.

*Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха должен обеспечить:*

- соблюдение стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, в том числе проведения производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, а также установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и временно согласованных выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух и других условий, установленных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него;
- выполнение программ и мероприятий по охране атмосферного воздуха;
- осуществление мер в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации по охране атмосферного воздуха;
- выполнение заключений государственной экологической экспертизы;
- проведение инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и разработкой предельно

---

<sup>3</sup> Малыми предприятиями признаются фирмы, численность работников которых не превышает 100 чел., а микропредприятиями – 15 чел. (подп. 2 п. 1 ст. 4 Федерального закона от 24.07.2007 N 209-ФЗ “О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ”).

- допустимых выбросов и предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;
- внедрение малоотходных и безотходных технологий в целях снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха;
  - осуществление мероприятий по улавливанию, утилизации, обезвреживанию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, сокращению или исключению таких выбросов;
  - осуществление мероприятий по предупреждению и устранению аварийных выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также по ликвидации последствий его загрязнения;
  - осуществление учета вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников;
  - наличие предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха сооружений, оборудования, предназначенных для очистки и контроля выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также за соблюдением установленных правил их эксплуатации;
  - обеспечение своевременного вывоза загрязняющих атмосферный воздух отходов с территорий объектов хозяйственной и иной деятельности на специализированные места складирования или захоронения таких отходов, а также на другие объекты хозяйственной и иной деятельности, использующие такие отходы в качестве сырья;
  - выполнение предписаний государственных инспекторов по охране природы, осуществляющих государственный контроль охраны атмосферного воздуха, об устранении нарушений требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха;
  - проведение и эффективность мероприятий по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при неблагоприятных метеорологических условиях;
  - соответствие новых технологий, техники, материалов, веществ и другой продукции, а также технологического оборудования и других технических средств установленным требованиям охраны атмосферного воздуха;
  - наличие выданных в установленном порядке сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха;
  - наличие выданных в установленном порядке сертификатов, подтверждающих соответствие содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах технических, технологических

- установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок техническим нормативам выбросов;
- соблюдение иных требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха.

Государственный инспектор в области охраны окружающей среды контролирует выполнение природоохранных мероприятий, которые отражены в журнале первичного учета на предприятии – ПОД-2 “Журнал учета выполнения мероприятий по охране атмосферного воздуха” (типовая форма приведена во вставке 3.1).

### Вставка 3.1

#### Журнал учета выполнения мероприятий по охране воздуха

Типовая форма № ПОД-2

\_\_\_\_\_ предприятие (организации)

#### ЖУРНАЛ УЧЕТА ВЫПОЛНЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОХРАНЕ ВОЗДУХА

Начат “ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 200 \_ г. Окончен “ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 200 \_ г.

Настоящий журнал состоит из \_\_\_ листов.

*Образец четных страниц типовой формы ПОД-2*

Наименование промышленного производства и технологического оборудования	Наименование предприятия	Срок выполнения (ввода) мероприятия	Плановый объем затрат (по сметной стоимости) на проведение мероприятия, тыс. руб.	Источник финансирования
1	2	3	4	5
Всего				
В том числе капитальных вложений				

Составил \_\_\_\_\_  
Должность

\_\_\_\_\_  
Подпись

Проверил \_\_\_\_\_  
Должность

\_\_\_\_\_  
Подпись

“ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 200 \_ г. (подписи и дату печатают на каждом обороте.)

Объем фактически выполненных работ (по сметной стоимости) тыс. руб.					Дата и номер акта приемки в эксплуатацию	Уменьшение выбросов в атмосферу после проведения мероприятия, фактически			
Освоено по состоянию на 01.01._ г.		по кварталам текущего года				по кварталам текущего года			
	I	II	III	IV		I	II	III	IV
6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

Графы 4, 6–10 формы ПОД-2, в которых отражают объемы затрат по всем источникам финансирования на мероприятия по охране атмосферного воздуха, заполняют на основании данных текущего бухгалтерского учета, а также форм первичного учета, применяемых в капитальном строительстве для расчета с заказчиком. В случае финансирования одного мероприятия за счет разных источников данные приводят в целом и по каждому источнику финансирования – отдельной строкой. В итогах за каждый квартал приводят общий объем выполненных работ по всем мероприятиям с выделением данных о капитальных вложениях. Графы 12, 15 формы ПОД-2 заполняются по мере проведения мероприятия и на основании данных журналов по форме ПОД-1.

Журнал по форме ПОД-2 заполняется не реже 1 раза в квартал и подписывается работником соответствующей службы. Журнал используется при составлении годового отчета по форме государственного статистического наблюдения 2-тп (воздух).

Федеральным законом “Об отходах производства и потребления” от 24.06.1998 года № 89-ФЗ определены положения контроля за деятельностью в области обращения с отходами.

*Государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами включает в себя:*

- контроль за выполнением экологических требований (государственный экологический контроль) в области обращения с отходами;
- контроль за выполнением санитарно-эпидемиологических и иных требований в области обращения с отходами;
- контроль за соблюдением требований к трансграничному перемещению отходов;
- контроль за соблюдением требований пожарной безопасности в области обращения с отходами;
- контроль за соблюдением требований предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, возникающих при обращении с отходами;

- контроль за соблюдением требований и правил транспортирования опасных отходов;
- контроль за выполнением мероприятий по уменьшению количества отходов и вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья;
- контроль за достоверностью предоставляемой информации в области обращения с отходами и отчетности об отходах;
- выявление нарушений законодательства в области обращения с отходами и контроль за принятием мер по устранению таких нарушений;
- привлечение в установленном порядке индивидуальных предпринимателей и юридических лиц к ответственности за нарушение законодательства в области обращения с отходами, применение штрафных санкций, предъявление исков о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде и здоровью человека в результате нарушения законодательства в области обращения с отходами.

В качестве элементов государственного контроля выступают нормативы образования отходов, лимиты на размещение отходов, нормы накопления отходов. Первоочередным средством государственного контроля и регулирования выступает разрешение на размещение отходов.

*Государственный контроль и надзор за охраной водных объектов*, согласно Водному кодексу Российской Федерации, призван обеспечить соблюдение:

- требований к использованию и охране водных объектов;
- особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохраных зон и зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- иных требований водного законодательства.

Порядок работы контролирующих органов регламентирован «Положением об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов» (утв. Постановлением Правительства РФ от 25.12.2006 г. № 801).

На уровне субъектов РФ также принимаются законы, регулирующие сферу контроля за выполнением природоохранных мероприятий, в частности, в Ярославской области принят закон «Об экологическом контроле на территории Ярославской области» от 29.04.2002 № 38-а.

Следует отметить, что план природоохранных мероприятий в виде отдельного документа составляется предприятиями не во

всех регионах, например, в Северной Осетии-Алании он является обязательным, в Ярославской области составляется по инициативе предприятий.

Природоохранные мероприятия планируются и реализуются в составе целевых территориальных природоохранных программ на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, примером которых может служить целевая комплексная программа г. Ярославля “Снижение антропогенного воздействия на окружающую среду на 2009–2011 годы” (вставка 3.2). В ходе мониторинга реализации программы осуществлялся контроль деятельности предприятий по инвестированию средств на природоохранные мероприятия (в составе программных направлений). По результатам мониторинга реализации программы принимается решение, в случае необходимости, о корректировке программных мероприятий. Аналогичные примеры можно привести из практики работы региональных и федеральных целевых природоохранных программ.

#### Вставка 3.2

##### **Целевые территориальные природоохранные программы на примере города Ярославля**

В настоящее время разработана и реализуется целевая комплексная программа г. Ярославля “Снижение антропогенного воздействия на окружающую среду на 2009–2011 годы” (Программа). Основными направлениями Программы являются: снижение загрязнения атмосферного воздуха, водных объектов, снижение загрязнения промышленными и бытовыми отходами, сохранение зеленых насаждений, организационные мероприятия по совершенствованию городского природоохранного управления. Из общего объема финансирования 2033915,8 тыс. руб. средства предприятий составляют 1980475,45 тыс. руб. или 97,4%.

Мероприятия, финансируемые промышленными предприятиями, позволяют снизить выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников примерно на 6 тыс. тонн/год; снизить до нормативных значений выбросы и сбросы загрязняющих веществ многими предприятиями; увеличить объемы утилизации промышленных и бытовых отходов со 130 до 148 т/год.

Выполнение природоохранных мероприятий на уровне субъектов РФ отражается также в разработанных стратегиях и программах социально-экономического развития. В соответствии с приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 17 июня 2002 года № 170 “О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации” региональные программы представляют собой комплекс

мероприятий, инициируемых, разрабатываемых, утверждаемых и осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации на долгосрочный период (в соответствии с типовым макетом программы) и обеспечивающих эффективное решение задач в области социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. В состав таких программ включено проведение мероприятий по оздоровлению окружающей природной среды и предупреждению чрезвычайных ситуаций. Эти документы рассматриваются в Минприроды России в части отражения в них деятельности, связанной с охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов.

Таким образом, контроль за выполнением природоохранных мероприятий осуществляется на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и на уровне предприятий-природопользователей при:

- проведении плановых проверок предприятий и организаций;
- согласовании, утверждении, получении и продлении разрешительной документации на различные виды негативного воздействия на окружающую среду (обязательно представление отчетов о выполнении природоохранных мероприятий);
- формировании статистической отчетности – 2-ТП-воздух “Сведения об охране атмосферного воздуха”, 2-ТП (водхоз) “Сведения об использовании воды”, 2-ТП отходы “Сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления”, 4-ОС “Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах”, 18-КС “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”;
- осуществлении целевых программ – федеральных и региональных природоохранных программ.

В целом экологический контроль, включая контроль выполнения природоохранных мероприятий, направлен на достижение нескольких целей.

1. Оценка проделанной работы. Полученные результаты помогают определить, являются ли используемые предприятием стратегии эффективными с точки зрения обеспечения соблюдения природоохранных требований. Они также служат основой для выявления проблемных зон и внесения необходимых изменений для повышения эффективности деятельности.

2. Профилактика нарушений. Предоставление объектам регулирования периодической отчетности о контрольных меро-

приятных и достигнутых результатах способствует профилактике нарушений путем повышения информированности о том, что нарушения, скорее всего, будут выявлены и своевременно будут предприняты меры реагирования.

3. Внутренняя подотчетность. Периодическая оценка эффективности служит основой для создания системы подотчетности государственных инспекторов в области охраны окружающей среды за реализацию и действенность своей работы. Создание системы подотчетности включает определение целей и/или показателей эффективности, возложение на природоохранных инспекторов обязательства достигнуть данных цели/показателей и оценки их эффективности в соотношении с поставленными целями/показателями. При необходимости принимаются меры по повышению эффективности. Подотчетность крайне важна для обеспечения качества деятельности на всех уровнях, от персонала низшего звена до высшего руководства.

4. Подотчетность перед общественностью. Контрольно-инспекционные органы по закону обязаны отчитываться о проделанной работе и достижениях перед общественностью. Такая подотчетность может быть важным фактором формирования стратегий и определения приоритетов. Кроме того, подотчетность перед общественностью проявляется в представлении данных контроля лицам, несущим политическую ответственность. Представители общественности могут в любое время связаться с их представителями в органах власти, чтобы выразить удовлетворенность или неудовлетворенность результатами деятельности.

В системе государственного природоохранного управления большое значение придается выполнению предприятиями-природопользователями обязательных к исполнению природоохранных мероприятий, нацеленных на профилактику и предупреждение серьезных нарушений природоохранных норм и требований нормативно-правовых актов в сфере природопользования и охраны окружающей среды. При этом формирование годового плана природоохранных мероприятий каждым предприятием-природопользователем увязано с (1) результатами мониторинга состояния окружающей среды, (2) показателями нормативов предельно допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, лимитов образования и размещения отходов производства и потребления, а также (3) с данными ежегодной статотчетности.

Контроль выполнения природоохранных мероприятий является одним из действенных механизмов влияния на деятельность предприятий-природопользователей, при этом обеспечивается охрана окружающей среды не только от загрязнения, но и созда-



ются более комфортные условия в рабочих зонах предприятий. Отчеты о выполнении природоохранных мероприятий позволяют оценивать достигнутые результаты не только в физических, но и в денежных единицах, что, в свою очередь, дает возможность принимать управленческие решения по оптимальному инвестированию бюджетных средств на природоохранные цели, тем самым способствуя успешному социально-экономическому развитию и повышению эффективности природоохранной работы.

Однако в настоящее время имеется ряд недостатков в системе государственного контроля выполнения природоохранных мероприятий. Реорганизация государственных контролирующих органов на всех уровнях управления сопровождается ежегодным сокращением инспекторского состава, а также снижением показателей государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Так, в 2008 г. общее количество проведенных проверок сократилось в 23 раза по сравнению с 2007 г., число выявленных нарушений – в 50 раз. Наложено штрафов в 10 раз меньше. В правоохранительные органы за различные нарушения экологического законодательства передано практически в 26 раз меньше материалов. Из числа выявленных прокурорами нарушений наибольшее количество связано с несоблюдением законодательства об охране земли, вод, атмосферного воздуха и об отходах производства. За 2008 г. прирост числа таких нарушений составил 34,5%.

В целом результаты прокурорских проверок на некоторых предприятиях-природопользователях показали следующее. Проверки исполнения законодательства *об охране атмосферного воздуха* осуществляются во всех регионах без исключения, однако в промышленно развитых регионах это направление надзора является приоритетным (вставка 3.3).

### Вставка 3.3

#### **Проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха (на примере отдельных регионов)**

Так, Кемеровской межрайонной природоохранной прокуратурой только в результате одной проверки в суды было направлено 21 исковое заявление о понуждении предприятий-природопользователей разработать проекты санитарно-защитных зон и согласовать их с территориальным управлением Роспотребнадзора по Кемеровской области. Судебными решениями все исковые требования удовлетворены. Новокузнецким межрайонным природоохранным прокурором по результатам проверки ООО «ПК «Кузнецкий цементный завод»» направлено исковое заявление в суд о запрете осуществлять выброс загрязняющих веществ в атмосферу со значительным превышением установленных в разрешении на выброс нормативов. Исковое требование решением суда удовлетворено, деятель-

ность ООО приостановлена до получения разрешения и установления нормативов ПДВ по всем загрязняющим веществам. В Красноярском крае, где действуют промышленные предприятия-гиганты (ОАО «Горно-металлургический комбинат “Норильский никель”», Красноярский алюминевый завод, ООО “Енисейский целлюлозно-бумажный комбинат” и др.) из числа всех выявленных прокурорами в 2008 г. нарушений в сфере экологии 75% связано с нарушением законодательства об охране земли, вод, атмосферного воздуха, об отходах производства и потребления. Прокурорскими проверками выявлены многочисленные нарушения, большинство которых связано с отсутствием разрешений на выброс, утвержденных проектов санитарно-защитных зон, с превышением допустимых выбросов, невнесением платы за негативное воздействие на окружающую среду. В результате принятых прокурорами мер реагирования предприятиями, допустившими нарушения, была погашена задолженность по платежам в размере более 2,5 млн руб. Более 150 предприятий края разработали и утвердили в установленном порядке разрешительную документацию.

В связи с напряженностью ситуации, сложившейся в сфере *охраны и использования водных объектов*, надзор за исполнением водного законодательства стал приоритетным направлением деятельности прокуратуры во всех регионах страны.

В европейской части страны, например, в центре внимания оказались проблемы Ладожского озера, которое представляет собой довольно сложную систему, включающую водосборные площади нескольких озер – Онежского, Ильмень и Саймы (Финляндия). Для сохранения качества воды в Ладоге необходим план совместных действий, и прокуратурой Санкт-Петербурга было принято решение об одновременных проверках исполнения хозяйствующими субъектами требований водного законодательства. В результате проверок прокурорами было внесено 324 представления, по рассмотрении которых к дисциплинарной ответственности привлечено 196 лиц, вынесено 206 постановлений об административных правонарушениях; 158 виновных должностных и юридических лиц привлечены к административной ответственности; общая сумма штрафов составила более 2 млн руб. В суды в порядке ст. 45 ГПК РФ направлено 284 исковых заявления. В результате рассмотрения 146 дел требования прокуроров удовлетворены либо дела прекращены в связи с добровольным удовлетворением требований.

Ярославской природоохранной прокуратурой был направлен в суд иск в отношении нефтеперерабатывающего завода им. Менделеева (Русойл) за сброс сточных вод в р. Печегда (приток Волги) с превышением допустимых нормативов в десятки раз. Решением суда иск прокурора был удовлетворен. Во исполнение решения предприятием в 2008 г. было приобретено современное водоочистное оборудование и осуществлен ремонт очистных сооружений. Всего предприятием было израсходовано на природоохранные цели после решения суда 118,4 млн руб.

С учетом остроты ситуации *в сфере обращения с отходами производства, биологическими и медицинскими отходами* органами прокуратуры во всех регионах проводятся проверки исполнения хозяйствующими субъектами законодательства об отходах производства и потребления.

В результате принципиальной позиции Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры была прекращена эксплуатация крупнейшего в Европе полигона ТБО “Игумново” в г. Дзержинске Нижегородской области. Его ресурс был исчерпан много лет назад, но он

продолжал принимать отходы, которые горели круглогодично. Вредное воздействие достигало городов Дзержинска и Нижнего Новгорода с численностью населения 1,75 млн человек. По иску прокуратуры судом принято решение о прекращении деятельности этого полигона с 2010 г. и рекультивации нарушенных земель. Кроме того, правительством Нижегородской области принято решение по проектированию и строительству нового модернизированного полигона, изысканы средства в размере 4 млрд руб.

К основным недостаткам системы государственного контроля реализации природоохранных мероприятий можно отнести следующие.

1. В Российской Федерации в настоящее время отсутствует унифицированный Классификатор видов природоохранной деятельности, что затрудняет отнесение конкретных мероприятий к категории природоохранных.

2. Разделение объектов государственного экологического контроля в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды на объекты федерального и регионального уровня, что приводит к отсутствию полной информации о выполнении природоохранных мероприятий как на федеральном, так и на региональном уровне.

3. Недостаточная взаимосвязь между государственными структурами, осуществляющими нормирование и государственный контроль в сфере охраны окружающей среды (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и др.) на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

4. Недостаточная обеспеченность государственных контролирующих органов трудовыми ресурсами (количество инспекторов уменьшается), финансовыми средствами и материально-техническими ресурсами, а также ограничение числа проверок в соответствии с федеральным законодательством. Это, с одной стороны, уменьшает административные ограничения при осуществлении предпринимательской деятельности, с другой стороны, снижает эффективность государственного экологического контроля, в том числе за выполнением природоохранных мероприятий.

5. Ориентация природоохранного контроля преимущественно на выявление нарушений природоохранного законодательства, а не на разработку компромиссных соглашений, стимулирующих технологические изменения с реальным природоохранным эффектом.

## **4. ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ ПРИРОДООХРАННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

---

---

В основу формирования научно обоснованных методологических предпосылок осуществления природоохранного регулирования в Российской Федерации, адекватных сложившимся политико-административным и социально-экономическим условиям страны и ее регионов, должны быть положены результаты анализа организационной ситуации, включая характеристику действующих организаций (прежде всего, управленческих структур в составе природно-ресурсного блока на различных уровнях государственного управления) и обзор практики их деятельности.

### **4.1. Основные организации, регулирующие природоохранную деятельность, и их функции**

Вопросы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды имеют большое значение для Российской Федерации и занимают важное место в государственной политике страны. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением; каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации. Федеральный закон “Об охране окружающей среды” определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природ-

ных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Большое значение вопросам рационального природопользования и охраны окружающей среды придается и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Руководствуясь указанными положениями, управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды, базируясь на определенной нормативно-правовой базе, осуществляется специальными природоохранными органами государственной власти Российской Федерации (рис. 4.1).

Как видно из рис. 4.1, в современной России вопросами в сфере природопользования и охраны окружающей среды, включая контрольно-надзорную деятельность, занимаются Федеральное Собрание (представительный и законодательный орган РФ), прокуратура Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и региональные органы государственной власти. Обе палаты Федерального Собрания (Совет Федерации и Государственная Дума) имеют в своем составе Комитеты, ведающие вопросами природопользования (вставка 4.1).

#### Вставка 4.1

##### **Полномочия Федерального Собрания в области охраны окружающей среды и природопользования**

К ведению Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды относятся вопросы<sup>1</sup>:

- владения, пользования и распоряжения природными ресурсами Российской Федерации, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации;
- изучения, сохранения и воспроизводства природных ресурсов (земли, недр, водных объектов, лесов, объектов животного и растительного мира, водных биоресурсов, а также атмосферного воздуха);
- обеспечения охраны окружающей среды;
- разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам природопользования и природоохраны;
- ведения государственных кадастров природных ресурсов и отходов;
- лицензирования видов деятельности, связанных с использованием земли, недр, водных и лесных ресурсов, объектов животного мира, водных биоресурсов, а также с охраной окружающей среды;
- налогообложения природопользования и в сфере охраны окружающей среды;
- государственного регулирования инвестиционной политики, совершенствования экономического регулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды;

<sup>1</sup>[http://council.gov.ru/kom\\_home/kom\\_pirres/](http://council.gov.ru/kom_home/kom_pirres/)

- международного сотрудничества в области природопользования и охраны окружающей среды;
- федеральных программ природоохранной деятельности.

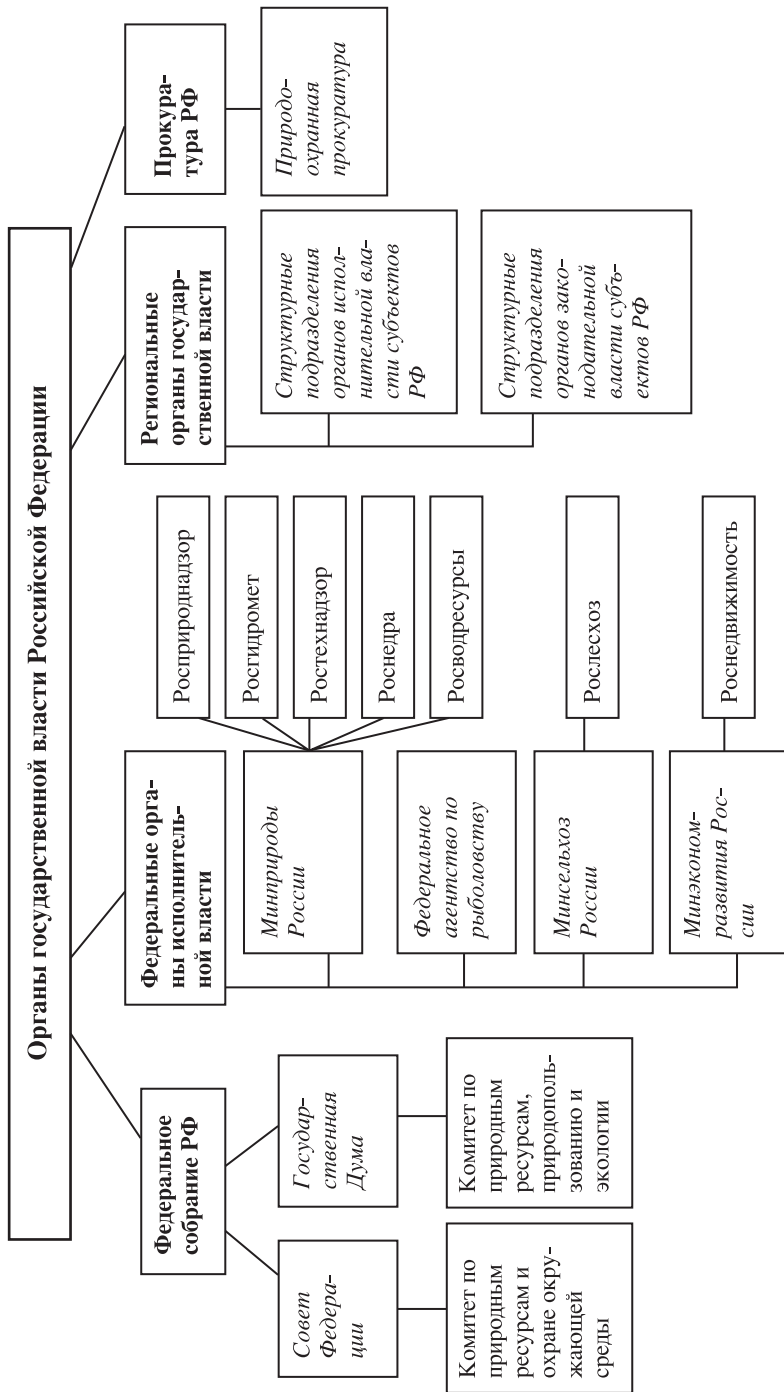
К ведению Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии относятся следующие вопросы<sup>2</sup>.

1. Предварительное рассмотрение и подготовка к рассмотрению Государственной Думой законопроектов и (или) проектов постановлений Государственной Думы (на правах ответственного Комитета) по следующим вопросам:

- о рациональном, комплексном использовании, воспроизводстве и охране природных ресурсов, в том числе ресурсов недр (углеводородные, рудные и нерудные полезные ископаемые), ресурсов энергии природных процессов (солнечное излучение, внутреннее тепло земли, энергия ветра и т.д.), лесных и других растительных ресурсов суши, ресурсов животного мира суши, водных биологических ресурсов (включая аквакультуру), водных ресурсов;
- об обеспечении экологической безопасности, охране окружающей среды и объектов окружающей природной среды, оценке воздействия на окружающую среду и нормировании качества окружающей среды;
- о соглашениях о разделе продукции в части совершенствования законодательства Российской Федерации о разделе продукции;
- о континентальном шельфе Российской Федерации, включая вопросы определения стратегии изучения, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов и промысла водных биоресурсов; охраны его минеральных ресурсов и водных биоресурсов;
- об исключительной экономической зоне Российской Федерации и о деятельности в ней, включая вопросы рационального использования, защиты и охраны морской среды, водных биоресурсов, изучения, поиска, разведки и разработки неживых ресурсов;
- о техническом регулировании в сфере природопользования, охраны окружающей среды, экологической безопасности;
- об охоте, охране и воспроизводстве животных, отнесенных к объектам охоты, сохранения среды их обитания.

2. Участие совместно с профильными комитетами в подготовке к рассмотрению Государственной Думой законопроектов и (или) проектов постановлений Государственной Думы, касающихся вопросов ведения Комитета в гражданском, уголовном, бюджетном, таможенном, административном законодательстве, в законодательстве о налогах и сборах, в области разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, в области обеспечения экономической и национальной безопасности Российской Федерации, в области научного и технико-экономического развития природоресурсного потенциала страны, в области традиционного природопользования коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также в международных договорах Российской Федерации и др.

<sup>2</sup> Положение о Комитете государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, утвержденное решением Комитета от 26 декабря 2007 г. № 11.



**Рис. 4.1.** Органы государственной власти РФ, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды и природопользования

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов<sup>3</sup>. В системе прокуратуры действует природоохранная прокуратура, которая осуществляет надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан природоохранными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по указанным вопросам, и др.<sup>4</sup>

Федеральными органами исполнительной власти, в компетенции которых находятся различные направления деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды, являются:

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство по недропользованию и Федеральное агентство водных ресурсов);
- Федеральное агентство по рыболовству;
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Федеральное агентство лесного хозяйства);
- Министерство экономического развития Российской Федерации (Федеральное агентство кадастров объектов недвижимости) и др.

Органы государственной власти субъектов РФ также осуществляют государственное управление в сфере природопользования

---

<sup>3</sup> Федеральный закон № 2202-1 от 17 января 1992 года “О прокуратуре Российской Федерации”.

<sup>4</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. № 84 “О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и и других специализированных прокуратур”.



и охраны окружающей среды в соответствии с разграничением функций и полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих законодательных документов.

Федеральные органы исполнительной власти в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, нормативно-правовыми актами министерств, в ведении которых находятся, а также соответствующими положениями о федеральных органах исполнительной власти. Они осуществляют свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

### **Федеральная служба по надзору в сфере природопользования**

Основной задачей Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является обеспечение соблюдения законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды посредством осуществления государственного контроля и надзора. Для выполнения данной задачи Росприроднадзор выполняет ряд полномочий в установленной сфере деятельности<sup>5</sup>, осуществляет контроль и надзор в сфере природопользования и охраны окружающей среды, выдает в установленном порядке лицензии (разрешения), осуществляет охрану и воспроизводство объектов животного мира, находящихся на ООПТ федерального значения, ведет Красную книгу Российской Федерации и др. (вставка 4.2). При этом следует отметить, что функции и полномочия Росприроднадзора изменяются и корректируются в соответствии с изменениями действующего законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

<sup>5</sup> В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400.

## Вставка 4.2

### **Полномочия Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в установленной сфере деятельности**

5. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

5.1. контроль и надзор:

5.1.1. в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания;

5.1.2. в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;

5.1.3. за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

5.1.5. за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов);

5.1.6. за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе;

5.1.7. за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

5.1.9. осуществляет государственный земельный контроль в пределах своих полномочий;

5.1.10. за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

5.1.13. за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области охраны объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также в области охраны и использования иных объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и водным биологическим ресурсам, с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

5.1.14. за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов);

5.1.15. за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;

5.2. выполняет функции:

5.2.1. Административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчез-

новения, от 3 марта 1973 г. в Российской Федерации в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб;

5.2.2. федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал;

5.3. выдает в установленном порядке лицензии (разрешения) на:

5.3.1. использование объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

5.3.2. оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации;

5.3.4. содержание и разведение объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, а также на содержание и разведение иных объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

5.3.4.1. акклиматизацию новых для фауны Российской Федерации объектов животного мира, переселение объектов животного мира в новые места обитания, на гибридизацию объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации;

5.3.5. ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию зоологических коллекций;

5.3.6. ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию диких животных, их частей и полученной из них продукции (кроме объектов охоты и рыболовства);

5.3.7. ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых рыб;

5.3.8. экспорт диких животных, дикорастущих растений, костей ископаемых животных, слоновой кости, рогов, копыт, кораллов и аналогичных материалов;

5.3.9. экспорт лекарственного сырья растительного и животного происхождения;

5.3.10. экспорт рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, развивающейся икры, молоки (спермы) осетровых, лососевых и частиковых рыб (только живых);

5.3.11. экспорт коллекционных материалов по минералогии и палеонтологии, полудрагоценных камней и изделий из них;

5.3.12. экспорт информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья, расположенным на территории Российской Федерации, и в пределах континентального шельфа и морской зоны Российской Федерации;

5.3.13. создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации в пределах своей компетенции;

5.5.1. осуществляет охрану и воспроизводство объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

5.5.2. осуществляет охрану водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации;

5.5.3. регулирует численность объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

5.5.4. ведет государственный учет численности объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также государственный мониторинг и государственный кадастр объектов животного мира, находящихся на этих территориях;

5.5.5. осуществляет меры по воспроизводству объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, и восстановлению среды их обитания, нарушенной в результате стихийных бедствий и по иным причинам;

5.5.6. осуществляет согласование введения органами государственной власти субъекта Российской Федерации ограничений на использование объектов животного мира (кроме объектов охоты и рыболовства);

5.5.7. координирует деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны и использования животного мира в пределах своей компетенции;

5.6. осуществляет ведение Красной книги Российской Федерации;

5.8. осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на нее функций, и др.

*Источник:* Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 (в ред. Постановления Правительства РФ от 29.05.2008 № 404).

Регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования<sup>6</sup> устанавливает общие правила организации деятельности Росприроднадзора по реализации его полномочий и взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти, в том числе Минприроды России.

Деятельность Федеральной службы по надзору в сфере природопользования органично вписывается в систему целевых приоритетов Правительства РФ, стратегических целей и тактических задач Минприроды России и является гарантом обеспечения повышения уровня и качества жизни населения<sup>7</sup> и формирования условий для социально-экономического роста на долгосрочную перспективу, в конечном итоге, обеспечения устойчивого развития страны и ее регионов. Достижение основных целей и задач Росприроднадзора осуществляется через реализацию системы среднесрочных и долгосрочных программ, мер и механизмов по гарантиро-

<sup>6</sup> Утвержден Приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 29.06.2007 № 191.

<sup>7</sup> Новое качество жизни определено в числе основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года.

ванному обеспечению экономики страны природными ресурсами, защите ее внешнеэкономических, оборонных и геополитических интересов с учетом международных обязательств и требований устойчивого развития.

