



**ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ШТРАФОВ ЗА  
ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ:  
Методические рекомендации для  
контрольно-надзорных  
природоохранных органов  
стран ВЕКЦА**





**ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ШТРАФОВ ЗА  
ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

**Методические рекомендации  
для контрольно-надзорных природоохранных  
органов стран ВЕКЦА**



## ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР является уникальным форумом, на котором правительства 30 демократических государств совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем глобализации. ОЭСР находится на переднем крае усилий, направленных на оказание поддержки и помощи правительствам стран в понимании и решении новых проблем и результатов развития, таких как корпоративное управление, информационная экономика, и проблемы старения населения. Организация предоставляет правительствам стран возможности для сопоставления опыта в области политики, поиска ответов на общие вопросы, выявления методов лучшей практики и работы по координации внутренних и внешних политических инструментов.

Странами-членами ОЭСР являются: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки. Участие в работе ОЭСР принимает Комиссия Европейских Сообществ.

Отдел публикаций ОЭСР широко распространяет результаты работы Организации в области сбора статистических данных и исследований по экономике. Социальным и экологическим проблемам, а также по конвенциям, руководствам и стандартам, принятым ее странами-членами.



*Настоящие методические рекомендации подготовлены в рамках программы работ ОЭСР/СРГ ПДООС в поддержку инструментов административного правоприменения в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.*

*Ответственность за мнения, представленные в настоящем документе, несут исключительно его авторы, и эти мнения не обязательно отражают позицию ОЭСР или правительств стран-членов ОЭСР.*

*Финансовая поддержка на подготовку настоящего отчета была предоставлена Королевством Нидерландов и Швейцарской Конфедерацией.*

© OECD (2009)

No reproduction, copy, transmission or translation of this publication may be made without written permission. Applications should be sent to OECD Publishing: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) or by fax (+33-1) 45 24 13 91. Permission to photocopy a portion of this work should be addressed to the Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Заставить нарушителя соблюдать нормативно-правовые требования – главная, но не единственная цель правоприменительных мер. Если бы компетентные органы только возвращали нарушителей к соблюдению требований законодательства каждый раз, когда имело место их нарушение, многие предприятия начинали бы их соблюдать только после того, как было зафиксировано нарушение ими закона. Поэтому государство должно налагать соответствующие санкции для предотвращения дальнейших нарушений со стороны подконтрольных субъектов.

Денежные санкции (штрафы) являются самой распространённой мерой административного правоприменения в сфере охраны окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и во всем мире, предназначенным как для наказания за несоблюдение требований, так и для предотвращения их повторного нарушения в будущем. Штрафы бывают фиксированными (в законе) и переменными, административными или судебными. Настоящий документ посвящен переменным административным санкциям, размер которых определяется государственным органом с учетом ряда факторов.

Административные штрафы, действующие в ВЕКЦА, считаются слишком незначительными, чтобы обладать сдерживающим эффектом: многие нарушители предпочитают платить штрафы, считая их «меньшим злом» по сравнению с той выгодой, которую они получают в результате нарушения. Аналитических инструментов для оценки финансовой прибыли от несоблюдения требований (и законных способов ее взыскания) и учета серьезности нарушений и финансовой приемлемости штрафов не существует, в связи с чем сложно обеспечивать соразмерность и справедливость санкций, что порождает злоупотребления.

Настоящий методический документ подготовлен Секретариатом СРГ ПДООС по просьбе природоохранных органов стран ВЕКЦА, которые стремятся усовершенствовать административные инструменты правоприменения. В нем международно-признанные методы (в частности, используемые в США и Великобритании) адаптируются к правовым и институциональным реалиям региона ВЕКЦА, чтобы способствовать обеспечению эффективной и справедливой борьбы с нарушениями.

В данном методическом документе:

- кратко описано использование природоохранных административных штрафов в ВЕКЦА в настоящее время;
- изложены основные принципы установления эффективных экологических штрафов;
- описана методология оценки экономической выгоды от несоблюдения и несвоевременного соблюдения требований, взыскание которой является ключевой составляющей денежной санкции;
- объясняется, как учитывать серьезность природоохранного нарушения;
- рассматриваются факторы корректировки размера штрафа, характеризующие отдельного оператора;

- обсуждаются вопросы реализации (в частности последовательность, прозрачность и контролируемость решений о штрафах); и
- излагаются конкретные рекомендации для стран ВЕКЦА, относящиеся к кратко- и среднесрочной перспективе, вытекающие из лучшей международной практики.

Методический документ был разработан в рамках Программы по экологической политике Специальной рабочей группы по реализации планов действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС) при финансовой поддержке правительств Нидерландов и Швейцарии. СРГ ПДООС является межправительственной инициативой, которая ставит своей целью содействие реформам систем экологического управления в регионе ВЕКЦА. Функции ее секретариата выполняет Отдел по анализу и оценке экологической результативности Директората по охране окружающей среды ОЭСР.

Настоящий документ был подготовлен Евгением Мазуром из Секретариата СРГ ПДООС. Он был обсужден на региональной встрече экспертов в Таллинне, Эстония в марте 2009 года и одобрен на ежегодной встрече Сети по реализации программ природоохранного регулирования ВЕКЦА в Кишиневе, Молдова в июне 2009 года.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

1. ПРИМЕНЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ШТРАФОВ В ВЕКЦА В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ .....	6
1.1 Сфера применения .....	6
1.2 Размер административных штрафов .....	7
1.3 Практика реализации .....	8
2. ТЕОРИЯ ЭФФЕКТИВНЫХ ДЕНЕЖНЫХ САНКЦИЙ .....	11
2.1 Обеспечение предотвращения несоблюдения требований .....	11
2.2 Две составляющих санкции .....	12
2.3 Роль вероятности выявления нарушения .....	12
2.4 Справедливость, последовательность и гибкость штрафов.....	13
3. ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЫГОДЫ ОТ НЕСОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ....	14
3.1 Выгода от отсрочки затрат и уклонения от них.....	14
3.2 Модель расчета экономической выгоды от несоблюдения требований.....	15
3.3 Выгода в виде конкурентного преимущества .....	18
3.4 Условия наложения штрафа ниже размера экономической выгоды.....	19
4. УЧЕТ СЕРЬЕЗНОСТИ ПРИРОДООХРАННЫХ НАРУШЕНИЙ .....	21
4.1 Фактический или возможный вред .....	21
4.2 Значимость нарушенного требования.....	22
5. УЧЕТ ФАКТОРОВ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИХ КОНКРЕТНЫХ ОПЕРАТОРОВ, В ОПРЕДЕЛЕНИИ ШТРАФОВ.....	24
5.1 Степень умысла и неосторожности.....	24
5.2 Степень сотрудничества с контрольно-надзорными органами .....	25
5.3 Несоблюдение требований в прошлом .....	26
5.4 Платежеспособность.....	26
5.5 Частичные альтернативные выплаты.....	28
6. ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ШТРАФОВ .....	30
6.1 Политика правоприменения.....	30
6.2 Последовательность и прозрачность решений о наложении штрафов.....	31
6.3 Взыскание административных штрафов .....	32
6.4 Измерение результатов.....	32
7. РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ДЛЯ СТРАН ВЕКЦА .....	33

## 1. ПРИМЕНЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ШТРАФОВ В ВЕКЦА В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

Хотя административные штрафы широко применяются в сфере охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА, их структура и порядок наложения не обеспечивают эффективного предотвращения нарушений. В настоящей главе кратко излагаются основные характеристики систем административных денежных санкций за природоохранные нарушения, существующих в ВЕКЦА.

### 1.1 Сфера применения

Сфера охвата административного правоприменения не одинакова в разных странах ВЕКЦА. В Украине, Молдове, Армении, Кыргызстане и т.д. к административной ответственности можно привлекать только физических лиц, при этом проводится серьезное различие между гражданами и должностными лицами. В Беларуси и Казахстане выделяется категория индивидуальных предпринимателей. В нескольких других странах ВЕКЦА (например, России, Казахстане, Беларуси и Грузии) помимо этого предусмотрены административные санкции для юридических лиц. В тех странах, где административные штрафы для юридических лиц не предусмотрены, для того, чтобы заставить их платить за нарушение природоохранных требований, используются платежи за загрязнение и иски о возмещении ущерба<sup>1</sup>.

Порядок административного правоприменения в ВЕКЦА регулируется Кодексами об административных правонарушениях (КоАП) и аналогичными законодательными актами. Административный штраф может быть наложен государственным органом или судом (штраф – единственная санкция, которая может быть наложена государственным органом, тогда как суд также может приостановить деятельность и даже конфисковать имущество). Помимо государственной экологической инспекции или равноценного ей органа, санитарно-эпидемиологическая, технологическая и пожарная инспекции могут налагать административные санкции за определенные типы природоохранных нарушений. В некоторых странах ВЕКЦА чем выше должность контролирующего лица, тем крупнее размер санкций, которые он уполномочен налагать (в пределах, предусмотренным законодательством). В случае некоторых серьезных нарушений (в Казахстане – повторных нарушений), либо оспаривания нарушителем самого факта совершённого им правонарушения, возможно только судебное правоприменение<sup>2</sup>. Кроме того, меры административного характера принимаются прокуратурой, которая осуществляет надзор за компетентными контрольно-надзорными органами и может распорядиться о наложении той или иной санкции или возбудить дело об административном правонарушении и дать поручение компетентному органу рассмотреть его и принять решение по существу правонарушения.

---

<sup>1</sup> Оба эти инструмента оказались сравнительно неэффективными в ВЕКЦА: ставки платежей за загрязнение, взимаемых за превышение предельно допустимых выбросов/сбросов, как правило, слишком низки для оказания сдерживающего эффекта, а добиться возмещения ущерба (иногда увязываемого со ставками платежей за загрязнение) через суд контрольно-надзорным органам весьма сложно.

<sup>2</sup> Дело об административном экологическом правонарушении может быть рассмотрено судьей по административным делам местного суда, специализированным административным судом (как в Казахстане) или мировым судьей (как в Российской Федерации). Суды очень редко налагают административные штрафы в первой инстанции.

Если административный штраф наложен контрольно-надзорным органом, он может быть обжалован сначала в вышестоящий административный орган (например, Министерство охраны окружающей среды), а после этого – в местный суд, а в некоторых странах ВЕКЦА, как, например, Молдове – непосредственно в суд.

Нижние и верхние пределы административных штрафов установлены для разных типов нарушений в КоАП каждой страны. Нарушения, караемые административными штрафами, можно условно разделить на четыре категории:

- нарушение базовых природоохранных требований (например, представление недостоверной экологической отчетности);
- нарушение общих положений об охране окружающей среды (атмосферного воздуха, вод, лесов и т.д.);
- нарушение положений об особо охраняемых территориях (например, заповедниках) и
- нарушение экологических требований к хозяйственной деятельности (например, условий разрешений).

Граница, разделяющая административные и уголовные нарушения, не всегда четко определена в законодательстве. Как правило, в Уголовном кодексе речь идет о «смерти или массовом заболевании в связи с загрязнением окружающей среды» или «крупном ущербе», хотя определение этих терминов не дается. В Беларуси повторное идентичное административное нарушение в течение одного года влечет за собой уголовное преследование.

