



Action funded by
the European Union

EU4Environment

Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine

**Региональный семинар с участием стран Восточного партнерства
по подходам, основанным на оценке рисков, к обеспечению соблюдения
экологических требований**

Краткий отчет

**25 ноября 2020 года, Zoom (13 ч – 16 ч по центральноевропейскому
времени)**

За дополнительной информацией просьба
обращаться к Ольге Олсон (olga.olson@oecd.org).

Action implemented by:



Обзор совещания

Обеспечение соблюдения экологических требований, которое включает деятельность по поощрению соблюдения требований, мониторингу и правоприменению, является важным фактором достижения целей в сфере окружающей среды и «зеленой» экономики. Оно приносит различные выгоды обществу и экономике, такие как охрана здоровья населения и окружающей среды, достижение лучших экологических результатов при более низких общих издержках, содействие верховенству закона и надлежащему управлению, повышение доверия инвесторов, стимулирование инноваций и создание рабочих мест, содействие созданию равных условий для компаний, повышение прозрачности правоприменения и поощрение участия граждан в правоприменении. В государствах ЕС все чаще наблюдается тенденция применения подхода, основанного на оценке рисков, к обеспечению соблюдения экологических требований на стратегическом и операционном уровне, с тем чтобы повысить действенность мер по обеспечению соблюдения требований и оптимизировать использование имеющихся ресурсов.

Региональный семинар, организованный по финансируемой Европейским союзом Программе EU4Environment, служил возможностью для представления странами Восточного партнерства (ВП) успехов, достигнутых ими в укреплении своих систем обеспечения соблюдения экологических требований. Это включало в частности создание отдельного контрольно-надзорного ведомства в Азербайджане (Государственной службы экологической безопасности) и Молдове (Инспекции по охране окружающей среды); применение подхода, основанного на оценке рисков, к проверкам в Армении, Беларуси, Молдове и Украине; создание баз данных, используемых инспекциями, в Армении и Молдове; разработку законопроекта об экологической ответственности в Грузии; а также программа участия заинтересованных НПО и общественности в проверках в Украине. Наряду с этим представители стран ВП рассказали о своих планах и приоритетах от создания электронных систем до проведения кампаний по повышению уровня информированности, принятия новых законов (например, об экологическом контроле), внесения изменений в законы об экологических платежах и экологической ответственности, осуществления директив ЕС, совершенствования экологических стимулов для предприятий, внедрения экологического страхования, реорганизации региональных экологических инспекций и внедрения более комплексного подхода к оценке воздействия на окружающую среду.

Страны ВП имеют разные институциональные и правовые структуры и неотложные приоритеты, но в число их общих задач входит оптимизация использования иногда ограниченных имеющихся ресурсов, обновление действующего законодательства и его сближение со стандартами ЕС в случаях, когда существует соглашение об ассоциации.

Это совещание также дало возможность представить и обсудить подходы и методики, основанные на оценке рисков, в этой сфере, а также способы содействия добровольному соблюдению требований в государствах — членах ЕС, и инструменты, предлагаемые Сетью Европейского союза по выполнению и обеспечению выполнения экологического законодательства (IMPEL).

Как партнер по осуществлению Программы EU4Environment ОЭСР продолжает поддерживать усилия стран ВП напрямую посредством анализа и укрепления потенциала, а также содействия связям между странами ВП и представителями других стран и экспертами государств — членом ОЭСР и сетей, таких как IMPEL.

Контекст совещания

Региональный семинар с участием стран Восточного партнерства по подходам, основанным на оценке рисков, к обеспечению соблюдения экологических требований состоялся 25 ноября с 13 ч

до 16 ч по центральноевропейскому времени на платформе для телеконференций Zoom. Он был организован в рамках Программы EU4Environment, финансируемой Европейским союзом¹.

В работе совещания приняли участие 47 участников, в частности представители всех стран Восточного партнерства, IMPEL и государств — членов ОЭСР. В нем также участвовали представители организаций гражданского общества. Предлагался синхронный перевод на английский и русский языки. Модератором совещания выступал старший руководитель по программам, г-н Кшиштоф Михалак (Отдел «зеленого» роста и глобальных связей Директората по охране окружающей среды ОЭСР).

С настоящим кратким отчетом на русском и английском языках, повесткой дня совещания, справочным документом и сделанными презентациями можно ознакомиться по ссылке: <https://www.eu4environment.org/events/regional-seminar-with-eastern-partnership-countries-on-risk-based-approaches-to-environmental-compliance-assurance/>.

¹ Программа «Европейский союз за окружающую среду» (EU4Environment) нацелена на оказание помощи шести странам-партнерам (Азербайджану, Армении, Беларуси, Грузии, Республике Молдова, Украине) в сохранении своего природного капитала и повышении экологического благосостояния людей путем поддержки природоохранных действий, демонстрации и расширения возможностей для «зеленого» роста, а также создания механизмов более эффективного управления экологическими рисками и воздействием, оказываемым на окружающую среду. Программа финансируется Европейским союзом и осуществляется пятью организациями-партнерами (Всемирным банком, ЕЭК ООН, ОЭСР, ЮНЕП и ЮНИДО) на базе бюджета в размере примерно 20 млн евро. Программа осуществляется в период 2019–2022 годов. За дополнительной информацией просьба обращаться по адресу: EU4Environment@oecd.org.