Для осуществления своих полномочий, в соответствии со ст. 78 Конституции Российской Федерации, Росприроднадзор создает территориальные органы в качестве окружных (в границах федерального округа) и региональных (в границах субъекта Российской Федерации) органов. Финансирование их деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета. Полномочия территориальных органов отражены в соответствующих положениях (вставка 4.3). Росприроднадзор вправе приостановить действие и отменить решение территориальных органов в порядке осуществления ведомственного контроля.

#### Вставка 4.3

### **Полномочия территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по субъекту Российской Федерации**

4. Территориальный орган осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

4.1. контроль и надзор:

4.1.1. в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания;

4.1.2. в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;

4.1.3. за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

4.1.4. за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов);

4.1.5. осуществляет государственный земельный контроль в пределах своих полномочий;

4.1.6. за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов);

4.1.7. за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;

4.1.8. за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

4.1.9. за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области охраны объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также в области охраны и использования иных объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и водным биологическим ресурсам, с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

4.2. осуществляет охрану водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации;

4.3. участвует в осуществлении ведения Красной книги Российской Федерации;

4.4. является получателем бюджетных средств, предусмотренных в федеральном бюджете на финансирование деятельности территориальных органов;

4.5. обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну. ...

4.12. осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

*Источник:* Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по субъекту Российской Федерации, утвержденное Приказом Минприроды России от 01.10.2008 № 242.

В последние годы все большее внимание в оценке и планировании деятельности Росприроднадзора уделяется повышению результативности бюджетных расходов и оптимизации управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации<sup>8</sup>. Реформирование бюджетного процесса было нацелено на создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Для этого акценты бюджетного процесса от “управления бюджетными ресурсами (затратами)” смещаются на “управление результатами” путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

В рамках концепции “управления результатами” бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую

<sup>8</sup> Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, устанавливающая основные принципы реструктуризации бюджетного сектора в РФ.

привязку к функциям (государственным услугам); при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. При этом важное место имеет мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности. Постоянно осуществляется систематизация целей и задач федеральных органов исполнительной власти, привязка отчетных и планируемых расходов к конечным измеримым показателям их деятельности осуществляется с отражением в ежегодных докладах главных распорядителей средств федерального бюджета<sup>9</sup> о результатах и планах (основных направлениях) своей деятельности.

В основе сложившейся системы оценки контрольно-инспекционной деятельности Росприроднадзора лежат показатели, которые установлены как индикаторы достижения целей федеральной службы в системе стратегических целей и тактических задач Минприроды России с учетом действующих нормативных требований к показателям, устанавливаемым для федеральных органов власти. Сложившаяся к настоящему времени система показателей контрольно-надзорной деятельности объединяет в себе показатели по различным ее направлениям и в целом предоставляет актуальную, своевременную и достоверную информацию о выполнении возложенных на Росприроднадзор функций и полномочий. Вместе с тем перечень показателей изменяется в соответствии с изменениями действующего законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды и с учетом разграничения полномочий органов исполнительной власти Российской Федерации (табл. 4.1).

Как видно из табл. 4.1, изменение функций Росприроднадзора в соответствии с изменениями действующего законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды влечет за собой корректировку показателей деятельности федеральной службы. Например, показатели “доля проверенных договоров лесопользования в общем количестве договоров лесопользования (на территории Московской области)”, “доля проверенных ГТС, имеющих утвержденные декларации безопасности в общем числе поднадзорных Росприроднадзору ГТС, отраженных в Государственном регистре ГТС” исключены в связи с исключением данных функций из Положения о Росприроднадзоре. Вместо них введен ряд новых показателей: “доля проверенных документов в области охраны атмосферного воздуха”, “доля

---

<sup>9</sup> Под главными распорядителями средств федерального бюджета понимаются все федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, агентства и службы).

Таблица 4.1

Изменение показателей деятельности Росприроднадзора за период с 2006 по 2008 гг. (темным фоном выделены показатели, которые не изменялись в 2006–2008 гг., светлым фоном – показатели, которые изменились в 2006–2008 гг.)

Цели и задачи	Показатели		
	2006 год *	2007 год **	2008 год ***
<b>Цель 2. Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов</b>			
2.4 Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды	<b>Показатель 1.4.1.</b> Доля проверенных лицензий (договоров) в общем количестве лицензий (договоров) в сфере недропользования	<b>Показатель 2.4.1.</b> Доля проверенных лицензий (договоров) в общем количестве лицензий (договоров) в сфере недропользования	<b>Показатель 2.4.1.</b> Доля проверенных лицензий (договоров) в общем количестве лицензий (договоров) в сфере недропользования
	<b>Показатель 1.4.2.</b> Доля проверенных договоров аренды на право лесопользования в общем количестве договоров аренды на право лесопользования	<b>Показатель 2.4.2.</b> Доля проверенных договоров лесопользования в общем количестве договоров лесопользования (на территории Московской области)	Исключен в связи с исключением данной функции из Положения о Росприроднадзоре
	<b>Показатель 1.4.3.</b> Доля проверенных лицензий (договоров) в общем количестве лицензий	<b>Показатель 2.4.3.</b> Доля проверенных разрешительных документов на водопользование в общем количестве разрешительных документов на водопользование	<b>Показатель 2.4.4.</b> Доля проверенных разрешительных документов на водопользование в общем количестве разрешительных документов на водопользование



Таблица 4.1 (продолжение)

Цели и задачи	Показатели		
	2006 год*	2007 год**	2008 год***
	(договоров) в сфере водопользования		
	<b>Показатель 1.4.4.</b> Доля проверенных разрешительных документов в общем количестве разрешительных документов в сфере охраны окружающей среды	<b>Показатель 2.4.4</b> Доля проверенных ГТС, имеющих утвержденные декларации безопасности в общем числе поднадзорных Росприроднадзору ГТС, отраженных в Государственном регистре ГТС	Исключен в связи с исключением данной функции из Положения о Росприроднадзоре
	<b>Показатель 1.4.5.</b> Доля проверенных морских объектов из общего количества подконтрольных морских объектов	<b>Показатель 2.4.6.</b> Доля проверенных морских объектов из общего количества подконтрольных морских объектов	<b>Показатель 2.4.9.</b> Доля проверенных морских объектов из общего количества подконтрольных морских объектов
		<b>Показатель 2.4.5.</b> Доля проверенных разрешительных документов на использование объектов животного мира в общем количестве разрешительных документов на использование объектов животного мира	

Таблица 4.1 (продолжение)

Цели и задачи	Показатели		
	2006 год*	2007 год**	2008 год***
			<b>Показатель</b> Доля проверенных документов области охраны атмосферного воздуха
			<b>Показатель</b> Доля проверенных документов в области землепользования
			<b>Показатель</b> Доля ООПТ федерального значения, охваченных контрольно-надзорными мероприятиями к общему количеству ООПТ федерального значения
<b>Цель 3. Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики</b>			
3.3 Снижение уровня загрязнения почв и земельных ресурсов			Увеличение доли площади рекультивированных земель
3.5 Снижение уровня загрязнения поверхностных вод			Доля водопользователей, снизивших количество загрязняющих веществ в сточных водах, в общем числе проверенных водопользователей
3.6 Обеспечение охраны морской среды, выполнения международных обязательств Российской Федерации на море			Количество мероприятий по обеспечению доказательной базы контрольно-надзорной деятельности на море
3.8 Обеспечение сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира			Доля выданных разрешений на воспроизводство объектов животного мира, находящихся под угрозой исчезновения и занесенных в Красную книгу Российской Феде-

Таблица 4.1 (окончание)

Цели и задачи	Показатели		
	2006 год*	2007 год**	2008 год***
			рации и приложения СИТЕС, в общем количестве выданных разрешений
3.10 Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха			Доля хозяйствующих субъектов, снизивших количество загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух, в общем числе проверенных хозяйствующих субъектов
<b>Цель 5. Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды</b>			
5.3 Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания			Индекс качества исполнения субъектами Российской Федерации полномочий в области охраны и использования объектов животного мира*  Показатель вводится с 2009 года
<p>* По материалам доклада о результатах и основных направлениях деятельности на 2007–2009 годы. Министерство природных ресурсов Российской Федерации. 2006 год.</p> <p>** По материалам доклада о результатах и основных направлениях деятельности на 2008–2010 годы. Министерство природных ресурсов Российской Федерации. 2007 год.</p> <p>*** По материалам доклада о результатах и основных направлениях деятельности на 2009–2011 годы. Министерство природных ресурсов Российской Федерации. 2008 год.</p>			

проверенных документов в области землепользования”, “индекс качества исполнения субъектами Российской Федерации полномочий в области охраны и использования объектов животного мира” и др.

## **Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору**

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений), полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня и др.

Ростехнадзор осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением<sup>10</sup> (вставка 4.4), непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

### **Вставка 4.4**

#### **Полномочия Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору**

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности

1. контроль и надзор:

- за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами;
- за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления);

<sup>10</sup> Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401/

- за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области обращения с радиоактивными отходами;
- за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в области государственной экологической экспертизы с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий и др.;

2. выдает разрешения:

- на эксплуатацию поднадзорных гидротехнических сооружений;
- на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;
- на трансграничное перемещение отходов, озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции;
- на ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзит через территорию Российской Федерации ядовитых веществ и др.;

3. утверждает нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;

4. ведет государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и вредное воздействие на атмосферный воздух;

5. ведет государственный кадастр отходов и государственный учет в области обращения с отходами, а также проводит работу по паспортизации опасных отходов;

6. организует и проводит в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственную экологическую экспертизу федерального уровня и др.

## **Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды**

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы<sup>11</sup>. Она находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Положение о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372 (в ред. Постановления РФ от 07.11.2008 № 814).

<sup>12</sup> Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды обеспечивает в установленной сфере деятельности выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации, в том числе по Конвенции Всемирной метеорологической организации, рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, подписанному в г. Мадриде 4 октября 1991 г.

Росгидромет осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением<sup>13</sup> (вставка 4.5), непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

#### Вставка 4.5

##### **Полномочия Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды**

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1. государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации и др.;

2. осуществляет:

- в пределах своей компетенции государственный учет поверхностных вод и ведение государственного водного кадастра в части поверхностных водных объектов в порядке, установленном законодательством РФ;
- ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении;
- формирование и обеспечение функционирования государственной наблюдательной сети, в том числе организацию и прекращение деятельности стационарных и подвижных пунктов наблюдений, определение их местоположения;
- государственный мониторинг атмосферного воздуха (в пределах своей компетенции);
- государственный мониторинг водных объектов в части поверхностных водных объектов, мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал (в пределах своей компетенции);
- государственный мониторинг континентального шельфа в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации (в пределах своей компетенции);

<sup>13</sup> Положение о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372 (в ред. Постановления РФ от 07.11.2008 № 814).

- информирование пользователей (потребителей) о составе предоставляемых сведений о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, о формах доведения данной информации и об организациях, осуществляющих информационное обеспечение пользователей (потребителей);
- обеспечение выпуска экстренной информации об опасных природных явлениях, о фактических и прогнозируемых резких изменениях погоды и загрязнении окружающей природной среды, которые могут угрожать жизни и здоровью населения и наносить ущерб окружающей среде, и др.

## **Федеральное агентство водных ресурсов**

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов<sup>14</sup> (вставка 4.6).

### **Вставка 4.6**

#### **Полномочия Федерального агентства водных ресурсов**

Росводресурсы в установленной сфере деятельности осуществляет следующие полномочия:

1. организует:

- территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;
- осуществление мероприятий по охране водохранилищ, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов РФ и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водохранилищ, установленным Правительством Российской Федерации, а также по охране морей или их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, осуществление мер по ликвидации последствий указанных явлений;

2. осуществляет ведение:

- государственного водного реестра, включая государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по

<sup>14</sup> Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 282 (в ред. Постановления Правительства РФ от 07.11.2008 № 814).

договору водопользования, а также прекращения договора водопользования;

- Российского регистра гидротехнических сооружений;

3. осуществляет:

- в порядке и пределах, определенных законодательством Российской Федерации, владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности;
- разработку и реализацию в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных объектов;
- государственный мониторинг водных объектов и организацию его проведения;
- разработку автоматизированных систем сбора, обработки, анализа, хранения и выдачи информации о состоянии водных объектов, водных ресурсах, режиме, качестве и использовании вод по Российской Федерации в целом, отдельным ее регионам, речным бассейнам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации и др.

## **Федеральное агентство по недропользованию**

Федеральное агентство по недропользованию находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования<sup>15</sup> (вставка 4.7).

### **Вставка 4.7**

#### **Полномочия Федерального агентства по недропользованию**

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1. организует:

- государственное геологическое изучение недр;
- экспертизу проектов геологического изучения недр;
- проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
- проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр и др.;

<sup>15</sup> Положение о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 (в ред. Постановления Правительства от 07.11.2008 № 814)



2. осуществляет:

- отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определение нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горно-добывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов;
- предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр;
- выдачу заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений;
- принятие, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр;
- рассмотрение и согласование проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых;
- ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечение в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса и др.

## **Федеральное агентство по рыболовству**

Руководство деятельностью Федерального агентства по рыболовству (Росрыболовство) осуществляет Правительство Российской Федерации. Росрыболовство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по: (1) выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации; (2) контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их правового статуса; (3) оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятель-

ности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (за исключением промышленного рыбоводства), рыбопереработки, обеспечения безопасности мореплавания и аварийно-спасательных работ в районах промысла, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в части, касающейся обслуживания судов рыбопромыслового флота. Федеральное агентство по рыболовству осуществляет полномочия в установленной сфере деятельности<sup>16</sup> (вставка 4.8).

#### Вставка 4.8

##### **Полномочия Федерального агентства по рыболовству**

Федеральное агентство по рыболовству осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1. на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

- методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам;
- перечень видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа;
- порядок осуществления мероприятий по акклиматизации водных биологических ресурсов;
- перечень видов водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, и др.;

2. организует:

- комплексное изучение водных биологических ресурсов в целях сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания;
- мероприятия по восстановлению водных биологических ресурсов и среды их обитания, нарушенных в результате стихийных бедствий и по иным причинам, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации;
- искусственное воспроизводство и акклиматизацию водных биологических ресурсов и др.;

3. осуществляет:

- ведение государственного кадастра объектов животного мира, принадлежащих к объектам рыболовства;
- разработку и представление на государственную экологическую экспертизу предложений об общих допустимых уловах водных биологических ресурсов;

<sup>16</sup> Положение о федеральном агентстве по рыболовству, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 (в ред. Постановления Правительства РФ от 07.11.2008 № 814).

- государственный мониторинг водных биологических ресурсов, включая наблюдение за распределением, численностью, качеством, воспроизводством водных биологических ресурсов, за средой их обитания, за рыболовством и сохранением водных биологических ресурсов, а также обеспечение функционирования отраслевой системы мониторинга;
- согласование размещения хозяйственных и иных объектов, а также внедрение новых технологических процессов, оказывающих влияние на состояние водных биологических ресурсов и среду их обитания;
- охрану на внутренних водных объектах анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных биологических ресурсов в соответствии с перечнем таких водных биологических ресурсов, утвержденным в установленном законодательством РФ порядке, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации;
- государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации, и др.

### **Федеральное агентство лесного хозяйства**

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Рослесхоз является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений и осуществляет полномочия в установленной сфере деятельности<sup>17</sup>. Федеральное агентство лесного хозяйства:

1. Осуществляет установление возрастов рубок, рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе земель лесного фонда в земли других категорий, отнесение лесов к ценным лесам и выделение особо защитных участков и установление их границ, отнесение лесов к эксплуатационным, резервным лесам и установление их границ;

2. Организует и обеспечивает в лесах, расположенных на землях лесного фонда, лесопатологический мониторинг и лесное семеноводство;

3. Осуществляет государственную инвентаризацию лесов и др.

---

<sup>17</sup> Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 283 (в ред. Постановления от 07.11.2008 № 814)

## Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости находится в ведении Министерства экономического развития РФ. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель, а также по государственному земельному контролю. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет полномочия в установленной сфере деятельности<sup>18</sup> (вставка 4.9).

### Вставка 4.9

#### **Полномочия Федерального агентства кадастра объектов недвижимости**

1. организует:

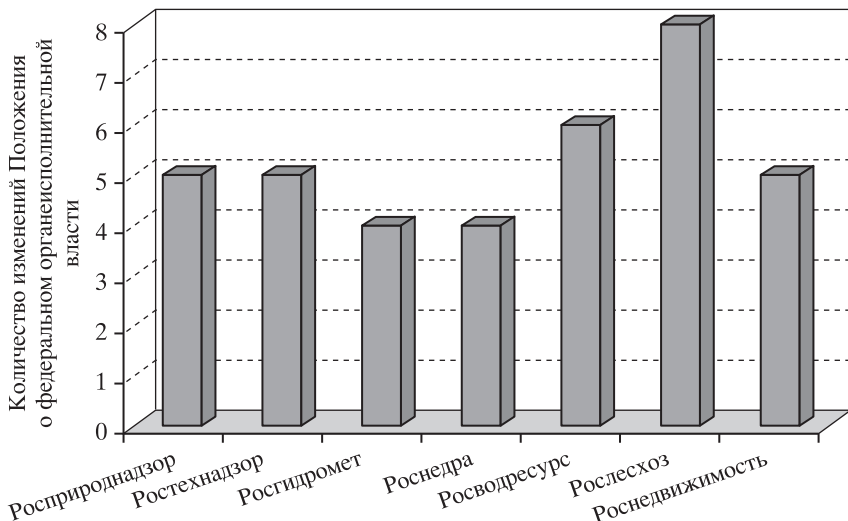
- создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов капитального строительства;
- проведение территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти, а также территориального землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;
- проведение государственной кадастровой оценки земель и др.;

2. осуществляет:

- ведение государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;
- государственный мониторинг земель в Российской Федерации, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы;
- утверждение заключений экспертных комиссий при проведении экспертизы землеустроительной документации;
- государственный земельный контроль и др.

В целом следует отметить, что функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов изменяются в соответствии с изменениями действующего законодательства в сфере природопользования и охраны окру-

<sup>18</sup> Положение о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2004 г. № 418 (в ред. Постановления от 29.05.2008 № 405).



**Рис. 4.2.** Количество изменений, вносимых в Положения о соответствующих федеральных органах исполнительной власти в период с 2004 г. по 2008 г.

жающей среды и с учетом разграничения полномочий органов исполнительной власти Российской Федерации (рис. 4.2).

Таким образом, в современной России природоохранная деятельность, включая контрольно-надзорную, осуществляется специальными государственными природоохранными органами как федерального, так и регионального уровней, которые входят в структуру законодательной, исполнительной и судебной власти.

#### **4.2. Деятельность территориальных органов Росприроднадзора по повышению инновационной составляющей в природоохранной деятельности предприятий-природопользователей**

Для осуществления своих полномочий, в соответствии со ст. 78 Конституции Российской Федерации, а также Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (утв. постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 с изм. от 20 октября, 20 декабря 2006 г., 24 мая 2007 г., 16 апреля 2008 г., 29 мая, 7 ноября 2008 г., 27 января, 8 августа 2009 г.), Росприроднадзор создает окружные (в границах федерального округа) и региональные (в границах субъекта Российской Федерации) территориальные органы, основной задачей деятельности которых является обеспечение соблюдения законодательства Российской

Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды посредством осуществления государственного контроля и надзора на территории юрисдикции.

Полномочия региональных и окружных территориальных органов Росприроднадзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды определены Типовым положением о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по субъекту Российской Федерации (утв. Приказом Минприроды России от 01.10.2008 № 242) и Типовым положением о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по федеральному округу (утв. Приказом Минприроды России от 01.10.2008 № 243). В соответствии с указанными типовыми положениями территориальные органы Росприроднадзора по субъекту Российской Федерации и по федеральному округу осуществляют полномочия в области контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды (табл. 4.2).

Осуществляя указанные полномочия, прежде всего, в части государственного контроля и надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, за использованием и охраной водных объектов, за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами, земельного контроля, за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе, земельного контроля территориальные органы Росприроднадзора оказывает непосредственное воздействие, в том числе и экономическое, на субъектов хозяйственной деятельности. Это связано с тем, что контрольно-надзорные функции занимают одну из ведущих позиций в общей системе побудительных факторов, стимулирующих предприятия-природопользователей к осуществлению природоохранной деятельности. К основным стимулирующим факторам относятся следующие:

**1. Контроль соблюдения требований** – влияние контрольно-надзорных мер на уровень соблюдения требований:

- вероятность неофициального оповещения – вероятность того, что нарушение будет обнаружено помимо официальной проверки, с последующим сообщением о нем в официальном порядке;

Таблица 4.2

Полномочия территориальных органов Росприроднадзора по субъекту Российской Федерации и по федеральному округу в области контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды

№ п/п	Наименований полномочий в области контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды	
	Территориальные органы по субъекту Российской Федерации	Территориальные органы по федеральному округу
1	Контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания	Контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания
2	Контроль и надзор в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения	Контроль и надзор в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения
3	Контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	Контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр
4	Контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов)	Контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов)
5	Государственный земельный контроль в пределах своих полномочий	Государственный земельный контроль в пределах своих полномочий
6	Контроль и надзор за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов)	Контроль и надзор за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов)
7	Контроль и надзор за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения	Контроль и надзор за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения
8	Контроль и надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации	Контроль и надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Таблица 4.2 (окончание)

№ п/п	Наименований полномочий в области контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды	
	Территориальные органы по субъекту Российской Федерации	Территориальные органы по федеральному округу
	переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий	переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий
9	Контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области охраны объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также в области охраны и использования иных объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и водным биологическим ресурсам, с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий	Контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области охраны объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также в области охраны и использования иных объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и водным биологическим ресурсам, с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий
10		Контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе
11		Контроль и надзор за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе
<p><i>Примечание:</i> Тонем выделены полномочия территориальных органов Росприроднадзора, наиболее значимые с позиций экономического воздействия на природоохранную деятельность предприятий-природопользователей.</p>		



- вероятность попасть под проверку – вероятность административной (документальной) или материальной (физической) проверки со стороны официальных органов;
- вероятность быть уличенным – вероятность выявления нарушения в ходе проверки или расследования официальными органами (вероятность выявления несоблюдения требований при проведении какого-либо вида контрольных мероприятий);
- избирательность проверок – вероятность адресного применения контрольных мер и выявления нарушителей, как результат анализа рисков и определения целевых предприятий, лиц или зон – иными словами, насколько чаще инспектора проверяют объекты-нарушители по сравнению с законопослушными объектами.

**2. Санкции за несоблюдение требований** – влияние санкций на уровень соблюдения требований:

- вероятность наказания – вероятность применения санкций в случае выявления нарушения в ходе контрольных мероприятий и расследования;
- строгость наказания – строгость и тип санкций и их неблагоприятных последствий, таких, как потеря уважения и испорченная репутация.

**3. Добровольное соблюдение требований** – соблюдение требований в отсутствие контрольно-надзорных мер:

- знание норм – знание законов и нормативно-правовых актов и их ясность;
- учет соотношения затрат и выгод – учет материальных и нематериальных выгод и убытков как следствие нарушения, либо соблюдения правовых норм;
- степень приемлемости требований – насколько определенная стратегия, политика и нормативно-правовые акты являются приемлемыми с точки зрения природопользователей;
- уровень законопослушности природопользователей – присущая им степень готовности к соблюдению законов и иных требований;
- неформальный контроль – вероятность того, что несоблюдение требований со стороны природопользователей 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).

Данные факторы, а также требования действующего законодательства побуждают предприятия-природопользователей к планированию и осуществлению собственной природоохранной деятельности с целью снижения негативного воздействия на окружающую среду.

Государственный экологический контроль предприятий-природопользователей осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок. Перечень подконтрольных объектов определен Постановлением Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 640 “О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов” (в ред. Постановлений Правительства РФ от 30.12.2006 № 845, от 22.04.2009 № 351) и Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 285 “О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю”.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 “Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)” в обязательном порядке контролируется выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды. В соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” (с изм. от 17.07.2009) государственные инспекторы в отношении фактов нарушений вправе применять соответствующие меры.

К основным мерам воздействия территориальных органов Росприроднадзора на природоохранную деятельность предприятий-природопользователей, в случае выявления нарушений природоохранных норм, относятся:

- выдача обязательных к исполнению предписаний об устранении допущенных нарушений, административные санкции в виде предупреждения (ст. 3.4. КоАП РФ), штрафа (ст. 3.5. КоАП РФ);
- расчет вреда, причиненного природному ресурсу допущенным нарушением с последующим предъявлением иска природопользователю на возмещение ущерба, нанесенного природным ресурсам (ст. 4.7. КоАП РФ);
- в особо опасных случаях или чрезвычайных ситуациях – приостановка деятельности природопользователя на срок до 5 суток постановлением государственного инспектора

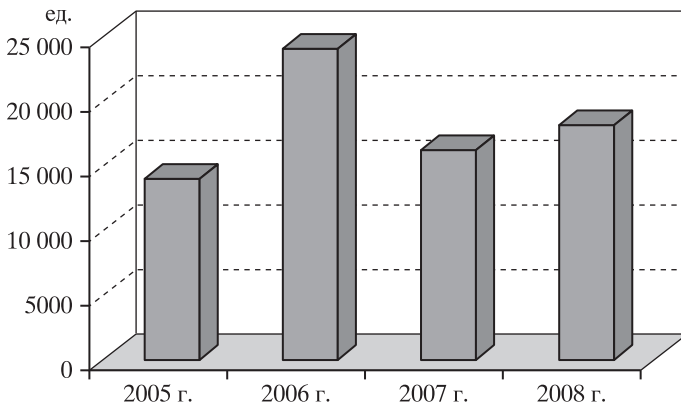
или запрещение дальнейшей деятельности (остановка) предприятия-природопользователя решением арбитражного суда или суда общей юрисдикции сроком на 90 суток (ст. 3.12. КоАП РФ).

Рассмотрим указанные меры воздействия территориальных органов Росприроднадзора на природоохранную деятельность предприятий-природопользователей более подробно.

Согласно утвержденным планам контрольно-надзорных мероприятий, а также на основании приказов и распоряжений Минприроды России и Росприроднадзора территориальными органами Росприроднадзора осуществляются плановые и внеплановые проверки, в ходе которых при выявлении нарушений природоохранного законодательства государственные инспектора составляют протоколы об экологическом правонарушении.

Анализ результатов деятельности Росприроднадзора, выполненный по материалам Доклада о результатах и основных направлениях деятельности на 2010–2012 гг., показывает, что в 2008 год было проведено 25742 проверки (61,9% плановых и 38,1% внеплановых), включая проверки исполнения хозяйствующими субъектами ранее выданных Росприроднадзором предписаний об устранении нарушений. При этом общее количество проверенных хозяйствующих субъектов составило 23498 единиц (в том числе 2716 ед. по обращению органов прокуратуры) и 50 001 объектов, используемых указанными хозяйствующими субъектами (включая земельные участки, месторождения, объекты инфраструктуры, промплощадки, места захоронения отходов, очистные сооружения и пр.). При этом по всем направлениям государственного контроля и надзора было выявлено 36 845 нарушений законодательства Российской Федерации. На рис. 4.3 представлена динамика изменения числа дел об административных правонарушениях, возбужденных должностными лицами Росприроднадзора, в период с 2005 по 2008 г.

Сопоставительный анализ данных по числу дел об административных правонарушениях, возбужденных должностными лицами Росприроднадзора, позволяет говорить о том, что в целом наблюдается ежегодный рост числа выявленных нарушений, в частности, с 2005 г. по 2008 г. увеличение составило 25,5%. Следующим шагом после выявления нарушений является выдача предписаний об устранении правонарушения и приведении деятельности предприятия в соответствие с требованиями природоохранного законодательства. Выдача предписаний в связи с обязательным характером их исполнения в строго установленные



**Рис. 4.3.** Динамика изменения числа дел об административных правонарушениях, возбужденных должностными лицами Росприроднадзора в период 2005–2008 гг.

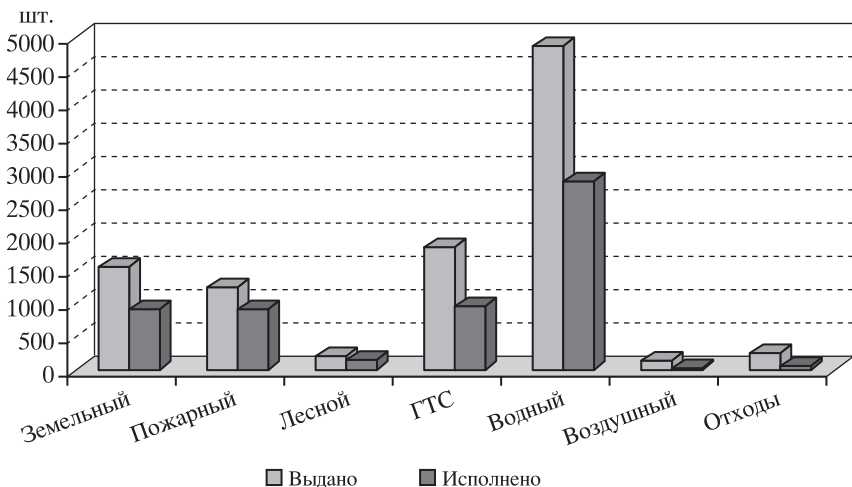
*Примечание:* за 2005 г. представлены сведения по числу выявленных административных правонарушений.

сроки стимулирует мотивацию предприятий-природопользователей к природоохранным действиям и способствует:

- росту объема природоохранных инвестиций (промежуточный результат контрольно-надзорной деятельности);
- улучшению экологических параметров промышленной деятельности в виде сокращения эмиссии (внесения загрязнений в окружающую среду) и снижения показателей ресурсоемкости производства (промежуточный результат контрольно-надзорной деятельности);
- повышению инновационной активности бизнеса в природоохранной сфере (промежуточный результат контрольно-надзорной деятельности);
- общему улучшению состояния окружающей природной среды в виде сокращения показателей имиссии – наличия загрязнений в окружающей среде (как конечный результат контрольно-надзорной деятельности).

Рассмотрение результатов деятельности территориальных органов Росприроднадзора показало, что в результате осуществления контрольно-надзорных мероприятий в 2008 г. было выдано 10 199 предписаний, из них 5896 было исполнено. На рис. 4.4 представлено соотношение количества выданных и исполненных предписаний по различным видам контроля.

В системе мер экономического воздействия территориальных органов Росприроднадзора на природоохранную деятельность предприятий-природопользователей важную роль играют предъ-

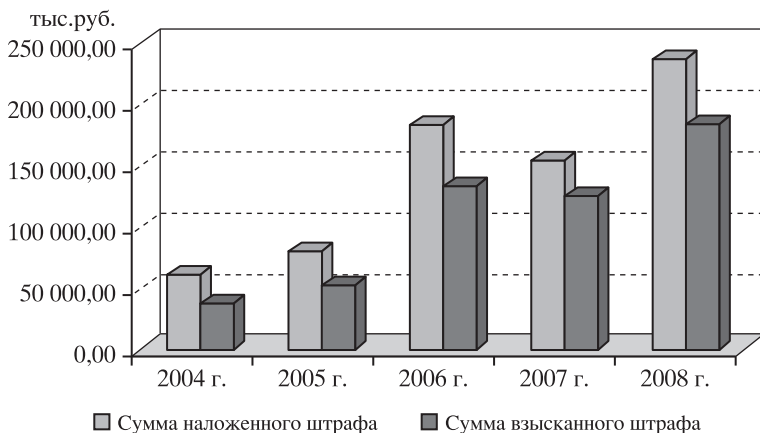


**Рис. 4.4.** Число выданных и исполненных предписаний по видам контроля, шт.  
 Источник: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Росприроднадзора на 2010–2012 годы.

являемые штрафные санкции, размер которых устанавливается в соответствии с КоАП. Наблюдается ежегодный рост объемов взысканных штрафов по отношению к объемам наложенных штрафов, а также общего объема штрафов, поступивших в консолидированные бюджеты Российской Федерации, что свидетельствует об увеличении эффективности деятельности Росприроднадзора (рис. 4.5).

