

Экологический контроль в Кыргызской Республике: Улучшение экологической результативности и системы управления

Рекомендации международного обзора



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

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

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

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

СПЕЦИАЛЬНАЯ РАБОЧАЯ ГРУППА ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПДООС

СРГ по реализации ПДООС – Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы – была основана в 1993 г. на Конференции на уровне министров "Окружающая среда для Европы" в Люцерне (Швейцария). Секретариат СРГ был создан при ОЭСР, в структуре Центра по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР. С момента своего создания, Специальная рабочая группа оказалась гибким и практичным инструментом для оказания поддержки политических и институциональных реформ в странах региона. После Орхусской конференции на уровне министров, центр приложения усилий СРГ переместился в страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности Специальной рабочей группы можно найти на web-сайте СРГ по адресу: www.oecd.org/env/eap

Издано на английском языке под названием:

ENVIRONMENTAL ENFORCEMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC: IMPROVING ENVIRONMENTAL PERFORMANCE AND GOVERNANCE SYSTEM

Peer Review Recommendations

© OECD 2004

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

ПРЕДИСЛОВИЕ

Киевская конференция на уровне министров 2003 года придала новый импульс процессу «Окружающая среда для Европы» путем расширения партнерств, содействующих достижению первоочередных целей региональной и национальной политики. В числе прочих решений, министры рекомендовали странам реализовать «Руководящие принципы реформирования органов государственного контроля в сфере охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)». «Руководящие принципы» базируются на международной практике надлежащего управления и служат базисной моделью результативной и экономически эффективной системы обеспечения соблюдения норм экологического права.

Одобрив «Руководящие принципы», страны ВЕКЦА признали необходимость реформы и установили ориентир долгосрочного развития. Для ускорения конкретных изменений в странах ВЕКЦА создана система взаимных обзоров в рамках деятельности Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС) и ее Сети по реализации программ природоохранного регулирования (англ. *Regulatory Environmental Programme Implementation Network – REPIN*).

В настоящем документе представлены выводы и рекомендации, полученные в результате первого пилотного применения системы взаимных обзоров Сети REPIN. В рекомендациях предлагается ряд краткосрочных и долгосрочных мер по реформированию инструментов и стратегий обеспечения соблюдения норм экологического права и институтов управления в свете лучшей международной практики. Эти меры тесно связаны с реализацией цели «Основы комплексного развития» страны – принятия системы эффективного государственного управления – и поддерживают достижение этой цели. Кроме того, они нацелены на стимулирование более высокой подотчетности перед общественностью и международными партнерами.

Обзор проводился группой международных экспертов по приглашению Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики. Члены Сети REPIN единогласно поддержали рекомендации данного взаимного обзора и поблагодарили коллег из Кыргызстана за проявленную инициативу и большой вклад в проведение обзора. Финансовая поддержка на разработку и издание настоящей работы предоставлена программой Europe Aid Европейского Союза. Мнения, выражаемые в настоящем издании, являются мнением авторов и не обязательно отражают точку зрения ОЭСР или ее государств-членов.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	5
ЦЕЛЬ ОБЗОРА И ЭТАПЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ	9
Цель обзора в Кыргызской Республике	9
Ключевые этапы реализации обзора	10
ОСНОВНЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ И ЗАДАЧИ НА БУДУЩЕЕ	12
Существующий организационный потенциал и препятствия развития	12
Необходимость радикальной смены акцента в контрольной деятельности.....	12
Пять основных направлений развития	13
УЛУЧШЕНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ.....	14
Пересмотр устаревших требований.....	14
Дальнейшее совершенствование законотворческой деятельности	16
НАДЕЛЕНИЕ ДОСТАТОЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ И УСИЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА	17
Снятие ограничений на доступ к регулируемым установкам и частоту проверок.....	17
Отказ от погони за денежными поступлениями.....	18
Повышение институционального статуса и потенциала национального контрольного органа.....	18
Разделение функций выдачи разрешений и проведения проверок	18
Укрепление финансовой базы контрольных органов.....	18
ВНЕДРЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ РАБОТЫ И ПЛАНИРОВАНИЯ С УЧЕТОМ РИСКА	20
Выявление субъектов регулирования как предпосылка стратегического планирования	20
Расширение целей и повышение прозрачности обеспечения соответствия требованиям	20
Разработка единой и последовательной политики обеспечения соответствия.....	21
Консолидация подходов к оценке и управлению результативностью работы.....	21
РАЗВИТИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КАЧЕСТВ И УКРЕПЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА	22
Углубление знаний, приобретение навыков и улучшение отношения к работе.....	22
Укрепление основы для международного сотрудничества.....	22
КОНСТРУКТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ	23
Улучшение сотрудничества с прочими государственными органами.....	23
Предоставление возможности участия местным сообществам.....	23
Создание эффективных механизмов ведения диалога с субъектами регулирования.....	24
Привлечение к сотрудничеству широкой общественности	24

РЕЗЮМЕ

Международный обзор системы экологического контроля в Кыргызской Республике подтвердил **наличие серьезных проблем и препятствий для эффективного обеспечения соответствия нормативно-правовым требованиям**, несмотря на развитие за прошедшее десятилетие объемной системы природоохранного регулирования. Среди проблем необходимо обозначить следующие:

- использование подходов регулирования, которые благоприятны для краткосрочных интересов компаний, но которые не учитывают издержки загрязнения окружающей среды для общества в целом, например, отмена законодательных требований о получении разрешений на выбросы и ограничение права инспекторов на проверку объектов;
- искажение целей и задач органов государственного контроля в сфере охраны окружающей среды из-за того, что инспекторы делают упор на взимание платы за загрязнение, с тем, чтобы создать базу доходов для собственной деятельности, а не на достижение результатов в сфере охраны окружающей среды;
- частые структурные реформы природоохранного органа без четкого видения того, как данные реформы будут способствовать достижению первоочередных целей охраны окружающей среды. Подобным же образом, используются методы работы, которые не позволяют получать наилучшие результаты с минимальными затратами для общества;
- неконструктивные отношения с субъектами регулирования из-за отсутствия культуры соответствия со стороны компаний и из-за использования недостаточно обоснованных требований и устаревших подходов со стороны контрольных органов, а также слабое взаимодействие с прочими заинтересованными сторонами;
- ограниченные людские, финансовые и материальные ресурсы для проведения проверок, в частности, весьма скудные сметы текущих затрат и отсутствие капиталовложений в инфраструктуру контрольных органов.