Резюме дискуссии

Пункт 1 повестки дня. Приветствие и вступительное слово

Совещание открыл г-н Кшиштоф Михалак, старший руководитель по программам Отдела «зеленого» роста и глобальных связей Директората по охране окружающей среды ОЭСР. Он приветствовал участников семинара и объяснил несколько технических деталей. Он отметил, что семинар организован в рамках Программы EU4Environment, по подкомпоненту 3.2 «Обеспечение соблюдения экологических требований и режимы экологической ответственности», и сообщил справочную информацию о проекте. Он подчеркнул, что деятельность по этому подкомпоненту будет опираться на значительную работу, ранее проделанную ОЭСР в сфере обеспечения соблюдения экологических требований. Он сообщил цели совещания, изложил повестку дня семинара и представил выступающих.

Пункт 2 повестки дня. Подходы к обеспечению соблюдения экологических требований

В рамках этого пункта повестки дня г-жа Ольга Олсон, аналитик по вопросам политики Отдела «зеленого» роста и глобальных связей Директората по охране окружающей среды ОЭСР, которая руководит осуществлением компонента 3.2 «Обеспечение соблюдения экологических требований и режимы экологической ответственности» EU4Environment, кратко представила концепцию обеспечения соблюдения экологических требований и связанные с ней выгоды для общества и экономики (со справочным документом семинара можно ознакомиться в режиме онлайн на [английском](#) и [русском](#) языках).

После этого она рассмотрела три составляющие обеспечения соблюдения экологических требований: поощрение соблюдения экологических требований, мониторинг соблюдения экологических требований и правоприменительные меры, в том числе цель каждой составляющей и применяемые инструменты. Она также отметила, что эти составляющие должны подкрепляться основой, в частности соответствующим законодательством на основе принципа жизненного цикла, который предполагает регулярное проведение обзоров и внесение изменений, а также наличие надежных институтов и достоверных данных.

Наконец, она представила концепцию обеспечения соблюдения экологических требований, основанного на оценке рисков, которая может применяться на стратегическом и операционном уровнях. Эта концепция помогает оценить вероятность несоблюдения требований и установить общие приоритеты в области политики, а также дает возможность проводить проверки и принимать другие меры по обеспечению соблюдения требований наиболее эффективным образом. Г-жа Олсон отметила, что с подходом, основанным на оценке рисков, также связаны определенные трудные задачи, такие как обеспечение наличия достаточного объема данных высокого качества для принятия объективных решений о рисках, а также того, чтобы производства малого риска имели достаточные стимулы к тому, чтобы и далее соблюдать экологические нормативы.

Пункт 3 повестки дня. Подходы к обеспечению соблюдения экологических требований в регионе Восточного партнерства

На этой сессии представители всех стран Восточного партнерства представили обновленную информацию о последних изменениях в сфере обеспечения соблюдения экологических требований в их странах, а также самых неотложных приоритетах в будущем. Это помогло оценить нынешнюю ситуацию и прогресс, достигнутый в этой сфере, в регионе, а также лучше понять потребности в укреплении потенциала и виды деятельности, которые можно рассмотреть в рамках EU4Environment.

От **Армении** г-н Вреж Галоян, заместитель начальника Инспекционного органа по охране природы и недр, рассказал об Инспекционном органе, его структуре, численности персонала, соответствующем законодательстве, последних достигнутых результатах и деятельности, а также приоритетах на 2021 год. Инспекционный орган по охране природы и недр Армении является

государственным органом, ответственным за обеспечение соблюдения законодательства об экологической безопасности и безопасности недр, в том числе путем принятия превентивных и правоприменительных мер. Законом Армении «Об организации и проведении проверок в Республике Армения» 2000 года предусматривается система проверок, основанных на оценке рисков, и планирования проверок.

Важной вехой для Инспекционного органа стало принятие 22 августа 2019 года методики и критериев оценки рисков, которые позволяют ей оценивать хозяйствующие субъекты и классифицировать их по группам рисков исходя из их воздействия на окружающую среду. Благодаря этому Инспекционный орган классифицирует хозяйствующие субъекты по группам риска на основе вида деятельности хозяйствующего субъекта и индивидуального риска каждого субъекта. Периодичность проверок составляет один раз в год в случае производств с высоким экологическим риском, раз в три года в случае производств со средним экологическим риском и раз в пять лет в случае производств малого риска. Методикой оценки рисков также предусматривается создание базы данных с информацией об отраслях экономики и воздействии на окружающую среду хозяйствующих субъектов, которую ведет Инспекционный орган.

В будущем Инспекционный орган планирует создать электронную систему экологического контроля и проводить в 2021 году крупномасштабную превентивную деятельность по повышению уровня информированности, в частности в форме консультаций, рекламы, телевизионных программ и мероприятий, а также издания информационного буклета для широкой общественности.