При этом помимо общего увеличения суммы наложенных штрафов наблюдается рост соотношения объемов взысканных штрафов к наложенным, в частности, в 2008 г. соотношение составило 77,8%. Доля взысканных сумм по штрафам по отношению к наложенным максимальна у Сибирского федерального округа (87,5%), Приволжского федерального округа (78,4%), Южного федерального округа (77,9%), Центрального федерального округа (75%). Значения размеров наложенных и взысканных штрафов за 2008 г. по федеральным округам представлены на рис. 4.6. Из рисунка видно, что наибольшее число наложенных и взысканных штрафов приходится на Центральный федеральный округ, наименьшее – на Дальневосточный федеральный округ.

За первое полугодие 2009 г. территориальными органами Росприроднадзора было предъявлено штрафных санкций на сумму 229 019,2 тыс.руб., из них было взыскано 121 556,6 тыс.руб. На рис. 4.7 представлено ранжирование субъектов РФ по доле взысканных штрафов от общей суммы предъявленных штрафов



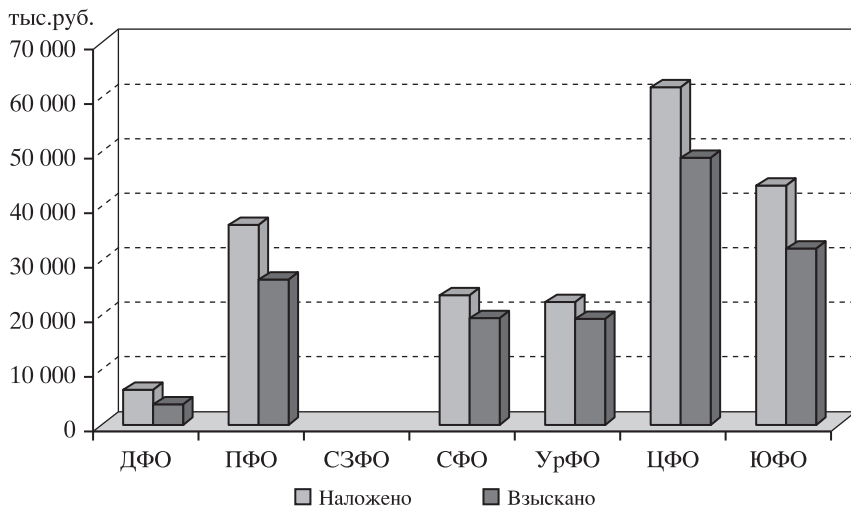
**Рис. 4.5.** Динамика изменения суммы наложенных и взысканных штрафов по Российской Федерации за 2004–2008 гг.

*Источник:* Данные Росприроднадзора.

за первое полугодие 2009 г. Рисунок наглядно иллюстрирует, что доля взысканных сумм по штрафам по отношению к наложенным максимальна в Ханты-Мансийском автономном округе, Чеченской Республике, Тульской и Саратовской областях.

К мерам экономического воздействия контрольно-надзорных органов на природоохранную деятельность предприятий-природопользователей относятся также постановления о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде. На основании рассчитанного размера вреда предприятиям-природопользователям предъявляется иск на возмещение вреда, нанесенного природным ресурсам (в соответствии со ст. 4.7. КоАП РФ). За первое полугодие 2009 г. территориальными органами Росприроднадзора при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий была предъявлена сумма о возмещении вреда в размере 4 332 586,6 тыс. руб., из них 37 891,1 тыс.руб. было взыскано. При этом наибольшая сумма взысканного ущерба приходится на Сибирский и Дальневосточный федеральные округа (рис. 4.8).

Расчет вреда, причиненного компонентам окружающей среды и природным ресурсам, допущенным нарушением природоохранного законодательства, должен осуществляться по своду единых федеральных методик расчета, в соответствии с требованием ст. 78 Федерального Закона “Об охране окружающей среды” от 10.01.02 г. № 7-ФЗ. Это обеспечит репрезентативность полученных результатов лабораторно-аналитического контроля и их юридическую правомочность. Нормативно-методическая база по рас-



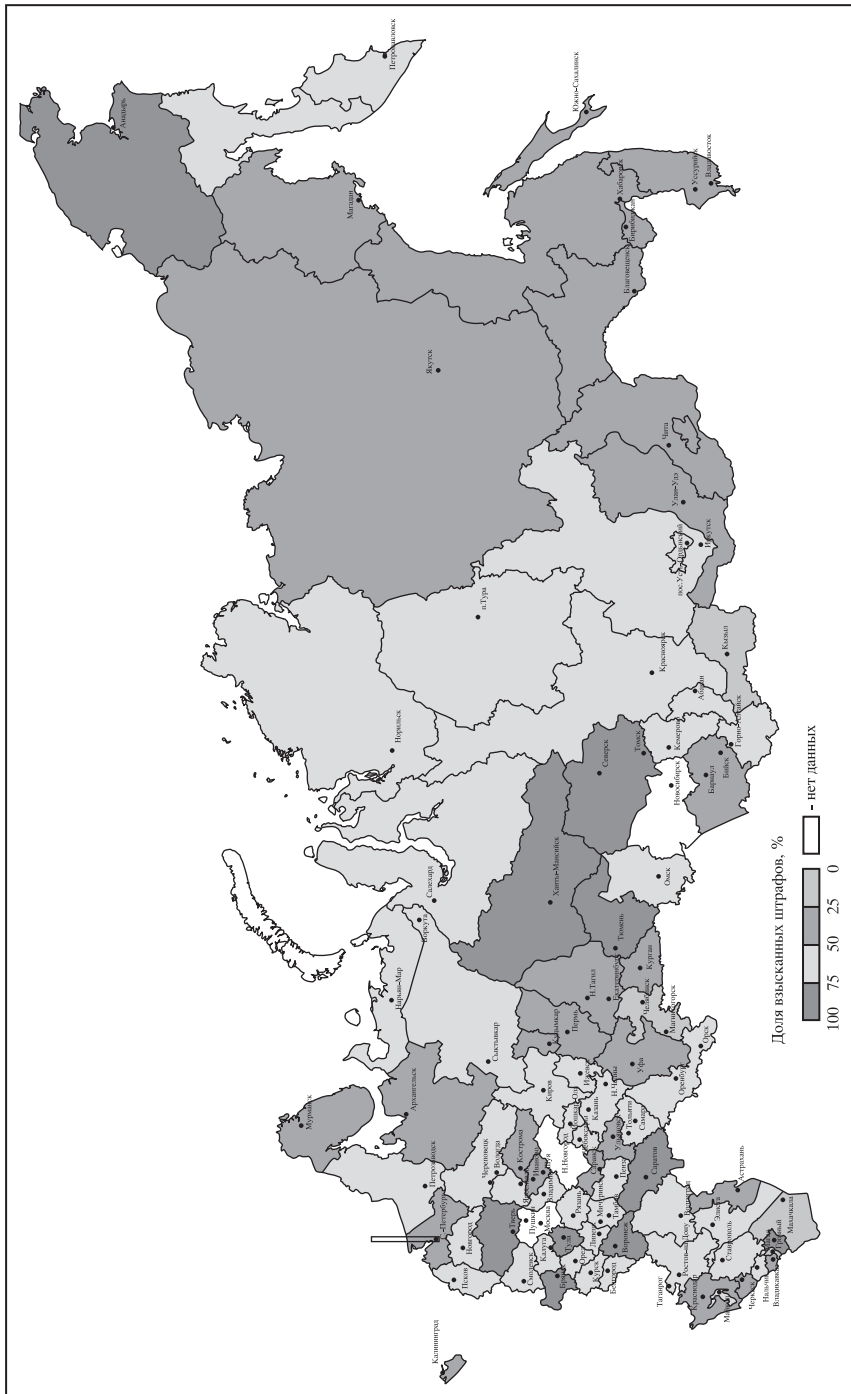
**Рис. 4.6.** Размер наложенных и взысканных штрафов за 2008 г., тыс. руб.

*Источник:* Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Росприроднадзора на 2010–2012 годы.

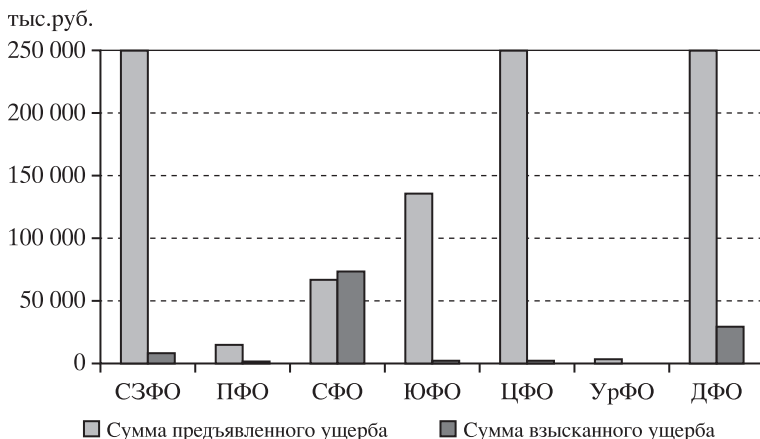
*Примечание:* данные по СЗОО отсутствуют.

чету вреда не охватывает всех компонентов окружающей среды. В настоящее время имеются следующие методические указания: (1) “Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства”, утвержденная приказом Минприроды РФ от 13.04.2009 № 87; (2) Методика исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания”, утвержденная приказом МПР РФ от 28.04.2008 № 107; (3) Методика исчисления размера вреда, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства”, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 08.05.2007 № 273.

Таким образом, недостаточная развитость данного механизма экономического воздействия контролирующих органов значительно снижает эффективность экологического правоприменения, не позволяет обязывать предприятия-природопользователей в полном объеме выполнять природоохранные мероприятия, компенсирующие причиненный окружающей среде и ее компонентам вред.







**Рис. 4.8.** Значения суммы предъявленных и взысканных исков по ущербу, нанесенным окружающей среде предприятиями-природопользователями, по федеральным округам за первое полугодие 2009 г.

Источник: данные Росприроднадзора.

Среди мер экономического воздействия на природоохранную деятельность предприятий-природопользователей особо следует выделить выдачу предписаний об ограничении (приостановлении) деятельности природопользователя на срок до 5 суток и запрещение дальнейшей деятельности (остановка) решением арбитражного суда или суда общей юрисдикции сроком на 90 суток.

Данный способ воздействия, применяемый только в крайнем случае, например, при выявлении грубых нарушений природоохранного законодательства, повлекших или способных повлечь за собой тяжелые последствия как в экологическом плане, так и в плане здоровья и жизни людей, требует наличия тщательно аргументированной и подтвержденной результатами контрольно-аналитических исследований доказательной базы. В противном случае могут последовать встречные иски на возмещение упущенной выгоды за период простоя. По этой причине в природоохранной и судебной практике на сегодняшний день прецеденты таких мер воздействия малочисленны.

В целом в результате выполнения контрольно-надзорных мероприятий за 2008 г. расходы предприятий-природопользователей на восстановительные и компенсационные мероприятия, направленные на улучшение экологической обстановки и сохранение

**Рис. 4.7.** Ранжирование субъектов РФ по доле взысканных сумм по штрафам по отношению к наложенным штрафам, %, за первое полугодие 2009 г.

природных ресурсов, в целях исполнения предписаний государственных инспекторов Росприроднадзора или по решению судебных органов по материалам, подготовленным Росприроднадзором, включая природоохранные расходы, составили 12 131 689,4 тыс. рублей. Эти средства включают расходы на выполнение рекультивационных работ, водоохраных мероприятий, природоохранных мероприятий, геологоразведочных работ, а также доначисленные налоги и платежи в области недропользования (средства природопользователей).

Рассмотренные результаты свидетельствуют о высокой значимости контрольно-надзорной деятельности в реализации предприятиями-природопользователями природоохранных мероприятий, увеличении инновационной и инвестиционной активности, востребованности новых технологий, в том числе и природоохранных, что способствует улучшению социально-экономического и экологического состояния территорий, повышению качества жизни большинства населения. Вместе с тем отсутствие в настоящее время законодательных механизмов по обязательному экологическому страхованию, экологическому аудиту, внедрению наилучших экологически безопасных технологий, поэтапному сокращению воздействия на окружающую среду не позволяет обязать природопользователей уделять больше внимания решению экологических проблем и активизации природоохранной деятельности.

Важно подчеркнуть, что до настоящего времени основными мерами экономического воздействия на предприятия является количество и сумма штрафных санкций, равно как и исков на возмещение нанесенного ущерба, хотя это всего лишь инструмент воздействия на природопользователей, допускающих нарушения природоохранных норм, а основная задача и конечная цель государственного контроля в сфере природопользования, помимо устранения допущенных нарушений, – профилактика возможных нарушений. В то же время статистика контрольно-надзорной деятельности в ряде регионов свидетельствует о достаточности принимаемых мер в части уже совершенных нарушений. В частности, в Республике Северная Осетия – Алания в среднем за период 2004–2008 гг. количество примененных штрафных санкций от общего числа выявленных нарушений составило 47%, однако при этом было устранено 66% выявленных нарушений. Это может свидетельствовать о том, что принимаемые административные меры в определенной степени достаточны, и для обеспечения 100%-го устранения выявленных нарушений достаточно довести количество штрафных санкций до 71% от общего количества выявленных нарушений, т.е. увеличить на 24%.

Вместе с тем в настоящее время имеется значительное количество природопользователей, стремящихся исполнять природоохранные нормы согласно действующему законодательству. В современных условиях глобального экономического кризиса, сопровождающегося неопределенностью рыночных отношений, дефицитом финансовых средств, возрастанием угроз и повышением рисков в природоохранной сфере, особую роль приобретает значимость планирования и осуществления природоохранных действий предприятий, а также формирование соответствующей системы показателей, являющейся важнейшим элементом мониторинга оценки эффективности деятельности предприятия. Планирование и реализация природоохранных мероприятий осуществляется предприятиями начиная со стадии проектирования, а также в ходе всего периода эксплуатации производственных объектов. В общем виде природоохранная деятельность может быть направлена как на сокращение вредного воздействия от данного предприятия, так и на восстановление уже нарушенного состояния окружающей среды.

Существующая система показателей природоохранной деятельности ориентирована в основном на характеристику природопользования на уровне отдельного предприятия и представляет индикаторы, отражающие экологические нарушения, и индикаторы, определяющие эффективность различных мероприятий.

Система показателей загрязнения и охраны окружающей среды на уровне предприятия описывает: образование загрязнения по ингредиентам, выход загрязнения в окружающую среду по ингредиентам, масштаб и характер природоохранных мероприятий. Эти показатели даются в натуральном выражении. Стоимостные показатели отражают затраты на проведение природоохранных мероприятий. Ограниченность такой системы показателей заключается в том, что она не способна оценить даже приблизительно влияние производственных процессов на окружающую среду. Это возможно только на следующем уровне иерархии, включающем природную среду, – на региональном уровне. В связи с этим эффективность природоохранных мероприятий, проводимых отдельными предприятиями, может быть определена только сравнением с предыдущими временными периодами: снижением объемов выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образования отходов за определенный период.

Экономическими показателями, характеризующими природоохранную деятельность предприятия, являются два взаимосвязанных показателя: затраты на природоохранные мероприятия и ущерб от негативного воздействия предприятий-природопользователей.

Таблица 4.3

Коэффициенты ущерба, наносимого производством промышленной продукции в РФ

Отрасль	Коэффициент ущерба
Электроэнергетика	0,367
Нефтедобывающая	0,189
Нефтеперерабатывающая	0,117
Газовая	0,152
Угольная	0,340
Черная металлургия	0,169
Цветная металлургия	0,100
Химическая и нефтехимическая	0,113
Машиностроение и металлообработка	0,053
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	0,246
Промышленность строительных материалов	0,250
Легкая	0,289
Пищевая	0,081
Прочие отрасли	0,033
<i>Источник:</i> Рюмина Е.В. Экономический анализ ущерба от экологических нарушений. М., 2009.	

Показатель затраты на природоохранные расходы отражает общую сумму расходов предприятий, имеющих целевое или опосредствованное природоохранное значение. Сюда входят как целевые капитальные вложения, так и текущие затраты на содержание и эксплуатацию природоохранных основных фондов. Назначением показателя является учет природоохранных затрат и улучшение состояния окружающей среды.

Под экономическим ущербом, причиняемым народному хозяйству загрязнением окружающей среды, понимается сумма затрат на предупреждение воздействия загрязненной среды на реципиентов (население, лесные, водные ресурсы и др.) и затрат, вызываемых воздействием на них загрязненной среды. Основную сложность при оценке ущерба представляет расчет отраслевых показателей ущерба от загрязнения, характеризующих ущерб от промышленного производства стоимостной единицы продукции отрасли. При анализе ущерба, наносимого в результате загрязнения атмосферы и водных объектов, были получены значения коэффициентов ущерба (табл. 4.3).



**Рис. 4.9.** Отраслевая структура ущерба в России

Источник: Рюмина Е.С. Экономический анализ ущерба от экологических нарушений.

Из таблицы видно, что наибольшее значение коэффициента ущерба характерно для электроэнергетики и угольной промышленности. Кроме того, поскольку продукция таких сырьевых отраслей, как топливная, черная и цветная металлургия, доминирует в структуре промышленной продукции страны, то доля ущерба, наносимого производством в этих отраслях, составляет около 70% от общей стоимости ущерба (рис. 4.9).

Данные промышленные отрасли оказывают наибольшее негативное влияние на окружающую среду, являясь тем самым потенциальными серьезными нарушителями природоохранного законодательства, для которых в первую очередь применимы меры экономического воздействия контролирующих природоохранных организаций. Кроме того, контрольно-надзорные мероприятия, осуществляемые в отношении предприятий-природопользователей этих отраслей, окажут наиболее эффективное (в объемном и временном ракурсе) воздействие в направлении улучшения качества окружающей среды.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность, осуществляемая территориальными органами Росприроднадзора, занимает одну из ведущих позиций в общей системе побудительных факторов, стимулирующих предприятия-природопользователей к осуществлению природоохранной деятельности. Основными мерами воздействия территориальных органов Росприроднадзора на природоохранную деятельность предприятий-природопользователей, в случае выявления нарушений природоохранных норм, являются: (1) выдача предписаний об устранении допущенных нарушений; (2) расчет вреда, причиненного природному ресурсу, с последующим предъявлением иска на возмещение ущерба; (3) приостановка деятельности предприятия-природопользователя (в особо опасных случаях или чрезвычайных ситуациях). Выдача предписаний в связи с обязательным характером их исполнения в строго установленные сроки стимулирует мотивацию предприятий-природопользователей к природоохранным действиям и способствует росту объема природоохранных инвестиций, улучшению экологических параметров промышленной деятельности в виде сокращения эмиссии (внесения загрязнений в окружающую среду) и снижения показателей ресурсоемкости производства, повышению инновационной активности бизнеса в природоохранной сфере, общему улучшению состояния окружающей природной среды в виде сокращения показателей имиссии (наличия загрязнений в окружающей среде). Расчет вреда, причиненного компонентам окружающей среды и природным ресурсам, допущенным нарушением природоохранного законодательства, осуществляется по своду единых федеральных методик расчета, которые в настоящее время не охватывают всех компонентов окружающей среды. Это свидетельствует о недостаточной развитости данного механизма экономического воздействия контролирующих органов на предприятия-природопользователей, что затрудняет его использование для стимулирования предприятий к выполнению полного объема природоохранных мероприятий, компенсирующих причиненный окружающей среде и ее компонентам вред. Приостановка деятельности предприятия-природопользователя применяется только в крайнем случае; в настоящее время прецеденты таких мер воздействия малочисленны.

Указанные меры воздействия на природоохранную деятельность предприятий-природопользователей являются действенными в случае выявления нарушений природоохранных норм. В условиях соблюдения предприятиями требований природоохранного законодательства наибольшее значение имеют такие

механизмы, как планирование и осуществление природоохранных действий предприятий, формирование соответствующей системы показателей в составе мониторинга оценки эффективности деятельности предприятия.

Для повышения эффективности воздействия территориальных органов Росприроднадзора на природоохранную деятельность предприятий требуется законодательное закрепление и внедрение таких механизмов, как обязательное экологическое страхование, экологический аудит, нормирование качества окружающей среды, внедрение наилучших экологически безопасных технологий, поэтапное сокращение воздействия на окружающую среду.

### **4.3. Особенности сложившейся в Российской Федерации системы учета природоохранной деятельности предприятий-природопользователей**

Производственная деятельность сопровождается значительными объемами негативного воздействия на различные компоненты окружающей среды и природные ресурсы, а также мероприятиями по снижению такого воздействия (табл. 4.4).

Деятельность предприятий – природопользователей, направленная на охрану атмосферного воздуха в разрезе отраслей промышленности проиллюстрирована на рис. 4.10.

Как видно из рисунка, в большинстве отраслей промышленности ведется деятельность, направленная на охрану атмосферного воздуха; на предприятиях имеются сооружения по улавливанию и обезвреживанию загрязняющих веществ. В меньшей степени улавливаются и обезвреживаются загрязняющие вещества, отходящие в атмосферу от стационарных источников на предприятиях отрасли добычи топливно-энергетических полезных ископаемых.

На рис. 4.11 представлена структура сброса сточных вод в поверхностные водные объекты в 2008 г.

На предприятиях всех отраслей промышленности производится очистка сточных вод. Однако на предприятиях добывающих и обрабатывающих отраслей, отрасли предоставления прочих коммунальных, социальных и персональных услуг объем сброса загрязненных сточных вод превышает объем сброса нормативно-очищенных и нормативно-чистых сточных вод.

На рис. 4.12 приведены данные по образованию, использованию и обезвреживанию отходов производства и потребления в 2008 г. В значительных количествах отходы производства и

Таблица 4.4

Динамика основных показателей, характеризующих воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду и природные ресурсы и природоохранную деятельность предприятий

Основные показатели	2004	2005	2006	2007	2008
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, млн т: от стационарных источников	20,5	20,4	20,6	20,6	20,1
от автотранспорта*	15,3	15,4	15,2	16,3	17,3
Улавливание и обезвреживание загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников, млн т	56,3	58,8	61,1	61,3	60,2
Забор воды из природных водных источников для использования**, млрд м <sup>3</sup>	69	69	70	70	69
Потери воды при транспортировке**, млрд м <sup>3</sup>	8,0	8,0	8,0	7,9	7,8
Повторное и оборотное использование пресной воды**, млрд м <sup>3</sup>	135	135	143	144	144
Индекс эксплуатации водных ресурсов (ИЭВР)**,%	1,74	1,75	1,74	1,75	1,75
Среднесуточный отпуск воды населению и бюджетофинансируемым организациям на одного городского жителя, литров	212	200	183	179	246
Сброс загрязненных сточных вод**, млрд м <sup>3</sup>	18,5	17,7	17,5	17,2	17,1
Образование отходов производства и потребления <sup>3*</sup> , млн т	2644	3036	3519	3899	3818
в том числе опасных <sup>4*</sup>	143	142	140	288	122
Использование и обезвреживание отходов производства и потребления <sup>3*</sup> , млн т	1141	1266	1396	2257	1954



Таблица 4.4 (окончание)

Основные показатели	2004	2005	2006	2007	2008
Нарушено земель в связи с хозяйственной деятельностью <sup>5*</sup> , тыс. га	59	35	48	46	...
Отработано нарушенных земель <sup>5*</sup> , тыс. га	54	33	32	29	...
Рекультивировано земель <sup>5*</sup> , тыс. га	52	39	30	29	...
Ввод молодняков в категорию ценных лесных насаждений, тыс. га	1229	1188	1158	1046	...
Лесовосстановление, тыс. га	797	812	877	872	828
Защита лесов от вредных организмов биологическим и химическим методами, тыс. га	736	639	567	434	359
Число аварий на магистральных трубопроводах, единиц	43	29	34	26	18
<p><i>Примечание:</i>  * До 2006 г. включительно – по данным Министерства природных ресурсов Российской Федерации, с 2007 г. – по данным Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.  ** По данным Федерального агентства водных ресурсов.  3* По данным Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.  4* Отходы производства и потребления (с I по IV класс опасности для окружающей среды).  5* По данным Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.</p>					

потребления используются и обезвреживаются в таких отраслях промышленности, как добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических, металлургическое производство и производство готовых металлических изделий, производство и распределение электроэнергии, газа и воды. Более 60% образованных отходов производства и потребления используются и обезвреживаются на предприятиях отраслей добычи топливно-энергетических полезных ископаемых, производства и распределения электроэнергии, газа и воды.

Государственный учет деятельности предприятий-природопользователей, в том числе по выполнению ими природоохран-

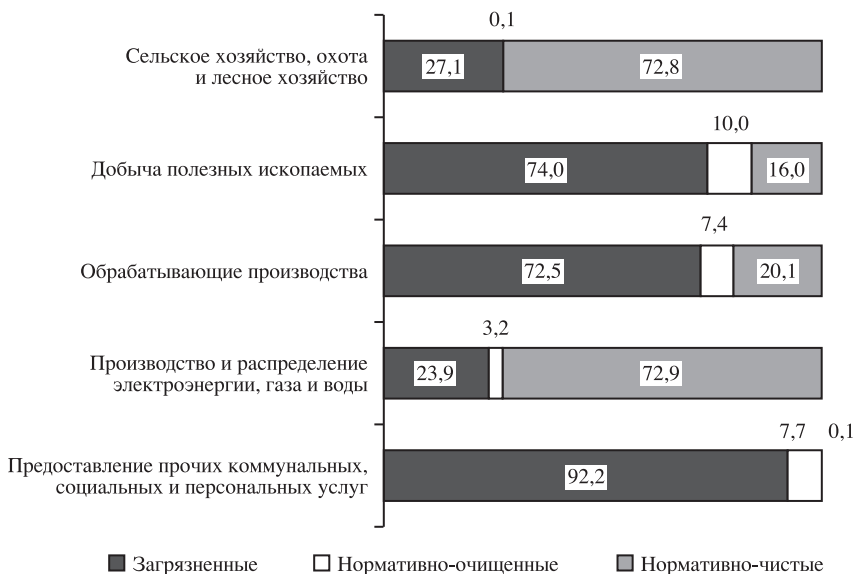


**Рис. 4.10.** Выбросы, улавливание и обезвреживание загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников, в 2008 г. (млн тонн)

Источник: Основные показатели охраны окружающей среды // Статистический бюллетень. 2009 г.

ных мероприятий, осуществляется в сфере государственного статистического наблюдения. О различных аспектах своей природоохранной деятельности предприятия-природопользователи отчитываются по следующим формам федерального статистического наблюдения, сбор и обработка данных по которым осуществляется в системе Росстата (централизованные формы):

- 4-ос “Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах”;
- 18-кс “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”;
- 2-ТП (воздух) “Сведения об охране атмосферного воздуха”;
- 2-ТП (охота) “Сведения об охотничьих хозяйствах”;
- 1-заповедник “Сведения о государственных природных заповедниках и национальных парках”;
- 1-лх “Сведения о проведении лесовосстановительных работ”;
- 12-лх “Сведения о лесозащите”;



**Рис. 4.11.** Структура сброса сточных вод в поверхностные водные объекты в 2008 г. (в % к общему объему сброса по виду деятельности).

- 5-лх “Сведения о лесных пожарах”;
- 1-РЛХ (Чернобыль) “Сведения о лесовосстановлении и залесении территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению”;
- 2-наука “Сведения о выполнении научных исследований и разработок”;
- П-2 “Сведения об инвестициях”;
- 1-предприятие “Основные сведения о деятельности организации”;
- ИАП “Обследование инвестиционной активности организации”;
- 6-ЖКХ “Сведения о строительстве и ремонте объектов благоустройства”;
- 1-канализация “Сведения о работе канализации (отдельной канализационной сети).

Ряд природоохранных показателей аккумулируются по формам статистического наблюдения, сбор и обработка данных по которым осуществляется в федеральных ведомствах (нецентрализованные формы). Так, информация о деятельности в сфере охраны рыбных ресурсов учитывается в форме 5-ОС “Сведения о воспроизводстве ценных видов водных биологических ресурсов”,



**Рис. 4.12.** Образование, использование и обезвреживание отходов производства и потребления в 2008 г. (млн тонн)

которая собирается и обрабатывается Федеральным агентством по рыболовству (Росрыболовство). Данные об охране водных ресурсов учитываются в форме 2-ТП (водхоз) “Сведения об использовании воды”, которая собирается и обрабатывается Федеральным агентством водных ресурсов (Росводресурсы). Учет природоохранной деятельности в сфере обращения с отходами производится по форме 2-ТП (отходы) “Сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления”, сбор и обработку которой осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Информация о деятельности в сфере радиационной безопасности окружающей среды учитывается в форме 2-ТП (радиоактивность) “Сведения о радиоактивных отходах, поступлении радионуклидов в окружающую среду и загрязненных ими территориях”, которая собирается и обрабатывается Федеральным агентством по атомной энергии (Росатом).

Природоохранные мероприятия, отраженные в формах федерального статистического наблюдения (централизованных и нецентрализованных), включают показатели, характеризующие охрану и рациональное использование водных ресурсов; охрану атмосферного воздуха; охрану и рациональное использование земель; охрану и рациональное использование лесных ресурсов;

охрану и воспроизводство рыбных запасов; охрану окружающей среды от отходов производства и потребления; организацию заповедников и других природоохранных территорий; охрану и воспроизводство диких зверей и птиц; охрану недр и рациональное использование минеральных ресурсов; снижение радиационного воздействия на окружающую среду; строительство, ремонт и содержание объектов озеленения (табл. 4.5).

В российской системе статистического наблюдения природоохранные расходы сгруппированы по следующим видам:

- прямые инвестиции в основной капитал, направленные предприятиями и организациями на осуществление мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов;
- капитальный ремонт основных фондов по охране окружающей среды;
- текущие затраты предприятий и организаций, связанные с охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов;
  - затраты на научные исследования и разработки в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

На рис. 4.13 представлена структура совокупных расходов на охрану окружающей среды по видам природоохранных расходов в Российской Федерации в 2008 г.

Наибольшая доля (50%) от общего объема совокупных расходов на охрану окружающей среды приходится на текущие затраты предприятий-природопользователей, связанные с затратами на содержание основных фондов природоохранного назначения, на оплату труда работников, обслуживающих природоохранное оборудование, занимающихся вопросами охраны окружающей среды, на разработку природоохранной документации и др. Затраты на капитальный ремонт основных фондов составляют 5% от общего количества природоохранных расходов.

Деятельность предприятий-природопользователей, связанная с совершенствованием технологий производства, внедрением малоотходных, наилучших существующих технологий, включая инновационную составляющую, которые могут иметь сопряженную (производственно-техническую и экологическую) значимость, учитывается в форме № 18-КС только в том случае, если основной (главной) причиной их проведения является задача охраны окружающей среды. Таким образом, часть мероприятий сопряженного характера, включая внедрение наилучших существующих технологий, не учитывается.