## 1.2 Размер административных штрафов

Штрафы в ВЕКЦА часто выражаются как кратное минимального установленного законодательством размера оплаты труда (например, в Армении, Таджикистане и Узбекистане), что облегчает их корректировку с учетом инфляции. По той же причине в Молдове, Беларуси и Кыргызстане используются «условные единицы», денежное значение которых регулярно пересматривается. Россия и Грузия недавно перешли на административные штрафы в денежном выражении.

Как правило, штрафы для должностных лиц выше штрафов, взимаемых с рядовых граждан, а в странах, в которых предусмотрены штрафы для юридических лиц, подобные штрафы могут быть на порядок выше штрафов для физических лиц. В Казахстане даже установлены разные ставки штрафов для малых и средних предприятий и крупного бизнеса.

Верхние пределы штрафов – как в сравнительном выражении, кратные минимальному размеру оплаты труда (МРОТ), так и в денежном выражении – весьма разнятся в регионе. Например, в Армении максимальный штраф для должностных лиц составляет 150 МРОТ, тогда как в Таджикистане он равен 20 МРОТ. В Молдове максимальный штраф приблизительно равен 450 евро, а в Казахстане – 10 000 евро.

КоАП каждой страны оговаривает общие критерии, которыми руководствуется компетентный орган, устанавливая точный размер штрафа в каждом конкретном случае. Как правило, к смягчающим обстоятельствам природоохранного нарушения относятся следующие:

- добровольное сообщение о нарушении самим нарушителем до того, как оно было выявлено компетентным органом, и

- предотвращение нарушителем возможного причинения ущерба от нарушения либо его добровольное возмещение или принятие восстановительных мер нарушителем.

Отягчающие обстоятельства включают в себя, в числе прочего, следующие:

- дальнейшее нарушение, несмотря на распоряжение компетентного органа прекратить его;
- повторное нарушение аналогичного характера и
- нарушение в условиях чрезвычайной ситуации.

Единственным в своем роде в регионе ВЕКЦА является пример Казахстана, согласно КоАП которого административные штрафы за нарушение предельно допустимых выбросов (в атмосферу) крупными предприятиями в десять раз превышают ставку платежа за загрязнение, применяемую к сумме превышения. Штраф за нарушения, связанные со сбросами сточных вод и управление отходами, совершаемые крупными предприятиями, согласно КоАП Казахстана равен ущербу в денежном выражении, причиненному данным нарушением.

Не существует официальных требований о том, чтобы размер денежной санкции отражал экономическую выгоду, извлекаемую нарушителем из нарушения (особенно если учесть тот факт, что лишь в некоторых странах ВЕКЦА предусмотрены административные санкции для предприятий), умысел нарушителя и способность нарушителя выплатить штраф.

### 1.3 Практика реализации

Штрафы взимаются либо самой экологической инспекцией (как, например, в Армении и Молдове), либо исполнительным органом Министерства юстиции (например, в Грузии). В большинстве стран ВЕКЦА (например, в России, Армении, Кыргызстане) доходы от них поступают в общий бюджет, а в некоторых других странах (например, в Молдове и Узбекистане) они направляются в специальные экологические фонды. Штрафы практически используются как инструмент привлечения доходов, и иногда даже существуют фискальные планы начисления и взимания экологических штрафов.

Административный штраф в странах ВЕКЦА, как правило, должен быть наложен в установленные сроки (например, в России – в течение 15 дней) с даты направления инспектором уведомления о нарушении. Хотя при соответствующем обосновании этот срок продлевается, он явно недостаточен для потенциального анализа таких факторов как экономическая выгода и серьезность нарушения требований.

Если физическое лицо не выплачивает добровольно штраф в сроки, установленные законодательством (как правило, 30 дней с даты наложения), компетентный орган или суд принудительно удерживает его из источников дохода или активов нарушителя. Если нарушителем-неплательщиком является предприятие, его банковский счет «привязывается» к ордеру о взыскании штрафа (то есть банк обязан снять сумму штрафа со счета нарушителя). Несмотря на эти процедуры принудительного взыскания, собираемость административных штрафов в ВЕКЦА весьма низка. В некоторые годы она составляет всего 31-32% (например, в 2005 г. в Грузии и 2006 г. в Молдове), но, как правило, варьируется от 60% до 80%. Однако в Таджикистане и Узбекистане, по имеющимся данным, собираемость штрафов превышает 90%.

Контрольно-надзорными природоохранными органами большинства стран ВЕКЦА ведется учетная документация по наложенным административным штрафам и их размеру (и эта информация даже используется ими как один из главных показателей результативности деятельности). Однако, как правило, это сводная информация по разным категориям нарушителей (физическим, должностным и юридическим лицам) и типам нарушений, в связи с чем трудно делать выводы о применении этого

инструмента. Редкая по детальности информация – данные по России за 2003 г. (таблицы 1 и 2) – указывает на то, что административные штрафы, налагаемые на должностных лиц, составляют около половины всех случаев наложения штрафов; штрафы, взимаемые с юридических лиц, составляют две трети общей денежной суммы штрафов. Что касается типов нарушений, нарушения, связанные с управлением отходами, караются штрафами чаще всего (25% случаев), а на нарушения требований об экологической экспертизе приходится более четверти суммы налагаемых штрафов.

**Таблица 1. Административные штрафы, наложенные на нарушителей разных категорий за несоблюдение экологических требований, в Российской Федерации в 2003 г.**

Категория	Количество случаев, % общего	Наложённые штрафы в денежном выражении, % общей суммы	Собираемость, %
Юридические лица	14	67	60
Должностные лица	48	25	67
Граждане	38	8	66

Источник: Министерство природных ресурсов Российской Федерации, годовой отчет за 2003 г.