Г-н Руслан Салманов, главный советник по правовым вопросам Государственной службы экологической безопасности Министерства экологии и природных ресурсов **Азербайджана**, представил информацию о созданной в 2019 году Государственной службе экологической безопасности (соответствующее законодательство было принято в марте 2020 года), ее задачах и деятельности. Эта служба является главным органом, ответственным за соблюдение экологических требований и государственный надзор за экологической безопасностью в Азербайджане. Она отвечает за охрану окружающей среды и природных ресурсов (кроме недр), охрану биоразнообразия, флоры, включая лесное хозяйство, фауны, включая водные и прочие водные ресурсы, особо охраняемых природных территорий и объектов, предотвращение загрязнения атмосферного воздуха, сбор и управление отходов, экологический мониторинг и обеспечение соблюдения экологических нормативов и международных договоров, стороной которых является Азербайджан. Наряду с этим Служба представляет правительству предложения в области политики в этих сферах, а также по вопросам экологического образования.

Служба проводит выездные проверки крупных загрязнителей на основе годового плана, разработанного по запросу институтов, например, Управления по мониторингу Государственной гидрометеорологической службы. В случае выявления несоблюдения требований Государственная служба экологической безопасности оформляет экологический протокол о наложении штрафа. Служба также проводит проверки соблюдения законодательства об охране лесов и зеленых насаждений на основе годовых планов или обращений физических лиц, юридических лиц или государственных органов.

Наконец, Служба обеспечивает соблюдение законодательства о сборе и удалении отходов и проводит выездные проверки в случае расхождений в статистических данных по юридическим лицам, составляемых в конце каждого года. Государственная служба экологической безопасности опирается в своей работе на одиннадцать региональных управлений. Что касается неотложных приоритетов, Азербайджан вносит изменения в свой закон 1993 года о платежах крупных источников загрязнения.

Г-н Валерий Курилов, директор Государственного предприятия «Экологияинвест» (**Беларусь**), говорил о различных составляющих системы обеспечения соблюдения экологических требований в Беларуси. Эта система основывается на принципах презумпции добросовестности хозяйствующих субъектов, саморегулирования предприятий и невмешательства государства. Инспекторы

обеспечивают соблюдение экологического законодательства путем проведения различных видов проверок, в частности плановых, специальных и превентивных. Проверки загрязнения атмосферного воздуха основываются на степени риска, определяемой с использованием таких критериев как объем и состав загрязнения атмосферного воздуха, воздействие, оказываемое на окружающую среду хозяйствующими субъектами в неблагоприятных погодных условиях, число стационарных и мобильных источников загрязнения, воздействие на жилой сектор.

Г-н Курилов отметил, что экологические нормы и стандарты пересматриваются каждые пять лет при интеграции в них наилучших доступных технических методов (НДТМ). Лаборатории по аналитическому мониторингу отвечают за мониторинг охраны окружающей среды на общенациональном уровне, но некоторые отрасли промышленности также осуществляют производственный мониторинг посредством специальных подразделений предприятий (в частности 416 природопользователей). Также существует система мониторинга на местном уровне. В случае несоблюдения требований налагаются экологические штрафы при расчете вреда, причиненного окружающей среде, с помощью специальной методики.

Г-н Курилов также сообщил участникам о существующей системе вознаграждений для хозяйствующих субъектов, которые в упреждающем порядке сокращают свое воздействие на окружающую среду, и принимаемых информационных мерах, таких как Орхусские информационные центры и предоставляемые компаниям рекомендации относительно «зеленых» технологий. Приоритеты в будущем включают улучшение экологических стимулов для предприятий и внедрение экологического страхования.

От **Грузии** г-н Тариэл Иремадзе, специалист по международным отношениям Управления экологического надзора Министерства окружающей среды и сельского хозяйства, представил происходящие в Грузии реформы в сфере обеспечения соблюдения экологических требований и некоторую соответствующую статистику. Он отметил, что в стране при поддержке международных экспертов и партнеров разработан проект закона об экологической ответственности, который должен быть принят в ближайшем будущем. Этот закон создаст основу для экологической ответственности по принципу «загрязнитель платит» для предотвращения и устранения экологического ущерба.

Грузия предпринимает действия по выполнению рекомендаций в сфере окружающей среды по Соглашению об ассоциации с ЕС и гармонизации своего экологического законодательства со стандартами ЕС. Например, в текущем году Грузия разработала изменения в свой административный кодекс с целью установления более целесообразных наказаний за загрязнение атмосферного воздуха. Г-н Иремадзе представил статистику проверок, административных и уголовных нарушений, объема наложенных штрафов и экологического ущерба, причиненного в 2020 году.

Г-н Игорь Пшеничный, начальник Юридического отдела Инспекции по охране окружающей среды Министерства сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды Республики **Молдова**, сообщил обновленную информацию о видах деятельности, задачах, организационной структуре, персонале Инспекции Молдовы, созданной в 2018 году, а также соответствующих законах. Он отметил, что кадры являются проблемой в условиях, когда более 100 должностей из 291 остаются вакантными.