Для того чтобы органы государственного контроля Кыргызской Республики могли справедливо и последовательно реализовывать цели и задачи охраны окружающей среды и здоровья населения, они прежде всего нуждаются в существенном совершенствовании нормативно-правовой базы и повышении своего институционального потенциала. Требуется действия по нескольким основным направлениям:

- **Совершенствование нормативно-правовой базы в сфере охраны окружающей среды:** В качестве необходимого условия эффективного обеспечения соответствия требованиям Министерству экологии и чрезвычайных ситуаций (МЭиЧС), в сотрудничестве с законодательным органом, следует улучшить нормативно-правовую базу и установить требования, которые были бы последовательными, четкими, достаточно жесткими и при этом реалистичными и сбалансированными с целями социально-экономического развития. Развитие нормативно-правовой базы должно быть сближено с развитием и внедрением экологической политики. Природоохранным органам следует:

В краткосрочной перспективе (2005-2006): (1) пересмотреть устаревшие подзаконные акты советской эпохи, в частности, подзаконные акты, регулирующие природоохранные стандарты, и уменьшить количество подзаконных актов путем их интеграции, в тех случаях когда это представляется возможным; (2) продолжать совершенствование процесса законотворчества и способствовать вовлечению заинтересованных сторон в этот процесс; (3) уменьшить административную нагрузку выдачи разрешений путем увеличения сроков их действия до 5-10 лет, в сочетании с улучшением обратной связи между инспекторским составом и сотрудниками, выдающими разрешения; (4) повысить институциональную интеграцию системы выдачи разрешений и предоставить возможности участия в ней местному населению, органам местного самоуправления и неправительственным организациям; (5) установить требования, гарантирующие проведение производственного экологического самоконтроля и сообщение его результатов компетентным органам, с последующим раскрытием подобных данных по каждому отдельному предприятию и обеспечением доступа общественности к этой информации.

В среднесрочной перспективе (2007-2011): (1) обеспечить выполнимость требований путем дополнения природоохранных критериев, используемых для установления предельно допустимых выбросов/сбросов, техническими и экономическими критериями, и внедрять технологии и методы хозяйствования, способствующие предупреждению загрязнения и уменьшению миграции загрязнителей из одной среды в другую; (2) дифференцировать подходы и процедуры, используемые для природоохранного регулирования в отношении крупной промышленности и малых и средних предприятий; (3) пересмотреть систему мер реагирования на несоблюдение требований и обеспечить их соразмерность серьезности нарушения: эти меры должны быть достаточны для того, чтобы пресечь нарушение и предупредить подобные противоправные действия прочих природопользователей; (4) внедрить практику Оценки воздействия регулирования (ОВР) с целью анализа качества предлагаемых законов и подзаконных актов, что, среди прочего, может помочь избежать юридических коллизий, и использовать опыт, накопленный в ходе выполнения и обеспечения соблюдения нормативно-правовых требований.

- **Наделение достаточными полномочиями и повышение институционального статуса:** Государство должно наделить инспекторов достаточными полномочиями и повысить статус контрольной ветви МЭиЧС, наряду с усилением роли главного природоохранного органа в целом. В частности, следует сделать следующее:

В краткосрочной перспективе (2005-2006): (1) устранить непосредственную зависимость финансирования деятельности контрольных органов от сбора поступлений, связанных с платой за загрязнение и возмещение ущерба, гарантируя при этом финансовое обеспечение их деятельности в период изменения существующей схемы финансирования; (2) снять ограничения на доступ к регулируемым предприятиям и частоту проверок на основании более обоснованных и прозрачных критериев и процедур инспектирования, судебного преследования и обжалования действий; (3) строго разграничить функции проведения проверок и выдачи разрешений внутри МЭиЧС, в зависимости от категории проверяемых объектов; (4) выделить государственные бюджетные средства, которые позволят инспекторам, как минимум, контролировать предприятия повышенного риска; (5) увязать процесс планирования бюджета с определением целей и планированием деятельности и изучить возможности привлечения дополнительных ресурсов без создания ситуаций, противоречащих основной природоохранной функции и этике правоприменения; (6) снизить частоту структурных реформ и создать механизм, способствующий сохранению организационной преемственности и удержанию квалифицированного персонала, в тех случаях, когда происходят структурные изменения.

В среднесрочной перспективе (2007-2011): (1) создать в рамках МЭиЧС экологическую инспекцию, наделенную достаточными полномочиями и обладающую институциональной автономией, руководствующуюся конкретными целевыми показателями соответствия нормативно-правовым требованиям, четкой стратегией и хорошо продуманной организационной структурой; (2) далее усилить финансирование органов экологического контроля.

- **Внедрение программно-целевых методов работы и стратегического планирования с учетом риска:** Инспекционная деятельность должна стать соразмерной экологическим рискам, фактическому состоянию воздействия технологических процессов на здоровье населения и окружающую среду, а так же ретроспективе соблюдения требований субъектами регулирования. Для этого контрольным органам следует:

В краткосрочной перспективе (2005-2006): (1) четче выявить субъекты регулирования и создать электронные системы управления данными по субъектам регулирования и прочей информацией, требующейся для стратегического и оперативного планирования; (2) определить критерии установления приоритетов инспекционной деятельности; (3) повысить прозрачность проверок (например, публиковать процедуры и результаты проверок на веб-сайте МЭиЧС); и (4) разработать и использовать инструменты, содействующие добровольному соблюдению требований, например, публиковать справочные материалы в области выдачи разрешений и методов достижения соответствия природоохранным требованиям; (5) активно информировать субъекты регулирования о нормативно-правовых требованиях и развивать программы их обучения.

В среднесрочной перспективе (2007-2011): (1) разработать и систематически применять стратегические методы планирования инспекционной деятельности с учетом риска; (2) разработать внутренние инструкции по принятию решений во избежание несправедливого обращения с субъектами регулирования; (3) способствовать более широкому использованию производственного экологического самоконтроля промышленными предприятиями; и (4) консолидировать систему оценки показателей работы и управления результативностью деятельности в контрольных органах.

- **Принятие более высоких профессиональных стандартов и содействие международному сотрудничеству:** Инспекторам следует развивать свои профессиональные знания и навыки, приобретать уверенность в себе, целеустремленность и принимать конструктивный подход к деятельности. Для этого, в свою очередь, потребуется соответствующая основа управления, в том числе регулярная подготовка персонала, ротация кадров, поощрение достижения целевых показателей и достаточная социальная защита персонала. Наряду с этим, необходимо провести обучения персонала других инспекционных и правоприменительных органов. Кроме того, полезным может быть международное сотрудничество и сетевое взаимодействие в области обеспечения соответствия требованиям. Данные действия должны стать *безотлагательным приоритетом*;
- **Открытое и конструктивное взаимодействие с заинтересованными сторонами:** МЭиЧС должно требовать, чтобы инспекторы конструктивно сотрудничали с заинтересованными сторонами правительственного и неправительственного сектора на регулярной основе, и должно предоставить для этого достаточные полномочия и ресурсы. Сюда относится принятие следующих мер:

В краткосрочной перспективе (2005-2006): (1) МЭиЧС и другим государственным органам выделить время и ресурсы необходимые для обеспечения сотрудничества по вопросам контрольной деятельности и правоприменения и внедрить процедуры, устраняющие дублирование функций; (2) пересмотреть роль Экологической прокуратуры, сосредоточив ее на подготовке гражданских и уголовных дел; (3) проводить консультации

с потенциальными субъектами регулирования по вопросам технической и экономической исполнимости требований в процессе разработки законодательства; (4) поощрять развитие возможностей по предоставлению предприятиям помощи в сфере поиска технических и управленческих решений, выигранных из экономических и экологических соображений; (5) упростить процедуру рассмотрения жалоб граждан относительно экологических нарушений и предоставить неправительственным организациям право участвовать в инспекциях в качестве наблюдателей; (6) использовать средств массовой информации для повышения информированности населения относительно природоохранных вопросов, а также для усиления эффекта сдерживания нарушений в результате контрольной деятельности и правоприменения; (7) запрашивать суды относительно качества судебных дел, подготовленных природоохранными органами.