Разработка сводной информации по форме № 18-КС в настоящее время, как и ранее, осуществляется органами государствен-

Таблица 4.5

## Характеристика форм федерального статистического наблюдения

Направление природоохранной деятельности	Формы федерального статистического наблюдения	Показатели деятельности предприятий-природопользователей
<p>Охрана и рациональное использование водных ресурсов</p>	<p>4-ос “Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах”</p> <p>18-кс “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”</p> <p>1-предприятие “Основные сведения о деятельности организации”</p> <p>2-ТП (водхоз) “Сведения об использовании воды”</p>	<p>Затраты на: содержание и эксплуатацию основных фондов водоохранного назначения, мероприятия по рационализации водопользования (повторное использование сбросных и дренажных вод и др.), осуществление контроля за качеством сбрасываемых сточных вод, осуществление управления водоохранными комплексами организации, включая содержание сотрудников этих служб, и др.</p> <p>Инвестиции в основной капитал, включая: станции для очистки производственных и коммунальных сточных вод, установки по сбору нефти, мазута, жидких отходов с акваторий рек, водоемов и т.д., системы оборотного водоснабжения и т.д.</p> <p>Расходы по оплате работ и услуг сторонних организаций на удаление и обработку сточных вод.</p> <p>Количество воды забранной из природных источников.</p> <p>Получено от других предприятий (организаций), использовано и передано воды (забрано или получено всего за год, лимит забора воды, использование воды, в том числе на нужды хозяйственные, производственные, передано другим потребителям, без использования, после использования, потеряно при транспортировке).</p> <p>Водоотведение (отведено сточных вод, в том числе поверхностные водные объекты, содержание загрязняющих веществ в сточных водах, сбрасываемых в водные объекты).</p> <p>Категории качества воды, потери при транспортировке.</p>

Таблица 4.5 (продолжение)

Направления природоохранной деятельности	Формы федерального статистического наблюдения	Показатели деятельности предприятий-природопользователей
		Другие показатели (расходы в системах оборотного и повторного водоснабжения и др.).
Охрана атмосферного воздуха	<p>4-ос “Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах”</p> <p>18-кв “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”</p> <p>2-ТП (воздух) “Сведения об охране атмосферного воздуха”</p>	<p>Затраты на: содержание и эксплуатацию основных фондов атмосферно-охранного назначения, осуществление контроля за объемом выбросов и содержанием вредных веществ в отходящих газах, содержание сотрудников экологической службы по охране атмосферного воздуха и др.</p> <p>Инвестиции в основной капитал, включая: установки для улавливания и обезвреживания вредных веществ из отходящих газов, контрольно-регулирующие пункты по проверке и снижению токсичности выхлопных газов автомобилей и др.</p> <p>Мероприятия по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу (совершенствование технологических процессов, строительство и ввод в действие новых пылегазоочистных установок, повышение эффективности существующих очистных установок и др.).</p>
Охрана и рациональное использование земель	<p>4-ос “Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах”</p> <p>18-кв “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”</p>	<p>Затраты по рекультивации земель, снятию, складированию и использованию плодородного слоя почвы, включая текущие затраты по эксплуатации общестроительной и специальной техники, по ликвидации свалок, полигонов, восстановлению нарушенных земель и т.д.</p> <p>Инвестиции в основной капитал, включая: противозерозионные гидротехнические сооружения, противоселевые, противооползневые и противолавинные сооружения, рекультивацию земель, создание защитных лесных насаждений и др.</p>

Таблица 4.5 (продолжение)

Направления природоохранной деятельности	Формы федерального статистического наблюдения	Показатели деятельности предприятий-природопользователей
	1-предприятие “Основные сведения о деятельности организации”	Отчисления на рекультивацию земель.
Охрана и рациональное использование лесных ресурсов	<p>18-кв “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”</p> <p>12-лх “Сведения о лесозащите”</p> <p>5-лх “Сведения о лесных пожарах”</p> <p>1-РЛХ (Чернобыль) “Сведения о лесовосстановлении и залесении территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению”</p>	<p>Инвестиции в основной капитал, включая: строительство объектов противопожарного назначения, строительство биостанций и биолaborаторий по биологической и химической защите леса, приобретение машин и оборудования для санитарных рубок и рубок ухода и др.</p> <p>Затраты на мероприятия по защите лесов от вредителей и болезней биологическим и химическим методами, лесопатологический мониторинг.</p> <p>Расходы по тушению лесных пожаров, дополнительные расходы лесного хозяйства, вызванные лесными пожарами, произошедшими в результате деятельности человека.</p> <p>Затраты на восстановление и залесение загрязненных территорий (посев и посадка леса), лесоустройство, лесохозяйственные работы по ликвидации загрязнения.</p>
Охрана и воспроизводство рыбных запасов	<p>18-кв “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”</p> <p>5-ос “Сведения о воспроизводстве ценных видов водных биологических ресурсов”</p>	<p>Инвестиции в основной капитал, включая: строительство и оборудование рыбоводных организаций по выращиванию молоди ценных видов рыб, рыбозащитные устройства, охрану и воспроизводство морских животных и др.</p> <p>Затраты на воспроизводство ценных видов водных биологических ресурсов (затраты рыбоводных предприятий на воспроизводство ценных видов рыб – установка искусственных нерестилищ, мероприятия по борьбе с засорными явлениями в водоеме и др.; содержание рыбоводных предприятий и акклиматизационных станций).</p>

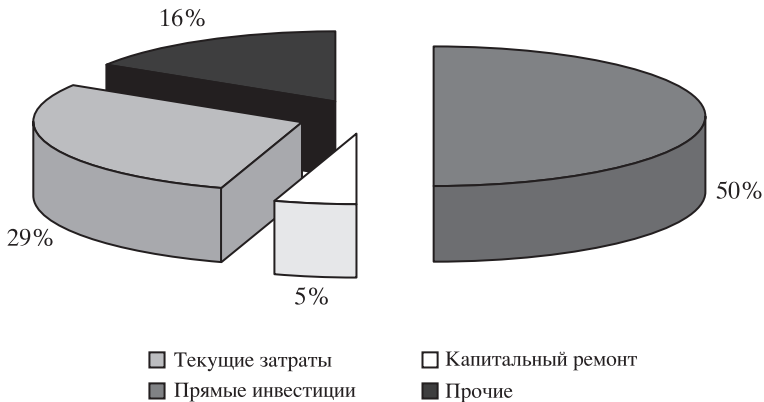


Таблица 4.5 (продолжение)

Направления природоохранной деятельности	Формы федерального статистического наблюдения	Показатели деятельности предприятий-природопользователей
<p>Охрана окружающей среды от отходов производства и потребления</p>	<p>4-ос “Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах”</p> <p>18-кв “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”</p> <p>1-предприятие “Основные сведения о деятельности организации”</p>	<p>Затраты на содержание и эксплуатацию основных фондов по охране окружающей среды от воздействия отходов производства и потребления, мероприятия по сбору и хранению твердых отходов, включая расходы на транспортировку к местам их размещения, обезвреживание и использование, осуществление контроля за величиной и структурой их образования и размещения и т.д.</p> <p>Инвестиции в основной капитал, включая: строительство установок для утилизации и переработки отходов производства, предприятия и полигоны по утилизацию, обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных, бытовых и иных отходов и др.</p> <p>Расходы по оплате работ и услуг сторонних организаций на удаление и обработку твердых отходов</p>
<p>Организация заповедников и других природоохранных территорий</p> <p>Охрана и воспроизводство диких зверей и птиц</p>	<p>18-кв “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”</p> <p>1-заповедник “Сведения о государственных природных заповедниках и национальных парках”</p> <p>18-кв “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”</p>	<p>Инвестиции в основной капитал, включая: строительство и оборудование зданий и сооружений, предназначенных для научно-исследовательских работ в заповедниках и других ООПТ, строительство сооружений для целей сохранения и восстановления природных экосистем, приобретение специального оборудования, транспортных средств и др.</p> <p>Финансовое обеспечение функционирования заповедников</p> <p>Инвестиции в основной капитал, включая: строительство питомников и ферм по разведению диких животных, строительство других стационарных сооружений, связанных с воспроизводством диких зверей и птиц, охраной их здоровья от болезней, приобретение транспортных средств и средств связи.</p>

Таблица 4.5 (окончание)

Направления природоохранной деятельности	Формы федерального статистического наблюдения	Показатели деятельности предприятий-природопользователей
	2-ТП (охота) “Сведения об охотничьих хозяйствах”	<p>Расходы на мероприятия по охране охотничьих животных: проведение учета численности, биотехнические мероприятия по учету и воспроизводству.</p> <p>Общие затраты на ведение охотничьего хозяйства:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>охотохозяйственные мероприятия;</li> <li>затраты на оплату труда работников;</li> <li>единый социальный налог и отчисления во внебюджетные социальные фонды.</li> </ul> <p>Затраты на мероприятия по охране охотничьих животных, в том числе биотехнические мероприятия по сохранению и воспроизводству охотничьих животных (расселение и подкормка), искусственное разведение охотничьих животных.</p>
Охрана недр и рациональное использование минеральных ресурсов	18-кв “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”	Инвестиции в основной капитал, включая: мероприятия, осуществляемые с целью повышения извлечения полезных ископаемых из недр, комплексного использования минерального сырья и др.
Снижение радиационного воздействия на окружающую среду	2-ТП (радиоактивность) “Сведения о радиоактивных отходах, поступлении радионуклидов в окружающую среду и загрязненных ими территориях”	Мероприятия по снижению радиационного воздействия на окружающую среду (ввод в действие новых или модернизация старых очистных установок и сооружений, установок по переработке радиоактивных отходов, мероприятия по реабилитации загрязненных территорий и т.д.).
Строительство, ремонт и содержание объектов озеленения	6-ЖКХ “Сведения о строительстве и ремонте объектов благоустройства”	Средства на строительство, ремонт и содержание объектов озеленения.



**Рис. 4.13.** Структура совокупных расходов на охрану окружающей среды по видам природоохранных расходов в Российской Федерации в 2008 г.

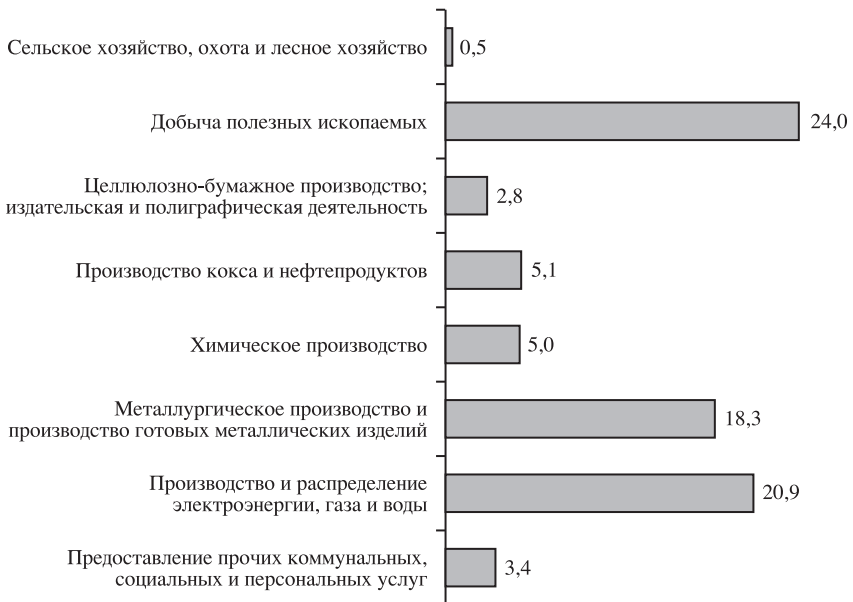
*Источник:* Основные показатели охраны окружающей среды // Статистический бюллетень, 2009.

ной статистики. Обобщение итогов ведется в территориальном и отраслевом разрезах, включая группировку по источникам финансирования соответствующих капитальных вложений.

На рис. 4.14 отражены инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, по отдельным видам экономической деятельности в 2008 г.

Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, распределяются по следующим направлениям природоохранной деятельности: охрана и рациональное использование водных ресурсов, охрана атмосферного воздуха, охрана и рациональное использование земель, охрана окружающей среды от вредного воздействия отходов производства и потребления, другие мероприятия (рис. 4.15). Наибольшее количество инвестиционных средств предприятий (44,6%) расходуется на охрану и рациональное использование водных ресурсов, 26,9% средств расходуется на охрану атмосферного воздуха, 17,3% – на охрану и рациональное использование земель, 7,9% – на охрану окружающей среды от вредного воздействия отходов производства и потребления.

На рис. 4.16 представлена структура текущих затрат на охрану окружающей среды по следующим направлениям природоохранной деятельности: охрана и рациональное использование водных ресурсов, охрана атмосферного воздуха, рекультивация земель, охрана окружающей среды от вредного воздействия отходов производства и потребления.



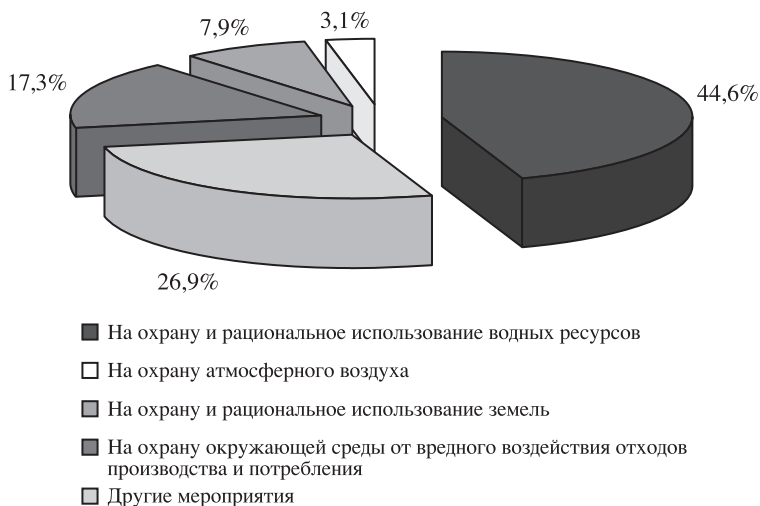
**Рис. 4.14.** Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, по отдельным видам экономической деятельности в 2008 г. (млрд руб.)

*Источник:* Основные показатели охраны окружающей среды // Статистический бюллетень, 2009.

Наибольший объем текущих затрат предприятий-природопользователей расходуется на охрану и рациональное использование водных ресурсов (56,3%), 23,6% средств расходуется на охрану атмосферного воздуха, 3,5% – на рекультивацию земель, 16,6% – на охрану окружающей среды от вредного воздействия отходов производства и потребления.

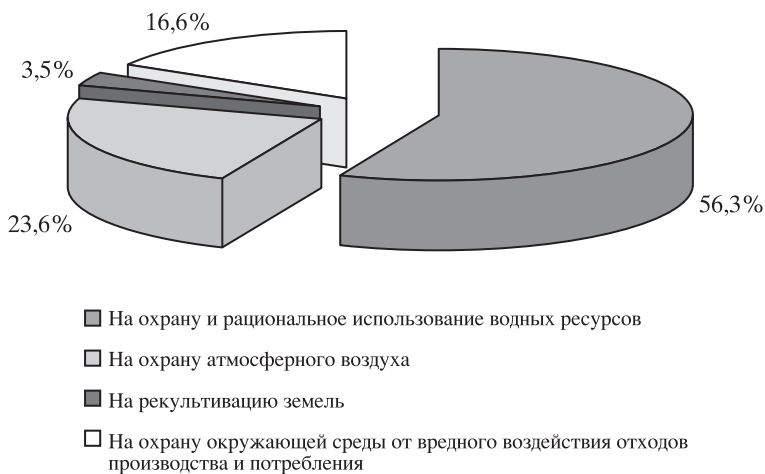
В целом следует отметить, что в Российской Федерации к настоящему времени сложилась обширная система статистического наблюдения, в целом адекватно отражающая природоохранную деятельность предприятий. Вместе с тем, для совершенствования системы учета природоохранной деятельности предприятий-природопользователей (включая инновационную составляющую) необходимо:

- выработать методику учета экологической части комплексных многоцелевых мероприятий, когда природоохранный и неприродоохранный эффекты близки (равнозначны) или трудноотделимы. Иначе говоря, следует установить порядок получения учетно-статистической информации о природоохранных расходах



**Рис. 4.15.** Структура инвестиций в основной капитал по направлениям природоохранной деятельности за 2008 г.

Источник: Основные показатели охраны окружающей среды // Статистический бюллетень, 2009.



**Рис. 4.16.** Структура текущих затрат на охрану окружающей среды (в % к общему объему текущих затрат на охрану окружающей среды)

Источник: Основные показатели охраны окружающей среды // Статистический бюллетень, 2009.

в составе сопряженных работ и услуг, имеющих одновременно как природоохранные, так и отличные от них цели без их четкого приоритета друг перед другом;

– включить в круг отчитывающихся субъектов системы статистического наблюдения малые предприятия и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и природоохранные расходы;

– утвердить проект Классификатора видов деятельности и затрат на охрану окружающей среды, отсутствие которого препятствует полному учету природоохранных затрат в системе федерального государственного статистического наблюдения;

– совершенствовать межведомственный обмен информацией по децентрализованным формам статистического наблюдения и административным данным.

## **5. ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-ИНСПЕКЦИОННЫХ ОРГАНОВ**

---

---

Совершенствование деятельности системы контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды невозможно без эффективного планирования и прогнозирования. Современный процесс программно-целевого управления предполагает установление целей и приоритетов деятельности в рамках функций, осуществляемых организацией, достижение которых фиксируется по специально назначенным прогнозным показателям.

### **5.1. Состояние текущего планирования и отчетности контрольно-инспекционных органов Росприроднадзора**

Планирование и прогнозирование контрольно-надзорной деятельности является одной из основных задач деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов и заключается в осуществлении комплексного государственного контроля выполнения требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды.

Планирование и прогнозирование (кратко- и среднесрочная перспектива) деятельности Росприроднадзора по основным направлениям деятельности осуществляется на основе положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и плана действий Правительства Российской Федерации по ее реализации, Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации, плана законодательной деятельности Правительства Российской Федерации, планов

заседаний Правительства Российской Федерации, нормативно-правовых актов Российской Федерации и Министерства природных ресурсов Российской Федерации, отражающих государственную политику в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды. Порядок планирования и организации работы, а также формирование планов и показателей деятельности Росприроднадзора определен Регламентом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (утв. Приказом Федеральной службы от 29.06.2007 № 191). Формирование планов и прогнозных показателей деятельности Росприроднадзора осуществляется на основе программно-целевого метода бюджетного планирования, обеспечивающего прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Государственная политика и нормативно-правовое регулирование в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов подразумевает систему стратегических и тактических целей и задач. Цели и задачи деятельности Росприроднадзора являются важнейшим элементом системы целевых приоритетов Правительства Российской Федерации и Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Соответствие основных целей Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования представлены в табл. 5.1.

Как видно из таблицы, цели Росприроднадзора занимают важное место в системе целевых приоритетов Правительства РФ и Минприроды России. Без успешной реализации целей Федеральной службы по надзору в сфере природопользования невозможно обеспечить решение государственных важных проблем повышения уровня и качества жизни населения и формирования условий для социально-экономического роста на долгосрочную перспективу и, в конечном итоге, обеспечить устойчивое развитие страны и ее регионов. Достижение основных целей и задач Росприроднадзора осуществляется через реализацию системы среднесрочных и долгосрочных программ, мер и механизмов по гарантированному обеспечению экономики страны природными ресурсами, защиту ее внешнеэкономических, оборонных и геополитических интересов с учетом международных обязательств и требований устойчивого развития.

С этой целью Росприроднадзор разрабатывает проекты планов и прогнозных значений показателей деятельности, а также доклады об их исполнении и представляет их для утверждения



Таблица 5.1

Задачи Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в системе целевых приоритетов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Цели Правительства Российской Федерации	Стратегические цели Минприроды России	Задачи Росприроднадзора
<p><b>1. Повышение уровня и качества жизни населения</b></p> <p>1.2. Повышение уровня здоровья и безопасности условий жизни населения</p>	<p>2. Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов</p>	<p>2.4. Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды</p>
<p>1.2.4. <i>Повышение уровня экологической безопасности и улучшение состояния окружающей среды</i></p>	<p>3. Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики</p>	<p>3.3. Снижение уровня загрязнения почв и земельных ресурсов</p>
		<p>3.5. Снижение уровня загрязнения поверхностных вод</p>
		<p>3.6. Обеспечение охраны морской среды, выполнения международных обязательств Российской Федерации на море</p>
		<p>3.8. Обеспечение сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира</p>
	<p>5. Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды</p>	<p>3.10. Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха</p> <p>5.3. Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания</p>

Таблица 5.1 (окончание)

Цели Правительства Российской Федерации	Стратегические цели Минприроды России	Задачи Росприроднадзора
<b>2. Повышение уровня национальной безопасности</b>		
3. Обеспечение высоких темпов экономического роста		
<b>4. Формирование условий для социально-экономического роста на долгосрочную перспективу</b> 4.4. Развитие потенциала природно-сырьевых ресурсов	2. Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов	2.4. Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды
4.4.2. <i>Повышение объема восстановления воспроизводимых природных ресурсов</i>	5. Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды	5.3. Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания
<i>Источник: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2009–2011 годы. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.</i>		

Министру природных ресурсов Российской Федерации<sup>1</sup>. Утвержденные план и прогнозные показатели составляют организационную основу деятельности Росприроднадзора.

Доклад Росприроднадзора о результатах и основных направлениях деятельности подготавливается в порядке и сроки, установленные соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации, а также изданными во исполнение этого постановления актами Министерства. Организация планирования

<sup>1</sup> Регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, утвержденный Приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 29.06.2007 № 191.

контрольно-надзорной деятельности осуществляется в соответствии с Временным регламентом организации планирования контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов (далее – Регламент), утвержденным приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 6 августа 2008 г. № 313. Настоящий Регламент устанавливает единые подходы к планированию контрольно-надзорных мероприятий в сфере природопользования и охраны окружающей среды Росприроднадзора и его территориальных органов.

В основу планирования объема работ впервые в практику работы Росприроднадзора вводится финансовый расчет и финансово-экономическое обоснование – обязательное приложение к проекту Плана контрольно-надзорной деятельности каждого уровня, учитывая, что планирование расходов по направлениям деятельности является первым элементом финансового менеджмента организации (Приложение 5 к Временному регламенту организации планирования контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов “Финансово-экономическое обоснование контрольно-надзорной деятельности”). Данный документ направлен в первую очередь на оптимизацию бюджетных расходов по осуществлению контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора.

Регламент разработан в целях методического обеспечения планирования деятельности Росприроднадзора по государственному контролю и надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды, а также обеспечения целевого расходования средств федерального бюджета на контрольно-надзорную деятельность в соответствии с основными направлениями административной реформы и положениями Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р), и Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400).

В соответствии с Регламентом, основными принципами планирования деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов являются:

- скоординированность и комплексность действий с иными контрольными органами;
- непрерывность осуществления контроля и надзора;
- профессионализм проверяющих;
- неотвратимость наказания виновников, допустивших нарушения;

- соразмерность нарушений и принимаемых мер воздействия к нарушителям;
- обязательное расследование инцидентов, связанных с нарушениями, с последующим их анализом, разработкой соответствующих мер и корректировкой, при необходимости, нормативных и технических документов;
- гласность результатов проводимых проверок с сохранением государственной и служебной тайны, а также коммерческой тайны проверяемых субъектов хозяйственной деятельности;
- единая методология проведения контроля, общая информационная база, обеспечивающая доступ к информации, не представляющей государственную тайну;
- эффективная организация обратной связи, позволяющей установить непрерывный контроль за состоянием подконтрольного объекта;
- результативность и экономичность запланированных контрольно-надзорных мероприятий (обоснованность затрат на выездные контрольно-надзорные мероприятия и соответствие затрат результатам контрольно-надзорной деятельности);
- ежегодная инвентаризация подконтрольных объектов, ведение и регулярное обновление базы данных подконтрольных объектов по итогам проведенных контрольно-надзорных мероприятий и др.

Регламент устанавливает порядок организации планирования Центрального аппарата Росприроднадзора, территориальных органов Росприроднадзора по федеральным округам и территориальных органов по субъектам Российской Федерации.

Территориальные органы Росприроднадзора по субъектам Российской Федерации (далее – ТО) осуществляют планирование контрольно-надзорных мероприятий<sup>2</sup> в виде комплексных или целевых проверок в соответствии с полномочиями Росприроднадзора. Территориальные органы Росприроднадзора по федеральным округам Российской Федерации (далее – ДФО) осуществляют планирование контрольно-надзорных мероприятий по всем видам контроля и надзора в отношении любого из подконтрольных объектов, включенных в план управлений соответствующего федерального округа путем планирования непосредственного участия в проводимой управлением проверке с соответствующим включением их в проекты планов департаментов. При рассмотрении про-

<sup>2</sup> Контрольно-надзорные мероприятия – контрольные проверки подконтрольных объектов на предмет соблюдения требований законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды в рамках компетенции Росприроднадзора.

ектов планов управлений, до их утверждения, департамент может включить в планы управлений контрольно-надзорные мероприятия в отношении любых подконтрольных объектов, в том числе в отношении органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Центральный аппарат Росприроднадзора осуществляет планирование контрольно-надзорных мероприятий по государственному контролю и надзору по всем видам контроля и надзора в отношении любого из подконтрольных объектов, включенных в планы территориальных органов Росприроднадзора путем планирования непосредственного участия в проводимых ими проверках. Центральный аппарат Росприроднадзора может включать в план контрольно-надзорных мероприятий проведение самостоятельных контрольных проверок в отношении подконтрольных объектов, не включенных в планы территориальных органов, и др. В ходе подготовки проектов планов территориальных органов Росприроднадзора (управлений и департаментов) центральный аппарат Росприроднадзора может включить в планы контрольно-надзорных мероприятий соответствующих территориальных органов контрольно-надзорные мероприятия в отношении любых подконтрольных объектов, в том числе в отношении органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Планы контрольно-надзорной деятельности центрального аппарата Росприроднадзора (далее – план ЦА) и планы контрольно-надзорной деятельности управлений и департаментов (далее – планы ТО и ДФО) утверждает руководитель Росприроднадзора; планы контрольно-надзорной деятельности управлений соответствующего федерального округа согласовывает руководитель департамента. Контрольно-надзорные мероприятия проводятся на основании приказов (распоряжений) руководителя Росприроднадзора и руководителей территориальных органов Росприроднадзора, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля и надзора.

При планировании контрольно-надзорной деятельности обеспечивается соблюдение требований Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” от 08.08.2001 № 134-ФЗ, в части проведения планового контрольно-надзорного мероприятия в отношении подконтрольного объекта не более чем один раз в два года (за исключением мероприятий по государственному надзору и контролю за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации

полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды, переданных им в соответствии с федеральными законами Российской Федерации), а в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства не более чем один раз в три года. При подготовке проектов планов на следующий плановый период учитываются результаты прошлых лет в части соотношений плановых и внеплановых проверок.

Выбор приоритетных подконтрольных объектов на плановый период (год) осуществляется по результатам анализа контрольно-надзорных мероприятий, осуществленных в текущем году (предшествующем планируемому). Кроме того, в ходе планирования контрольно-надзорной деятельности целесообразно учитывать экономическую значимость каждого планируемого к проверке подконтрольного объекта для экономики субъекта Российской Федерации, в том числе с точки зрения характера и объемов используемых им природных ресурсов, оказываемого воздействия на окружающую среду и степени обеспечения им требований по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

Регламент включает критерии приоритетности выбора подконтрольных объектов для контрольно-надзорных мероприятий, которые должны исходить в первую очередь из характера природопользования и степени его воздействия на окружающую среду. В настоящее время при выборе приоритетных объектов для включения в план контрольно-надзорной деятельности рекомендуется руководствоваться следующими общими критериями:

- истечение двухлетнего срока с момента завершения последнего планового мероприятия по контролю;
- истечение срока исполнения предписания об устранении нарушений природоохранного законодательства;
- предложения иных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных организаций, международных организаций и граждан;
- сообщения средств массовой информации, содержащие сведения о фактах нарушения природоохранного законодательства либо о наличии причин и условий, способствующих совершению указанных нарушений, а также официальные доказательства, подтверждающие указанные сведения, полученные в период, предшествующий плановому;
- имевшие место в предшествующем периоде факты аварий на объектах хозяйственной и иной деятельности, используемых конкретными хозяйствующими субъектами, последствием которых стало загрязнение окружающей среды;

- имевшие место в предшествующем периоде факты истощения природных ресурсов или нерационального природопользования в результате хозяйственной или иной деятельности, осуществляемой каким-либо подконтрольным объектом, информация о которых получена по данным авиационной (космической) съемки и по результатам контрольно-надзорных мероприятий, проведенных уполномоченными контрольно-надзорными органами;
- данные мониторинга окружающей среды, официально поступившие в Росприроднадзор и позволяющие определить соответствующие подконтрольные объекты, оказывающие негативное воздействие на природные объекты, имеющие экосистемное значение, являющиеся основой жизнедеятельности городских (сельских) поселений, служащие основными источниками сырья для соответствующих отраслей региональной промышленности, имеющие рекреационное значение или охранный статус.

Обобщенная информация по основаниям для включения приоритетного объекта контроля (надзора) в план контрольно-надзорной деятельности по видам контроля в сфере деятельности Росприроднадзора представлена в табл. 5.2.

Для целей планирования контрольно-надзорных мероприятий, учета их результатов и ведения отчетности в установленном порядке ежегодно, не позднее 1 октября текущего года, проводится инвентаризация подконтрольных объектов и их учет в базах данных управлений по состоянию на 1 сентября текущего года, а также в базах данных подконтрольных объектов в департаментах. Общий перечень подконтрольных объектов по каждому субъекту Российской Федерации представляется управлениями в департаменты одновременно с представлением на согласование проектов планов ТО и является обязательным приложением к ним.

Департаменты осуществляют формирование и периодическое (не реже 1 раза в год) обновление сводной базы данных по подконтрольным объектам, расположенным на территории соответствующего федерального округа. Сводный перечень подконтрольных объектов по каждому федеральному округу направляется не позднее 30 октября текущего года в центральный аппарат на электронном и бумажном носителях. Организационно-аналитическое управление центрального аппарата Росприроднадзора, ответственное за сбор, свод и анализ исходных и отчетных данных для планирования и отчетности о результатах контрольно-надзорной деятельности, осуществляет подготовку сводного перечня подконтрольных объектов Росприроднадзора.

Таблица 5.2

Основания для включения приоритетного объекта контроля (надзора) в план контрольно-надзорной деятельности по видам контроля

Виды контроля	Основания для включения приоритетного объекта контроля (надзора) в план контрольно-надзорной деятельности
1. Государственный контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	<ul style="list-style-type: none"> <li>• нарушение срока ввода месторождения в опытно-промышленную эксплуатацию;</li> <li>• непроведение ГРП;</li> <li>• невыполнение или перевыполнение по объемам добычи более чем на 50%;</li> <li>• нарушение плановых сроков утверждения проектных и отчетных документов;</li> <li>• невыполнение по объемам ГРП (по сейсмике более чем на 20%, по бурению более чем на 10%);</li> <li>• невыполнение или перевыполнение по объемам добычи более чем на 20%;</li> <li>• невыполнение по технологическим показателям более чем на 20%;</li> <li>• нарушение лицензионных соглашений</li> </ul>
2. Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов)	<p>данные государственного мониторинга водных ресурсов, содержащие сведения об объектах контроля (надзора), подпадающих под критерии отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов (постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.2006 № 640)</p>
3. Государственный земельный контроль в пределах своих полномочий	<ul style="list-style-type: none"> <li>• данные органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления о завершении в планируемом периоде разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских работ (обеспечение соблюдения обязанности по рекультивации);</li> <li>• данные мониторинга земель, свидетельствующие о наличии очагов ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих качественное состояние земель</li> </ul>
4. Государственный контроль за соблюдением требований законодательства РФ в области	<p>данные государственного мониторинга окружающей среды, содержащие сведения об объектах государственного</p>



Таблица 5.2 (окончание)

Виды контроля	Основания для включения приоритетного объекта контроля (надзора) в план контрольно-надзорной деятельности
охраны окружающей среды (федеральный государственный экологический контроль), в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов)	экологического контроля (постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2002 № 777 “О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю”)
5. Государственный контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также и среды их обитания	данные государственного мониторинга объектов животного мира, содержащие сведения о фактах нерационального или незаконного использования объектов животного мира или оказания негативного воздействия на среду их обитания
6. Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне, за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе	все объекты хозяйственной и иной деятельности, расположенные в пределах внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ (постановление Правительства РФ от 29.10.2002 № 777 “О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю”); разлив федерального значения свыше 5000 т нефти и нефтепродуктов на море (в соответствии с требованиями, установленными постановлением Правительства РФ от 21.08.2000 г. № 613, а также приказом МПР России от 03.03.2003 № 156, определяющим величины нижнего уровня разлива нефти и нефтепродуктов для отнесения аварийного разлива к чрезвычайной ситуации)
7. Государственный контроль и надзор в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения	объекты, оказывающие негативное воздействие на подлежащие особой охране (постановление Правительства РФ от 29.10.2002 № 777 “О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю”): особо охраняемые природные территории федерального значения; природные объекты Байкальской природной территории
<p><i>Источник:</i> Временный регламент организации планирования контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов.</p>	

Одним из главных критериев качественного планирования является подготовка проектов планов контрольно-надзорной деятельности и определение объема работ по данному направлению деятельности Росприроднадзора (в виде планируемого количества контрольно-надзорных мероприятий) на основе расчета объема финансирования, планируемого к расходованию на исполнение функций Росприроднадзора по государственному контролю и надзору в плановом периоде, и обоснованного распределения общего имеющегося объема финансирования, предусмотренного на текущее содержание Росприроднадзора и его территориальных органов (далее – финансово-экономическое обоснование). При этом объем финансирования контрольно-надзорной деятельности в общем объеме финансирования Росприроднадзора и его территориальных органов, предусмотренном на их текущее содержание, не подлежит изменению без согласования с Росприроднадзором в условиях ежегодно утверждаемого Минприроды России плана и прогнозных показателей деятельности Росприроднадзора и утвержденного бюджета на среднесрочный период во избежание неисполнения функций по контролю и надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды, а также иных функций Росприроднадзора.