Законом № 131 2012 года о государственном контроле предпринимательской деятельности установлены основные принципы и процедуры контроля. Постановлением Правительства № 464 2018 года об утверждении Положения о ведении государственного реестра контроля установлен механизм учета государственного контроля предпринимательской деятельности. Им также создана база данных о плановых и внеплановых проверках, в которой содержатся планы проведения проверок и контрольные перечни, результаты проверок, а также информация о хозяйствующих субъектах, мониторинг которых проводится, критериях риска и анализе рисков. Постановлением № 963 2018 года утверждена методика контрольно-надзорной деятельности Инспекции на основе

оценки рисков. В результате, Инспекция проводит анализ на основе оценки рисков в нескольких случаях, в частности при ежегодном планировании проверок, при рассмотрении жалоб и при обнаружении несоблюдения требований.

Г-н Роман Шахматенко, заместитель министра охраны окружающей среды и природных ресурсов **Украины**, разъяснил систему обеспечения соблюдения экологических требований, существующую в Украине, процедуры проведения там проверок и самые последние инициативы. Государственная экологическая инспекция является главным органом, который проводит экологическую политику в стране. Годовые планы проведения проверок основываются на оценке рисков, при этом производства с высоким экологическим риском проверяются раз в два года, производства среднего риска — раз в три года и производства малого риска — раз в пять лет. В настоящий момент Украина рассматривает добавление четвертого уровня загрязнителей с самым высоким экологическим риском, которые должны проверяться ежегодно. Проверки проводятся по принципу единообразия согласно стандартному перечню вопросов, которые должен задать инспектор.

Планы проведения проверок и результаты проверок публикуются. Кроме того, в экологических проверках на местах могут принимать участие заинтересованные НПО и общественность посредством института общественных инспекторов. В случае несоблюдения требований в Украине применяются письменные уведомления, после чего налагаются административные взыскания. В настоящее время Украина переходит от региональной системы экологических проверок к межрегиональной системе, в которой два-три региона, обеспеченных аналогичными природными ресурсами, будут связаны. В Украине также рассматривается наделение инспекции полномочиями на пресечение незаконной деятельности без обращения в суд — в настоящее время деятельность можно остановить только в судебном порядке. Г-н Шахматенко отметил, что Украина нацелена на быстрое осуществление Соглашения об ассоциации с ЕС и планирует в 2021 году выполнить Директиву о промышленных выбросах ЕС. Другие реформы, которые находятся в процессе проведения, включают принятие специализированного закона об экологическом контроле, дальнейшую доработку выполнения Директивы об экологической ответственности ЕС и внедрение более комплексного подхода к оценке воздействия на окружающую среду.

Г-н Шахматенко акцентировал, что Украина заинтересована в тесном сотрудничестве с ОЭСР и IMPEL в сфере обеспечения соблюдения экологических требований.

Г-жа Инна Кошеру, председатель **Национального экологического центра**, координатор в ВП Рабочей группы 3 «Окружающая среда, изменение климата и энергетическая безопасность» **Форума гражданского общества Восточного партнерства**, подчеркнула важное значение выполнения экологического законодательства. Она перечислила некоторые проблемы на пути его результативного выполнения, такие как коррупция, слабый институциональный потенциал, незавершенные институциональные реформы в некоторых странах. Она отметила, что выполнение законодательства является работой не только инспекций, а всех природоохранных институтов.

Г-жа Кошеру также подчеркнула необходимость представления информации целевым группам и обеспечения потенциала местных государственных органов. Она поддержала вовлечение гражданского общества органами государственного управления в непрерывный диалог, поскольку НПО хорошо разбираются в трудностях, связанных с обеспечением соблюдения экологических требований, играют важную роль в мониторинге и могут заниматься деятельностью по укреплению потенциала. В качестве примера конкретного эффекта деятельности НПО она назвала электронную платформу «ЭкоАлерт», разработанную Национальным экологическим центром Молдовы, позволяющую оповещать Инспекцию о возможных нарушениях экологического законодательства. Она также отметила, что соглашения, подписанные между НПО и Инспекцией, помогли решить конкретные экологические проблемы в стране. Г-жа Кошеру сказала, что она надеется на то, что в рамках EU4Environment будут проводиться и другие мероприятия по соблюдению экологических требований, и предложила создать в рамках работы ОЭСР специальные рабочие группы по выполнению экологического законодательства в странах ВП.

В общем, как показали презентации стран ВП, за последние несколько лет в системах обеспечения соблюдения экологических требований этих стран произошло много изменений и новшеств, в частности созданы новые институты, принято новое законодательство или пересмотрены действующие законы, а также рассматриваются дополнительные изменения. В целом страны ВП понимают различные составляющие системы обеспечения соблюдения требований и прилагают усилия по их внедрению. Некоторые из стран ВП применяют подходы, основанные на оценке рисков, к проверкам.