В среднесрочной перспективе (2007-2011): (1) постепенно расширить полномочия местных органов, в том числе в сфере инспектирования небольших объектов, при условии что (и тогда, когда) они институционально (будут) подготовлены к тому, чтобы взять на себя подобные функции; (2) стимулировать приток информации от граждан путем создания природоохранной «горячей линии»; (3) начать активное систематическое распространение данных по природоохранной деятельности конкретных предприятий и создание систем рейтинга предприятий; (4) активнее использовать общественный контроль и судебное преследование на основании исков со стороны граждан или общественных объединений.

ЦЕЛЬ ОБЗОРА И ЭТАПЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

Члены Сети по реализации программ природоохранного регулирования (*англ. REPIN – Regulatory Environmental Programme Implementation Network*) на своей 5^{ой} ежегодной встрече, состоявшейся в октябре 2003 г., приняли решение о создании пилотной схемы взаимных обзоров, призванной облегчить реформы органов экологического контроля стран Восточной Европы, Кавказа и в Центральной Азии (ВЕКЦА). Сеть REPIN одобрила цели и методологический подход взаимных обзоров. В качестве основы для проведения обзоров приняты положения «Руководящих принципов реформирования органов государственного контроля в сфере охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой ВЕКЦА», которые были рекомендованы к внедрению на Киевской конференции министров охраны окружающей среды.

Цель обзора в Кыргызской Республике

Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций (МэиЧС) Кыргызской Республики обратилась в Секретариат СРГ с просьбой исследовать результативность национальной системы экологического контроля в сравнении с международной практикой и обозначить приоритетные меры реформирования этой системы в рамках механизма взаимных обзоров. В ответ на эту инициативу, представители стран-участниц Сети REPIN поддержали предложение о проведение первого пилотного обзора в Кыргызской Республике.

Взаимный обзор заключается в систематическом изучении и оценке показателей одного государства другими государствами с тем, чтобы в конечном счете помочь исследуемой стране внедрить у себя наиболее прогрессивную практику и добиться соблюдения совместно принятых норм и принципов. В основе механизма взаимных обзоров лежит отсутствие какой-либо угрозы санкций за несоблюдение требований по результатам исследования: его воздействие зависит от того, каким авторитетом пользуются партнеры по процессу обзоров и какой силой убеждения они обладают. Обзор может служить таким целям, как, например:

- Обеспечение поддержки институциональных реформ со стороны международных партнеров;
- Повышение открытости, подотчетности и авторитета органов контроля на национальном и международном уровне;
- Создание возможностей диалога между правительствами по вопросам политики и поддержки в укреплении организационно-кадрового потенциала.

Практическая польза и большой политический резонанс взаимных обзоров был продемонстрирован благодаря обширной международной практике, накопленной в этой сфере, включая регулярные обзоры (экономических показателей, систем регулирования и природоохранной деятельности), проводимые Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹, обзоры природоохранной деятельности, выполняемые в регионе ВЕКЦА Европейской

¹ См. публикацию “Peer Review: an OECD Tool for Co-operation and Change”, OECD, 2003.

экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН), а также обзоры экологических фондов, проводимые Специальной Рабочей Группой по реализации ПДООС. Другим примером успешного применения концепции взаимных обзоров является Инициатива сети IMPEL органов контроля Европейского Союза (ЕС) по обзору деятельности в сфере правоприменения, осуществление которой было начато в 2001 г. странами-членами ЕС.

Рекомендации настоящего обзора касаются таких основополагающих элементов системы экологического контроля Республики Кыргызстан, как:

- Нормативно-правовая и институциональная база;
- Стратегии и инструменты обеспечения соответствия, а также необходимая инфраструктура для их применения;
- Взаимодействие с основными заинтересованными сторонами внутри страны и за ее пределами.

Необходимо отметить, что настоящий обзор обсуждает эффективность организации системы регулирования и контроля и не касается природоохранной результативности как таковой. Исследование природоохранной результативности Кыргызской Республики было проведено в 2000 году ЕЭК ООН. Настоящий обзор учитывает результаты исследования, проведенного ЕЭК ООН, и развивает их путем углубленного анализа системы экологического управления и контроля.

Ключевые этапы реализации обзора

Подготовительный этап обзора состоял из предварительного анализа, проведенного в период с ноября 2003 г. по февраль 2004 г. В основе анализа лежали имеющиеся аналитические доклады, национальная правовая база, Обзор природоохранной деятельности, проведенный ЕЭК ООН, и отчет, подготовленный национальным координатором Сети. Перед приездом миссии по проведению обзора, МЭиЧС распространило «Руководящие принципы» среди всех заинтересованных сторон на общенациональном уровне, что способствовало лучшему пониманию точки отсчета для проведения обзора.

Миссия по проведению обзора работала с 15 по 20 марта 2004 г. в составе семи экспертов из ОЭСР, стран Центральной Европы и ВЕКЦА и Секретариата². Миссия включала серию бесед с политическими руководителями, менеджерами и экспертами, представляющими центральные учреждения и региональные отделения Министерства, другие правительственные организации, равно как и НПО и субъекты регулирования. Консультациями в ходе данных встреч было охвачено более 70 человек. По завершении работы миссии по проведению обзора ее члены представили и обсудили первоначальные выводы на встрече с персоналом МЭиЧС. Секретариатом и должностными лицами МЭиЧС была проведена совместная пресс-конференция о целях, результатах миссии и последующей деятельности в рамках обзора.

В последствии Секретариатом был подготовлен проект отчета по результатам обзора, который был обсужден на ежегодной встрече Сети REPIN в Ереване (26-29 сентября 2004 г.). Окончательный набор выводов и рекомендаций был утвержден членами Сети на основании консенсуса. Техническая составлена Секретариатом СРГ.

² В группу по проведению обзора входили следующие эксперты: Джулиетта Гличян (Армения), Тоомас Лийдья (Эстония), Ханс-Роланд Линдгрэн (Швеция), Нурлан Ескендиоров (РЭЦ ЦА), Хенк Руссинк (Нидерланды), Анжела Буларга (Секретариат СРГ), Кшиштоф Михалак (Секретариат СРГ).

Отчет об обзоре будет распространен сетям-партнерам на глобальном и региональном уровнях и открыт для ознакомления широкой общественности, сетевым НПО и Региональным экологическим центрам. Он будет опубликован на веб-сайте ОЭСР (www.oecd.org/env/eap) и веб-сайте МЭиЧС (www.mecd.gov.kg). Подобные меры помогут обеспечить прозрачность перед международными партнерами и мобилизовать их дополнительную поддержку.

ОСНОВНЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ И ЗАДАЧИ НА БУДУЩЕЕ

В Кыргызской Республике разработана объемная система природоохранного управления со специфичными инструментами, методами работы, институтами и механизмами взаимодействия для достижения целей природоохранной политики. Контрольно-административные инструменты, в том числе выдача разрешений, инспектирование соблюдения требований и правоприменительные меры были внедрены в конце 1970-х годов. В середине 1990-х годов они были дополнены экономическими инструментами, главным образом платежами за загрязнение и, в меньшей степени, информационными инструментами, например, такими, как распространение данных экологического характера и деятельностью по повышению уровня экологического образования.

Существующий организационный потенциал и препятствия развития

Полномочный природоохранный орган был создан в 1989 г. и претерпел несколько структурных реформ, особенно частых после 1999 г. В настоящее время Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций (МЭиЧС) наделено всеми исполнительными полномочиями в сфере охраны окружающей среды. МЭиЧС является правопреемником бывшего Министерства охраны окружающей среды, однако до настоящего времени ему, к сожалению, не удалось обеспечить активное институциональное присутствие в сфере охраны окружающей среды (в отличие от деятельности по реагированию на чрезвычайные ситуации).

Контроль за соблюдением нормативно-правовых требований и административное правоприменение осуществляется 185 экологическими инспекторами, работающими в МЭиЧС и его региональных отделениях. Их сфера деятельности охватывает главным образом контроль за промышленным загрязнением от приблизительно 2 200 крупнейших установок, находящихся в общенациональной и региональной юрисдикциях. Прочие субъекты регулирования еще не определены четко, особенно среди малых и средних предприятий (МСП), число которых превышает 30 тысяч, что радикально отличается от ситуации до начала переходного периода, когда МСП не существовали.

В последние годы внимание экологических инспекторов сосредоточено, прежде всего, на взыскании платежей за загрязнение как способе компенсации ограниченного финансирования природоохранных органов. Упор на это достиг такой степени, что искажаются сами цели и задачи и моральная целостность системы обеспечения соответствия требованиям и разрушается уверенность работников контрольных органов в своих силах и доверие к ним со стороны общества.

Необходимость радикальной смены акцента в контрольной деятельности

Исходя из вышесказанного, основная задача для органов государственного контроля в сфере охраны окружающей среды в Кыргызстане – радикально сместить акцент в деятельности со сбора поступлений на обеспечение соблюдения природоохранных требований в целях получения природоохранных результатов. Это поможет властям привести систему контроля в соответствие с Принципом 1 «Руководящих принципов реформирования органов государственного контроля в сфере охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой ВЕКЦА». Во исполнение Принципов 2 и 3, профилактика нарушений должна проводиться более часто и систематично, нежели это происходит в настоящее время, и отношения с регулируемым сообществом должны

строиться на подходах, обеспечивающих прозрачность, последовательность и соразмерность действий инспекторов.

Доверие к правоприменению должно быть обеспечено путем установления реалистичных и юридически исполнимых требований, выполнение которых контролируется прозрачным и добросовестным образом (Принципы 4 и 5). Значение контрольно-надзорных органов возрастет, если лица, формулирующие политику, и широкая общественность будут лучше осведомлены о пользе справедливого и твердого правоприменения, в том числе о снижении социально-экономических затрат, связанных с загрязнением и разрушением окружающей среды, утверждения принципа господства права и гарантирования равных условий конкуренции для предпринимателей.

Пять основных направлений развития

Для выполнения основной задачи – обеспечения соблюдения требований и охраны, таким образом, окружающей среды и здоровья населения – потребуется, чтобы органы государственного контроля в сфере охраны окружающей среды:

1. добивались совершенствования нормативно-правовой базы в сфере охраны окружающей среды;
2. получили достаточные полномочия и повысили свой институциональный статус;
3. внедрили программно-целевые методы работы и стратегическое планирование с учетом риска;
4. приняли более высокие профессиональные стандарты и содействовали международному сотрудничеству;
5. открыто и конструктивно взаимодействовали с заинтересованными сторонами.

Меры, необходимые по каждому из данных пяти основных направлений, обсуждаются ниже. Важно отметить, что социально-экономическая конъюнктура в стране не вполне благоприятствует улучшению экологического менеджмента, хотя Основы развития страны нацелены на более эффективное государственное управление и создание безопасных условий жизни для всех членов общества. К сожалению, политическая поддержка улучшений в сфере экологии носит по большей части декларативный характер. Правительство делает упор на оживление экономики страны, не принимая во внимание внешние природоохранные затраты, связанные с существующей структурой производства. На природоохранные цели выделяется весьма низкий процент валового внутреннего продукта (ВВП): в Кыргызстане на охрану окружающей среды ассигнуется только 0,3 % ВВП по сравнению с 1-1,5 % в странах ОЭСР.

УЛУЧШЕНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ

В Кыргызстане достигнут значительный прогресс в принятии ключевых природоохранных законов. Данное основное законодательство считается достаточно развитым, хотя некоторые его требования еще не соответствуют нормам демократического государства с рыночной экономикой. Слишком часто отсутствуют подзаконные акты, либо принимаются устаревшие подзаконные акты советской эпохи. Позитивным изменением является внедрение процедур систематической разработки законодательства с участием всех заинтересованных сторон.

Пересмотр устаревших требований

Властные структуры должны безотлагательно прекратить применение «отживших правил». Устаревшие подзаконные акты следует пересмотреть, и следует разработать основное законодательство и подзаконные акты, устанавливающие четкие, реалистичные и юридически исполнимые требования. Для достижения последней цели особое внимание следует уделить законам и подзаконным актам, регулирующим выдачу разрешений (и установление лимитов), производственный экологический самоконтроль и меры реагирования на несоблюдение требований.

Реформирование системы выдачи природоохранных разрешений

Существующая система выдачи разрешений по большей части не изменялась: отдельные разрешения выдаются по воздуху, воде и отходам. В 2001-2002 гг. требование о наличии разрешения на выбросы в воздух было изъято из законодательства, и были созданы особые экономические зоны, предприятия в которых не обязаны соблюдать природоохранное законодательство. Подобное «дерегулирование» противоречит надлежащей международной практике.

Срок действия разрешений короток по сравнению с большинством промышленно развитых стран: по воздуху – только один год и от одного до пяти лет – по воде. Методы, используемые в установлении требований, закладываемых в разрешениях, в сочетании с кратким сроком действия разрешений ведут к очистке «на конце трубы» вместо изучения и применения предприятиями инновационных мер («более чистого производства»). Иногда чрезмерные требования «на конце трубы» накладывают ограничения на использование ресурсов предприятий, которые в противном случае могли бы инвестироваться в модернизацию существующих технологий.