**Таблица 2. Административные штрафы, наложенные за основные категории экологических нарушений, совершенных юридическими лицами, в Российской Федерации в 2003 г.**

Категория	Количество случаев, % общего	Наложённые штрафы в денежном выражении, % общей суммы
Несоблюдение экологических требований при размещении, проектировании и эксплуатации объектов (КоАП, ст. 8.1)	15	6
Нарушение законодательства об экологической экспертизе (КоАП, ст. 8.4)	12	29
Несоблюдение требований при обращении с отходами (КоАП, ст. 8.2)	25	12
Нарушение правил охраны водных объектов и правил водопользования (КоАП, ст. 8.13 и 8.14)	12	14
Нарушение правил охраны атмосферного воздуха (КоАП, ст. 8.21)	9	16

Источник: Министерство природных ресурсов Российской Федерации, годовой отчет за 2003 г.

Кроме того, имеющихся данных недостаточно для оценки эффективности административных штрафов в ВЕКЦА в плане рецидивов нарушений после применения штрафов. Вместе с тем, ограниченная сфера применения административных штрафов (их нераспространение на юридических лиц) в большинстве стран ВЕКЦА и отсутствие систематического учета многих – особенно экономических – факторов несоблюдения требований при определении штрафов указывают на необходимость их совершенствования на основе лучшей международной практики.

При несовершенстве системы административных штрафов, в большинстве стран ВЕКЦА суррогатом штрафов выступают платежи за сверхлимитное загрязнение (ставки которых превышают базовые, установленные по отдельным параметрам загрязнения, в 5-25 раз), отражая токсичность соответствующих загрязняющих веществ и, таким образом, серьезность нарушения. Тот факт, что поступления от штрафов идут в госбюджет, в то время как доходы от платежей за загрязнение направляются в большинстве стран в экологические фонды или на специальные бюджетные счета, расходуемые на природоохранные цели, делает платежи более привлекательным инструментом для контрольно-надзорных органов. Система компенсации экологического ущерба также служит главным образом для наказания нарушителей и сбора денежных средств, а не для восстановления окружающей

среды. Взаимодействие между этими тремя инструментами – штрафами, платежами и компенсацией ущерба – зачастую непрозрачно (например, предприятие может быть освобождено от штрафа, если оно внесло платежи за сверхлимитное загрязнение). Поэтому реформа системы административных штрафов за экологические нарушения должна рассматриваться в более широком контексте совершенствования административного и гражданского природоохранного правоприменения в ВЕКЦА<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> См. различные документы ОЭСР, содержащие рекомендации по реформе систем платежей за загрязнение в странах ВЕКЦА: [http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en\\_2649\\_34339\\_26401699\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34339_26401699_1_1_1_1,00.html). СРГ ПДОС планирует посвятить отдельный проект (в 2009-2010 гг.) анализу путей реформирования системы ответственности за экологический ущерб в ВЕКЦА.

## 2. ТЕОРИЯ ЭФФЕКТИВНЫХ ДЕНЕЖНЫХ САНКЦИЙ

Чтобы быть эффективным инструментом правоприменения, административные штрафы должны соответствовать нескольким ключевым принципам<sup>4</sup>:

- быть нацеленными на предотвращение несоблюдения требований в будущем;
- стремиться нивелировать какую-либо финансовую прибыль или выгоду от несоблюдения требований;
- быть соразмерными характеру нарушения и причиненному вреду и
- быть оперативными и адекватными для данного нарушителя и категории требований.

В настоящей главе обрисовываются в общих чертах теоретические основы денежных экологических санкций, соответствующих этим принципам.

### 2.1 Обеспечение предотвращения несоблюдения требований

Первой целью санкции является предотвращение нарушений законодательства. Санкция должна заставить нарушителя принять меры предосторожности против повторного нарушения (частное предотвращение) и сдержать нарушение законодательства другими (общее предотвращение). Успешное предотвращение важно, так как оно обеспечивает оптимальную охрану окружающей среды. Кроме того, она позволяет сократить ресурсы, необходимые для правоприменения, так как проблема несоблюдения требований решается до того, как она возникает.

В традиционной эколого-экономической теории предполагается, что субъекты контроля рационально принимают решения о том, соблюдать ли природоохранные требования: они это делают, взвешивая ожидаемые расходы на соблюдение требований (то есть на технологические и управленческие меры по их выполнению) и издержки их несоблюдения (то есть размер денежных санкций, гражданско-правовая ответственность и т.д.). Иными словами, если «дешевле» нарушить то или иное требование, оператор будет его нарушать. Согласно этой теории, для достижения «справедливого» правоприменения компетентные органы должны увеличить издержки несоблюдения требований, повысив вероятность выявления нарушений (посредством интенсивного контроля за соблюдением требований), обеспечив оперативное и неотвратимое реагирование на несоблюдение требований, налагая санкции, превосходящие выгоду от несоблюдения требований, и повышая уровень информированности о принимаемых правоприменительных мерах.

С другой стороны, в экономической теории «оптимальных» санкций вопрос предотвращения нарушений рассматривается с точки зрения экономической эффективности, а не справедливости. В ней предполагается, что экономическая эффективность санкции определяется вредом, причиненным нарушением, соотношенным со стоимостью предотвращения этого нарушения. Оптимальная санкция базируется на вреде, причиняемом нарушением, а не на выгоде, извлекаемой нарушителем. Выгода, извлекаемая нарушителем, может быть значительно меньше причиняемого ущерба (например, в

---

<sup>4</sup> «Нормативное правосудие: эффективность санкций», (*“Regulatory Justice: Making Sanctions Effective”*), Ричард Б. Макрори, заключительный отчет, ноябрь 2006 г.

случае разлива токсичных веществ). Такая теория означает, что штрафы должны рассчитываться как денежное выражение вреда, поделенное на вероятность наказания.