Эта сессия продемонстрировала, что страны ВП находятся на разных этапах создания своей правовой и институциональной структуры и внедрения различных составляющих обеспечения соблюдения требований и подходов, основанных на оценке рисков, и что существующие в этих странах условия и их неотложные приоритеты являются различными. Кроме того, преобладает акцент на традиционной инструментари, представленном в основном проверками, а не на информационных подходах, подходах, основанных на содействии соблюдению требований, или производственном мониторинге. Сессия также показала, что пирамида правоприменительных мер не задействована полностью, поскольку применение денежных штрафов распространено шире, чем других правоприменительных мер, таких как неофициальные меры.

Участники решили продолжить диалог стран ВП, чтобы еще подробнее разобраться в инициативах отдельных странах и определить, каким образом Программа EU4Environment может быть наиболее полезной в связи с проводимыми реформами и приоритетами стран.

Пункт 4 повестки дня. Примеры международных подходов и методологий, применяемых для обеспечения соблюдения экологических требований на основе оценки рисков

Трое выступающих из стран ОЭСР представили методологии обеспечения соблюдения требований и подходы к соблюдению требований, основанные на оценке рисков, а также свой опыт работы в этой области. Г-н Данкан Гидденс, штатный консультант, владелец/директор Optimus Management Solutions Ltd., бывший старший руководитель проектов Отдела по вопросам окружающей среды и предприятий **Агентства по окружающей среде Англии**, говорил о терминологии, принципах и подходах к обеспечению соблюдения экологических требований, подходах к поощрению соблюдения экологических требований и инструментах, основанных на оценке рисков, в частности о применяемой Агентством по окружающей среде Англии методике OPRA (Оценка операционных рисков). Г-н Саймон Бингем, руководитель по вопросам международного развития **Агентства по охране окружающей среды Шотландии**, руководитель Группы экспертов по междисциплинарным вопросам и член правления Сети IMPEL, представил свои наблюдения и результаты работы за 15 лет изучения и внедрения систем обеспечения соблюдения требований, основанных на оценке рисков. Наконец, г-н Роб Крамерс, эксперт **Генерального директората по сооружениям коммунального хозяйства и управлению водными ресурсами Нидерландов, центр знаний InfoMil**, подробно представил разработанную Сетью IMPEL методологию «Делать то, что требуется».

В презентациях были представлены различные конкретные методики/подходы к обеспечению соблюдения экологических требований, основанному на оценке рисков, применяемые в частности Агентством по окружающей среде Англии, Агентством по охране окружающей среды Шотландии (АООШ) и Сетью IMPEL (см. вставку 1).

Вставка 1. Методики/подходы к обеспечению соблюдения экологических требований, основанному на оценке рисков, представленные на Региональном семинаре с участием стран Восточного партнерства 25 ноября 2020 года

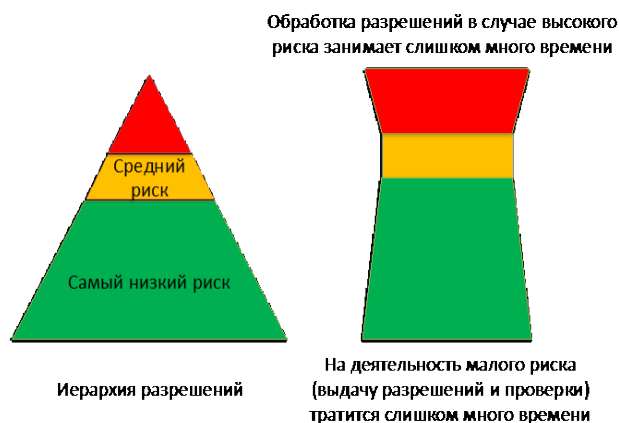
- Применяемая Агентством по окружающей среде Англии **Модель умного регулирования** включает следующие компоненты: i) определение результатов, таких как воздействие на здоровье и окружающую среду; ii) выбор инструментов, при этом идея состоит в том, чтобы использовались инструменты, которые принесут результаты, связанные с воздействием на окружающую среду и экологическими рисками, в зависимости от того, какие инструменты доступны; iii) соблюдение требований и правоприменение, если можно определить приоритетность ресурсов исходя из уровня риска, при сосредоточении внимания на наиболее опасных видах деятельности и операторах, демонстрирующих самые плохие результаты; и iv) оценка и информация.
- В **Модели контроля за соблюдением требований**, применяемой Агентством по окружающей среде Англии, уровни соблюдения требований делятся на приемлемые и неприемлемые, существует четыре общих подкатегории, каждая из которых требует принятия определенного вида ответных мер политики. В этой модели к «субъектам, демонстрирующим лучшие результаты», идущим дальше соблюдения требований, применяется «мягкий подход», а в случае «компаний, как правило, соблюдающих требования», действует подход «упреждающая ответственность» с акцентом на оказании поддержки и просвещении. Компании, не соблюдающие требования, классифицируются на компании, которые, «как правило, не соблюдают требования», которым требуются информирование и просвещение в сочетании с правоприменением, и компании, которые «не соблюдают требования с точки зрения уголовного права», в отношении которых проводится расследование, осуществляется судебное преследование и, возможно, прекращается их деятельность.
- В инструменте **«Оценка операционных рисков» (OPRA)**, используемом Агентством по окружающей среде Англии, рассматриваются два элемента риска: i) риск, присущий осуществляемой деятельности; и ii) управляемый риск (результаты оператора, связанные с управлением риском). При составлении ежегодного рейтинга рисков учитываются оба этих фактора, операторы также используют рейтинг для самостоятельной оценки своего уровня риска. Эти рейтинги рисков также помогают устанавливать уровни платежей: в случае производств более низкого экологического риска действуют более низкие платежи.
- **Модель «Выбор мер» Сети IMPEL** помогает определить, какие меры (например, прямой/командно-административный инструмент, такой как проверки, экономические инструменты, информационные и разведывательные инструменты, партнерства/совместная деятельность, саморегулирование, а также оказание содействия и укрепление потенциала) являются наиболее подходящими в тех или иных конкретных обстоятельствах. На веб-сайте IMPEL доступны руководство и программное приложение на базе ПК. Компания, разработавшая это приложение, оказывает поддержку в применении этой модели.
- **Модель динамической оценки регулятивных усилий**, применяемая АООСШ, представляет собой модель целостной оценки рисков, в которой сопоставляются риски всех объектов в различных отраслях. Даже несмотря на то, что это трудно установить, модель отражает тот факт, что крупный объект не во всех случаях является плохим и что малый объект тоже может оказывать значительное негативное воздействие на окружающую среду. Применение этой модели позволило существенно сократить периодичность проведения проверок в Шотландии.
- **Методология «Делать то, что требуется»**, разработанная Сетью IMPEL, сосредоточена на трех этапах процесса обеспечения соблюдения экологических требований: цикле