Ввиду этих и некоторых других фактов выдача разрешений (в том числе установление лимитов) должна быть рационализирована и использоваться как средство достижения природоохранных целей, сбалансированных с целями экономического развития и интересами местных сообществ. Чтобы прийти к подобной ситуации, МЭиЧС следует:

- применять разные методы и процедуры выдачи разрешений к крупной промышленности и МСП с максимальным упрощением выдачи разрешений МСП;
- параллельно требуется институциональная дифференциация обязанностей в сфере регулирования: крупная промышленность должна подпадать под юрисдикцию центрального органа, а МСП – под юрисдикцию региональных отделений МЭиЧС;

- внедрить систему выдачи комплексных разрешений, открытую для участия общественности и местного сообщества. Это подразумевает изменение процедур и усиление институциональной интеграции;
- увеличить срок действия разрешений до 5-10 лет и точнее формулировать условия, закладываемые в разрешениях, с возможностью их пересмотра при внесении значительных изменений в технологические процессы, объемы производства и нормативные требования;
- обеспечить выполнимость требований, закладываемых в разрешениях, применяя понятие «наилучших доступных технических методов без излишних затрат», и применять данный критерий при установлении предельно допустимых выбросов/сбросов в сочетании с целями качества окружающей среды.

Установление требований, регулирующих конфиденциальность данных

Закон «Об охране окружающей среды» (статьи 17, 18, 31 и 47) обязывает промышленных операторов (природопользователей) осуществлять производственный экологический самоконтроль и сообщать его результаты органам, что является весьма позитивной чертой нормативно-правовой базы Кыргызстана, соответствующей Принципу 12. К сожалению требование информировать органы распространяется лишь на случаи возникновения чрезвычайных или аварийных ситуаций. Компании зачастую отказываются представлять информацию, имеющую отношение к состоянию окружающей среды, под предлогом конфиденциальности и неясных (и даже противоречащих друг другу) законодательных актов.

Поскольку современная международная практика предполагает полное раскрытие данных производственного экологического самоконтроля и другой информации экологического характера промышленными предприятиями, если нет подтвержденной документами юридически обоснованной причины сохранять ее конфиденциальность, следует принять новые подзаконные акты о производственном экологическом самоконтроле, об отчетности по данным экологического характера и об обращении с конфиденциальными данными по промышленности. Конфиденциальность следует ограничить только коммерческой тайной. Информация по каждому отдельному предприятию, имеющая природоохранное значение, должна быть доступна общественности.

Усиление сдерживающего эффекта мер реагирования на несоблюдение требований

Чрезвычайно важно пересмотреть систему мер реагирования на несоблюдение требований и сделать их соразмерными тяжести нарушений (Принцип 18). В существующей системе, как представляется, внимание сосредоточено на многократном наказании нарушителей, а не на их возвращении к соблюдению требований и сдерживании дальнейших нарушений. Более того, предусмотренный законодательством фиксированный верхний предел налагаемых штрафов не стимулирует инвестиции предприятий в природоохранные меры. Слишком часто выплата штрафной санкции – самый дешевый вариант для правонарушителя.

Поэтому следует разработать систему, в которой штрафные санкции, вероятнее всего, будут стимулировать принятие соответствующих природоохранных мер правонарушителями. Один из вариантов – увеличивать штрафные санкции всякий раз, когда нарушение продолжается в течение определенного периода или совершается повторно. В качестве дополнительного рычага можно было бы рассмотреть схему отмены штрафов, если в течение определенного согласованного периода времени правонарушитель принимает необходимые меры по устранению проблемы. В том случае, если правонарушитель не реагирует надлежащим образом, штраф будет взиматься. В более отдаленной перспективе для анализа обращений регулируемого сообщества относительно

(не)приемлемости по расходам штрафных санкций, мер по устранению загрязнения территории и природоохранных расходов в целом МЭиЧС могло бы использовать адаптированные специализированные компьютерные модели (например, ABEL, INDIPAY или MUNIPAY Агентства по охране окружающей среды США). Это позволит достигнуть цели справедливого регулирования.

Дальнейшее совершенствование законотворческой деятельности

Законодательный орган и МЭиЧС должны лучше стыковать процесс законотворчества с разработкой и внедрением экологической политики. Сегодня природоохранное законодательство отражает национальные приоритеты, такие как охрана водных ресурсов, биологического разнообразия, управление промышленными и бытовыми отходами и радиационная безопасность. Подобный подход следует сохранить и в будущем, с большим акцентом на качество законодательных актов и процесс законотворчества.

Для оценки качества предлагаемых законов и подзаконных актов следует использовать опыт, накопленный в ходе выполнения и обеспечения соблюдения нормативно-правовых требований. Стандартной практикой перед разработкой нового закона должен быть обзор всего сопряженного национального законодательства и международных конвенций и руководящих принципов для обеспечения последовательности требований. Должны оцениваться такие вопросы, как реализм законодательства и затраты на его выполнение, включая административные издержки и затраты на соблюдение требований. Число законодательных актов, и особенно подзаконных актов, следует сократить путем их интеграции и упрощения.

При принятии нового закона законодательному органу следует оценивать последствия поправок, вносимых им в первоначальный законопроект, сопоставляя их с выводами, содержащимися в Оценке воздействия регулирования (ОВР), при наличии таковой, и поручая провести ОВР при отсутствии таковой. Законодательный орган должен модернизировать структуру и язык законодательных актов, с тем, чтобы читателю было легко понять суть требований. Термины должны быть четкими и недвусмысленными, а их значения в разных законах должны согласовываться. В случае коллизий между подзаконными актами и основным законодательством органам следует гарантировать, что подзаконные акты и указы не будут отменять закон. В случае принятия нового подзаконного акта, заменяющего предыдущий, последний должен быть отменен/аннулирован с тем чтобы избежать временных коллизий.

В законотворческом процессе следует расширить консультации с лицами, имеющими практический опыт. В частности, экологические инспекторы могли бы оказывать поддержку в анализе проблем выполнения действующего законодательства и давать рекомендации по его совершенствованию. При разработке нового законодательства лица, имеющие практический опыт контроля и правоприменения, и прочие заинтересованные стороны должны участвовать в рассмотрении законопроектов и представлении замечаний по их юридической исполнимости и целесообразности. Данная надлежащая практика уже оговорена законодательством, но МЭиЧС следует создать конкретный механизм ее применения.

НАДЕЛЕНИЕ ДОСТАТОЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ И УСИЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА

В Кыргызстане обязанности и полномочия контрольных органов строго регулируются и предписываются законами, подзаконными актами, инструкциями и т. д. Несмотря на эту позитивную черту, которая соответствует Принципу 6, инспекторы сталкиваются с проблемами при осуществлении своих полномочий, так как их обязанности превышают юридические полномочия и ресурсы контрольного органа. Большой упор на сбор поступлений и весьма низкий институциональный статус в иерархии природоохранных органов и органов государственного управления в целом снижают эффективность обеспечения соблюдения требований.