Измерять вред, причиненный окружающей среде, по сути своей трудно, и на практике разные методы измерения дают разные результаты. Это одна из причин, по которой большинство контрольно-надзорных природоохранных органов не ставят во главу угла своей деятельности экономическую эффективность, а стараются устанавливать штрафы, исходя из прибыли, извлекаемой нарушителем, а не вреда, причиненного нарушением. Размер вреда может быть одной из составляющих штрафа, как это делается в Соединенных Штатах.

## 2.2 Две составляющих санкции

Для того, чтобы санкция достигла профилактического эффекта, как нарушитель, так и общественность должны быть убеждены в том, что санкция ставит нарушителя в менее благоприятное положение по сравнению с теми, кто своевременно соблюдает требования. Более того, в ситуации, когда нарушитель извлекает выгоду из несоблюдения требований, страдают те, кто их соблюдает, так как они лишаются конкурентного преимущества. Это стимулирует несоблюдение требований. Поэтому, в целом, санкции должны, как минимум, нивелировать любую экономическую выгоду от нарушения законодательства. Эта часть штрафа обычно называется *«составляющей выгоды»*.

Нивелирование экономической выгоды от несоблюдения требований ставит нарушителя в положение, в котором он был бы, если бы выполнил эти требования своевременно. Однако как для предотвращения нарушений, так и обеспечения справедливости необходимо, чтобы санкция включала в себя *дополнительную* сумму, ставящую нарушителя в более затруднительное экономическое положение, чем если бы он соблюдал закон. Эта дополнительная сумма, как правило, отражает *серьезность* нарушения и называется *«составляющей тяжести»* в штрафе.

Контрольно-надзорные органы должны стремиться к тому, чтобы взимать штрафы, состоящие из составляющей выгоды плюс составляющей тяжести. Это важно, потому что в противном случае у субъектов контроля будет общий экономический стимул к тому, чтобы откладывать соблюдение требований до тех пор, пока компетентные органы не примут меры правоприменения. Такой стимул будет непосредственно подрывать цель предотвращения нарушений.

## 2.3 Роль вероятности выявления нарушения

Экономическая теория гласит, что для обеспечения определенного уровня сдерживания нарушений санкция должна быть обратно пропорциональна вероятности выявления нарушения: из двух возможных нарушений, приносящих загрязнителю одинаковую экономическую выгоду, более жесткая санкция должна налагаться за то нарушение, вероятность выявления которого значительно ниже, чем другого, чтобы обеспечить такой же уровень его сдерживания. На вероятность выявления нарушений и наказания нарушителей влияют следующие факторы:

- размер вреда: вероятность выявления менее вредных нарушений ниже;
- то, обязан ли нарушитель представлять данные внутреннего контроля;
- количество объектов, приходящихся на одного инспектора, на рассматриваемой территории;
- несоблюдение требований нарушителем в прошлом, в связи с чем, возможно, проводится более тщательная оценка его деятельности.

Существуют различные методы оценки вероятности выявления нарушений, хотя они не находят широкого применения. Это соображение, как представляется, никак не отражено в большинстве действующих методов расчета штрафов.

## 2.4 Справедливость, последовательность и гибкость штрафов

Помимо предотвращения несоблюдения требований, денежные санкции должны обеспечивать справедливое и беспристрастное обращение с подконтрольными объектами. Для этого контрольно-надзорные органы должны проявлять как последовательность, так и гибкость в начислении штрафов. Важно проводить последовательную политику наложения санкций, потому что в противном случае штрафы могут показаться подконтрольным объектам произвольными. Жалобы на такие санкции будут поглощать ресурсы органов и замедлять решение экологических проблем, создаваемых нарушениями.

Кроме того, справедливая система расчета штрафов должна быть достаточно гибкой, чтобы их можно было корректировать с учетом реальных различий между схожими нарушениями. Хотя количественная оценка составляющих выгоды и тяжести в штрафе в соответствии с установленной методикой значительно способствует беспристрастному обращению с нарушителями, в ней не находят отражения многочисленные и, возможно, значимые различия между случаями правоприменения, такие как:

- степень умысла и/или неосторожности нарушителя;
- несоблюдение им требований в прошлом;
- способность нарушителя выплатить штраф;
- степень сотрудничества/отказа сотрудничать с контрольно-надзорным органом и
- прочие факторы, характеризующие нарушителя или данный случай.

Гибкость на основе этих факторов целесообразна, если нарушитель четко демонстрирует, что он имеет право на снижение размера штрафа.

### 3. ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЫГОДЫ ОТ НЕСОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ

Нарушители извлекают экономическую выгоду из нарушения законодательства, откладывая соблюдение требований, уклоняясь от их соблюдения и незаконно получая конкурентное преимущество. При несвоевременном соблюдении требований нарушитель в конечном итоге их выполняет, но у него появляется возможность использовать денежные средства, которые должны были быть потрачены на соблюдение требований. Предприятия-загрязнители направляют эти средства на прибыльные инвестиции. Говоря простым языком, нарушители «зарабатывают» проценты на той сумме денежных средств, которую следовало вложить в меры по предотвращению и контролю загрязнения. Когда нарушитель уклоняется от соблюдения требований, он, по сути, не несет издержек, необходимых для их соблюдения. Третий вид экономической выгоды вытекает из незаконного конкурентного преимущества.

Для того, чтобы санкция нивелировала сколько-нибудь значительную экономическую выгоду от несоблюдения требований, требуются надежные методы ее расчета. Наличие хорошо проработанной и обоснованной методики укрепляет позиции контрольно-надзорного органа в случае ее обжалования. Важно отметить, что, хотя экономическую выгоду из несоблюдения требований извлекают как физические, так и юридические лица, этот подход предназначен прежде всего для правоприменения в отношении юридических лиц.

В настоящей главе даются методические рекомендации по расчету составляющей выгоды в штрафе. Вначале в ней обсуждаются затраты, которые откладываются или от которых вообще можно уклониться, не соблюдая требования. Кроме того, в ней указаны вопросы, которые необходимо учитывать при расчете составляющей выгоды в штрафах за те нарушения, выгода от которых не происходит из экономии затрат. Наконец, в настоящей главе обсуждается надлежащее использование составляющей выгоды при определении размера штрафа.