регулирования, цикле выдачи разрешений и цикле проведения проверок, которые на всем своем протяжении взаимосвязаны и сочетаются с оценкой и обратной связью. Этап установления приоритетов нацелен на составление перечня объектов проверок с применением подхода, основанного на оценке рисков, с учетом следствия (критериев воздействия (КВ)) и вероятности (критериев результатов деятельности оператора (КРДО)). Затем на основе оценки рисков устанавливаются цели и стратегии, что включает определение и опубликование целевых показателей и планов проведения проверок, изложение основы для проведения проверок, определяющей элементы, необходимые для обеспечения проведения проверок, а также подготовку практической программы проверок. С этой методикой и сопутствующими информационными справками можно ознакомиться на веб-сайте IMPEL.

Выступающие также сосредоточили внимание на концепции соблюдения экологических требований, ее факторах успеха и связанных с ней проблемах, в частности на следующем:

- Существует несколько определений обеспечения соблюдения требований, и надлежащим подходом является сосредоточение внимания на достижении намеченных результатов, а не только на выполнении правовых требований.
- Невозможно постоянно достигать 100-процентного соблюдения требований, поэтому надлежащим подходом является рассмотрение приемлемых и неприемлемых уровней соблюдения требований и их последствий.
- Оценка рисков является гибким процессом и должна регулярно пересматриваться в зависимости от имеющихся ресурсов и окружающей среды. Оценка рисков не является точной наукой, скорее это процесс определения критериев, которые позволят распределять ресурсы.
- Подход, основанный на оценке рисков, применяется на разных этапах обеспечения соблюдения экологических требований, в том числе на этапе выдачи разрешений. Развитая система выдачи разрешений на основе оценки рисков обычно должна включать различные виды разрешительной деятельности, в частности выдачу разрешений, регистрацию, уведомление и установление обязательных норм общего действия (ОНОД), в зависимости от риска загрязнения, связанного с субъектом. Каждая степень риска также имеет градацию.
- В наблюдаемой действительности при применении подхода, основанного на оценке рисков, обычно больше времени, чем желательно, тратится на деятельность, связанную с более низким экологическим риском, и больше времени тратится на выдачу разрешений (диаграмма-«солонка») (см. рис. 1).

Рисунок 1. Наблюдаемая действительность: пирамиды риска и регулятивных усилий («солонка»)



Источник: презентация Саймона Бингема, руководителя по вопросам международного развития Агентства по охране окружающей среды Шотландии, руководителя Группы экспертов по междисциплинарным вопросам и члена правления Сети IMPEL, на Региональном семинаре с участием стран Восточного партнерства по подходам, основанным на оценке рисков, к обеспечению соблюдения экологических требований, 25 ноября 2020 года.