Снятие ограничений на доступ к регулируемым установкам и частоту проверок

Одна из главных институциональных проблем обеспечения соблюдения требований в Кыргызстане обусловлена ограничениями на доступ к промышленным объектам: для посещения объекта любой контрольный орган, кроме Налоговой инспекции³, должен получить разрешение Государственной комиссии по развитию предпринимательства. Независимо от опасности, которую представляет промышленный объект, разрешается только одна ежегодная плановая проверка. Это ведет к росту риска аварий, хроническому несоблюдению требований, что наносит ущерб принципу господства права, недостаточному пониманию фактической природоохранной деятельности и, таким образом, формированию несовершенной политики и т. д.

Для более полного соответствия Принципу 6, государству и законодательному органу следует обеспечить адекватный доступ инспекторов к промышленным объектам, с тем, чтобы субъекты регулирования можно было инспектировать с оптимальной частотой. В частности, государству следует наделить инспекторов достаточными полномочиями для действий в чрезвычайных ситуациях, представляющих большую опасность для окружающей среды и здоровья населения. В тяжелых и чрезвычайных случаях, особенно когда правонарушитель не желает соблюдать требования, возможно, целесообразно наделить инспекционные органы юридическими полномочиями на принятие требуемых природоохранных мер за счет компании, нарушающей требования.

Данные полномочия должны сопровождаться недвусмысленной, доступной общественности политикой принятия решений, особенно по вопросам, сопряженным с некоторой свободой действий, равно как и более конструктивными, прозрачными и скоординированными методами работы инспекторов (Принцип 5). Следует усилить механизм внутреннего контроля качества работы инспекторов в региональных отделениях и на центральном уровне, в дополнение к существующему механизму обжалования действий (Принцип 3).

³ См. Пункт №8 Положения о проведении проверок государственными контролирующими органами деятельности субъектов предпринимательства.

Отказ от погони за денежными поступлениями

Еще одна первоочередная задача – поэтапная отмена обязанности экологических инспекторов по взиманию налогов и платежей. В настоящее время законодательство разрешает природоохранным органам удерживать большой процент платежей и средств изъятых в возмещение ущерба. Это ведет к тому, что инспекторы сосредотачивают свои усилия на максимизации доходов, а не на решении экологических проблем. Данная проблема может быть решена путем возложения обязанности по взысканию платежей, например, на налоговых инспекторов.

Тем не менее, за экологическими инспекторами следует сохранить задачу проверки правильности начальных данных, лежащих в основе расчета природоохранных платежей и начисления штрафов. В то же время следует найти иные источники финансирования (например госбюджет, административные платежи или иной механизм финансирования, не нарушающий этические принципы правоприменения).

Повышение институционального статуса и потенциала национального контрольного органа

МЭиЧС следует повысить статус Отдела экологического контроля до уровня управления, если не создать инспекцию, обладающую большей институциональной автономией и достаточным организационным потенциалом для выполнения контрольно-надзорных функций, заложенных в законодательстве (Принцип 7). Это послужит сигналом к тому, что – после десятилетия весьма напряженной разработки природоохранной политики и нормативных требований – возрастает важность их выполнения.

Кроме того, следует предоставлять поддержку (методологическую помощь, обучение персонала и т.д.) органам регионального уровня в процессе децентрализации функций, что позволит МЭиЧС соответствовать Принципу 8. Параллельно с оказанием необходимой помощи природоохранное ведомство должно осуществлять более строгий контроль качества инспекционной деятельности на местах и обеспечить единство подходов и корректное применение природоохранных требований на всей территории страны.

Разделение функций выдачи разрешений и проведения проверок

Более того, МЭиЧС следует строго разграничить функции проведения проверок и выдачи разрешений на уровне отдельных работников (Принцип 6); в долгосрочной перспективе, когда появятся дополнительные ресурсы, МЭиЧС должно будет разделить выдачу разрешений и проведение проверок на уровне департаментов (отделов) как на общенациональном, так и на региональном уровнях. При наличии такого организационного разграничения функций следует создать механизм обмена информацией для обеспечения обратной связи между процессом выдачи разрешений и проверками.

Любое внутреннее дублирование инспекционной деятельности следует устранить и обязанности по инспектированию МСП следует передать региональным отделениям. Персонал, работающий на общенациональном уровне, может самостоятельно инспектировать крупные предприятия-загрязнители или оказывать поддержку региональным отделениям в проведении данных проверок.

Укрепление финансовой базы контрольных органов

Ограниченные финансовые и людские ресурсы – одна из самых серьезных проблем системы контроля в сфере охраны окружающей среды Кыргызстана. Хотя властные структуры не могут ожидать немедленных позитивных изменений в этой связи, персоналу МЭиЧС следует принять конкретные меры по оптимизации использования ресурсов и увеличению их объема, в том числе:

- увязать планирование бюджета с определением приоритетов деятельности и целевых показателей и широкое применение метода инспектирования промышленных объектов с учетом риска;
- провести глубокий анализ неотложных потребностей в инвестициях в инспекционное оборудование и лаборатории и изыскание международной поддержки, по меньшей мере, частичной, в улучшении инфраструктуры;
- перейти на составление четких и надежных проектов бюджета, сопровождаемых удобочитаемыми и понятными комментариями;
- систематически оповещать лиц, формирующих политику, о ситуациях, когда ресурсы не соответствуют обязанностям, и возможных последствиях невыполнения инспекторами, в результате, определенных задач;
- создать стимулы, в том числе нематериально характера, к привлечению и удержанию квалифицированного персонала.

Кроме того, МЭиЧС следует изучить возможность внедрения временных способов сбора средств на работу инспекторов, например, возмещение затрат на проведение проверки (особенно лабораторных исследований) в случае несоблюдения требований, пожертвования, субподряды и другие способы. Однако следует следить за тем, чтобы эти меры не создавали превратных стимулов к злоупотреблению инспекторами своими полномочиями на принятие принудительных мер и не формировали конфликт интересов в отношении базы доходов, например, когда инспекторы оказывают услуги, противоречащие их функциям регулирования (Принцип 22). В более долгосрочной перспективе следует стремиться к переходу на полное государственное финансирование органов государственного экологического контроля.

ВНЕДРЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ РАБОТЫ И ПЛАНИРОВАНИЯ С УЧЕТОМ РИСКА

Эффективность и действенность системы проверок могут повыситься, когда усилия соразмерны природоохранным рискам, фактическому воздействию на окружающую среду и соблюдению требований регулирующими предприятиями в прошлом (Принцип 14). Это подразумевает, что предприятия, создающие серьезные экологические проблемы и проблемы с соблюдением требований, проверяются наиболее часто. При таком стратегическом подходе с учетом риска частота проверок и методы обеспечения соответствия требованиям будут неодинаковыми в разных компаниях и отраслях. Для корректировки частоты проверок каждого отдельного объекта контрольным органам следует определить стандартную частоту проведения проверок в отдельных отраслях и методологию, которая должна соблюдаться при адаптации этой частоты к субъекту регулирования.