#### 3.1 Выгода от отсрочки затрат и уклонения от них

Во многих случаях экономическая выгода от несоблюдения требований заключается в возможности отсрочить расходы, необходимые для обеспечения соблюдения требований. Например, объект, не построивший обязательное оборудование для водоподготовки, в конечном итоге должен будет потратить деньги на покупку и монтаж этого оборудования, чтобы выполнить требования. Однако, отсрочив эти единовременные затраты до тех пор, пока компетентные органы не приняли правоприменительные меры, этот объект обеспечил себе экономическую выгоду.

К числу видов нарушений, имеющих своим результатом экономию от *отсрочки затрат*, относятся следующие:

- неустановка оборудования, необходимого для соблюдения предельно допустимых выбросов/сбросов;
- невнесение изменений в производственный процесс, необходимых для устранения загрязняющих веществ из продукции и потока отходов;
- непроведение мониторинга, необходимого для подтверждения соблюдения требований;

- ненадлежащее хранение отходов и
- неполучение необходимых природоохранных разрешений (или лицензий), когда такие разрешения, вероятно, были бы выданы (поскольку получение разрешений может быть дорогостоящим).

Ниже приводятся примеры видов нарушений, позволяющих нарушителю постоянно уклоняться от определенных затрат, связанных с соблюдением требований:

- экономия в затратах на эксплуатацию, текущий ремонт и содержание существующего оборудования для контроля за загрязнением;
- экономия на найме квалифицированных сотрудников;
- несоблюдение практики управления (включая производственный мониторинг), требуемой положениями и разрешениями, и
- ненадлежащая обработка или удаление отходов.

Как показывает опыт Агентства по охране окружающей среды (АООС) США, выгоду от несоблюдения требований можно оценить при помощи простой формулы. Например, экономическая выгода от несвоевременного соблюдения требований может оцениваться в *5% в год от отсроченных единовременных капитальных и некапитальных затрат за период с даты начала нарушения до даты, на которую ожидалось или ожидается выполнение этих требований*. В этом приблизительном методе предполагается 5-процентная годовая дисконтная ставка, которая корректируется с учетом местной специфики (например, с учетом средней процентной ставки центрального банка страны).

Метод «дисконтной ставки» позволяет оценить выгоду от несоблюдения требований лишь приблизительно. Поэтому его, вероятно, нецелесообразно применять в ситуациях, когда для расчета штрафа требуется детальный анализ экономических последствий несоблюдения требований. Следовательно, им, как правило, не следует пользоваться, если у контрольно-надзорного органа есть основания полагать, что оценка получится весьма неточной: например, когда несвоевременное соблюдение требований имеет сложные финансовые последствия для нарушителя или когда несоблюдение требований продолжается необычно долго. В этих случаях выгоду от несоблюдения требований следует оценивать с помощью модели (см. ниже) или экспертной оценки.

### 3.2 Модель расчета экономической выгоды от несоблюдения требований

АООС США была разработана компьютерная модель под названием БЕН, впервые использованная в 1984 г., для расчета экономических выгод от экономии затрат за период, когда объект не соблюдает природоохранные требования. Она позволяет оценивать экономию по отсроченным капиталовложениям в оборудование для сокращения загрязнения, отсроченным единовременным расходам (например, на создание систем производственного экологического контроля) и сокращению затрат на эксплуатацию, текущий ремонт и содержание природоохранного оборудования<sup>5</sup>. С тех пор как БЕН стала главным инструментом процесса расчета штрафов, совокупные годовые штрафы, налагаемые в США, значительно возросли (данные о том, насколько в результате этого улучшилось соблюдение требований, отсутствуют).

<sup>5</sup> Модель БЕН можно загрузить по адресу: <http://www.epa.gov/compliance/civil/econmodels/index.html>.

Загруженная модель включает в себя комплексную систему помощи. Модель может быть легко адаптирована для использования в другой стране.

Для работы модели БЕН в стандартном режиме требуются следующие исходные данные:

- a) *Первоначальные капиталовложения:* Капиталовложения означают затраты на проектирование, покупку и монтаж оборудования для предотвращения и контроля за загрязнением, необходимого для выполнения нормативных требований. Это расходы, которые, как правило, откладываются нарушителями на более поздние срок (хотя иногда от них вообще уклоняются).
- b) *Единовременные неамортизируемые расходы:* К этой категории относятся отсроченные расходы, которые нарушитель должен был понести раньше (чтобы предотвратить нарушения), которые осуществляются только один раз и не амортизируются (то есть не связаны с износом). Подобными расходами могут быть затраты на создание системы учета, устранение незаконных свалок отходов, удаление почвы с места хранения опасных отходов и первоначальную подготовку работников. (Однако, если подготовка персонала или ведение учета должны быть периодическими и регулярными, эти издержки следует считать годовыми периодическими издержками).
- c) *Годовые расходы на эксплуатацию и содержание оборудования:* К годовым регулярным издержкам относятся затраты, связанные с эксплуатацией, текущим ремонтом и содержанием требуемого очистного оборудования, от которых нарушитель уклонялся в период нарушений. Подобные расходы должны включать в себя любое изменение (как снижение, так и повышение) стоимости рабочей силы, электроэнергии, воды, сырья и материалов и периодической подготовки сотрудников, связанное с реализацией требуемых мер по охране окружающей среды.
- d) *Дата несоблюдения требований:* Датой несоблюдения требований, как правило, является дата первого нарушения природоохранного требования. Она используется в модели как дата, на которую нарушитель фактически должен был понести расходы, необходимые для выполнения требований, хотя расходы на соблюдение требований часто должны осуществляться задолго до фактического соблюдения нормативных требований.
- e) *Дата соблюдения требований:* Датой соблюдения требований является дата, на которую нарушитель выполнил природоохранные требования, или дата, на которую контрольно-надзорный орган ожидает от нарушителя выполнения требований. (Эта дата используется как суррогат даты, на которую нарушитель фактически понес или понесет расходы, необходимые для соблюдения требований.)
- f) *Дата выплаты штрафа (оценочная):* В модели БЕН рассчитывается окончательная экономическая выгода на дату выплаты штрафа. Однако дата фактической выплаты штрафа нарушителем часто значительно позже даты его наложения. На случай внесения штрафа позднее срока, предусмотренного соответствующим решением, должны предусматриваться дополнительные санкции (например, пеня).