При планировании контрольно-надзорной деятельности в общем объеме финансирования Росприроднадзора и его территориальных органов определяются расходы на ее осуществление, основывающиеся на штатной численности государственных инспекторов и включающие:

- расходы по фонду оплаты труда их штатной численности;
- командировочные расходы;
- накладные расходы в объеме материальных затрат (включая расходы на оплату связи, канцтовары и т.п.), приходящиеся на количество штатных госинспекторов.

После определения конкретных объектов, подлежащих выездным контрольным мероприятиям в плановом году, производится уточнение необходимого объема финансирования на командировочные расходы путем расчета необходимых расходов на проезд, проживание и суточные расходы. При этом целесообразно предусмотреть резерв бюджетных средств на проведение внеплановых проверок в рекомендуемом соотношении 70% – на плановые проверки, 30% – на внеплановые проверки, а также резерв бюджетных средств на расходы, связанные с исполнением иных функций Росприроднадзора.

Финансово-экономическое обоснование составляется по установленной форме и является неотъемлемой частью планов

контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора. Корректировка и уточнение количества контрольно-надзорных мероприятий (проведение плановых и внеплановых проверок) на планируемый период производится на основании анализа расходов на контрольно-надзорную деятельность в текущем году. При необходимости корректировка планов и уточнение количества контрольно-надзорных мероприятий производится после доведения Росприроднадзором до территориальных органов объемов бюджетных ассигнований (лимитов бюджетных обязательств) на планируемый период (квартал, полугодие, 9 месяцев, год).

В ходе планирования контрольно-надзорной деятельности учитываются мероприятия Росприроднадзора по надзору за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды (далее – мероприятия по надзору). Управления включают мероприятия по надзору отдельным разделом в проекты планов контрольных мероприятий, согласованные департаментом Росприроднадзора по соответствующему федеральному округу.

Департамент при составлении своего плана контрольно-надзорной деятельности в обязательном порядке включает в него участие во всех мероприятиях по надзору, запланированных к проведению управлениями в соответствующем федеральном округе на плановый период и указанных в утвержденных планах управлений. Соответственно все мероприятия по надзору включаются отдельным разделом в план контрольно-надзорных мероприятий департамента.

Планы контрольно-надзорной деятельности проходят последовательно стадии подготовки, согласования и утверждения. Управление разрабатывает проект плана ТО с приложением полного перечня учтенных подконтрольных объектов по субъекту Российской Федерации на текущий год и финансово-экономического обоснования и направляет его на согласование в соответствующий департамент.

Департамент по федеральному округу Российской Федерации:

- рассматривает проекты планов ТО и вносит необходимые коррективы;
- включает в базу данных подконтрольных объектов по федеральному округу учтенные подконтрольные объекты по субъекту РФ;
- согласовывает планы ТО;
- анализирует базу данных подконтрольных объектов по федеральному округу;

- формирует план контрольно-надзорных мероприятий департамента по федеральному округу (по форме приложения 3 к настоящему Регламенту) и финансово-экономическое обоснование;
- направляет в центральный аппарат Росприроднадзора проекты планов ТО, финансово-экономические обоснования запланированных Управлениями контрольных мероприятий, проект плана ДФО с приложением финансово-экономического обоснования и сводный перечень учтенных подконтрольных объектов по федеральному округу РФ на текущий год.

Управления центрального аппарата Росприроднадзора, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность:

- осуществляют анализ сводного перечня учтенных подконтрольных объектов по федеральным округам и в целом по Российской Федерации на текущий год;
- формируют базу данных подконтрольных объектов, расположенных на территории РФ;
- осуществляют рассмотрение и согласование планов ТО и ДФО;
- готовят предложения по формированию плана контрольно-надзорной деятельности центрального аппарата с финансово-экономическим обоснованием к нему.

Планы контрольно-надзорной деятельности центрального аппарата Росприроднадзора и его территориальных органов утверждаются приказами Росприроднадзора. Сроки планирования, согласования и утверждения проектов планов приведены в таблице 5.3.

Корректировка планов контрольно-надзорной деятельности территориальных органов Росприроднадзора и плана контрольно-надзорной деятельности центрального аппарата Росприроднадзора производится при необходимости в начале финансового года по мере уточнения планируемого объема финансирования, а также в исключительных случаях по результатам каждого квартала в течение месяца, следующего за отчетным периодом (кварталом). Корректировка планов контрольно-надзорной деятельности утверждается приказами Росприроднадзора (для ТО после согласования с ДФО). Корректировки вносятся также в приложения к планам ТО, ДФО, ЦА (финансово-экономические обоснования), а также в базы данных подконтрольных объектов Росприроднадзора (в территориальных органах Росприроднадзора по субъектам Российской Федерации, в департаментах Росприроднадзора по

Таблица 5.3

Сроки планирования, согласования и утверждения проектов планов контрольно-надзорной деятельности

№ п/п	Наименование мероприятия	Срок исполнения
1	Разработка проектов планов управлениями Направление проектов планов с финансово-экономическими обоснованиями (ФЭО) на согласование в департамент Направление общего перечня подконтрольных объектов по каждому субъекту Российской Федерации в департамент Росприроднадзора по федеральному округу	до 10.10 до 15.10
2	Подготовка проекта плана департаментами с ФЭО Согласование планов управлений Подготовка сводного ФЭО по федеральному округу Направление проектов планов с ФЭО на утверждение в центральный аппарат Росприроднадзора Направление Сводного перечня подконтрольных объектов по федеральному округу в Организационно-аналитическое управление (ОАУ) центрального аппарата Росприроднадзора Направление ОАУ проектов планов в контрольно-надзорные управления центрального аппарата	до 25.10 до 30.10
3	Рассмотрение проектов планов контрольно-надзорными управлениями центрального аппарата; при необходимости подготовка предложений в ОАУ по корректировке проектов планов (по включению или исключению хозяйствующих субъектов); работа ОАУ с территориальными органами по корректировке проектов планов; представление ОАУ скорректированных проектов планов с ФЭО в Управление экономики и финансов	до 20.11
4	Анализ ФЭО Управлением экономики и финансов, представление предложений по корректировке проектов планов в случае несогласования ФЭО в ОАУ; работа ОАУ с территориальными органами по корректировке ФЭО для согласования	до 05.12
5	Утверждение планов ТО и ДФО	до 10.12
6	Разработка и утверждение плана центрального аппарата Росприроднадзора с ФЭО	до 15.12
<p><i>Источник:</i> Временный регламент организации планирования контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов.</p>		

федеральным округам и контрольно-надзорных управлениях центрального аппарата Росприроднадзора).

Сбор проектов планов контрольно-надзорных мероприятий ТО и ДФО, а также свод предложений структурных подразделений ЦА по проекту плана контрольно-надзорной деятельности ЦА, осуществляет Организационно-аналитическое управление. Оно осуществляет также все мероприятия по корректировке планов во взаимодействии с территориальными органами Росприроднадзора.

Порядок подготовки и представления отчетов о контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в соответствии с утвержденными планами контрольно-надзорной деятельности, а также путем осуществления в установленном порядке внеплановых проверок, утвержден Временным регламентом отчетности о результатах контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов (приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 06.08.2008 № 314). Временный Регламент (далее – Регламент отчетности) разработан в целях методического обеспечения отчетности о результатах деятельности Росприроднадзора по государственному контролю и надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды, обеспечения мониторинга целевого расходования средств федерального бюджета на контрольно-надзорную деятельность и устанавливает единые подходы к отчетности. В качестве отчетных периодов выступают 1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев текущего года и год. Основными задачами отчетности являются:

- ежеквартальное отражение исполнения ежегодных утвержденных планов контрольно-надзорной деятельности и результатов внеплановых контрольно-надзорных мероприятий по прилагаемым формам отчетности (приложение 1 к Регламенту отчетности), включая отчет о расходовании бюджетных средств (приложение 2 к Регламенту отчетности);
- наиболее полное и достаточное раскрытие результативности и экономичности проведенных контрольно-надзорных мероприятий (в целях определения соответствия затрат на выездные контрольно-надзорные мероприятия результатам контрольно-надзорной деятельности);
- регулярность и своевременность представления отчетных данных для принятия согласованных мер по устранению выявленных нарушений и оценке результативности;
- обоснование корректировки ежегодных утвержденных планов контрольно-надзорной деятельности;

- обоснование планирования контрольно-надзорной деятельности на следующий плановый период (год);
- единая методология отчетности о результатах контрольно-надзорной деятельности, общая информационная база, обеспечивающая доступ к информации, не представляющей государственную тайну;
- эффективная организация обратной связи, позволяющая оценить принятые в отношении хозяйствующего субъекта меры (в рамках компетенции Росприроднадзора);
- подтверждение осуществления контрольно-надзорной деятельности согласно установленным критериям приоритетности;
- ведение и регулярное обновление базы данных подконтрольных объектов по итогам проведенных контрольно-надзорных мероприятий и др.

Территориальные органы Росприроднадзора по субъектам Российской Федерации готовят отчеты о результатах выполнения утвержденных планов контрольно-надзорных мероприятий и результатах проведения внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, а также отчет о расходах на осуществление контрольно-надзорной деятельности за счет средств федерального бюджета. Одновременно с подготовкой отчетов за отчетный квартал текущего года управления готовят обоснованные предложения по корректировке утвержденных Росприроднадзором планов контрольно-надзорной деятельности. При подготовке отчетов за 9 месяцев текущего года готовятся проекты планов контрольно-надзорных мероприятий на следующий плановый год в установленный срок. Отчеты управлений представляются в департаменты для анализа, обобщения и подготовки сводных отчетов по федеральным округам, а также для осуществления корректировки утвержденных планов контрольно-надзорной деятельности в порядке, установленном соответствующим приказом Росприроднадзора.

Департаменты также готовят отчеты о результатах выполнения утвержденных по департаментам планов контрольно-надзорных мероприятий и о результатах проведения внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, а также отчет о собственных расходах на осуществление контрольно-надзорной деятельности за счет средств федерального бюджета, отражая степень участия государственных инспекторов департаментов в результатах контрольно-надзорных мероприятий. Результаты контрольно-надзорных мероприятий и произведенные расходы включаются в сводные отчеты по федеральным округам.

Учитывая, что проверки хозяйствующих субъектов, связанных с природопользованием и/или воздействием на окружающую среду и расположенных на территории нескольких субъектов РФ, включены в планы контрольно-надзорных мероприятий департаментов и/или центрального аппарата Росприроднадзора. Отчетность о результатах таких проверок осуществляется только департаментами и/или центральным аппаратом Росприроднадзора.

Департаменты:

- рассматривают проекты отчетов управлений и вносят необходимые коррективы;
- анализируют результаты контрольно-надзорных мероприятий;
- готовят отчеты о проведенных департаментами проверках;
- формируют сводные отчеты о результатах контрольно-надзорных мероприятий и сводные отчеты о расходах на осуществление контрольно-надзорной деятельности за счет средств федерального бюджета по федеральным округам;
- направляют в Организационно-аналитическое управление Росприроднадзора копии подписанных в установленном порядке отчетов управлений, а также оригиналы собственных отчетов, сводных отчетов по федеральным округам и сводных отчетов о расходах.

Организационно-аналитическое управление Росприроднадзора проводит анализ, обобщение и подготовку сводного отчета о результатах контрольно-надзорной деятельности по Росприроднадзору. В ходе подготовки сводного отчета управления центрального аппарата Росприроднадзора, осуществляющие контрольно-надзорные мероприятия, представляют в ответственное подразделение отчеты о результатах контрольно-надзорных мероприятий, проведенных ими без участия территориальных органов. Управление экономики и финансов Росприроднадзора проводит анализ, обобщение и подготовку сводного отчета о расходах на осуществление контрольно-надзорной деятельности за счет средств федерального бюджета, предусмотренных Росприроднадзору, на основе сводных отчетов о результатах и расходах по федеральным округам, отчета о результатах и отчета о расходах центрального аппарата Росприроднадзора. Стадии и сроки представления отчетности отражены в табл. 5.4.

В целях регламентации отчетности о результатах контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды:

- руководитель Росприроднадзора утверждает сводный отчет Росприроднадзора о результатах контрольно-надзорной деятельности;



Таблица 5.4

Стадии и сроки представления отчетности

№ п/п	Наименование мероприятия	Срок исполнения
1	Подготовка и направление проектов отчетов (о результатах и расходах) <b>управлениями в департаменты</b>	до 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом
2	Рассмотрение отчетов, подготовка и направление замечаний и предложений <b>департаментами в управления</b> , работа с управлениями, в том числе по коррек-тировке утвержденных планов контрольно-надзорной деятельности на текущий год в установленном порядке	до 18 числа месяца, следующего за отчетным кварталом
3	Представление <b>управлениями в департамент</b> уточненных по замечаниям отчетов (о результатах и расходах), а также скорректированных (при необходимости) планов контрольно-надзорной деятельности на текущий год для согласования департаментами в установленном порядке и направления согласованных скорректированных планов на текущий год вместе с отчетами в Росприроднадзор	до 20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом
4	Анализ, обобщение и подготовка <b>департаментами</b> собственных отчетов (о результатах и расходах) согласно пункту 5 Регламента и сводных отчетов по округу, подготовка обоснованных предложений по корректировке (при необходимости) утвержденных по федеральным округам планов контрольно-надзорной деятельности на текущий год в установленном порядке, работа с соответствующими управлениями центрального аппарата Росприроднадзора	до 20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом
5	Представление <b>департаментами в Организационно-аналитическое управление Росприроднадзора</b> отчетов управлений и департаментов, в том числе сводных отчетов (о результатах и расходах) по федеральному округу, одновременно с обоснованными предложениями по корректировке утвержденных планов контрольно-надзорной деятельности <b>управлений и департаментов</b> на текущий год и проектами скорректированных планов контрольно-надзорной деятельности на текущий год со скорректированными сводными финансово-экономическими обоснованиями к ним по федеральным округам для утверждения Росприроднадзором	20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом
6	Анализ, обобщение и подготовка <b>Организационно-аналитическим управлением Росприроднадзора</b> сводного отчета о результатах контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора, включая отчет о результатах центрального аппарата Росприроднадзора, направление в	до 25 числа месяца, следующего за отчетным кварталом

Таблица 5.4 (окончание)

№ п/п	Наименование мероприятия	Срок исполнения
	<b>Управление экономики и финансов Росприроднадзора</b> сводных отчетов о результатах и расходах по федеральным округам и отчета о результатах по центральному аппарату Росприроднадзора	
7	Рассмотрение сводных отчетов соответствующими управлениями центрального аппарата Росприроднадзора, в том числе для принятия решения о корректировке плана контрольно-надзорной деятельности <b>центрального аппарата</b> Росприроднадзора на текущий год и подготовке скорректированного финансово-экономического обоснования к нему	до 28 числа месяца, следующего за отчетным кварталом
8	Одновременное рассмотрение контрольно-надзорными управлениями <b>центрального аппарата</b> Росприроднадзора обоснованных предложений о корректировке планов контрольно-надзорной деятельности территориальных органов со скорректированными финансово-экономическими обоснованиями к ним	до 28 числа месяца, следующего за отчетным кварталом
9	Подготовка <b>Управлением экономики и финансов Росприроднадзора</b> сводного отчета о произведенных в отчетном периоде расходах по Росприроднадзору на основе сводных отчетов о результатах и расходах по федеральным округам, отчета о результатах и отчета расходах центрального аппарата Росприроднадзора	до 30 числа месяца, следующего за отчетным кварталом
10	При необходимости принятие согласованных решений о корректировке утвержденных планов контрольно-надзорной деятельности на текущий год, корректировка и переутверждение <b>центральным аппаратом</b> Росприроднадзора по результатам отчетного квартала приказами Росприроднадзора планов контрольно-надзорной деятельности территориальных органов и центрального аппарата Росприроднадзора на текущий год, представление <b>Организационно-аналитическим управлением Росприроднадзора</b> на утверждение руководству скорректированных планов	до 30 числа месяца, следующего за отчетным кварталом
<i>Источник:</i> Временный регламент отчетности о результатах контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов, 2008 г.		

- руководитель департамента утверждает отчет департамента и сводный отчет о результатах контрольно-надзорной деятельности по соответствующему федеральному округу;
- руководитель территориального управления утверждает отчет о результатах контрольно-надзорной деятельности управления по субъекту Российской Федерации.

К отчетам территориальных органов и управлений центрального аппарата Росприроднадзора, осуществляющих контрольно-надзорные мероприятия, в обязательном порядке прикладывается пояснительная записка.

Оценка эффективности деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов осуществляется с целью:

- оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования;
- обеспечения рационального и эффективного использования выделенных Росприроднадзору бюджетных средств;
- анализа результатов и качества выполнения подразделениями и организациями Росприроднадзора установленных функций и предоставленных полномочий;
- сравнения результативности деятельности структурных подразделений Росприроднадзора, его территориальных органов и подведомственных организаций между собой;
- сравнения эффективности осуществления отдельных видов государственного контроля и надзора;
- сравнения эффективности деятельности Росприроднадзора с другими федеральными органами исполнительной власти;
- оптимизации планирования (прогнозирования) и осуществления контрольно-надзорной деятельности, совершенствования форм и методов государственного контроля и надзора;
- разработки мероприятий по повышению результативности деятельности Росприроднадзора, его территориальных органов и подведомственных организаций.

Такая оценка осуществляется по показателям, которые соответствуют выполняемым функциям и увязаны со стратегическими целями и тактическими задачами (таблица 5.5).

Система показателей деятельности Росприроднадзора имеет иерархическую структуру: показатели деятельности территориальных органов интегрируются в систему оценки деятельности федеральной службы в целом. Применяемые показатели в максимально возможной степени должны соответствовать установленным требованиям (Методические рекомендации по подготовке Докладов..., 2004):

- адекватность – показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи;

Таблица 5.5

Показатели деятельности Росприроднадзора в системе стратегических целей и тактических задач

Стратегические цели и тактические задачи	Показатели деятельности Росприроднадзора (2008 г.)*
<b>Цель 2. Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов</b>	
2.4. Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды	Доля проверенных лицензий (договоров) в общем количестве лицензий (договоров) в сфере недропользования
	Доля проверенных разрешительных документов на водопользование в общем количестве разрешительных документов на водопользование
	Доля проверенных морских объектов из общего количества подконтрольных морских объектов
	Доля проверенных документов в области охраны атмосферного воздуха
	Доля проверенных документов в области землепользования
	Доля ООПТ федерального значения, охваченных контрольно-надзорными мероприятиями к общему количеству ООПТ федерального значения
<b>Цель 3. Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики</b>	
3.3. Снижение уровня загрязнения почв и земельных ресурсов	Увеличение доли площади рекультивированных земель
3.5. Снижение уровня загрязнения поверхностных вод	Доля водопользователей, снизивших количество загрязняющих веществ в сточных водах, в общем числе проверенных водопользователей
3.6. Обеспечение охраны морской среды, выполнения международных обязательств Российской Федерации на море	Количество мероприятий по обеспечению доказательной базы контрольно-надзорной деятельности на море
3.8. Обеспечение сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира	Доля выданных разрешений на воспроизводство объектов животного мира, находящихся под угрозой исчезновения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации и приложения СИТЕС, в общем количестве выданных разрешений

Таблица 5.5 (окончание)

Стратегические цели и тактические задачи	Показатели деятельности Росприроднадзора (2008 г.)*
3.10. Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха	Доля хозяйствующих субъектов, снизивших количество загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух, в общем числе проверенных хозяйствующих субъектов
<b>Цель 5. Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды</b>	
5.3. Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания	Индекс качества исполнения субъектами Российской Федерации полномочий в области охраны и использования объектов животного мира  Показатель вводится с 2009 г.
* По материалам доклада о результатах и основных направлениях деятельности на 2009–2011 годы. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. 2008 г.	

- точность – погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования;
- объективность – не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел, используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы к искажению результатов деятельности;
- достоверность – способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки;
- однозначность – определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей;
- экономичность – получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации;

- сопоставимость – выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки прогресса в решении сходных (смежных) задач, а также с показателями, используемыми в международной практике;
- своевременность и регулярность – отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже одного раза в год и, как правило, не более чем через 2–3 месяца после окончания отчетного периода);
- уникальность – показатели достижения цели не должны представлять собой объединение нескольких показателей, характеризующих решение отдельных относящихся к этой цели задач.

Существующая в настоящее время система показателей оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности включает в себя 12 целевых показателей и ряд ежегодных показателей деятельности<sup>3</sup>. Она объединяет показатели трех групп: “показатели ресурсов”, “показатели интенсивности деятельности”, “показатели результатов (промежуточных и конечных)” и в целом соответствует современным методологическим подходам и лучшим международным практикам. Однако система не содержит показателей, отражающих конечные результаты деятельности, которые фиксировали бы улучшение состояния окружающей среды и природных ресурсов в качестве целевого ориентира государственного контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Перечень показателей изменяется в соответствии с изменениями действующего законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды и с учетом разграничения полномочий органов исполнительной власти Российской Федерации. Это затрудняет сопоставимость данных во временной динамике и в целом снижает достоверность оценки результативности контрольно-надзорной деятельности.

Имеющиеся в настоящее время показатели контрольно-надзорной деятельности в основном соответствуют функциям и полномочиям в сфере контроля и надзора, возложенным на феде-

---

<sup>3</sup> Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 25.10.2006 г. № 399.

ральную службу. В то же время отсутствуют показатели контрольно-надзорной деятельности по таким функциям как:

- контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания;
- контроль и надзор за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;
- контроль и надзор за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;
- контроль и надзор за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

В целом следует отметить, что система планирования контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и отчетности по ее результатам, использующая утвержденные показатели, в настоящее время характеризуется достаточно четкой структурированностью и регламентацией взаимодействий организаций разного уровня, охватывает основные выполняемые функции в системе стратегических целей и тактических задач. Основными проблемами ее развития является необходимость корректировок в связи с объективно происходящими изменениями функционала федеральной службы, а также недостаточное отражение конечных результатов деятельности.

## **5.2. Предложения по совершенствованию системы показателей деятельности Росприроднадзора**

Система показателей деятельности Росприроднадзора представляет собой структурированный перечень обобщенных абсолютных и относительных характеристик достижения основных целей и решения приоритетных задач контроля и надзора. Она должна позволять оценить динамику деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов. Как показали результаты сопоставления существующей в Российской Федерации системы

Таблица 5.6

## Перечень показателей деятельности Росприроднадзора

Существующие показатели*	Перспективные показатели
1. Доля проверенных лицензий в общем количестве лицензий в сфере недропользования	1. Природоохранные расходы (затраты на охрану окружающей природной среды)
2. Доля проверенных разрешительных документов на водопользование в общем количестве разрешительных документов на водопользование  3. Доля проверенных морских объектов из общего количества подконтрольных морских объектов 4. Доля проверенных документов в области землепользования 5. Доля ООПТ федерального значения, охваченных контрольно-надзорными мероприятиями к общему количеству ООПТ федерального значения 6. Динамика изменения площади рекультивированных земель 7. Доля водопользователей, снизивших массу загрязняющих веществ в сточных водах, в общем числе проверенных водопользователей 8. Количество мероприятий по обеспечению доказательной базы контрольно-надзорной деятельности на море 9. Доля выданных разрешений на воспроизводство объектов животного мира, находящихся под угрозой исчезновения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации и приложения СИТЕС, в общем количестве выданных разрешений 10. Доля хозяйствующих субъектов, снизивших массу загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух, в общем числе проверенных хозяйствующих субъектов 11. Индекс качества исполнения субъектами Российской Федерации полномочий в области охраны и использования объектов животного мира	2. Показатели состояния окружающей среды (качество атмосферного воздуха городских населенных пунктов, биохимическое потребление кислорода (БПК) и концентрация аммонийного азота в речной воде; биогенные вещества в пресной воде; образование отходов)  3. Ценность природного капитала 4. Количество горячих экологических точек
* Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Росприроднадзора на 2010–2012 годы.	



показателей деятельности Росприроднадзора с современными методологическими подходами, она нуждается в дополнении рядом перспективных показателей (табл. 5.6), которые применяются в международной практике<sup>4</sup> и для формирования которых имеются данные в статистических и административных источниках Российской Федерации.

### **Описание существующих показателей деятельности Росприроднадзора**

Показатель *“Доля проверенных лицензий в общем количестве лицензий в сфере недропользования”* предназначен для выявления доли проверенных госинспекторами Росприроднадзора лицензий в общем количестве действующих лицензий на право пользования недрами в Российской Федерации согласно компетенции Росприроднадзора. Данный показатель направлен на реализацию второй стратегической цели Минприроды России *“Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов”* и тактической задачи 2.4. *“Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды”*. В качестве источника данных используются сведения ведомственной отчетности Росприроднадзора и его территориальных органов по государственному геологическому контролю, а также данные федерального государственного статистического наблюдения по формам № 1-ЛС *“Сведения о выполнении условий пользования недрами при добыче углеводородного сырья”* и № 2-ЛС *“Сведения о выполнении условий пользования недрами при добыче твердых полезных ископаемых”*. Назначением показателя является совершенствование бюджетного планирования и расходования средств на реализацию полномочий и функций в сфере государственного контроля и надзора в сфере недропользования. В качестве нормативно-правового обеспечения выступает Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным

---

<sup>4</sup> Показатели устойчивого развития, принятые Комиссией по устойчивому развитию (КУР) Организации Объединенных Наций; показатели, включенные в вопросник по статистике окружающей среды Статистического отдела Организации Объединенных Наций (СОООН)/Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП); показатели, используемые в обзорах результативности экологической деятельности (ОРЭД) в рамках программы обзоров ЕЭК ООН; показатели, включенные в доклад *“Киевская оценка”*, и основной перечень показателей ЕАЭС; показатели, рекомендованные Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в отношении отражения состояния окружающей среды для европейского региона.

использованием и охраной недр, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293 (п. 4). Показатель относится к группе показателей интенсивности деятельности, имеет диапазон измерения 0–100%. В качестве параметров, подлежащих измерению, используются лицензии в сфере природопользования. Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев, один год).

Показатель *“Доля проверенных разрешительных документов на водопользование в общем количестве разрешительных документов на водопользование”* направлен на выявление доли проверенных госинспекторами Росприроднадзора разрешительных документов на водопользование (действующих лицензий на водопользование, договоров водопользования и решений о предоставлении водных объектов в пользование) в общем количестве выданных разрешительных документов на водопользование Федеральным агентством водных ресурсов (Росводресурсы), что соответствует второй стратегической цели Минприроды России *“Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов”* и тактической задачи 2.4. *“Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды”*. Источником информации выступают данные ведомственной отчетности Росприроднадзора и его территориальных органов по государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов, а также сведения, представленные Федеральным агентством водных ресурсов на основании данных государственного водного реестра. Использование показателя ведет к повышению результативности бюджетных расходов и оптимизации управления бюджетными средствами. Нормативно-правовым обеспечением выступает Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 282, Положение о ведении государственного водного реестра, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2007 г. № 253 *“О порядке ведения государственного водного реестра”*. Показатель относится к группе показателей интенсивности деятельности. Имеет диапазон измерения 0–100%. В качестве параметров, подлежащих измерению, используются лицензии в сфере водопользования. Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно

на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев, один год).

Показатель *“Доля проверенных морских объектов из общего количества подконтрольных морских объектов”* отражает долю проверенных госинспекторами Росприроднадзора морских объектов из общего количества подконтрольных морских объектов (включая континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации) согласно компетенции Росприроднадзора. Данный показатель ориентирован на реализацию второй стратегической цели Минприроды России *“Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов”* и тактической задачи 2.4. *“Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды”*. Источником информации являются данные статистической отчетности Росприроднадзора и агентств системы Минприроды России. Показатель необходим для совершенствования оценки бюджетной эффективности деятельности Росприроднадзора по осуществлению государственного контроля и надзора в области морской среды, включая континентальный шельф и исключительную экономическую зону. Нормативным обоснованием служит законодательство Российской Федерации в области морской среды внутренних морских вод и территориального моря: Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ *“О внутренних морских водах, территориальном море и прибрежной зоне”*, Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ *“О континентальном шельфе Российской Федерации”* и др. Показатель относится к группе показателей интенсивности деятельности. Имеет диапазон измерения 0–100%. В качестве параметров, подлежащих измерению, используются проверенные морские объекты. Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев, один год).

Показатель *“Доля проверенных документов в области землепользования”* определяет долю проверенных госинспекторами Росприроднадзора разрешительных документов на землепользование в общем числе действующих разрешительных документов на землепользование, выданных Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости. Показатель направлен на достижение второй стратегической цели Минприроды России *“Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов”* и тактической задачи 2.4. *“Обеспечение комплексного государ-*

ственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды”. Источником данных являются сведения ведомственной отчетности Росприроднадзора, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) и их территориальных органов. Значение данного показателя отразит динамику охвата хозяйствующих субъектов федеральным государственным экологическим контролем в области землепользования (Росприроднадзор) по отношению к изменяющемуся количеству разрешительной документации, выдаваемой Роснедвижимостью. Обоснованием данного показателя служит Положение о государственном земельном контроле, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689 и Положение о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости, утвержденное постановлением Правительства РФ от 12.06.2008 № 456. Показатель относится к группе показателей интенсивности деятельности. Имеет диапазон измерения 0–100 %. В качестве параметров, подлежащих измерению, используются проверенные разрешительные документы на землепользование. Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев, один год).

Показатель *“Доля ООПТ федерального значения, охваченных контрольно-надзорными мероприятиями, к общему количеству ООПТ федерального значения”* отражает интенсивность контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора по обеспечению соблюдения законодательства в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также показывает увеличение доли ежегодного охвата контрольно-надзорными мероприятиями объектов хозяйственной или иной деятельности, осуществляющих природопользование в границах ООПТ федерального значения к общему количеству подконтрольных объектов в границах особо охраняемых природных территорий федерального значения. Показатель направлен на достижение второй стратегической цели Минприроды России *“Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов”* и тактической задачи 2.4. *“Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды”*. Составляется на основе данных ведомственной отчетности Росприроднадзора и его территориальных органов

по государственному контролю и надзору в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения, утвержденной приказом Росприроднадзора от 31.05.2007 № 149 (позиция 2.1 и 2.3 формы отчетности приложения 8). Нормативно-правовым обеспечением служит Положение об осуществлении государственного лесного контроля и надзора (для Росприроднадзора – на землях ООПТ), утвержденное Постановлением Правительства от 22.06.2007 № 394. Показатель направлен на снижение негативного воздействия на природные комплексы и их компоненты, расположенные на ООПТ федерального значения, от незаконной хозяйственной деятельности и иных нарушений природоохранного законодательства. Показатель относится к группе промежуточных результатов деятельности. Имеет диапазон измерения 0–100%. В качестве параметров, подлежащих измерению, используются ООПТ федерального значения. Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев, один год).

Показатель *“Динамика изменения площади рекультивированных земель”* отражает увеличение доли площади рекультивированных по предписаниям госинспекторов Росприроднадзора земель в общей площади рекультивированных земель в Российской Федерации согласно компетенции Росприроднадзора. Показатель ориентирован на реализацию третьей стратегической цели *“Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики”* и тактической задачи 3.3. *“Снижение уровня загрязнения почв и земельных ресурсов”* (Минприроды России, Роснедра, Росприроднадзор). Показатель формируется на основании данных ведомственной отчетности Росприроднадзора и его территориальных органов по государственному земельному контролю, а также данных федерального государственного статистического наблюдения по форме № 18-КС *“Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”* (строка 52), данных лесных деклараций, ежегодно подающихся в указанные органы лесопользователями (ст. 26 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ). Форма и порядок заполнения и подачи лесной декларации утверждены приказом МПР России от 02.04.2007 № 74 (зарегистрирован в Минюсте России 26.04.2007 № 9345), при этом используются данные о площади рекультивируемых лесных участков по строке *“рекультивация земель”* в приложении 2 к лесной декларации. Показатель направлен

на совершенствование оценки эффективности деятельности территориальных органов Росприроднадзора. Нормативно-правовым обоснованием является Положение о государственном земельном контроле, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689 (п. 4). Показатель относится к группе промежуточных результаты деятельности. Имеет диапазон измерения 0–100%. В качестве параметров, подлежащих измерению, используются площади рекультивированных земель. Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев, один год).