Выявление субъектов регулирования как предпосылка стратегического планирования

В настоящее время осуществлению стратегического и операционного планирования препятствует отсутствие четкого современного инвентарного перечня субъектов регулирования, в котором содержались бы общие сведения о компаниях, равно как и данные по их экономической и природоохранной деятельности. Следовательно, МЭиЧС следует усовершенствовать систему сбора информации о субъектах регулирования и управления такой информацией, как того требует Принцип 15.

Данные, которые в настоящее время раздроблены, должны быть собраны в единую информационную систему. МЭиЧС следует пересмотреть и консолидировать систему мониторинга, с тем, чтобы исключить дублирование, осуществлять обмен данными и сократить затраты. С этой целью следует создать внутренние электронные сети, а системы мониторинга должны быть интегрированы и оптимизированы. Одновременно государству следует постепенно повышать качество производственного экологического самоконтроля и отчетности промышленных операторов для того, чтобы снизить давление на бюджет природоохранных органов.

Необходимо сделать публичной информацию по каждому отдельному предприятию, собираемую в ходе производственного экологического самоконтроля и проверок, без ущерба для конфиденциальности данных или процедуры судебного разбирательства. С этой целью МЭиЧС может использовать свой веб-сайт, на котором в настоящее время содержится весьма скудная информация природоохранного характера. Это позволит инспектирующим органам обосновывать свою деятельность и определенные ими приоритеты. Кроме того, подобное информационное взаимодействие благотворно скажется на доверии к государственным органам и их ответственности.

Расширение целей и повышение прозрачности обеспечения соответствия требованиям

В тех случаях, когда проверки разрешены и проводятся, как представляется, существуют четкие инструкции и правила их планирования, подготовки, проведения, составления отчетности по проверкам и их документирования. Позитивным моментом является то, что проводятся как плановые, так и внеплановые проверки, что принимаются во внимание жалобы, подаваемые общественностью, и что при необходимости изыскиваются пути сотрудничества с другими органами и экспертами. Таким образом, Принцип 17 в основном соблюдается.

Тем не менее, в системе отсутствует способ решения экологических проблем в духе сотрудничества. Инспекторам следует демонстрировать конструктивную позицию и начинать с мер профилактики нарушений (Принцип 16), а не злоупотреблять карательными мерами, что, в сочетании с низкой выполнимостью нормативных требований, ведет к противостоянию между сторонами.

Кроме того, методы работы и процедуры, применяемые инспекторами, должны быть прозрачными и должны надлежащим образом доводиться до сведения предприятий. Таким образом, субъекты регулирования информируются о надлежащем образе действий инспекторов и не должны опасаться необоснованных и произвольных решений. Все эти меры должны помочь снять действующие ограничения на частоту проведения проверок.

Разработка единой и последовательной политики обеспечения соответствия

Параллельно с вышеописанными мерами, контрольный орган общенационального уровня должен разработать единые и последовательные критерии и процедуры определения приоритетов, проведения проверок и реагирования на несоблюдение требований (Принципы 14 и 18). Подобная политика обеспечения соответствия требованиям необходима для управления процессом принятия решений, установления внутриведомственной дисциплины и предотвращения коррупции. Разработанную политику и соответствующие инструкции следует довести до сведения каждого экологического инспектора.

При наличии политики обеспечения соответствия требованиям принятие большинства решений о правоприменении по административным делам можно и следует передать сотрудникам для оперативности действий. Высшее руководство регионального и общенационального уровней должно установить процедуру рассмотрения и аудита досье, с тем чтобы принимаемые меры соответствовали политике. Кроме того, сама политика должна подвергаться конструктивному пересмотру центральным контрольным органом.

Консолидация подходов к оценке и управлению результативностью работы

Для эффективного управления ресурсами и более конструктивного взаимодействия с лицами, формирующими политику, и общественностью необходимы адекватные показатели (индикаторы) деятельности (Принцип 19). Как минимум, данные индикаторы должны отражать цели и задачи стратегий обеспечения соответствия требованиям, характеризовать структуру регулируемого сообщества, применение и воздействие профилактических и карательных инструментов обеспечения соответствия требованиям, фактические уровни соответствия требованиям и время, необходимое для возвращения субъектов регулирования к соблюдению требований, равно как и институциональный потенциал для обеспечения желаемых уровней соответствия требованиям. В долгосрочной перспективе следует разработать и продвигать индикаторы, измеряющие результаты обеспечения соответствия требованиям, то есть изменения в соответствии требованиям и, по возможности, экологические результаты.

Помимо периодической отчетности о деятельности, которая в настоящее время составляется без глубокого анализа данных и должной обратной связи с руководителями предприятий и политическим руководством, должны быть приняты процедуры оценки показателей работы и управления ими (Принцип 13). В дальнейшем следует более систематически использовать отчетность об инспекционной деятельности прошлых периодов и ее анализ в целях планирования, в том числе планирования бюджета. В рамках планирования повышение интенсивности проверок или увеличение суммы взимаемых штрафов не должны превращаться в самодостаточные цели, что иногда делается в настоящее время.

РАЗВИТИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КАЧЕСТВ И УКРЕПЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Углубление знаний, приобретение навыков и улучшение отношения к работе

Субъекты регулирования сообщают о некотором позитивном опыте, связанном с профессиональными знаниями и добросовестностью экологических инспекторов. С другой стороны, сообщается о случаях отсутствия у инспекторов достаточного опыта и знаний и их конфронтационного поведения. Для улучшения ситуации и соответствия Принципам 7 и 20 необходимо принять следующие меры:

- разработать, опубликовать и соблюдать кодекс этики экологических инспекторов;
- определить четкие профессиональные критерии отбора персонала и меры по удержанию квалифицированного персонала (соответствующее вознаграждение, социальная защита);
- создать программу непрерывной подготовки персонала для развития у инспекторов технических навыков, коммуникационных и управленческих навыков, а также привлечь представителей смежных органов к программам обучения;
- стимулировать улучшение показателей индивидуальной работы персонала путем улучшения организационной культуры внутри контрольных органов и внедрения индивидуальных поощрительных мер, чье использование будет зависеть от улучшения природоохранной деятельности субъектов регулирования;
- создать «библиотеку инспектора», включающую полный набор существующих законов и подзаконных актов, учебных материалов и справочной литературы.

Укрепление основы для международного сотрудничества

Как того требует Принцип 23, усилия внутри страны должны дополняться укреплением основы для международного сотрудничества с инспекторами из соседних стран в решении первоочередных региональных и трансграничных проблем. Чтобы сделать такое сотрудничество возможным, государство должно включать обеспечение соответствия требованиям в качестве одного из приоритетов в региональные и двусторонние договоры о сотрудничестве, в частности со странами ОЭСР и международными организациями. Совместно с международными партнерами МЭиЧС следует работать над подготовкой инспекторов в области требований многосторонних природоохранных соглашений (МПС) и обеспечить наличие достаточных ресурсов на покрытие дополнительной нагрузки, связанной с обеспечением соблюдения требований МПС. В числе прочего, для этого потребуются более совершенная внутренняя координация программ технической помощи, относящихся к инспекционной деятельности.

КОНСТРУКТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ

Расширение участия заинтересованных сторон, вероятно, усилит поддержку и эффективность обеспечения соответствия природоохранным требованиям. Это касается заинтересованных сторон как правительственного, так и неправительственного сектора, особенно тех, которые работают в областях, которые влияют на природоохранные подзаконные акты или могут быть затронуты ими.

В Кыргызстане уже достигнут прогресс в стимулировании всего общества к участию в содействии устойчивому развитию. Например, с участием всех заинтересованных сторон разработаны и приняты Основы развития страны (ОРС), в результате чего определены цели стратегического развития и сферы ответственности различных заинтересованных сторон. Для реализации ОРС государственным ведомствам также следует в текущей работе применять методы привлечения заинтересованных сторон.

Улучшение сотрудничества с прочими государственными органами

Важно, чтобы внутри системы обеспечения соответствия природоохранным требованиям различные инспекционные органы (например, занимающиеся здравоохранением, регулированием трудовых отношений, налогообложением) работали сообща и координировали свою деятельность (Принцип 9), с тем чтобы способствовать эффективности обеспечения соответствия требованиям и не допускать излишней нагрузки на субъекты регулирования. Для этого правовые требования должны сопровождаться конкретными процедурами и механизмами сотрудничества государственных ведомств в сопряженных областях, исключая какое-либо дублирование функций. Более того, политическим руководителям следует поощрять сотрудничество своих сотрудников и предоставлять им время для обмена информацией, совместного планирования и реализации действий.

Наряду с исполнительной ветвью правительства важную роль в обеспечении соответствия требованиям должна играть судебная власть. Хотя взаимодействие с судами, по имеющимся данным, является удовлетворительным, отношения со специализированной Экологической прокуратурой (ЭП) страдают от конфликтов, касающихся разграничения сфер ответственности, и споров относительно механизмов контроля качества (иногда сотрудники ЭП просто повторяют работу сотрудников МЭиЧС). Для выхода из данной ситуации государству, возможно, следует пересмотреть роль Экологической прокуратуры и сосредоточить ее работу на подготовке природоохранных дел к суду вместо проведения повторных проверок.

Предоставление возможности участия местным сообществам

Поскольку ландшафты и биологическое разнообразие Кыргызстана считаются достоянием международного значения и основой для развития туризма, вероятно, усилится давление на местные органы власти относительно более эффективной охраны и инспектирования окружающей среды. От них будет требоваться принятие мер при возникновении проблем. В настоящее время местные органы власти, даже крупные, не имеют права проводить проверки, хотя законодатели рассматривают возможность децентрализации административных обязанностей. Данную тенденцию децентрализации обязанностей и полномочий в сфере обеспечения соответствия требованиям до низшего уровня, где возможно эффективное управление, в дальнейшем следует продолжать (Принцип 8).

В то же время важно чтобы местные власти имели достаточный потенциал для выполнения новых функций. Подобный потенциал должен быть создан до наделения их/передачи им новыми полномочиями в области инспектирования. Кроме того, следует гарантировать единообразие правоприменения во избежание случаев, когда местные власти применяли бы природоохранные требования избирательно, с целью предоставления преимуществ некоторым членам регулируемого сообщества. Надзор со стороны центральных органов и повторные проверки могут быть подходящими средствами для того чтобы обеспечить единообразие/равномерность правоприменения.

Создание эффективных механизмов ведения диалога с субъектами регулирования

Участие заинтересованных сторон следует поддерживать созданием эффективных механизмов ведения конструктивного диалога с субъектами регулирования (Принцип 11). Данный диалог должен быть нацелен на обсуждение методов балансировки природоохранных целей с потребностями социально-экономического развития страны. С этой целью контрольный орган мог бы регулярно обсуждать с промышленностью реалистичность нормативных требований и технических решений экологических проблем. Способом осуществления данной работы могли бы быть регулярные встречи с представителями промышленности, в том числе с отраслевыми ассоциациями и союзами МСП.

В ходе проверок следует рассматривать меры по предотвращению загрязнения и направлять усилия руководителей предприятий на внедрение экологически благоприятных технологий и методов хозяйствования. Более конкретные рекомендации по подобным технологиям следует получать в специализированных учреждениях, таких как центры более чистого производства и консультационные службы.

В случае МСП природоохранным органам следует прилагать больше усилий для разъяснения новых требований в ходе встреч и разрабатывать методические документы для каждой отдельной отрасли о способах соответствия природоохранным требованиям. Например, важной целевой группой МСП являются заправочные станции и авторемонтные мастерские. В данных методических документах должны подчеркиваться решения, выигранные из экономических и экологических соображений. Для привлечения внимания мелких предпринимателей и их скудных финансовых ресурсов они должны быть простыми и понятными.

Привлечение к сотрудничеству широкой общественности

С советских времен отсутствует традиция активного участия широкой общественности в развитии общества. Общественность озабочена, прежде всего, бедностью и повседневной борьбой за выживание. Информированность и осведомленность о природоохранных вопросах низки. Это ведет к ограниченной и непостоянной поддержке устойчивого правоприменения в сфере охраны окружающей среды. Тем не менее, некоторые НПО активно поддерживают работу экологических инспекторов и в целом МЭиЧС.

Уровень участия общественности может повыситься если контрольные органы будут предоставлять информацию в простой и понятной форме. Распространяемая информация может включать описание случаев успешного правоприменения, данные по природоохранной деятельности конкретных предприятий, состоянию окружающей среды в определенных населенных пунктах, показателям работы инспекции и т.д., раскрытие информации, весьма актуальной для граждан, в отличие от распространения политических документов безотносительно запросам конкретной аудитории, будет важным шагом на пути к повышению уровня экологической ответственности и расширению участия общественности (Принцип 10).

В дополнение к системе отчетности от предприятий, МЭиЧС следует развивать каналы распространения получаемой информации. Для активного информирования общественности МЭиЧС следует публиковать данные в электронном формате на веб-странице Министерства, а также расширять и сделать регулярным взаимодействие со средствами массовой информации и НПО. Природоохранным органам следует четко сообщать о том, какая информация имеется бесплатно либо за небольшую плату на возмещение административных издержек, связанных с обработкой и копированием данной информации.

Кроме того, МЭиЧС следует создать возможности для стимулирования притока информации от граждан, например, путем открытия экологической «горячей линии», и предоставления адекватных рекомендаций в ответ на жалобы и предложения граждан. Полезной институциональной мерой в это связи будет создание отдела связей с общественностью. Экологические НПО могут быть как целевой аудиторией, так и союзниками в расширении участия общественности.

Осуществление гражданами контроля за соблюдением требований (например, независимый мониторинг состояния окружающей среды близ промышленных объектов) и правоприменения должны поощряться. Участием граждан, однако, не должно охватываться посещение промышленных объектов без государственного инспектора, хотя добровольные инспекторы могут сопровождать государственных в качестве наблюдателей для добросовестного осуществления программы обеспечения соответствия требованиям.