В оценке разумных затрат на технологии сокращения загрязнения и меры по восстановлению окружающей среды следует консультироваться с техническими экспертами компетентного природоохранного органа или за его пределами. Еще одним потенциальным источником информации является нарушитель, который может предоставить необходимые данные добровольно или принудительно по официальному запросу контрольно-надзорного органа. Если нарушитель устанавливает более дорогостоящую технологию, чем та, которая, по мнению сотрудников контрольно-надзорного органа, необходима для выполнения природоохранных требований (если она более надежна или лучше соответствует существующей системе или плану расширения), затраты следует обычно оценивать исходя из фактически установленной (более дорогой) системы.

Кроме того, в модели БЕН используется набор стандартных значений, таких как налоговые ставки, дисконтная ставка, стоимость капитала и срок полезной службы оборудования. В каждой стране должны использоваться собственные стандартные значения. В таблице 3 проиллюстрирован расчет штрафа моделью БЕН на простом вымышленном примере.

**Таблица 3. Иллюстрация расчета штрафа с использованием модели БЕН**

<b>Исходные данные</b>	
Первоначальные капиталовложения	\$100 000
Единовременные неамортизируемые расходы	\$80 000
Годовые расходы на эксплуатацию и содержание оборудования	\$10 000
Дата несоблюдения требований	01/06/2005
Дата соблюдения требований	01/12/2008
Оценочная дата выплаты штрафа	30/01/2009
Дисконтная ставка	9,1%
<b>Результаты</b>	
<b><i>Приведенные величины на дату несоблюдения требований</i></b>	
Капитальные и единовременные затраты при отсутствии нарушения (А)	\$102 091
Капитальные и единовременные затраты при отложенном соблюдении требований (В)	\$88 199
Неосуществленные годовые регулярные затраты (С)	\$16 453
Экономическая выгода на дату несоблюдения требований (А-В+С)	\$30 345
<b><i>Итоговая экономическая выгода на оценочную дату выплаты штрафа</i></b>	<b><i>\$41 769</i></b>

Источник: АООС США, пример Секретариата СРГ ПДООС

Хотя модель БЕН удобна в пользовании, весьма важно обучить сотрудников контрольно-надзорных органов работе с нею. Учебные курсы должны охватывать теорию, лежащую в основе модели, типы данных, необходимых для модели, и их источники и виды использования результатов модели.

Однако для использования БЕН или аналогичной модели в странах ВЕКЦА существует ряд препятствий:

- Возможно, нарушитель будет оспаривать оцениваемую выгоду от несоблюдения требований в административном порядке или в суде. Во втором случае контрольно-надзорному органу необходимо будет привлечь (дорогостоящего) финансового эксперта для объяснения расчетов, которое может быть или не быть принято судом.
- Возможны трудности с наличием достоверных данных по затратам для использования этой модели. Это особенно верно, когда предприятие-загрязнитель не является высокоразвитым и не знает, какие меры оно должно принять, чтобы выполнить природоохранные требования. Такая же проблема может возникнуть, когда нарушитель отказывается представить данные контрольно-надзорному органу (и отсутствуют правовые инструменты для его принуждения к этому), а последний не располагает необходимым внутренним техническим и экспертным потенциалом. В таких случаях госоргану следует получить мнение внешнего эксперта (например, можно связаться с схожими компаниями, соблюдающими требования и желающими предоставить свои данные).

- Оценка выгоды от несоблюдения требований, получаемая в этой модели, часто может показаться сотрудникам контрольно-надзорных органов «слишком высокой». В некоторых случаях штраф, налагаемый в конечном итоге, меньше оцениваемой выгоды от несоблюдения требований (см. раздел 3.4 и главу 5). Если оцениваемая выгода систематически превышает действующие максимальные ставки штрафов, указанные в КоАП страны, компетентному органу следует инициировать пересмотр установленных законом верхних пределов денежных санкций за соответствующие категории природоохранных нарушений.

### 3.3 Выгода в виде конкурентного преимущества

Есть несколько категорий случаев, когда экономическая прибыль от несоблюдения природоохранных требований выходит за рамки выгоды от отсрочки затрат на соблюдение требований и уклонения от них:

- нарушитель получает дополнительную долю рынка, снижая свои издержки производства, чтобы его цены были ниже цен конкурентов, соблюдающих природоохранные требования;
- нарушитель продает продукцию или услуги, запрещенные законом, получая незаконные доходы;
- нарушитель начинает строительство или эксплуатацию объекта до получения одобрения государства и извлекает выгоду из досрочного выхода на рынок
- нарушитель использует более крупные производственные мощности, чем следует, и получает незаконную прибыль от «дополнительного» объема производства и
- нарушитель использует природные ресурсы до получения необходимых разрешений, либо сверх разрешенных объемов (количества).

Однако увеличение доли рынка трудно связать исключительно с несоблюдением требований. Из-за этой трудности контрольно-надзорные органы прежде всего делают упор на выгоду от отсрочки затрат и уклонения от них.