- Подходы к обеспечению соблюдения экологических требований являются различными и могут включать командно-административные меры, инициативы под руководством НПО или граждан. В течение многих десятилетий этот инструментарий остается неизменным, его различные компоненты действуют весьма эффективно в разных странах, но делать все правильно в одном месте трудно.
- Важное значение для обеспечения соблюдения требований имеет саморегулирование компаний. Операторы могут проводить внутренний аудит и представлять данные, чтобы продемонстрировать соблюдение требований. Они могут делать это посредством системы экологического менеджмента (СЭМ) или с помощью третьих лиц.
- В механизмах обеспечения соблюдения требований может участвовать регулирующий орган или субъект регулирования. Одним из механизмов сертификации мониторинга (MCERTS) в Англии предусматривается независимая проверка систем мониторинга. Наряду с этим компании могут реализовывать собственные инициативы в сфере корпоративной и социальной ответственности, также могут существовать механизмы обеспечения соблюдения экологических требований по секторам, такие как Механизм ответственного ухода Ассоциации химических отраслей (АХО) или Механизм обеспечения соблюдения требований фермерскими хозяйствами в Англии.
- Действенность правоприменения зависит от наличия ресурсов и потенциала. Это включает наличие высококачественного и четкого экологического законодательства, потенциала оператора, достаточного числа инспекторов для того числа разрешений, которое выдано, данных и информации, программ проведения проверок и т.д.
- Важно, чтобы внимание было сосредоточено на всем регулятивном цикле соблюдения экологических требований. Плохо проработанные разрешения и правила создадут проблемы на последующих этапах в цепи обеспечения соблюдения требований, например, сделав невозможным проведение проверок, а плохая система проверок может сделать бесполезной выдачу разрешений.
- Инструментарий обеспечения соблюдения требований должен постоянно расширяться для преодоления новых вызовов (концепция «N+1»). Даже традиционный инструментарий, такой как официальное правоприменение, мониторинг и оценка, включает различные инструменты, которые, возможно, еще не рассматривались. Больше внимания можно уделить поощрению соблюдения требований и повышению уровня информированности, коммуникациям (например, публичному порицанию), стимулам и вознаграждениям,

добровольным действиям, гражданскому регулированию, партнерствам, оказанию влияния и маркетинговым мерам.

- В случае стран с меньшим объемом ресурсов возможные неотложные меры включают определение приоритетности деятельности, связанной с самым высоким экологическим риском, и сосредоточение внимания на «низко висящих плодах» на основе анализа состояния окружающей среды, устранение ограничений, связанных с персоналом, таких как квалификация инспекторов, а также диверсификацию подходов и переход от традиционных подходов, таких как проверки, к более широкому обнародованию информации, просвещению и созданию стимулов.

Следующий этап работы в сфере обеспечения соблюдения экологических требований в рамках EU4Environment

Программой EU4Environment предусматривается несколько видов деятельности по ее подкомпоненту 3.2 «Обеспечение соблюдения экологических требований и режимы экологической ответственности» с разными странами ВП и на региональном уровне, согласованных по итогам консультаций со странами и ЕС.

Участники решили в ближайшем будущем работать в направлении осуществления деятельности, предусмотренной в 2021 году, что включает следующее:

- Продолжение консультаций с заинтересованными сторонами в странах с целью подробнее понять их ситуацию в сфере обеспечения соблюдения экологических требований и приоритеты для того, чтобы оценить возможную поддержку в рамках EU4Environment.
- Завершение обзоров двух систем обеспечения соблюдения требований (Армении, Молдовы).
- Проведение второго регионального совещания по укреплению потенциала (дата и тема будут определены дополнительно).
- Возможно, проведение технических сессий в режиме онлайн по конкретным составляющим обеспечения соблюдения экологических требований.

Также было решено, что будет разослан краткий вопросник, в котором участникам будет предложено указать темы, представляющие для них наибольший интерес, для возможных технических сессий в режиме онлайн.

Совещание завершил г-н Михалак, который поблагодарил выступающих за их содержательные презентации и всех участников за динамичную дискуссию. Он также пригласил всех участников на следующее региональное совещание, запланированное на осень 2021 года, и сообщил, что в течение 2021 года могут быть организованы и другие семинары, посвященные конкретным темам.

Дополнительная информация

За дополнительной информацией просьба обращаться к г-же Ольге Олсон, olga.olson@oecd.org, и посетить веб-сайт совещания: <https://www.eu4environment.org/events/regional-seminar-with-eastern-partnership-countries-on-risk-based-approaches-to-environmental-compliance-assurance/>.

Список участников

Имя	Фамилия	Должность	Страна, организация
г-н Вреж	Галоян	заместитель начальника Инспекционного органа по охране природы и недрам	Армения
г-н Фариз	Гасимов	начальник Управления регулирования природопользования Государственного агентства экологической экспертизы Министерства экологии и природных ресурсов	Азербайджан
г-н Руслан	Салманов	главный советник по правовым вопросам Государственной службы экологической безопасности Министерства экологии и природных ресурсов	Азербайджан
г-жа Марина	Калинович	консультант Управления аналитической работы, науки и информации Главного управления экологической политики, международного сотрудничества и науки Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды	Беларусь
г-н Валерий	Курилов	директор государственного предприятия «Экологияинвест»	Беларусь
г-жа Лариса	Лукина	начальник Отдела международного сотрудничества, заместитель начальника Главного управления экологической политики, международного сотрудничества и науки Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды	Беларусь
г-н Дэвид	Харди	директор по вопросам стратегии в сфере ответственности Органа по регулированию в энергетике провинции Альберта	Канада
г-н Данкан	Гидденс	нештатный консультант, владелец/директор Optimus Management Solutions Ltd.; бывший старший руководитель проектов Отдела по вопросам окружающей среды и предприятий Агентства по окружающей среде Англии	Англия
г-н Бенуа	Журдан	Le BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières) [Управление геологической разведки и горнодобывающей промышленности]	Франция
г-н Лаша	Ахалая	старший специалист первого разряда Отдела по вопросам атмосферного воздуха Управления по окружающей среде и изменению климата Министерства охраны окружающей среды и сельского хозяйства	Грузия