Показатель *“Доля водопользователей, снизивших массу загрязняющих веществ в сточных водах, в общем числе проверенных водопользователей”*, отражает эффективность деятельности Росприроднадзора по косвенному увеличению количества водопользователей, снизивших по результатам контрольно-надзорных мероприятий Росприроднадзора массу загрязняющих веществ в сточных водах за текущий период, в общем количестве проверенных госинспекторами Росприроднадзора водопользователями. Показатель направлен на реализацию третьей стратегической цели *“Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики”* и тактической задачи 3.5. *“Снижение уровня загрязнения поверхностных вод”* (Минприроды России, Росводресурсы, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росгидромет). В качестве исходных данных используются сведения ведомственной отчетности Росприроднадзора и его территориальных органов по государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов. Нормативно-правовым обеспечением служит Положение об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2006 г. № 801. Увеличение значения данного показателя позволит сократить нагрузку на водные объекты в результате сброса сточных вод путем увеличения количества водопользователей, принимающих меры по очистке сточных вод. Показатель относится к группе промежуточных результатов деятельности. Имеет диапазон измерения 0–100%. Параметром, подлежащим измерению, служит число водопользователей, снизивших массу загрязняющих веществ в сточных водах. Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев, один год).

Показатель *“Количество мероприятий по обеспечению доказательной базы контрольно-надзорной деятельности на море”* позволяет определить интенсивность деятельности дирекций по техническому обеспечению надзора на море в виде обеспечения ими контрольно-надзорных мероприятий на море, осуществляемых госинспекторами территориальных органов Росприроднадзора, а также в виде мероприятий по проведению химико-аналитических и экспертных работ для оценки негативного воздействия на морскую среду и природные ресурсы моря, по определению и расчету причиненного ущерба и по подготовке материалов для обоснования размеров исков, предъявляемых госинспекторами территориальных органов Росприроднадзора к природопользователям – нарушителям (для возмещения в добровольном или судебном порядке). Исходными данными для формирования показателя являются сведения ведомственной отчетности Росприроднадзора и его территориальных органов. Показатель ориентирован на обеспечение третьей стратегической цели *“Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики”*, тактической задачи 3.6. *“Обеспечение охраны морской среды, выполнения международных обязательств Российской Федерации на море”* (Минприроды России, Росприроднадзор). Нормативно-правовым обеспечением служит Распоряжение Правительства Российской Федерации № 833-р от 06.06.2006. Назначением показателя является сохранение и рациональное использование морских минеральных и живых ресурсов, предотвращение загрязнения морской среды, охрана и экологический контроль в отношении морской среды и морских ресурсов. Показатель относится к группе промежуточных результатов деятельности. Имеет диапазон измерения 0–100%. В качестве параметров, подлежащих измерению, используются мероприятия по обеспечению доказательной базы контрольно-надзорной деятельности на море. Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев, один год).

Показатель *“Доля выданных разрешений на воспроизводство объектов животного мира, находящихся под угрозой исчезновения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации и приложения СИТЕС, в общем количестве выданных разрешений”* отражает долю выданных госинспекторами Росприроднадзора разрешений на воспроизводство объектов животного мира, находящихся под угрозой исчезновения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации и приложения СИТЕС, в общем количестве выданных разрешений согласно компетенции Росприроднадзора. Реализует

третью стратегическую цель “Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики” и тактическую задачу 3.8. “Обеспечение сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира” (Минприроды России, Росводресурсы, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росгидромет). Нормативно-правовым обеспечением служит Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404. Назначение показателя – совершенствование оценки эффективности деятельности органов Росприроднадзора, а также сохранение и рациональное использование морских минеральных и живых ресурсов, предотвращение загрязнения морской среды и морских ресурсов. Показатель относится к группе показателей интенсивности деятельности. Имеет диапазон измерения 0–100%. В качестве параметров, подлежащих измерению, используются разрешения на воспроизводство объектов животного мира. Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев, один год).

Показатель *“Доля хозяйствующих субъектов, снизивших массу загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух, в общем числе проверенных хозяйствующих субъектов”* отражает долю хозяйствующих субъектов, снизивших массу загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух, в общем числе проверенных госинспекторами Росприроднадзора хозяйствующих субъектов, что направлено на обеспечение третьей стратегической цели “Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики” и тактической задачи 3.10. “Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха” (Минприроды России, Ростехнадзор, Росгидромет, Росприроднадзор). В качестве исходных данных принимаются сведения ведомственной отчетности Росприроднадзора и его территориальных органов по государственному контролю и надзору за соблюдением требований законодательства в области охраны атмосферного воздуха, а также сведения о выданных разрешительных документах на выбросы в атмосферу за текущий период, представленные Ростехнадзором. Нормативно-правовым обеспечением является Положение о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.2007 № 471. Назначение показателя – повышение результативности бюджетных расходов и оптимизация управления бюджетными средствами. Показатель относится к группе показателей промежуточных результатов деятельности. Имеет диапазон изме-



рения 0–100%. Параметрами, подлежащими измерению, являются хозяйствующие субъекты, снизившие количество загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух. Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев, один год).

Показатель *“Индекс качества исполнения субъектами Российской Федерации полномочий в области охраны и использования объектов животного мира”* направлен на реализацию пятой стратегической цели *“Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды”* и тактической задачи 5.3. *“Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания”* (Минприроды России, Росприроднадзор). Нормативно-правовым обеспечением показателя является Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ *“О животном мире”*. Данный показатель позволит повысить эффективность в области охраны и использования животного мира на всей территории Российской Федерации и результативность бюджетных расходов и оптимизации управления бюджетными средствами. Показатель относится к группе показателей промежуточных результатов деятельности. Имеет диапазон измерения 0–100%. В качестве параметров, подлежащих измерению, используются хозяйствующие субъекты, снизившие массу загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух. Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (1 квартал текущего года, 6 месяцев, 9 месяцев, один год).

### **Описание перспективных показателей деятельности Росприроднадзора**

Показатель *“Затраты на охрану окружающей среды”* предназначен для оценки общей суммы расходов государства, предприятий (организаций, учреждений), имеющих целевое или опосредствованное природоохранное значение. Сюда входят как целевые капитальные вложения, текущие затраты на содержание и эксплуатацию природоохранных основных фондов, так и операционные бюджетные расходы по содержанию государственных структур, основная деятельность которых связана с охраной окружающей природной среды. В состав затрат на охрану природы также могут

входить расходы коммерческих, общественных и иных организаций по научно-техническому, рекламному, образовательному, просветительскому и иному обслуживанию природоохранной деятельности. Данный показатель направлен на реализацию второй стратегической цели Минприроды России “Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов” и тактической задачи 2.4. “Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды”, а также третьей стратегической цели “Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики” и тактической задачи 3.3. “Снижение уровня загрязнения почв и земельных ресурсов” (Минприроды России, Роснедра, Росприроднадзор), тактической задачи 3.5. “Снижение уровня загрязнения поверхностных вод” (Минприроды России, Росводресурсы, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росгидромет), тактической задачи 3.6. “Обеспечение охраны морской среды, выполнения международных обязательств Российской Федерации на море” (Минприроды России, Росприроднадзор), тактической задачи 3.8. “Обеспечение сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира” (Минприроды России, Росводресурсы, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росгидромет), тактической задачи 3.10. “Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха” (Минприроды России, Ростехнадзор, Росгидромет, Росприроднадзор); пятой стратегической цели “Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды” и тактической задачи 5.3. “Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания” (Минприроды России, Росприроднадзор).

В качестве источника данных могут использоваться данные федерального статистического наблюдения по формам №№ 18-КС “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”; 4-ОС “Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах”; 2-ТП (охота) “Сведения об охотничьих хозяйствах”; 1-заповедник “Сведения о государственных природных заповедниках и национальных парках”; 5-ОС “Сведения о воспроизводстве ценных видов водных

биологических ресурсов”; 2-наука “Сведения о выполнении научных исследований и разработок”; затраты на образование в сфере охраны окружающей среды определяются расчетным путем на основе статистических и административных данных; ведомственная структура расходов федерального бюджета; консолидированные бюджеты субъектов РФ в части расходов, направляемых на цели охраны окружающей среды. Назначением показателя является учет природоохранных затрат и улучшение состояния окружающей среды. В качестве нормативно-правового обеспечения выступает Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10.01.2002 № 7-ФЗ; Федеральный закон “Об охране атмосферного воздуха” от 04.05.1999 № 96-ФЗ, Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” от 14.03.1995 № 33-ФЗ; Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ “Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации”; инструкции к формам статистического наблюдения. Показатель относится к группе показателей конечных результатов деятельности. Параметрами, подлежащими измерению, являются инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды, и текущие природоохранные затраты. Данные предоставляются субъектами хозяйственной деятельности на подведомственной территории одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (ежегодно).

Показатель “*Ценность природного капитала*” предназначен для оценки ценности природного капитала территории, под которым понимают способность окружающей среды выполнять свои функции. Показатель измеряют количеством природных ресурсов (на которое влияет истощение) и их качеством (на которое влияет загрязнение и другие виды деградации). Данный показатель направлен на реализацию второй стратегической цели Минприроды России “Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов” и тактической задачи 2.4. “Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды”, а также третьей стратегической цели “Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики” и тактической задачи 3.3. “Снижение уровня загрязнения почв и земельных ресурсов” (Минприроды России, Роснедра, Росприроднадзор), тактической задачи 3.5. “Снижение уровня загрязнения поверхностных вод” (Минприроды России, Росводресурсы, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росгидромет),

тактической задачи 3.6. “Обеспечение охраны морской среды, выполнения международных обязательств Российской Федерации на море” (Минприроды России, Росприроднадзор), тактической задачи 3.8. “Обеспечение сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира” (Минприроды России, Росводресурсы, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росгидромет), тактической задачи 3.10. “Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха” (Минприроды России, Ростехнадзор, Росгидромет, Росприроднадзор”); пятой стратегической цели “Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды” и тактической задачи 5.3 “Создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания” (Минприроды России, Росприроднадзор).

В качестве источника данных будут использованы данные статистической отчетности с момента введения формы, отражающей показатели ценности природного капитала. Назначением показателя является рациональное использование природных ресурсов и устойчивое развитие субъектов РФ и страны в целом. В качестве нормативно-правового обеспечения выступает Система национальных счетов (СНС)/Система эколого-экономического учета (СЭЭУ), Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ “Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации”, а также инструкция к форме статистического наблюдения. Показатель относится к группе показателей конечных результатов деятельности. Параметром, подлежащим измерению, является ценность природного капитала в составе национального богатства. Данные предоставляются Федеральной службой государственной статистики и ее территориальными органами одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (ежегодно).

Показатель *“Качество атмосферного воздуха в городских населенных пунктах”* предназначен для оценки качества атмосферного воздуха и отражает: 1) долю дней в году, когда при проведении регулярных наблюдений уровень загрязнения атмосферного воздуха в городских населенных пунктах превышает установленные значения (максимально разовые/среднесуточные) предельно допустимых концентраций (ПДК); 2) процент городского населения страны, подвергаемого воздействию приземных концентраций загрязняющих веществ, превышающих

установленные нормативы качества атмосферного воздуха; 3) абсолютные значения концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе. Данный показатель направлен на реализацию третьей стратегической цели Минприроды России “Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики” и тактической задачи 3.10. “Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха” (Минприроды России, Ростехнадзор, Росгидромет, Росприроднадзор). В качестве источника данных могут использоваться административные данные Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Назначением показателя является улучшение состояния атмосферного воздуха. В качестве нормативно-правового обеспечения выступает Федеральный закон “Об охране атмосферного воздуха” от 04.05.1999 № 96-ФЗ, Руководство по контролю загрязнения атмосферы РД 52.04.186-89. ГОСТ 17.2.3.01-86 “Охрана природы. Атмосфера. Правила контроля качества воздуха населенных пунктов”; Постановление Правительства РФ № 177 от 31.03.2003 г “Положение об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды”. Показатель относится к группе показателей конечных результатов деятельности. Параметрами, подлежащим измерению, являются концентрации загрязняющих веществ в атмосферном воздухе. Данные предоставляются Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и ее территориальными органами одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (ежегодно).

Показатель “Биогенные вещества в пресной воде” предназначен для оценки содержания биогенных веществ в пресной воде – концентрации фосфатов и нитратов в реках, общее содержание фосфора и азота в озерах и нитратов в подземных водах. Данный показатель направлен на реализацию второй стратегической цели Минприроды России “Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов” и тактической задачи 2.4. “Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды”, а также третьей стратегической цели Минприроды России “Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики” и тактической задачи 3.5. “Снижение уровня загрязнения поверхностных вод” (Минприроды России, Росводресурсы, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росгидромет). В качестве источника данных могут использоваться административные данные Федеральной службы

по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Назначением показателя является улучшение качества пресной воды. В качестве нормативно-правового обеспечения выступает Постановление Правительства РФ № 219 от 10.04.2007 “Положение об осуществлении государственного мониторинга водных объектов”; РД 52.24.364-95 “Методические указания. Методика выполнения измерений массовой концентрации общего азота в водах фотометрическим методом после окисления персульфатом калия”; РД 52.24.382-95 “Фотометрическое определение в воде фосфатов и полифосфатов”; РД 52.24.387-95 “Методика выполнения измерений массовой концентрации общего фосфора в водах фотометрическим методом после окисления персульфатом”; РД 52.24.380-95 “Методика выполнения измерений массовой концентрации нитратов в водах фотометрическим методом с реактивом Грисса после восстановления в кадмиевом редукторе”; ПНДФ 14.1:2.4-95 “Методика выполнения измерений массовой концентрации нитрат-ионов в природных и сточных водах фотометрическим методом с салициловой кислотой”. Показатель относится к группе показателей конечных результатов деятельности. Параметрами, подлежащим измерению, являются концентрации биогенных веществ в пресной воде. Данные предоставляются Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и ее территориальными органами одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (ежегодно).

Показатель “*Образование отходов*” предназначен для оценки объема образующихся в стране отходов – это общий объем на единицу ВВП, в разбивке по видам экономической деятельности (промышленные и твердые бытовые отходы) и по вредному воздействию (опасные отходы). Данный показатель направлен на реализацию второй стратегической цели Минприроды России “Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов” и тактической задачи 2.4. “Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды”, а также третьей стратегической цели Минприроды России “Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики” и тактической задачи 3.3. “Снижение уровня загрязнения почв и земельных ресурсов” (Минприроды России, Роснедра, Росприроднадзор). В качестве источника данных могут использоваться данные формы федерального статистического наблюдения № 2-ТП (отходы) “Сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и разме-

щении отходов производства и потребления”. Сбор и обработка данных осуществляется в системе Ростехнадзора. Назначением показателя является уменьшение объемов образования отходов производства и потребления, улучшение качества окружающей среды. В качестве нормативно-правового обеспечения выступает Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” от 24.06.1998 № 89-ФЗ; Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ “Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации”; инструкция к форме федерального статистического наблюдения. Показатель относится к группе показателей конечных результатов деятельности. Параметром, подлежащим измерению, является объем образующихся отходов. Данные предоставляются Федеральной службой государственной статистики и ее территориальными органами одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (ежегодно).

Показатель “Количество горячих экологических точек” предназначен для постоянного мониторинга экологического благополучия территории субъекта РФ посредством выявления количества особо опасных подконтрольных объектов, характеризующихся наивысшей степенью экологического риска и приоритетностью контрольно-надзорной деятельности. Горячие экологические точки можно охарактеризовать как территориально конкретные географические объекты антропогенного происхождения, характеризующиеся высоким уровнем экологического риска. Данный показатель направлен на реализацию второй стратегической цели Минприроды России “Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов” и тактической задачи 2.4 “Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды”, а также третьей стратегической цели “Обеспечение защищенности окружающей среды, населения и объектов экономики” и тактической задачи 3.3. “Снижение уровня загрязнения почв и земельных ресурсов” (Минприроды России, Роснедра, Росприроднадзор), тактической задачи 3.5. “Снижение уровня загрязнения поверхностных вод” (Минприроды России, Росводресурсы, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росгидромет), тактической задачи 3.6. “Обеспечение охраны морской среды, выполнения международных обязательств Российской Федерации на море” (Минприроды России, Росприроднадзор), тактической задачи 3.10. “Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха” (Минприроды России, Ростехнадзор, Росгидромет, Роспри-

роднадзор”). В качестве источника данных могут использоваться административные данные Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов.

В качестве нормативно-правового обеспечения выступает Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10.01.2002 № 7-ФЗ, Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, Федеральная целевая программа “О снижении рисков и смягчении последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 г.”, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 06.01.2006 г. № 1, Временный регламент организации планирования контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов, утвержденный приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 06.08.2008 г. № 313. Данный показатель позволяет усилить внимание к “горячим экологическим точкам” для минимизации их количества и снижения степени экологического риска. Показатель относится к группе показателей конечные результаты деятельности. Параметрами, подлежащими измерению, являются подконтрольные объекты, характеризующиеся высоким уровнем экологического риска – “горячие точки” Данные предоставляются территориальными органами Росприроднадзора одновременно на бумажном носителе и в электронном виде за отчетный период (ежегодно).

### **Особенности применения показателей деятельности Росприроднадзора**

Функционирование системы показателей деятельности Росприроднадзора представляет собой достаточно сложный и многогранный процесс, который не ограничивается первоначальным назначением показателей, приданием им соответствующего статуса и определением значений, а предполагает организацию отчетности за отчетный период (год, квартал, месяц) и планирование показателей на предстоящий период. Крайне важно организовать эффективный мониторинг показателей как процесс непрерывного, специально организованного, систематического наблюдения, в ходе которого осуществляется периодическое (ежегодное, или по мере необходимости) уточнение показателей, анализ получаемых значений и их интерпретация для принятия соответствующих управленческих решений по улучшению контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды.



Алгоритм оценки деятельности Росприроднадзора на основе системы показателей (рис. 5.1) включает в себя ряд последовательных процедур:

- назначение показателей и придание им законодательного статуса;
- составление проекта показателей – разработка структуры показателей, определение численных значений каждого показателя на начало и конец бюджетного года;
- рассмотрение и утверждение системы показателей – представление, обсуждения и утверждение показателей деятельности Росприроднадзора в соответствии с действующими нормативными документами;
- дезагрегирование значений показателей с доведением значений показателей до территориальных органов – установление показателей деятельности территориальных органов Росприроднадзора в соответствии с действующими нормативными документами;
- исполнение показателей территориальными органами в течение отчетных периодов;
- мониторинг и отчетность об исполнении показателей территориальными органами – составление, рассмотрение и утверждение отчета о выполнении в соответствии с нормативными документами о предоставлении отчетности;
- отчетность об исполнении показателей на федеральном уровне – составление, рассмотрение и утверждение отчета о выполнении в соответствии с нормативными документами о предоставлении отчетности о результатах контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора;
- анализ выполнения показателей и корректировка, при необходимости, их корректировка.

Составление показателей деятельности Росприроднадзора осуществляется исходя из стратегических целей и тактических задач Минприроды России, соответствующих приоритетам государственной политики Правительства Российской Федерации, а также обеспечения комплексного государственного надзора и контроля выполнения требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Показатели деятельности необходимы для осуществления мониторинга и оценки реализации ведомственных целевых программ и степени решения тактических задач с целью информирования вышестоящих органов государственной власти о результатах деятельности Росприроднадзора и оценки степени достижения поставленных целей.



**Рис. 5.1.** Цикл алгоритма оценки деятельности Росприроднадзора на основе показателей

*Источник:* Основные показатели охраны окружающей среды // Статистический бюллетень, 2009.

Рассмотрение и утверждение показателей деятельности Росприроднадзора, его территориальных органов осуществляется в соответствии с нормативными правовыми документами, регламентирующими деятельность субъектов бюджетного планирования.

Росприроднадзор устанавливает прогнозные значения показателей и представляет их для утверждения Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Руководитель Росприроднадзора утверждает план деятельности федеральной службы, планы работ территориальных органов Росприроднадзора, а также отчеты об их исполнении, устанавливает показатели деятельности территориальных органов. Территориальный орган по субъектам федерации (Управление) разрабатывает проект плана контрольно-надзорной деятельности (с соответствующими показателями) территориального органа и направляет его на согласование в соответствующий территориальный орган по федеральному округу (Департамент). Департамент рассматривает проекты планов, вносит необходимые коррективы и согласовывает проекты планов Управлений, а также формирует план контрольно-надзорных мероприятий департамента по федеральному округу.

Отчетность об исполнении показателей на территориальном и федеральном уровнях осуществляется в соответствии с нормативными правовыми документами Росприроднадзора по регламентации отчетности о результатах контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования. По результатам анализа отчетности принимается решение о корректировке показателей (если это необходимо) на следующий год. Текущая корректировка (в ходе отчетного года) также возможна в исключительных случаях по результатам каждого квартала в течение месяца, следующего за отчетным периодом (кварталом).

Система прогнозных показателей контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов, после практической отработки в пилотных регионах, должна совершенствоваться по пути минимизации количества показателей при сохранении полноты информации и своевременности ее предоставления. С этой целью возможно выделение из перечня показателей основных и дополнительных. Необходимо, по возможности, использовать унифицированный перечень показателей для анализа эффективности деятельности территориальных органов во временной динамике. Сведения для расчета значений показателей должны обладать необходимым статусом – предпочтительно использовать данные системы государственного статистического наблюдения (централизованные и нецентрализованные формы). В связи с этим требуется организация информационного обмена с Росстатом по согласованной программе передачи данных.

По каждому показателю должны приводиться фактические значения за отчетные два года, плановые (прогнозные) значения на текущий год, целевые (планируемые) значения. Отчетные

данные по показателям деятельности должны представляться регулярно и своевременно для принятия согласованных мер по устранению выявленных нарушений и оценке результативности деятельности.

Совершенствование механизмов обратной связи по показателям контрольно-надзорной деятельности между территориальными органами и центральным аппаратом должно осуществляться в ходе мониторингового наблюдения. При этом территориальные органы должны иметь возможность вносить свои предложения по показателям, методам сбора данных, а также предлагать новые подходы к измерению деятельности. Показатели федерального уровня должны обеспечивать сопоставимость различных оценок и помогать обнаруживать несогласованность между контрольно-надзорной деятельностью и ее результатами в различных субъектах РФ.

### **5.3. Подходы к ранжированию подконтрольных объектов и выявление горячих экологических точек**

При рассмотрении вопросов совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды, природопользования все большее распространение в последние годы получает понятие “горячие экологические точки” (ГЭТ). По данным Минприроды России (Ю.П. Трутнев, 2008), анализ сложившейся в стране ситуации позволил выделить на территории России 194 горячие экологические точки. Их оценка показывает высокую разнородность отнесенных к ним объектов – от очагов чрезвычайной экологической опасности окружающей природной среде и здоровью населения до пустынь Калмыкии и муниципальных очистных сооружений Калининградской области.

Поэтому, учитывая все более широкое применение этого термина, требуется точное определение ГЭТ. По нашему мнению, понятие ГЭТ объединяет два признака – территориальная ограниченность и создаваемая экологическая опасность. Поэтому **горячие экологические точки можно охарактеризовать как территориально конкретные географические объекты антропогенного происхождения, характеризующиеся высоким уровнем экологического риска.**

Использование в управленческой практике понятия ГЭТ открывает новые перспективы в организации контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды и природополь-

зования, в совершенствовании принципов оценки ее результативности и бюджетной эффективности. В современных условиях основной акцент делается на наиболее опасных в экологическом (а значит, и в социально-экономическом) плане объектах, характеризующихся наибольшими создаваемыми рисками качеству жизни и состоянию экосистем с тем, чтобы снижать (ликвидировать) такое воздействие. При оценке эффективности экологического правоприменения анализируются показатели количества ГЭТ и их негативное экологическое воздействие на территории. Это предъявляет новые требования к ранжированию подконтрольных объектов<sup>5</sup> и выявлению ГЭТ.

С позиции организации природоохранного контроля и надзора ГЭТ делятся на две группы, принципиально различающиеся наличием или отсутствием выявленного правонарушителя. При наличии правонарушителя действия системы экологического правоприменения направлены на его принуждение к ликвидации создаваемой (или созданной ранее) экологической опасности. При отсутствии установленного правонарушителя (что наиболее характерно для объектов старых загрязнений) акцент делается на разработку бюджетных программ ликвидации ранее нанесенного экологического ущерба. Рассмотрим эти подходы к определению и использованию понятия ГЭТ при организации природоохранного контроля и надзора более подробно.

*В условиях, когда известен правонарушитель, ответственный за нанесение экологического вреда, выявление ГЭТ в системе приоритетности подконтрольных объектов позволяет более четко обосновать требования государственных инспекторов по устранению нарушений, повышает эффективность проводимых контрольно-надзорных мероприятий. Следует отметить, что практика определения приоритетов выбора особо опасных подконтрольных объектов (без использования термина ГЭТ) широко распространена в организации контрольно-надзорной деятельности многих стран. Так, разработанный в Нидерландах “индивидуальный подход к проведению инспекций” призван помочь в приоритизации инспекционной деятельности на предприятиях, способствуя принятию решений в отношении сокращения или увеличения интервалов между инспекциями и продолжительности инспекций. В соответствии с общими критериями, предприятия, с учетом создаваемых экологических рисков, делятся на три категории:*

---

<sup>5</sup> Подконтрольный объект – хозяйствующий субъект (индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, физические лица), использующий в хозяйственной и иной деятельности объекты, связанные с природопользованием и/или воздействием на окружающую среду.

к последней отнесены особо опасные предприятия, которые можно охарактеризовать как горячие экологические точки. В Великобритании при осуществлении контроля загрязнения воздуха на местном уровне также активно используются методы оценки экологического риска. Не углубляясь в детальное описание методологии, используемые в настоящее время подходы можно, в зависимости от сложности и детализации, объединить в несколько методов.

*Метод 1* предполагает создание рейтинга подконтрольных объектов в соответствии с создаваемыми экологическими рисками, которые определяются в грубом приближении – по категориям технологических процессов (предприятий) на основе имеющихся статистических данных и других количественных параметров.

*Метод 2* основан на простом скрининге с использованием рейтинга риска, составленного по методу 1, для присвоения категориям технологических процессов исходного количества баллов. Затем каждое отдельное производство классифицируется в соответствии с числом полученных жалоб и степенью соблюдения им условий разрешений на применение данной технологии.

*Метод 3* также предполагает использование рейтинга риска, составленного по методу 1. Другие элементы методики направлены на выявление аспектов потенциального воздействия на окружающую среду и деятельности предприятий. Метод соответствует принципам методологии оценки риска предприятий и загрязнения окружающей среды (Operator and Pollution Risk Assessment – OPRA) для технологических процессов, подлежащих регулированию в соответствии с Директивой о комплексном предотвращении и контроле загрязнений (КПКЗ), т.е., для крупных предприятий. Однако применяемые критерии в меньшей степени допускают субъективизм суждений, что согласуется с подходом, принятым в методике OPRA по отходам<sup>6</sup>.

Имеющиеся методологические проработки и наличие обширной позитивной практики в странах ОЭСР в данном направлении сформировали предпосылки применения подобных подходов в Российской Федерации для целей совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования, а также для оценки результативности и бюджетной эффективности в современных условиях (Обоснование предложений по оценке влияния деятельности Росприроднадзора..., 2008–2009). Требуется, используя понятие экологического риска, развивать и кон-

---

<sup>6</sup> Обеспечение соблюдения нормативно-правовых требований в сфере окружающей среды. Практическое пособие по совершенствованию государственного экологического контроля в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии/ОЕСД, 2004. С. 339–361.

Таблица 5.7

Характеристика интенсивности контрольно-надзорной деятельности

Интенсивность контрольно-надзорной деятельности	Периодичность плановых проверок	Продолжительность плановых проверок
Высокая	Один раз в три года	20 рабочих дней
Средняя	Один раз в четыре года	20 рабочих дней
Низкая	Один раз в пять лет	20 рабочих дней

кретизировать правила существующего Временного регламента организации планирования контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов по определению приоритетных направлений и критериев дифференциации и установления субъектов, в отношении которых планируются контрольные мероприятия. При этом следует иметь в виду правовую обоснованность выработки нормативных критериев оценки экологического риска, создаваемого подконтрольными объектами (Федеральная целевая программа «О снижении рисков и смягчении последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года»).

В соответствии с принимаемыми методологическими принципами в основу определения приоритетов подконтрольных объектов положен дифференцированный подход к оценке их состояния и деятельности, базирующийся на показателях создаваемых экологических рисков. По результатам такой оценки определяется приоритетность подконтрольных объектов с точки зрения осуществления контрольно-надзорных мероприятий (интенсивность проверок), на основе которой, в соответствии с положениями действующего законодательства (ст. 9–10 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»), для каждого подконтрольного объекта определяется характеристика интенсивности контрольно-надзорной деятельности (табл. 5.7).

Как видно из табл. 5.7, подконтрольные объекты, по степени создаваемого экологического риска, делятся на три группы в соответствии с результатами балльной экспресс-оценки (табл. 5.8).

К первой группе относятся подконтрольные объекты, характеризующиеся высоким уровнем экологического риска – «горячие экологические точки», – которые осуществляют минимальную природоохранную деятельность или вовсе ее игнорируют, пассивны, уклоняются от реализации природоохранных мероприятий,

Таблица 5.8

Группировка подконтрольных объектов по интенсивности контрольно-надзорной деятельности в соответствии с создаваемым экологическим рискам

Группы подконтрольных объектов по степени создаваемых экологических рисков	Количество баллов	Интенсивность контрольно-надзорной деятельности
1. Подконтрольные объекты, характеризующиеся высоким уровнем экологического риска – “горячие экологические точки”	27–35	высокая
2. Подконтрольные объекты, характеризующиеся средним уровнем экологического риска	17–26	средняя
3. Подконтрольные объекты, характеризующиеся низким уровнем экологического риска	7–16	низкая

могут содержать источники повышенной опасности для окружающей природной среды, пренебрегают интересами местных властей и населения, уклоняются от коллективных действий по охране окружающей среды с другими предприятиями на территории, в том числе по организации санитарно-защитных зон. Природоохранное законодательство такими предприятиями, как правило, не соблюдается или соблюдается выборочно. Существует повышенный риск нарушения природоохранных условий. Отсутствует перечень природоохранных мероприятий.

Вторая группа объединяет подконтрольные объекты, характеризующиеся средним уровнем экологического риска – они осуществляют экологическую деятельность и в целом соблюдают природоохранное законодательство. Однако их природоохранная деятельность не носит системного характера; они не стремятся к ее совершенствованию и недостаточно координируют свои действия с другими предприятиями по отраслевому и территориальному принципу. Они испытывают трудности в связи с реализацией природоохранных мер, однако в целом считают инвестиции в охрану окружающей среды целесообразными. На предприятиях такого типа существует определенный риск нарушения базовых условий (т.е. условий, указанных в разрешениях и законодательных документах, имеющих прямое отношение к защите окружающей среды). Предприятия, как правило, имеют разработанные перечни природоохранных мероприятий, включающие отдельные инвестиционные мероприятия, а также систему производственно-го экологического контроля.



В третью группу входят подконтрольные объекты, характеризующиеся низким уровнем экологического риска, которые обеспечивают соблюдение природоохранного законодательства, активно занимаются усовершенствованием природоохранной деятельности, в том числе координируют свои действия с другими предприятиями как по отраслевому, так и по территориальному принципу (совместное пользование вспомогательными объектами инфраструктуры, санитарно-защитные зоны промышленных узлов и т.д.), имеют сертифицированную систему экологического менеджмента (ИСО 14 000) или осуществляют работу по ее созданию и др.

При выполнении балльной экспресс-оценки подконтрольные объекты оцениваются по основным интегральным факторам экологического риска с учетом значимости каждого фактора (табл. 5.9). В сумме каждый подконтрольный объект может получить от 7 до 35 баллов; при этом максимальное значение соответствует максимальному экологическому риску. Данная оценка соотносится с положениями пп. 13–15 действующего Временного регламента организации планирования контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов, предусматривающими дифференцированный подход в части выбора приоритетных подконтрольных объектов.

Таким образом, в основу порядка определения приоритетов выбора подконтрольных объектов и перечня “горячих экологических точек” положена экспресс-оценка с точки зрения создаваемых экологических рисков в результате комплексного негативного воздействия на окружающую среду. Такая оценка выполняется последовательно в несколько этапов.

*Первый этап.* Составление списка подконтрольных объектов на территории для определения приоритетности осуществления контрольно-надзорной деятельности. При этом целесообразно для реализации единых методологических принципов формировать единый перечень подконтрольных объектов на территории, с учетом объектов, в отношении которых контроль осуществляется органом государственной власти субъекта РФ.

*Второй этап.* Интегральная оценка подконтрольных объектов по основным параметрам экологического риска, создаваемого ими в результате комплексного воздействия на окружающую среду (по данным табл. 5.9).

*Третий этап.* Оценка каждого подконтрольного объекта по степени создаваемых экологических рисков по результатам балльной экспресс-оценки. Группировка на этой основе подконтрольных объектов по интенсивности контрольно-надзорной деятельности (в форме табл. 5.8).

Таблица 5.9

Матрица экспресс-оценки подконтрольных объектов по интегральным факторам экологического риска

Параметры оценки	Результаты оценки, в баллах			Всего баллов	Весовой коэффициент
	1 балл	3 балла	5 баллов		
1. Присутствие веществ, негативно воздействующих на окружающую среду, и объем деятельности, связанной с загрязнением окружающей среды (Оценка выполняется в соответствии с Приложением Г)	Низкий уровень токсичности, низкий потенциал вредного воздействия. Незначительный объем загрязнения окружающей среды (незначительные количества веществ, загрязняющих окружающую среду)	Средний уровень токсичности, средний потенциал вредного воздействия. Средний объем загрязнения окружающей среды (средние количества веществ, загрязняющих окружающую среду)	Высокий уровень токсичности, высокий потенциал вредного воздействия. Значительный объем загрязнения окружающей среды (значительные количества веществ, загрязняющих окружающую среду)	2-10	2
2. Частота и сложность технологических процессов, негативно воздействующих на окружающую среду	Низкая – четко определяемый циклический процесс с небольшой реальной и потенциальной изменчивостью	Средняя – изменения происходят редко и в плановом порядке, сопровождаются подготовкой мер предосторожности и организации защиты	Высокая – нерегулярность и высокая изменчивость графика работы, например, процесс с частым изменением количества и состава сырья и/или отказами оборудования	1-5	1
3. Технологии предотвращения и минимизации экологической опасности	Использование в производстве наилучших существующих технологий (с экологической точки зрения). Применение новейших технологий или технологий с низким риском загрязнения. Наличие сертифицированной системы менеджмента качества ИСО 9000 и 14000. Отсутствие нереализованных программ технического перевооружения	Использование современных наилучших технологий (с экологической точки зрения), не требующих чрезмерных затрат, соответствие требованиям руководств по стандартам для существующих предприятий	Применение морально устаревших технологий/неудачных конструктивных решений; наличие нереализованных программ технического перевооружения	1-5	1

4. Технологии целевого природоохранного назначения	Использование новейших природоохранных технологий. Отсутствие нереализованных программ модернизации природоохранного оборудования и нереализованных программ достижения нормативов воздействия на окружающую среду	Использование современных природоохранных технологий, не влекущих чрезмерных затрат; достаточное расселение загрязняющих веществ относительно точек выброса	Применение морально устаревших/конструктивно неудачных/ненадежных природоохранных технологий. Наличие нереализованных программ модернизации природоохранного оборудования. Неприятие мер по реализации программ достижения нормативов воздействия на окружающую среду.	1	1-5
5. Размещение предприятия	Район низкой экологической чувствительности, например, промышленная зона, отсутствие ООПТ, удаленность от селитебных территорий, зон отдыха. Низкая вероятность причинения значительного вреда окружающей среде	Район средней экологической чувствительности, например, смешанная промышленно-жилая зона, соседство с районами с низкой плотностью населения или расположением на некотором удалении районов высокой экологической чувствительности, потенциально подверженных воздействию	Район высокой экологической чувствительности, например, близкое соседство с подветренной стороны селитебных территорий, ООПТ, зон отдыха, или расположение по течению рек вне посредственной близости или внутри зон санитарной охраны хозяйственно-питьевых водозаборов	1	1-5
6. Потенциал причинения неудобств населению	Низкий потенциал причинения неудобств – отсутствие зарегистрированных претензий и жалоб населения	Средний потенциал причинения неудобств – наличие зарегистрированных претензий населения (например, к запахам сложных эфиров, альдегидов, кетонов, растворителей, к визуально определяемым шлейфам загрязнений)	Высокий потенциал причинения неудобств – проявление населениям серьезной озабоченности (жалобы на неприятный раздражающий запах или вид, например, сажа, копоть, ошущаемое наличие в воздухе твердых частиц, четко видимые шлейфы загрязнений и др.)	1	1-5
<b>ИТОГО</b>					<b>7-35</b>

Таблица 5.10

Перечень подконтрольных объектов в соответствии с интенсивностью контрольно-надзорной деятельности

№№, ранг по приоритетности осуществления контрольно-надзорной деятельности	Наименование подконтрольного объекта	Интенсивность контрольно-надзорной деятельности	Периодичность и продолжительность плановых проверок
1	X	X	X
...	X	X	X
N	X	X	X
Итого подконтрольных объектов – N, из них подлежащих контролю: – высокой интенсивности – N1, – средней интенсивности – N2, – низкой интенсивности – N3.			

*Четвертый этап.* Определение интенсивности контрольно-надзорной деятельности относительно каждого подконтрольного объекта (с использованием данных табл. 5.7).

*Пятый этап.* Составление полного перечня подконтрольных объектов с указанием интенсивности контрольно-надзорной деятельности и ее характеристик (табл. 5.10). Данные табл. 5.10 используются при планировании контрольно-надзорной деятельности территориальных органов и центрального аппарата Росприроднадзора, при оценке ее результативности и осуществлении отчетности.

*Шестой этап.* Составление перечня “горячих экологических точек” в составе подконтрольных объектов (табл. 5.11). Включение в данный перечень краткой информации о проведенных и планируемых контрольных и надзорных мероприятиях применительно к каждому объекту позволяет использовать его как документ оперативного управления контрольно-надзорной деятельностью, направленной на принятие мер по ликвидации конкретной “горячей экологической точки” (или снижению ее негативного экологического воздействия).

Уже первый опыт апробации предложенного подхода и составления на этой основе перечня ГЭТ для целей надзора и контроля в 14 субъектах Российской Федерации показал принципиальную реализуемость принятого подхода и отсутствие сдерживающих барьеров. Немаловажно и то, что положенные в его основу приемы отличаются относительной простотой и оперативностью. Вместе с тем был выявлен и ряд сложных вопросов: значительная роль экспертных оценок в характеристиках действующих предприятий оказалась непривычной для многих региональных специалистов,

Таблица 5.11

Перечень “горячих экологических точек” в составе подконтрольных промышленных и иных объектов

№№, ранг по приоритетности осуществления контрольно-надзорной деятельности	Наименование “горячих экологических точек”	Сведения	
		проведенных контрольно-надзорных мероприятия	о планируемых контрольно-надзорных мероприятиях
1	X	X	X
...	X	X	X
...	X	X	X
M	X	X	X
Итого “горячих экологических точек” в составе подконтрольных объектов – M.			

хотя в Липецкой, Ярославской, Оренбургской и Иркутской областях разработка перечня ГЭТ не вызвала особых проблем. В ряде регионов оказалась недостаточно понятой и ориентация на отношение к горячим экологическим точкам не просто экологически опасных объектов, а объектов, требующих особого внимания со стороны надзорных и контролирующих природоохранных органов с позиций создаваемых экологических рисков в результате комплексного воздействия на окружающую среду. Например, конкретное потенциально экологически опасное предприятие может создавать меньший экологический риск за счет хорошей работы его экологических служб в сравнении с менее потенциально опасным предприятием, где не выполняются природоохранные мероприятия и нарушается технологическая дисциплина. В ряде регионов была отмечена трудность обмена данными с природоохранными подразделениями органов государственного управления субъектов РФ. Также были высказаны пожелания большей детализации и формализации экспресс-оценки; однако это дискуссионный вопрос, поскольку, как показывают исследования и практический опыт, введение дополнительных уточняющих коэффициентов и критериев (зачастую многочисленных) не упрощает, а наоборот, усложняет ранжирование подконтрольных объектов и выявление ГЭТ. Это подтверждает и выполненный анализ методических разработок в странах-членах ОЭСР<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) – международная экономическая организация развитых стран, в которую входит 31 государство, в том числе большинство государств – членов ЕС. На долю государств-членов ОЭСР приходится около 60% мирового ВВП.

Таким образом, результаты экспериментального определения перечня ГЭТ с использованием инновационных подходов на основе показателей создаваемых экологических рисков показали, что даже в упрощенной форме выявление ГЭТ для целей контроля и надзора позволяет развить и конкретизировать правила действующего Временного регламента организации планирования контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов по определению приоритетных направлений и критериев дифференциации и установления субъектов, в отношении которых планируются контрольные мероприятия.

*В условиях, когда не определен виновник нарушения или в юридическом отношении к нему невозможно предъявить претензии, ГЭТ требуют особого подхода при организации природно-ресурсного управления и правоприменения.* К таким объектам, например, относятся бывшие военные полигоны, хранилища отходов производства, накопленных в советский период, и т.п. Ситуация осложняется тем, что в ходе первоначальной приватизации проблема ответственности за прошлый экологический ущерб, как правило, игнорировалась, а впоследствии земельные участки под обанкротившимися или заброшенными предприятиями были возвращены муниципальным властям.

Проблема прошлых экологических ущербов в Российской Федерации характеризуется крупными масштабами и серьезными последствиями. Во многом это связано с доминированием в экономике страны добывающей промышленности, ресурсоемких и энергоемких отраслей. Вместе с тем следует признать, что нигде в мире эта проблема не решена до конца. Тем не менее механизмы ликвидации прошлого экологического ущерба (ПЭУ) разрабатываются и применяются во многих странах Европы. Широкое распространение получил программно-целевой подход к ликвидации или консервации прошлых экологических загрязнений, особенно в странах Восточной Европы, где много объектов, для которых трудно найти правонарушителя и предъявить ему иски или штрафы. Опыт этих стран, особенно восточных земель Германии, показал, что основным сдерживающим фактором распространения данного подхода являются высокие финансовые затраты на ликвидацию прошлого экологического ущерба. Это предполагает жесткие требования к статусу таких объектов, выбору методов консервации и, тем более, ликвидации источника загрязнения. Значительную роль при принятии решения играют не только экологический, но и социально-экономические факторы.

Особый интерес при определении направлений действий в данном направлении представляет обширный практический опыт,

накопленный в США, где в 1980 г. принят Закон о действиях в отношении окружающей среды, компенсации и ответственности (более известный как Суперфонд). В рамках этого Закона разработан и реализуется **Национальный план действий**, ведется и постоянно обновляется **Национальный приоритетный список, в который занесены наиболее опасные места загрязнения опасными веществами**, которые справедливо могут быть названы горячими экологическими точками (ГЭТ). Критерии включения в список принимают в расчет ряд факторов, среди которых: 1) численность населения, подверженного риску; 2) потенциал опасности, представляемой находящимися там веществами; 3) потенциал отравления подземных источников снабжения питьевой водой; 4) потенциал прямого контакта с человеком; 5) потенциал разрушения чувствительных экосистем; 6) ущерб природным ресурсам, которые воздействуют на пищевую цепочку. Финансирование работ по ликвидации прошлого экологического ущерба осуществляется из Суперфонда, созданного в соответствии с Законом, преимущественно за счет бюджетных источников. Привлекаются и частные инвестиции, в основном за счет виновных в загрязнении правонарушителей, выявлять и преследовать которых в судебном порядке Суперфонд имеет право.

К первоочередным направлениям действий по организации в Российской Федерации эффективного государственного управления в сфере ликвидации прошлого экологического ущерба, совершенствования экологического контроля в данном направлении относятся:

- формирование нормативно-правовой базы для решения проблемы ответственности за прошлый экологический ущерб, включая распределение и передачу ответственности, а также осуществления государственного контроля объектов прошлого экологического ущерба;
- уточнение и законодательное закрепление основных положений и практических приемов осуществления экологического контроля и надзора относительно объектов прошлого экологического ущерба (как ГЭТ) с учетом их особенностей;
- создание реестров объектов прошлого экологического ущерба – федерального и в субъектах РФ (как горячих экологических точек);
- осуществление пилотных инициатив по очистке окружающей среды применительно к разным случаям прошлого экологического ущерба;
- включение финансовых инструментов, предназначенных для решения проблемы ответственности за прошлый экологиче-

ский ущерб, в состав целевых государственных программ (федерального и регионального уровня).

В качестве важнейшей меры ликвидации прошлых загрязнений является закрепление основных положений по реализации ответственности за прошлый (накопленный) экологический ущерб в специальном нормативном акте, имеющем достаточно высокий законодательный статус – **Федеральном Законе о прошлом загрязнении**. В дальнейшем, по мере развития механизмов государственного регулирования реализации ответственности за прошлый (накопленный) экологический ущерб, укрепления и совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы, сфера деятельности Закона может быть расширена в направлении охвата не только “прошлых”, но и текущих загрязнений. Закон должен предусматривать:

- дефиницию термина “опасное вещество”, т.е. определение круга веществ, которые подпадают под действие Закона;
- нормы ответственности, в соответствии с которыми определяется круг ответственных лиц, которые будут нести бремя финансовых расходов;
- определение уполномоченного федерального органа, его функций и полномочий по разработке и осуществлению государственной политики относительно реализации ответственности за прошлый (накопленный) экологический ущерб и организации ликвидации накопленных загрязнений;
- механизмы реализации государственного управления в сфере реализации ответственности за прошлый (накопленный) экологический ущерб и организации ликвидации накопленных загрязнений;
- разработку и утверждение процедур и стандартов в сфере реализации ответственности за прошлый (накопленный) экологический ущерб и организации ликвидации накопленных загрязнений;
- разработку и реализацию федеральной (ведомственной) целевой Программы ликвидации накопленных загрязнений;
- образование целевого фонда для финансирования мероприятий по снижению вредного воздействия накопленных загрязнений на здоровье населения и окружающую природную среду – Фонд ликвидации прошлых загрязнений.

Таким образом, внедрение в деятельность Росприроднадзора инновационных методов планирования контрольно-надзорных мероприятий и формирования отчетности, предполагающих особое внимание к “горячим экологическим точкам” (ГЭТ), повысит ре-



зультативность и бюджетную эффективность контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды, создаст предпосылки повышения непосредственного природоохранного результата в виде снижения уровня экологических рисков, создаваемых промышленными объектами.

#### **5.4. Стратегические направления повышения результативности контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды**

Создание федеральной службы Росприроднадзора в 2004 г., ее становление и последовательное развитие свидетельствует об укреплении единой системы контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды. До определенной степени вопросы экологического контроля останутся, безусловно, в ведении органов государственной власти субъектов Федерации. Однако потребности единого методологического и методического обеспечения предполагают системообразующую роль федеральной службы.

Общепризнанными экспертным сообществом проблемами текущего положения дел в сфере природоохранного контроля в Российской Федерации являются общее сокращение в последние годы численности инспекторов экологического контроля и общее снижение имеющихся ресурсов, особенности в плане лабораторного обеспечения деятельности; явно не соответствует потребностям времени техническое оснащение экологического мониторинга. В любом случае целесообразно увеличить численность служб экологического контроля, дооснастить их полевым и лабораторным оборудованием, законодательно усилить меры ответственности за природоохранные нарушения.

Касаясь непосредственно организации деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в современных условиях, следует отметить ряд наиболее принципиально важных моментов. Прежде всего необходимо в значительной степени переориентироваться с контрольной деятельности на предупреждение и устранение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, а также изменить акценты при выборе приоритетов природоохранного контроля в сторону повышения результативности и экономической эффективности природоохранных затрат.

Важно повысить роль природоохранного контроля как механизма побуждения к выполнению предприятиями-природополь-

зователями мероприятий, максимально эффективных с позиций минимизации создаваемых экологических рисков. Для этого целесообразно использовать методы ранжирования подконтрольных объектов по степени создаваемого экологического риска, особенно находящихся в промышленных узлах.

При проведении плановых контрольных проверок должно быть существенно повышено внимание к контролю выполняемых предприятиями природоохранных мероприятий, прежде всего связанных с техническими инновациями. Это особенно важно при предполагаемом изменении подходов к природоохранному нормированию на основе наилучших существующих технологий (НСТ) и внедрении механизма учета природоохранных затрат предприятий при определении размера их платежей за загрязнение окружающей среды. Такой подход позволяет не просто понуждать предприятия к строительству очистных сооружений, снижению количества выбросов вредных веществ, но и создает предпосылки для инновационной модернизации российской промышленности.

Необходимо искать точки соприкосновения с природопользователями, органами исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований в определении путей ликвидации накопленного ущерба, снижения текущего негативного воздействия на окружающую среду. Значительную проблему при осуществлении природоохранной контрольно-надзорной деятельности в России составляют объекты прошлого экологического ущерба. Во многом это связано с доминированием в экономике страны добывающей промышленности, ресурсоемких и энергоемких отраслей, а также общественной собственностью на средства производства в советский период истории. До настоящего времени в стране не проработан вопрос организации надзора и контроля за экологически опасными объектами или источниками загрязнения окружающей среды (горячие экологические точки), для которых не определен виновник нарушения состояния окружающей среды или в юридическом отношении к нему невозможно предъявить претензии.

При организации надзора и контроля в природоохранной сфере основное внимание важно уделить показателям качества окружающей среды и регулированию отдельных аспектов деятельности промышленного объекта на протяжении всех этапов его жизнедеятельности – проектирования, строительства, эксплуатации и вывода из эксплуатации. Необходимо установить выполнимые и обеспеченные правоприменительными механизмами условия экологических разрешений как основы для справедливого экологического контроля, снизить уровень административной нагрузки. Важно разработать и утвердить четкие и ответственные

процедуры, установить прозрачные отношения с заинтересованными сторонами; улучшить согласование с другими экологическими процедурами и мерами государственного регулирования.

Независимо от форм собственности необходимо обеспечить доступ инспекторов экологического контроля к объектам для проведения внеплановых инспекций с целью выявления возможных нарушений условий природоохранных разрешений, если для этого существуют серьезные подозрения. Для промышленных предприятий существующий порядок проведения инспекций, который ограничивает посещение инспекторами предприятий один раз в год или в два года и запрещающий проведение экологических инспекций без уведомления, представляется справедливым (как средство ограничения коррупции), но наличие такого порядка не стимулирует исполнение природоохранных требований.

Требуется оптимизировать порядок выдачи экологических разрешений и проведения инспекций с учетом степени экологического риска, создаваемого подконтрольным объектом (промышленным предприятием), включая и историю неисполнения им природоохранных требований и нормативов. Такой подход может отражать уровень экологических рисков отдельных предприятий или промышленных отраслей. Делегирование выдачи разрешений на выбросы для объектов, не представляющих значительного экологического риска, от федеральных органов местным позволит повысить эффективность этого процесса. Как и во всех таких случаях, здесь важную роль играет гласность – как для объектов природоохранного регулирования, так и для проживающего в непосредственной близости населения. Общественность должна знать, что суровость санкций соответствует тяжести нарушения.

Целесообразно разработать правовые документы, позволяющие регламентировать общественный экологический контроль, а также обеспечивающие взаимодействие госконтроля с экологическими инспекциями самих предприятий. В этом аспекте важна разработка механизма смягчения санкций, если предприятие активно взаимодействует с надзорными органами в исполнении природоохранных требований. Хорошего результата можно добиться посредством оказания целевой методической помощи предприятиям в сфере технологий, реализации экспериментальных проектов по организации самостоятельного мониторинга, создания производственных систем управления охраной окружающей среды, внедрения стандартов ИСО 14000 и т.п. ...

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Цель книги – познакомить читателя с методологическими подходами и принципами формирования природоохранной контрольно-надзорной деятельности в условиях становления социально ориентированной инновационной экономики. На протяжении всего периода становления и развития природоохранная система России и система природоохранной контрольно-надзорной деятельности как ее важнейшая составляющая институционально и организационно соответствовали складывающимся реалиям общественного устройства. В отличие от экономических механизмов природоохранного регулирования, при переходе от планово-командной экономики к рыночной, контрольно-надзорный механизм сохранил свое содержание и результативность (пускать и недостаточную) и даже в чем то доминирующее положение в системе государственного регулирования природопользования.

При декларировании в России перехода к инновационной экономике здесь потребуются изменения, связанные с необходимостью снижения экологических рисков: в первую очередь смещение акцентов на контроль и стимулирование технического перевооружения предприятий; выполнение природоохранных мероприятий, а также обеспечение контроля за объектами прошлого экологического ущерба. Результативность же любых проводимых институциональных изменений в организации контрольно-надзорной деятельности в природоохранной сфере необходимо оценивать с позиций соответствия именно инновационному тренду развития.

Важно учитывать и последствия выхода из глобального финансового кризиса. Выполненные исследования показали, что в сложившихся условиях предприятия имеют весьма ограниченные собственные ресурсы и возможности кредитования для осуществления природоохранных инвестиций. По группе факторов, характеризующих результативность действующих природоохранных институтов, следует отметить недостаточную эффективность природоохранного регулирования, что обусловлено преимущественно избыточным количеством регламентных правил и норм при невозможности со стороны государства и общества реально

контролировать их соблюдение. В таких условиях достаточно эффективно работают в основном административные механизмы.

Анализ документов методического обеспечения природоохранной деятельности показал их многообразие и значительное количество применительно ко всем сферам антропогенного воздействия, а также в разрезе основных этапов природоохранного регулирования. Однако наряду с этим существуют значительные пробелы в системе методического обеспечения вследствие отсутствия нормативно-правовых документов необходимого статуса или несоответствия их реалиям общественного устройства.

При формировании целевых приоритетов в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в недостаточной мере учитываются глобальные приоритеты, прежде всего обусловленные необходимостью снижения рисков негативных процессов в состоянии окружающей природной среды (климатические изменения и др.) и рисков кризисных явлений в социальной и экономической сферах. Недостаточная системная ориентация концептуальных и стратегических документов в сфере охраны окружающей среды на глобальные вызовы современности не позволяет природоохранным органам государственной власти, в том числе и Росприроднадзору, в полной мере актуализировать свою деятельность в современных условиях с учетом новейших эффективных методологических принципов и методических подходов.

Анализ деятельности контрольно-надзорных органов в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации показал общее соответствие применяемых подходов современным международным методологическим принципам и лучшим практикам зарубежных стран, достигших успехов в области обеспечения правоприменения. В то же время имеет место отставание в техническом оснащении и обеспечении данными экологического мониторинга. Была выявлена и необходимость более четкой приоритизации деятельности как в разрезе подконтрольных объектов, так и отдельных локальных территорий и регионов (географических зон или экосистем) с использованием принципов снижения экологических рисков. Реализация этих принципов, основанных на обеспечении баланса между показателями деятельности, присущими конкретному предприятию, и потенциалом воздействия на окружающую среду, специфичным для сектора (или технологического процесса) в целом, позволяет определять оптимальную продолжительность и периодичность контроля и тем самым гарантировать целостность и последовательность действий по обеспечению правоприменения, повышение результативности

и бюджетной эффективности контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

В целом важно иметь в виду высокую актуальность проработки методологических основ и практических приемов осуществления контрольно-надзорной природоохранной деятельности, теоретических подходов к оценке ее результативности в аспекте совершенствования государственной политики Российской Федерации в рамках теории экомодернизации. Глобальный экономический кризис, который сопровождается дефицитом финансовых средств и возрастанием экологических рисков, стимулирует изменение акцентов в проведении контрольно-надзорной деятельности: прежде всего выбора приоритетных направлений природоохранного контроля, что заключается в необходимости ранжирования подконтрольных объектов по степени создаваемого экологического риска, усилении контроля технического перевооружения промышленности в соответствии с наилучшими доступными технологиями, приоритетного выполнения природоохранных мероприятий, а также обеспечении контроля за объектами прошлого экологического ущерба.

## БИБЛИОГРАФИЯ

---

### *Законодательные и нормативно регламентирующие документы Российской Федерации*

1. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 г. (в действующей редакции).
2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в действующей редакции).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ). Часть 1 от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21 октября 1994 г.) (в действующей редакции). Часть 2 от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22 декабря 1995 г.) (в действующей редакции). Часть 3 от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (принят ГД ФС РФ 01 ноября 2001 г.) (в действующей редакции). Часть 4 от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (принят ГД ФС РФ 24 ноября 2006 г.) (в действующей редакции).
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в действующей редакции).
5. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (КВВТ РФ).
6. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в действующей редакции).
7. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №199-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований”.
8. Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

9. Федеральный закон Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».
10. Федеральный закон Российской Федерации от 24 июня 2008 г. № 93-ФЗ «О внесении изменения в статью 64 Федерального закона «Об охране окружающей среды»».
11. Федеральный закон Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ».
12. Федеральный закон Российской Федерации от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации».
13. Федеральный закон Российской Федерации от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».
14. Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
15. Федеральный закон Российской Федерации от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».
16. Федеральный закон Российской Федерации от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе РФ» (в ред. от 18 июля 2008 г.).
17. Федеральный закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в действующей редакции).
18. Федеральный закон Российской Федерации от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».
19. Федеральный закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
20. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ».
21. Федеральный закон Российской Федерации от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в ред. от 03 декабря 2008 г.).
22. Федеральный закон Российской Федерации от 07 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ».
23. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
24. Федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



25. Федеральный закон Российской Федерации от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях”.
26. Федеральный закон Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ “Об отходах производства и потребления” (в действующей редакции).
27. Федеральный закон Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ “Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации”.
28. Федеральный закон Российской Федерации от 04 мая 1999 г. № 96-ФЗ “Об охране атмосферного воздуха”.
29. Федеральный закон Российской Федерации от 01 мая 1999 г. № 94-ФЗ “Об охране озера Байкал”.
30. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды”.
31. Федеральный закон Российской Федерации от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ “Об экологической экспертизе” (в действующей редакции).
32. Закон Ярославской области от 29 апреля 2002 г. № 38-а “Об экологическом контроле на территории Ярославской области”.
33. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537).
34. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р).
35. Экологическая доктрина Российской Федерации (утв. Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р).
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 04 ноября 2006 г. № 640 “О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов” (в ред. Постановлений Правительства РФ от 30 декабря 2006 № 845, от 22 апреля 2009 № 351).
37. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 285 “О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю”.
38. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2007 г. № 253 “О порядке ведения государственного водного реестра”.
39. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 “О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию”.
40. Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 “Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)”.
41. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 “Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации”.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 399 “Об утверждении Положения о Федеральной службе государственной статистики”.
43. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 “Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370”
44. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, устанавливающая основные принципы реструктуризации бюджетного сектора в РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249).
45. Методика исчисления размера вреда, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства (утв. Постановлением Правительства РФ от 08 мая 2007 г. № 273).
46. Положение о ведении государственного водного реестра (утв. Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 “О порядке ведения государственного водного реестра”).
47. Положение о государственном земельном контроле (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689).
48. Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (утв. Постановлением Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293).
49. Положение о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха (в ред. Постановления Правительства РФ от 23 июля 2007 № 471, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 января 2001 г. № 31).
50. Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404).
51. Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2004 г. № 370).
52. Положение о Федеральной службе государственной статистики (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420).
53. Положение о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372, в ред. Постановления РФ от 07 ноября 2008 № 814).
54. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400, в действующей редакции).
55. Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 (в ред. Постановления Правительства РФ от 07.11.2008 № 814)

56. Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов (утв. Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282). (в ред. Постановления Правительства РФ от 07.11.2008 № 814)
57. Положение о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости (утв. Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2004 г. № 418, в ред. Постановления Правительства РФ от 29.05.2008 г. № 405).
58. Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства (утв. Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 283, в ред. Постановления Правительства РФ от 07 ноября 2008 г. № 814).
59. Положение об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (утв. Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177).
60. Положение об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов (утв. Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801, в ред. Постановления Правительства РФ от 04 марта 2009 № 192).
61. Положение об осуществлении государственного лесного контроля и надзора (утв. Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394).
62. Положение об осуществлении государственного лесного контроля и надзора (утв. Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394, в ред. Постановления Правительства РФ от 26 февраля 2009 № 176).
63. Положение об осуществлении государственного мониторинга водных объектов (утв. Постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 219).
64. Правила осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53, в ред. Постановления Правительства РФ от 31 марта 2009 № 285).
65. Федеральная целевая программа “Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года” (утв. Постановлением Правительства РФ от 6 января 2006 г. № 1).
66. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15 марта 2007 г. № 60 “Об утверждении форм документов, составляемых по результатам проведения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования мероприятий по федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов”.
67. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 30 августа 2007 г. № 225 “Об утверждении форм документов, составляемых по результатам проведения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования мероприятий по государственному лесному контролю и надзору”.

68. Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по субъекту Российской Федерации (утв. Приказом Минприроды РФ от 01 октября 2008 № 242).
69. Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по федеральному округу (утв. Приказом Минприроды РФ от 01 октября 2008 № 243).
70. Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по субъекту Российской Федерации (утв. Приказом МПР РФ от 09 августа 2007 № 204).
71. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства (утв. Приказом Минприроды РФ от 13 апреля 2009 № 87).
72. Методика исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания (утв. Приказом МПР РФ от 28 апреля 2008 № 107).
73. Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 17 июня 2002 года № 170 “О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации”.
74. Приказ Генпрокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. № 84 “О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур”.
75. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 17 октября № 407 “О закреплении дополнительных полномочий администратора доходов бюджетов Российской Федерации за территориальными органами Росприроднадзора”.
76. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 25 октября 2006 г. № 399 “Об утверждении рекомендаций Росприроднадзора”.
77. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 30 мая 2007 г. № 145 “О закреплении полномочий администратора доходов бюджетов Российской Федерации за территориальными органами Росприроднадзора”.
78. Временный регламент организации планирования контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов (утв. Приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 06 августа 2008 г. № 313).
79. Временный регламент отчетности о результатах контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов (утв. Приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 06 августа 2008 г. № 314).
80. Регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (утв. Приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 29 июня 2007 № 191).

81. Постановление Федеральной службы государственной статистики от 02 сентября 2004 г. № 38 “Об утверждении отраслевого статистического классификатора индивидуального потребления домашних хозяйств по целям” (КИПЦ-ДХ, Версия 2).
82. Постановление Федеральной службы государственной статистики от 11 ноября 2004 г. № 51 “Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за бюджетами домашних хозяйств на 2005 г.”.
83. Инструкция по заполнению формы федерального государственного статистического наблюдения № 18-кс “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”.
84. Инструкция по заполнению формы федерального государственного статистического наблюдения № 2-ТП (воздух) “Сведения об охране атмосферного воздуха”.
85. Инструкция по заполнению формы федерального государственного статистического наблюдения № 1-заповедник “Сведения о государственных природных заповедниках и национальных парках”.
86. Инструкция по заполнению формы федерального государственного статистического наблюдения № 1-лх “Сведения о проведении лесовосстановительных работ”.
87. Инструкция по заполнению формы федерального государственного статистического наблюдения № 12-лх “Сведения о лесозащите”.
88. Порядок заполнения и представления форм федерального государственного статистического наблюдения № 2-наука и № 2-наука (краткая) “Сведения о выполнении научных исследований и разработок”.
89. Порядок заполнения и представления формы федерального государственного статистического наблюдения № 4-0с “Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах”.
90. Порядок заполнения и представления формы федерального государственного статистического наблюдения № 2-ТП (охота).
91. ПНДФ 14.1:2.4-95 “Методика выполнения измерений массовой концентрации нитрат-ионов в природных и сточных водах фотометрическим методом с салициловой кислотой”.
92. РД 52.24.387-95 “Методика выполнения измерений массовой концентрации общего фосфора в водах фотометрическим методом после окисления персульфатом”.
93. РД 52.24.380-95 “Методика выполнения измерений массовой концентрации нитратов в водах фотометрическим методом с реактивом Грисса после восстановления в кадмиевом редуторе”.
94. РД 52.24.364-95 “Методические указания. Методика выполнения измерений массовой концентрации общего азота в водах фотометрическим методом после окисления персульфатом калия”.
95. РД 52.24.382-95 “Фотометрическое определение в воде фосфатов и полифосфатов”.