г-н Тариэл	Иремадзе	специалист по вопросам международных отношений Управления экологического надзора Министерства охраны окружающей среды и сельского хозяйства	Грузия
г-жа Нато	Ормоцадзе	старший специалист второго разряда Управления по окружающей среде и изменению климата Министерства охраны окружающей среды и сельского хозяйства	Грузия
г-н Гела	Сандодзе	ведущий специалист Управления по мониторингу загрязнения окружающей среды ЮЛПП «Национальное агентство окружающей среды»	Грузия
г-н Ральф	Вольман	FG I 1.2 Международные стратегии в сфере устойчивости, Передача политики и знаний, Обслуживание проектов Программы консультативной помощи Федерального агентства по окружающей среде	Германия
г-жа Габриела	Капчеля	Министерство сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды	Молдова
г-жа Ина	Кошеру	председатель Национального экологического центра, координатор в ВП Рабочей группы 3 «Окружающая среда, изменение климата и энергетическая безопасность» Форума гражданского общества Восточного партнерства	Молдова
г-жа Лилия	Диакону	главный специалист Отдела природоохранного регулирования и разрешений Агентства по окружающей среде Министерства сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды	Молдова
г-жа Анжела	Панчук	старший консультант Управления политики в области предотвращения загрязнения и экологической оценки Министерства сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды	Молдова
г-н Игорь	Пшеничный	начальник Юридического отдела Инспекции по охране окружающей среды Министерства сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды	Молдова
г-жа Ирина	Пунга	АО «ЭкоКонтакт»	Молдова
г-н Мелега	Сержиу	главный специалист Юридического отдела Инспекции по охране окружающей среды	Молдова

		Министерства сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды	
г-н Роб	Крамерс	эксперт Генерального директората по сооружениям коммунального хозяйства и управлению водными ресурсами; Knowledge Centre InfoMil	Нидерланды
г-н Хенк	Руссинк	специальный советник-координатор Сети по окружающей среде и жилищному хозяйству, Внешние связи и услуги, Инспекция по окружающей человека среде и транспорту, Нидерланды	Нидерланды
г-н Саймон	Бингем	руководитель по вопросам международного развития Агентства по охране окружающей среды Шотландии; руководитель Группы экспертов по междисциплинарным вопросам и член правления Сети IMPEL	Шотландия
г-жа Оксана	Абдулоева	эксперт Группы по содействию реформам Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов	Украина
г-жа Наталья	Грыцай	начальник Секции по взаимодействию с центральными исполнительными органами и органами местного самоуправления Государственной экологической инспекции	Украина
г-жа Виктория	Коваленко	государственный эксперт Группы экспертов по стимулированию эффективности использования ресурсов в промышленности Директората промышленной политики и стимулирования развития регионов Министерства развития экономики, торговли и сельского хозяйства	Украина
г-н Роман	Шахматенко	заместитель министра охраны окружающей среды	Украина
г-жа Свитлана	Сушко	исполняющая обязанности директора, эксперт по осуществлению Директивы 2010/75/EU Группы по содействию реформам Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов	Украина
г-н Рыгор	Федарав		Форум гражданского общества Восточного партнерства
г-жа Родика	Иорданов		Форум гражданского общества Восточного партнерства

г-жа Таня	Марокки	менеджер по индексу ВП и вопросам членства	Форум гражданского общества Восточного партнерства
г-жа Олена	Павленко		Форум гражданского общества Восточного партнерства
г-н Малхаз	Адеишвили	координатор национальных действий EU4Environment в Грузии	EU4Environment
г-жа Наталья	Чумаченко	Переводчик	EU4Environment
проф. Сергей	Дарожка	директор Центра РЭЧП, Белорусский государственный университет, координатор национальных действий EU4Environment в Беларуси	EU4Environment
г-н Андрей	Исак	координатор национальных действий EU4Environment в Молдове	EU4Environment
г-жа Олена	Маслюкивска	координатор национальных действий EU4Environment в Украине	EU4Environment
г-н Камран	Рзаев	координатор национальных действий EU4Environment в Азербайджане	EU4Environment
г-н Тигран	Секоян	координатор национальных действий EU4Environment в Армении	EU4Environment
г-жа Юлия	Ашикбаева	ассистент-исследователь	ОЭСР
г-жа Мария	Дюбуа	координатор по вопросам коммуникаций	ОЭСР
г-н Гай	Халперн	аналитик по вопросам политики	ОЭСР
г-жа Мари	Лайкре	ассистент	ОЭСР
г-н Кшиштоф	Михалак	старший руководитель по программам	ОЭСР
г-жа Ольга	Олсон	аналитик по вопросам политики	ОЭСР
г-н Дэвид	Шимек	аналитик по вопросам политики	ОЭСР