96. *Абдуллаев Н.А., Фоменко Г.А.* Горячие экологические точки в системе природоохранной контрольно-надзорной деятельности // Вестник Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. 2010. № 1. С. 26–35.
97. *Авалиани С.Л.* Оценка здоровья среды: открывающиеся возможности для совершенствования регулирующих действий // На пути к устойчивому развитию России. 2004. Вып. 30.
98. Анализ затрат на охрану окружающей среды в ННГ. Отчет по Российской Федерации. DEPA/DANCEE. 2000.
99. Аналитический материал к докладу “Итоги работы Росприроднадзора, его территориальных органов и подведомственных организаций в 2006 году и задачи на 2007 год” / Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Москва, 2007.
100. *Ананьев Г.С.* Методология изучения катастрофических процессов рельефообразования и вопросы эколого-геоморфологического риска // Обзор картографирования природных опасностей и стихийных бедствий. М., 1992. С. 54–59.
101. *Анучин В.А.* Географический фактор в развитии общества. М.: Мысль, 1982. 332 с.
102. *Бабаев Н.С., Кузьмин И.И.* Абсолютная безопасность или “приемлемый риск”. М., 1992.
103. Базовый анализ природоохранной финансовой стратегии для Новгородской области, Россия. 2000.
104. *Бахирева Л.В., Осипов В.И., Кофф Г.Л., Родина Е.Е.* Геологический и геохимический риск как критерий геоэкологического нормирования территорий // История взаимодействия общества и природы: факты и концепции: Тезисы докладов. Ч. 1. М., 1990. С. 98–102.
105. *Бек У.* Общество риска. На пути к другому модерну. М., 2000.
106. *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саратов, 2006. С. 11.
107. *Бродель Ф.* Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв.: Время мира. М.: Прогресс, 1992. Т. 3.
108. *Быков А.А., Кузьмин И.И., Проценко А.Н.* Безопасность с глобальной и региональной точек зрения: концепция экологического паритета. М., 1992.
109. *Быков А.А., Мурзин Н.В.* Основные критерии безопасности для человека и природы. М., 1993.
110. *Ваганов П.А.* Применение концепции экологического риска в природоохранном законодательстве США // Правоведение. 2001. № 5.
111. *Ваганов П.А., Ман-Сунг Им.* Экологический риск. М., 2001.
112. Вклад национальных статистических управлений в работу над показателями устойчивого развития. Специальный документ, представленный Статистическим управлением Швеции. CES/2005/20.

113. Возможный набор показателей контрольно-надзорной деятельности в сфере промышленной экологии. СРГ ПДООС. Ежегодная встреча в рамках Сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования. (Ташкент, Узбекистан, 17–19 июня 2008 г.).
114. Всемирная комиссия по вопросам окружающей среды и развития. Наше общее будущее. 1987.
115. *Гумилев Л.Н.* Этногенез и биосфера Земли. Л., 1990.
116. *Демин В.Ф., Шевелев Я.В.* Развитие основ анализа риска и управления безопасностью. М., 1989.
117. Десятая встреча Сети по финансированию деятельности по охране окружающей среды в странах ВЕКЦА (22–23 февраля 2007 г. Париж, Франция).
118. *Дзекцер Е.С.* Методологические аспекты проблемы геологической опасности и риска // Геоэкология. 1994. № 3. С. 41–47.
119. Доклад Министра природных ресурсов и экологии РФ Ю.П. Трутнева на пятом Байкальском экономическом форуме 9 сентября 2008 г.
120. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2007–2009 годы / Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. 2006 г.
121. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2007–2009 годы. Министерство природных ресурсов Российской Федерации. 2006 г.
122. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2008–2010 годы / Министерство природных ресурсов Российской Федерации. 2007 г.
123. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2008–2010 годы / Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. 2007 г.
124. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2009–2011 годы / Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. 2008 г.
125. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2010–2012 годы / Федеральная служба по надзору в сфере природопользования 2009 год.
126. Доклад рабочего совещания по применению экологических показателей и основанным на показателях докладах по окружающей среде / Европейская экономическая комиссия. Комитет по экологической политике. Рабочая группа по мониторингу и окружающей среде. Седьмая сессия. Женева 27–29 ноября 2006 года. Пункт 5(a) предварительной повестки дня.
127. Доклад рабочего совещания по применению экологических показателей и основанным на показателях докладах по окружающей среде / Европейская экономическая комиссия. Комитет по экологической политике. Рабочая группа по мониторингу и окружающей среде. Седьмая сессия. Женева 27–29 ноября 2006 года. Пункт 5(b) предварительной повестки дня.

128. *Думнов А.Д.* Комплексный анализ экологических затрат в Российской Федерации: основные элементы и направления // Вопросы статистики. 2005. № 1. С. 21–32.
129. *Думнов А.Д.* О предмете статистики окружающей природной среды // Вопросы статистики. 2007. № 3. С. 5–15.
130. *Думнов А.Д.* Окружающая природная среда и затраты на ее охрану (системное статистическое исследование). М.: НИА–Природа, 2006. 228 с.
131. *Думнов А.Д., Илюхин Д.А.* Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды в бюджетной системе России: опыт статистического анализа // Вопросы статистики. 2006. № 7. С. 31–44.
132. *Думнов А.Д., Потравный И.* Экологические затраты: проблемы сопоставления и анализа // Вопросы экономики. 1998. № 6. С. 122 – 132.
133. *Думнов Д.И.* О методологии и организации выборочных обследований домашних хозяйств // Экономическая наука современной России. 2002. № 2.
134. *ЕЭК ООН (2003–2006),* Обзоры результативности экологической деятельности по Азербайджану, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине (Environmental Performance Reviews of Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, and Ukraine) Европейская экономическая Организация Объединенных Наций, Женева.
135. *Жекулин В.С.* О междисциплинарных исследованиях и интеграционных тенденциях в географической науке // Известия ВГО. 1984. Т. 116, вып. 3. 193 с.
136. *Иванов Ю.* О глобальном международном сопоставлении ВВП по 146 странам мира // Вопросы экономики. 2008. № 5.
137. Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты) / Под ред. С.Н. Бобылева, П.А. Макеенко. М.: ЦПРП, 2001.
138. История мировой экономики: Учеб. для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка, А.Н. Марковой. М.: ЮНИТИ, 1999. 727 с.
139. *Кадырова Г.М.* Инвестиции в России: международные сопоставления // Страховое дело. 2009. № 1.
140. Классификатор видов природоохранной деятельности и затрат на охрану окружающей среды (утв. приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 21 августа 1997 г. № 194).
141. *Клоков К.Б.* Традиционное природопользование народов Севера: Концепция сохранения и развития. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997. 91 с.
142. *Ключевский В.О.* Русская история: Полный курс лекций: В 3 кн. Кн. 1. М.: Мысль, 1993. 572 с.
143. *Кожевников Г.А.* О необходимости устройства заповедных участков для охраны русской природы // Труды Всерос. Юбилейного акклиматизационного съезда 1908 г. в г. Москве. М., 1909. Т. 1.
144. Комплексный экологический и экономический учет. ООН. 1993 г.



145. Комплексный экологический и экономический учет. Практическое руководство. 2000 г.
146. Конференция сторон конвенции о биологическом разнообразии, выступающая в качестве совещания сторон Картахенского протокола по биобезопасности. Четвертое совещание. Бонн, 12–16 мая 2008 г. – Пункт 11 предварительной повестки дня, UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/1.
147. Концепции и методы статистики окружающей среды. Статистика природной среды. Технический доклад / ООН. Нью-Йорк, 1992.
148. *Куражсковский Ю.Н.* Очерки природопользования. М.: Мысль, 1969. 167 с.
149. Курс социально-экономической статистики / Под ред. проф. М.Г. Назарова. М.: Финстатинформ, ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 771 с.
150. *Леопольд О.* Календарь песчаного графства. М.: Мир, 1983.
151. *Ляпина А.А.* Экономика, экология, затраты. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1997. 95 с.
152. *Медоуз Д.* и др. За пределами роста. М., 1994.
153. *Медоуз Д.* и др. Пределы роста. М., 1991.
154. *Медоуз Д.* и др. Пределы роста. 30 лет спустя. М., 2007.
155. Методика по формированию статистического показателя “Совокупные расходы на охрану окружающей среды (утв. Приказом министерства статистики и анализа Республики Беларусь от 28 июня 2006 № 157).
156. Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. М., 2004.
157. Методологические положения по статистике. Вып. 5 / Росстат. М., 2006. 510 с.
158. Методологические положения по статистике. Вып. 1 / Госкомстат России. М., 1996. 674 с.
159. Методологические положения по статистике. Вып. 2 / Госкомстат России. М., 1998. 244 с.
160. *Миллюков П.Н.* Очерки по истории русской культуры: В 3 т. Т. 1. М.: Прогресс. 1993. 528 с.
161. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; Предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экон. книги “Начала”, 1997а. 180 с. (Соврем. институционально-эволюционная теория).
162. О работе системы государственной статистики в 2004 году и основных направлениях деятельности на 2005 год: Доклад на расширенном заседании коллегии Росстата 16–17 марта 2005 года: [Электронный ресурс] // [www.perepis2006.ru](http://www.perepis2006.ru)
163. Обеспечение соблюдения нормативно-правовых требований в сфере охраны окружающей среды: Практическое пособие по совершенствованию государственного экологического контроля в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. ОЕCD, 2004.

164. Обоснование предложений по оценке влияния деятельности Росприроднадзора на социально-экономические показатели развития субъектов Российской Федерации: Отчет о НИР / АНО НИПИ "Кадастр". Ярославль, 2008–2009.
165. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности.
166. *Олейник А.Н.* Институциональная экономика: Учеб. пособие. М.: ИНФРА М, 2000. 416 с.
167. Основные показатели охраны окружающей среды. Статистический бюллетень. М., 2009.
168. Охрана здоровья населения промышленных регионов: стратегия, инновационные подходы и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Екатеринбург, 2009. 455 с.
169. Оценка систем экологического контроля в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. СРГ ПДООС. Восьмая ежегодная встреча в рамках Сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования (Тбилиси, Грузия, 12–13 июня 2006 г.).
170. Оценка систем экологического контроля: измерять значимое. Материалы международного семинара по индикаторам соблюдения норм экологического права и правоприменения, проведенного под эгидой сети INECE и ОЭСР (Париж, Франция, 3–4 ноября 2003 года). 2004.
171. ОЭСР (2003), Руководящие принципы реформирования контрольно-надзорных природоохранных органов в странах с переходной экономикой ВЕКЦА (Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of ЕЕССА) Организация экономического сотрудничества и развития, Париж.
172. ОЭСР (2004), Практическое пособие по совершенствованию государственного экологического контроля в странах ВЕКЦА (Toolkit for Better Environmental Inspectorates in ЕЕССА) ОЭСР, Париж.
173. ОЭСР (2005), Руководство по системе комплексных природоохранных разрешений для стран ВЕКЦА (Integrated Environmental Permitting Guidelines for ЕЕССА Countries. Paris) ОЭСР, Париж.
174. ОЭСР (2005), Финансирование обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Уроки международного опыта. ОЭСР, Париж.
175. ОЭСР (2006), Механизмы управления государственными природоохранными расходами в отдельных странах ОЭСР. ОЭСР, Париж.
176. ОЭСР (2007), Анализ хода реформирования контрольно-надзорных природоохранных органов в странах ВЕКЦА (Review of Progress in Reforming Environmental Enforcement Authorities in ЕЕССА) ОЭСР, Париж.
177. ОЭСР (2007), Меры по улучшению экологической политики. Прогресс в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. АЭСР, Париж.

178. ОЭСР (2007), Руководящие принципы эффективных систем природоохранных разрешений (Guiding Principles of Effective Environmental Permitting Systems) ОЭСР, Париж.
179. Практика и перспективы совершенствования показателей природоохранной контрольно-надзорной деятельности в России. OECD, СРГ ПДООС, 2005.
180. Практика реализации экологического законодательства. Ход модернизации систем экологического регулирования и контроля в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. OECD. 2007 г.
181. Программа действий. Повестка дня на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении. [Материалы встречи на высшем уровне “Планета земля”] / Сост. Китинг. Москва–Женева, 1993. 69 с.
182. Проект экологической стратегии Всемирного банка в регионе Европы и Центральной Азии. 2000.
183. Проект эффективного природопользования: (Становление и развитие системы комплексного управления природопользованием Ярославской области). Ярославль: Институт “Кадастр”, 1996. 78 с.
184. Разработать методические рекомендации по увязке экологических паспортов предприятий с КТКПР: Отчет НИР / НПП “Кадастр”. Ярославль, 1995.
185. Рекомендации по оценке контрольно-надзорной деятельности в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. СРГ ПДООС. Ежегодная встреча в рамках Сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования. (17–19 июня 2008 г. Ташкент, Узбекистан).
186. Россия в цифрах: Крат. стат. сборник / Росстат. М., 2008. 510 с.
187. Руководство по подготовке оценочных докладов по охране окружающей среды, основанных на применении экологических показателей. Европейская экономическая комиссия. Комитет по экологической политике. Четырнадцатая сессия. Женева, 29 мая 2007 г. Пункт 4(б) предварительной повестки дня.
188. Руководство по применению экологических показателей в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Европейская экономическая комиссия. Комитет по экологической политике. Четырнадцатая сессия. Женева, 29 мая 2007 год. Пункт 4(б) предварительной повестки дня.
189. Рулан Н. Юридическая антропология: Учеб. для вузов / Пер с фр. Отв. ред. В.С. Нерсесянц. М.: НОРМА, 1999. 310 с.
190. Рюмина Е.В. Экономический анализ ущерба от экологических нарушений / Е.В. Рюмина; Ин-т проблем рынка РАН. М.: Наука, 2009. 331 с.
191. Рябушкин Б.Т., Думнов А.Д. Экологическая статистика и национальное счетоводство // Вопросы статистики. 2003. № 2.
192. Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006–2008 годы. 2006 г.

193. *Сенчагов В.* Стратегия развития России: ориентиры и ограничения // Вопросы экономики. 2008. № 8.
194. Система национальных счетов. 1993 г., с обновлениями 1993–2002 гг.
195. Совместный вопросник ОЭСР/Евростата по природоохранным расходам и доходам. Рабочая группа по экологической информации и прогнозам, проект, август 2004 г. (OECD/Eurostat Environmental Protection Expenditure and Revenue Joint Questionnaire, OECD Working Group on Environmental Information and Outlooks, Draft August 2004). На английском и русском языках.
196. *Степин В.С.* Теоретическое знание (структура, историческая эволюция). М., 2000.
197. Тенденции в области природоохранного финансирования в странах ВЕКЦА. 2007.
198. Тенденции природоохранных расходов и международных обязательств по помощи для целей охраны окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии 1996–2001 г. Информационный документ. Пятая конференция на уровне министров. Окружающая среда для Европы (Киев, Украина, 21–23 мая 2003 г.) / Организация Объединенных наций, Экономическая комиссия для Европы.
199. *Уайт Г.* География, ресурсы и окружающая среда: Пер. с англ. / Ред. и предисл. С.П. Горшкова. М.: Прогресс, 1990. 544 с.
200. *Уильямсон О.* Частная собственность и рынок капитала // ЭКО. 1993. № 5.
201. Уполномоченный в области рисков. Учебный курс: Quality Austria – Курс “RB”, 2009.
202. Управление расходами на охрану окружающей среды и природных ресурсов в Республике Молдова. Секретариат СРГ по реализации ПДОС (ОЭСР) в сотрудничестве с Министерством экологии, строительства и развития территории Республики Молдова. Париж, 2002.
203. Учет национальных стратегий в области окружающей среды / Джулиан А. Лампетти, Ума Субраманиян, март 1995. Всемирный банк.
204. Федеральная целевая программа “Развитие государственной статистики России в 2007–2011 годах”.
205. Философский энцикл. словарь. М.: Сов. энциклопедия. 1983.
206. Финансирование обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Уроки международного опыта. 2005 г.
207. *Фоменко Г.А., Абдуллаев Н.А.* Особенности природоохранного контроля в условиях современного кризиса // Проблемы региональной экологии. 2009. № 6. С.112–117.
208. *Фоменко Г.А., Абдуллаев Н.А.* Подходы к определению результативности природоохранного надзора и контроля // Вестник Академии Пастухова. 2008. № 2. С. 21–24.
209. *Фоменко Г.А.* Развитие территориальных систем управления природопользованием и стратегия перехода к устойчивому развитию // Известия РАН. Сер. географическая. 1995. № 6. С. 73–86.

210. *Фоменко Г.А., Фоменко М.А.* Система показателей оценки эффективности инновационных процессов в природно-ресурсной сфере. Ярославль, 2008. 262 с.
211. *Фоменко Г.А.* Управление природоохранной деятельностью: Основы социокультурной методологии / Г.А. Фоменко. М.: Наука, 2004. 390 с.
212. *Шаилова Н.В., Родин В.А., Думнов А.Д.* Методологические проблемы статистического наблюдения за расходами на охрану окружающей природной среды в рамках комплексного экологического и экономического учета // Вопросы статистики. 2002. №8. С. 30–36.
213. *Швейцер А.* Благоговение перед жизнью. М.: Прогресс, 1992.
214. *Швейцер А.* Культура и этика. М.: Прогресс, 1973.
215. *Штильмарк Ф.Р.* Абсолютная заповедность – последний оплот реальной охраны дикой природы // Гуман. экол. журнал. 2001. № 3 (спецвыпуск). С. 111–113.
216. Экологические информационные системы в российской Федерации: оценка ОЭСР. Париж, 1996.
217. Экономическая статистика / Под ред. Ю.Н. Иванова. 2-е изд., доп. М.: ИНФРА-М, 2000. 478 с.
218. Ярославская область: Статистический ежегодник. Ярославль, 2007.
219. *Becker G.S.* (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach // J. of Political Economy, 76: 169–217.
220. *Becker G.S. and G.J. Stigler* (1974). Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers // J. of Legal Studies, 3 (1): 1–18.
221. *Bontems P. and G. Rotillon* (2000). Honesty in Environmental Compliance Games // European J. of Law and Economics, 10 (1): 31–41.
222. *Cass R. Sunstein.* The Cost-Benefit State (Washington, D.C.: American Bar Association, 2002), p. 145.
223. *Cass R. Sunstein.* Cost-Benefit Analysis and the Environment. Ethics 115 (January 2005): 351–385. Available on-line at <http://www.journals.uchicago.edu/ET/journal/issues/v115n2/115205/115205.html>
224. *Cameron R.A.* Concise economic history of the world from Paleolithic times to the present. 3<sup>rd</sup> ed. N.Y.: Oxford Univ. press, 1997. 352 p.
225. CCNM/ENV/EAP(2000)87, “Environmental compliance and enforcement in the NIS: A survey of current practices of environmental inspecto-rates 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.
226. 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.
227. *Claval P.* Postmodernisme et géographies // Géographie et cultures. 1999. № 4. P. 3–24.

228. *Cohen M.A.* (1999). Monitoring and enforcement of environmental policy // 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.
229. COM(96)500, “Implementing community environmental law”, Communication to the Council of the European Union and the European Parliament, European Commission, 22 October 1996.
230. Cost-benefit Handbook for Wisconsin Regulatory Agencies. 2005. Available on-line at <http://commerce.wi.gov/BDdocs/BD-SBRRB-CostBenefitAnalysisHandbook.pdf>
231. *Dasgupta S.* (1999). Opportunities for Improving Environmental Compliance in Mexico // The World Bank, Development Research Group, Environment and Infrastructure, Washington.
232. *Dasgupta S.* and *D. Wheeler* (1997). Citizen complaints as environmental indicators: Evidence from China // Policy Research Working Papers, World Bank.
233. *Dasgupta S., H. Hettige* and *D. Wheeler* (2000). What Improves Environmental Compliance? Evidence from Mexican Industry // *J. of Environmental Economics and Management*, 39: 39–66.
234. *Dasgupta S., B. Laplante* and *N. Mamingi* (1997). Capital Market responses to Environmental Performance in Developing Countries // The World Bank. Development research Group.
235. *Dion C., P. Lanoie* and *B. Laplante* (1998). Monitoring of Pollution Regulation: Do Local Conditions Matter? // *J. of Regulatory Economics*, 13: 5–18.
236. *Dzuray E.J., Maranto A.R.* Assessing the Status of Risk-Based Approaches for the Prioritization of Federal Environmental Spending // *Federal Facilities J.* 1999. № 5 (<http://www.research.urabc.edu/raaranto/fedfac.html>. P. 1–16).
237. 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.
238. Environmental accounting, sustainable development indicators – Conference, Prague, September 2005.
239. Environmental Encyclopedia. Detroit, 1994. 110 p.
240. Environment Inspection Plan 2003, Environment Inspection Section of the Flemish government.
241. EPA/CMA (1999), “EPA/CMA Root Cause Analysis Pilot Project. An Industry Survey”, United States Environmental Protection Agency, May 1999.
242. *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.

243. *Frank A.G.* The thirteenth century world system: A review essay // *J. World Hist.* 1990. Vol. 1, № 2.
244. *Frey B.S.* and *F. Oberholzer-Gee* (1996). Zum Konflikt zwischen intrinsischer Motivation und umweltpolitischer Instrumentenwahl // *H. Siebert* (ed.). *Elemente einerrationalen Umweltpolitik: Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung*, Institute for World Economy, Kiel University, Tubingen.
245. *Frondel M., J. Horbach* and *K. Rennings* (2004). What triggers environmental management and innovation? Empirical evidence for Germany // *RWI Discussion Papers No. 15*, Essen.
246. *Gabel H.L.* and *B. Sinclair-Desgagne* (1993). Managerial Incentives and Environmental Compliance // *J. of Environmental Economics and Management*, 24: 229–240.
247. *Gray W.B.* and *M.E. Deily* (1996). Compliance and Enforcement: Air Pollution Regulation in the U.S. Steel Industry // *J. of 'Environmental Economics and Management*, 31: 96–111.
248. *Gray W.B.* and *R.J. Shadbegian* (2000). When is Enforcement Effective – or Necessary? // *NBER Environmental Economics Workshop*, 8 August 2000.
249. *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.
250. *Hallenbeck W.H.* *Quantitative Risk Assessment for Environmental and Occupational Health*. Boca-Raton, 1993. 212 p.
251. *Harford J.D.* (1991). Measurement Error and State-Dependent Pollution Control Enforcement of Environmental Economics and Management, 21: 67–81.
252. *Harrington W.* (1988). Enforcement Leverage when Penalties are Restricted // *J. of Public Economics*, 37: 29–53.
253. *Harrison K.* (1995). Is Cooperation the Answer? Canadian Environmental Enforcement in Comparative Context // *J. of Policy Analysis and Management*, 14 (2): 221–244.
254. *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*.
255. *Helland E.* (1998a). The enforcement of pollution control laws: Inspections, violations, and self-reporting // *The Review of Economics and Statistics*, 80 (1): 141–153.
256. *Helland E.* (1998b). Environmental protection in the federalist system: The political economy of NPDES inspections // *Economic Inquiry*, 36 (2): 305–319.
257. *Hemphill T.A.* 2007. Cost-benefit analysis: regulatory reform or favoring the regulated? *Business Economics*.
258. *Heyes A.* (1996). Cutting environmental penalties to protect the environment // *J. of Public Economics*, 60: 251–265.
259. *Heyes A.* (2000). Implementing Environmental Regulation: Enforcement and Compliance // *J. of Regulatory Economics*, 17 (2): 107–129.

260. *Heyes A.G.* (1998). Making Things Stick: Enforcement and Compliance // Oxford Review of Economic Policy, 14 (4): 50–63.
261. [http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST\\_NOM\\_DTL&StrNom=CEPA\\_2000&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC&CFID=760374&CFTOKEN=79e3190c0c88a9110-3A45354F-B2D2-DD31-F6DA0BD6B63042D9&jsessionId=ee307b422b213e7b1965](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=CEPA_2000&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC&CFID=760374&CFTOKEN=79e3190c0c88a9110-3A45354F-B2D2-DD31-F6DA0BD6B63042D9&jsessionId=ee307b422b213e7b1965)
262. <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus>
263. [http://oecd.org/LongAbstract/0,3425,en\\_2649\\_201185\\_1876671\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_201185_1876671_1_1_1_1,00.html)
264. <http://riac.volsu.ru/ekolog/%e8%f2%ee%e3/%e8%f2%ee%e3.doc>
265. <http://unstats.un.org/unsd/ENVIRONMENT/>
266. <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp?L1=18>
267. <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc06/2006-9r-EnvAccounting.pdf>
268. [http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/eng/2005-06-2005-metodicke\\_vysvetlivky](http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/eng/2005-06-2005-metodicke_vysvetlivky)
269. <http://www.gks.ru/scripts/free/1c.exe?XXXX10F.4.7.1.1/000310R>
270. [http://www.politekonom.ru/ec\\_pol/problems/ecologia/1043851519.rtf](http://www.politekonom.ru/ec_pol/problems/ecologia/1043851519.rtf)
271. IMPEL Review Initiative (IRI) (2003), 6th Review, Autonomous Community of Galicia, Spain, 3–7 March 2003, IMPEL, Brussels, [http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri\\_spain.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/iri_spain.pdf) (по состоянию на 23 марта 2004 г.).
272. *Kaplow L.* and *S. Shavell* (1994). Optimal Law Enforcement with Self-Reporting Behaviour // J. of Political Economy, 102 (3): 583–606.
273. *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 // J. of Regulatory Economics, 13: 121–137.
274. *Kolluru R.V.* Health Risk Assessment: Principles and Practices // Risk Assessment and Management Handbook. For Environmental, Health, and Safety Professionals. New York, 1996. P. 123–151.
275. *Magat W.A.* and *W.K. Viscusi* (1990). Effectiveness of the EPA's Regulatory Enforcement: The Case of Industrial Effluent Standards // J. of Law and Economics, 13: 331–360, October 1990.
276. Magistrates Association (2003), “Costing the Earth – Guidance for sentencers”, Revised edition, Environmental Law Foundation/Magistrates Association, London.
277. *Mixon F.G. (Jr.)* (1995). Public choice and the EPA: Empirical evidence on carbon emission violations // Public Choice, 83: 127–137.
278. *Mock G.* (2003). Corruption's Corrosive Effect on the Environment // World Resources Institute, WRI Features, April 2003, Vol. 2, No. 4.
279. *Molak V.* Introduction and Overview // Fundamentals of Risk Analysis and Risk Management. Boca Raton, 1997. P. 1–10.
280. *Nadeau L.W.* (1997). EPA Effectiveness at Reducing the Duration of Plant-Level Noncompliance // J. of Environmental Economics and Management, 34: 54–78.
281. *Naysnerski W.* and *T. Tietenberg* (1992). Private Enforcement of Federal Environmental Law // Land Economics, 68 (1): 28–48.



282. *Niskanen W.* (1975). Bureaucrats and Politicians // *J. of Law and Economics*, 18 (3): 617–643.
283. (OECD, June 1997) “Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services”.
284. OECD (2001), Outcomes-Focused Budgeting – Case Studies, PUMA/SBO (2001)5/ANN1
285. OECD (2003a), “OECD Environmental Performance Reviews – Netherlands”, OECD, Paris.
286. OECD (2003b), Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia”, OECD, Paris.
287. (OECD, 2003)OECD/INECE, “Proceeding of the International Workshop on Environmental Compliance and Enforcement indicatorsOECD/Eurostat Environmental Protection Expenditure and Revenue Joint Questionnaire/SERIEE Environmental Protection Expenditure Account, Luxembourg, 2005.
288. *Oljaca N., A.G. Keeler and J. Dorfman* (1998). Penalty Functions for Environmental Violations: Evidence from Water Quality Enforcement // *J. of Regulatory Economics*, 14: 255–264.
289. P. ten Brink et al (2003).
290. *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.
291. *Peltzman S.* (1976). Towards a More General Theory of Regulation // *J. of Law and Economics*, 19: 211–248.
292. *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.
293. *Polinsky A.M. and S. Shavell* (2000). The Economic Theory of Public Enforcement of Law // *J. of Economic Literature*, 36: 45–76, March 2000.
294. Pollution Abatement and Control Expenditure in OECD Countries. Environment Monograph. Paris, 1996.
295. *Roberts S.* Order and dispute: An introduction to legal anthropology. N.Y., 1979.
296. *Russel C.S.* (1990). Monitoring and Enforcement // P. Portney (ed.). Public Policies for Environmental Protection, Resources for the Future, Washington, DC.
297. *Schierow Linda-Jo.* Environmental Risk and Cost-Benefit Analysis: A Review of Proposed Legislative Mandates, 1993–1998//<http://www.cnie.org/nle/rsk-24.html>. 1999. P. 1–10.
298. *Schierow L.* 1994. Congressional Research Service (CRS) Report for Congress. National Council for Science and the Environment. Available on-line at URL: <http://www.cnie.org/NLE/CRSreports/Risk/rsk-5.cfm>
299. *Segerson K. and T. Tietenberg* (1992). The Structure of Penalties in Environmental Enforcement: An Economic Analysis // *J. of Environmental Economics and Management*, 23: 179–200.

300. Seminar on EU Sustainable Development Indicators in Stockholm 9–11 February 2004 (вебсайт: <http://www.h.scb.se/sdiworkshop/>).
301. SERIEE Environmental Protection Expenditure Accounts – Compilation Guide; Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
302. *Shavell S.* (1985). Criminal Law and the Optimal Use of Non-monetary Sanctions as a Deterrent // *Columbia Law Review*, 85: 1232–1262.
303. *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.
304. *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.
305. *Sinclair-Desgagne B.* (1994). La mise en vigueur des politiques environnementales et l'organisation de la firme // *L'Actualité Economique*, *Revue d'analyse économique*, 70 (2): 211–224, June 1994.
306. *Stigler G.J.* (1971). The Theory of Economic Regulation // *The Bell J. of Economics and Management Science*, 2: 3–21.
307. *Swierzbinski J.E.* (1994). Guilty until Proven Innocent – Regulation with Costly and Limited Enforcement // *J. of Environmental Economics and Management*, 27: 127–146.
308. *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.
309. Towards a guidance note for public environmental expenditure reviews. 2003.
310. UK EA (1997), “Operator and Pollution Risk Appraisal (OPRA)”, Version 2, August 1997, Environment Agency, UK.
311. UK EA (1998), “The Environment Agency Enforcement and Prosecution Policy”, Version 1, 1 November 1998.
312. UK EA (no date), “Delivering for the environment: A 21st Century approach to regulation”, <http://www.environment-agency.gov.uk>.
313. Umweltschutzausgabenrechnung 2003 Projektbericht, Wien 2006.
314. United Nations. Glossary of Environment Statistics. <http://esa.un.org/unsd/envmnt/default.asp>
315. US EPA (no date a), “Innovating for Better Environmental Results”, <http://www.epa.gov>
316. 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.
317. US Office of Management and Budget. Informing Regulatory Decisions: 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities. Available online at: [http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/2003\\_cost-ben\\_final\\_rpt.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/2003_cost-ben_final_rpt.pdf)

318. *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.
319. *Wallerstein I.* The Modern World-System I. N.Y. Acad. press, 1974.
320. *Wallerstein I.* The Modern World-System II-III. San Diego, CA: Harcourt Brace Jovanovich, 1980.
321. *Wicke L.* Umweltoekonomie und Umweltpolitik / Redaktionelle Verantwortung: Verlag C.H. Beck Muenchen, 1991. 277 s.
322. *Williamson O.E.* The economic institutions of capitalism: Firm, markets, relational contracting. N.Y.: The Free press, 1985.
323. [www.unece.org/env/pp](http://www.unece.org/env/pp)

Научное издание

ФОМЕНКО Георгий Анатольевич  
АБДУЛЛАЕВ Назип Ахатович

**НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ  
СОЗДАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ  
В ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЕ  
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

Зав. редакцией

Редактор *Л.В. Пеняева*

Художник *Т.В. Болотина*

Художественный редактор *В.Ю. Яковлев*

Технический редактор *Т.В. Жмелькова*

Корректор

Подписано к печати 00.00.2010

Формат 60 × 90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Гарнитура Таймс Нью Роман

Печать офсетная

Усл.печ.л. 00.0. Усл.кр.-отг. 00.0. Уч.-изд.л.

Тираж 0000 экз. Тип. зак.

Издательство “Наука”

117997, Москва, Профсоюзная ул., 90

E-mail: [secret@naukaran.ru](mailto:secret@naukaran.ru)

[www.naukaran.ru](http://www.naukaran.ru)

Отпечатано с готовых диапозитивов

в ГУП “Типография “Наука”

199034, Санкт-Петербург, 9 линия, 12