Главным вопросом при определении составляющей экономической выгоды в штрафе является вопрос о том, насколько возросла прибыль (или сократились убытки) предприятия в результате несоблюдения им требований. Прибыль увеличивается либо путем увеличения доходов, либо путем сокращения общих издержек производства (в частности, затрат на сокращение загрязнения), либо обоими способами одновременно.

Когда предприятие получает прибыль от увеличения объема продаж, необходимо оценить изменение потоков доходов и/или затрат производства.

В большинстве случаев нарушений устранения экономии от несоблюдения требований, как правило, достаточно для того, чтобы лишить нарушителя очевидного конкурентного преимущества, полученного им в результате несоблюдения требований. Однако в некоторых ситуациях несоблюдение требований позволяет нарушителю предлагать товары и услуги, которые не предлагаются другими предприятиями или которые привлекательнее для потребителя. К числу примеров таких нарушений относятся следующие:

- продажа запрещенной продукции;
- продажа продукции для запрещенных видов ее использования;
- продажа продукции без обязательной маркировки и предупреждений;

- демонтаж или модификация оборудования для сокращения загрязнения за вознаграждение (например, манипулирование автомобильным оборудованием по очистке выбросов) или
- продажа продукции без прохождения обязательных нормативных процедур (например, регистрации пестицидов).

Для устранения экономических стимулов к таким нарушениям необходимо оценить чистую прибыль от противозаконных операций. Расчеты могут значительно варьироваться в зависимости от типа нарушения. При устранении конкретных категорий нарушений, следует соблюдать следующие принципы:

- сумма прибыли должна основываться на наилучшей имеющейся информации о объеме операций, являющихся результатом несоблюдения требований;
- можно использовать информацию о средней прибыли в расчете на одну операцию, когда такая информация доступна;
- извлекаемую выгоду следует корректировать, чтобы отразить приведенную стоимость чистой прибыли, полученной в прошлом.

В разработанных методах оценки прибыли от подобных операций часто широко используются экспертные суждения, а не данные, которые можно проверить. Тем не менее, компетентному органу следует сделать все возможное, чтобы полученные оценки можно было отстоять в суде.

### 3.4 Условия наложения штрафа ниже размера экономической выгоды

В целом, наложение санкций, которые не устраняют экономическую выгоду от несоблюдения требований, поощряет людей к несоблюдению требований до тех пор, пока компетентный орган не начнет принимать более строгие правоприменительные меры. Поэтому следует проводить общую политику наложения штрафов не ниже уровня извлекаемой экономической выгоды. Однако штрафы ниже уровня экономической выгоды могут быть целесообразными в двух категориях случаев: если выгода от нарушения незначительна или если полноценная санкция вызывает обоснованную озабоченность с точки зрения общественного блага. В каждом конкретном случае, когда компетентный орган решает наложить санкцию ниже уровня экономической выгоды, он должен подробно указать причины этого в официальном документе.

- **Выгода от несоблюдения требований незначительна:** Для оценки выгоды от несоблюдения требований часто требуется большой объем ресурсов контрольно-надзорного органа. Подобное выделение ресурсов может быть неоправданно в случаях, когда экономическая выгода скорее всего незначительна (например, вряд ли существенно повлияет на конкурентоспособность или общую прибыль нарушителя, как в случаях нарушений, связанных с документацией). Поэтому контрольно-надзорный орган должен иметь право по своему усмотрению не включать в санкцию составляющую выгоды, если она, как ожидается, будет ниже определенной суммы, которая должна быть предусмотрена законом или политикой правоприменения данного органа.

Вместе с тем, если экономическая выгода вполне очевидна, ее включение в расчет штрафа не потребует серьезных усилий. Кроме того, в таких обстоятельствах больше вероятность того, что экономическая выгода была веской причиной не соблюдать требования. Это повышает необходимость включения составляющей выгоды в штраф для достижения сдерживающего эффекта от него.

Может быть нецелесообразно определять составляющую выгоды в штрафах по целому классу нарушений. В таком случае подобный подход следует четко обосновать в соответствующей политике правоприменения. Например, самым целесообразным способом борьбы с незначительным, нерегулярным нарушением, связанным с эксплуатацией и содержанием оборудования, может быть небольшой штраф. Не имеет смысла детально оценивать экономическую выгоду от каждого конкретного нарушения, потому что эта выгода, вероятно, будет весьма невелика.

- ***Обоснованная озабоченность жесткой санкцией с точки зрения общественного блага:*** Если устранение экономической выгоды приведет к закрытию предприятия, его банкротству или создаст иную чрезвычайную финансовую нагрузку на него, и это предприятие имеет важное социальное значение, контрольно-надзорный орган может наложить штраф меньшего размера. Однако прежде, чем прибегнуть к такому варианту, следует полностью изучить схемы альтернативных платежей. В противном случае действие компетентного органа произведет впечатление, что нарушение природоохранных требований служит способом сохранения жизнеспособности предприятия, близкого к банкротству. Такое исключение не следует применять в тех случаях, когда предприятие, скорее всего, все равно закрылось бы или когда высока вероятность длительного несоблюдения требований.

#### 4. УЧЕТ СЕРЬЕЗНОСТИ ПРИРОДООХРАННЫХ НАРУШЕНИЙ

Для достижения сдерживающего эффекта от штрафов они должны не только нивелировать экономическую выгоду от несоблюдения требований, но и включать в себя сумму, отражающую серьезность нарушения («составляющую тяжести»). Если бы компетентные органы только взыскивали объем экономической выгоды, предприятия-загрязнители все равно были бы в не менее благоприятном экономическом положении, чем фирмы, своевременно выполнившие требования. Поэтому весьма важно, чтобы штраф был больше, чем составляющая экономической выгоды. В определенном смысле настоящей санкцией является ее составляющая тяжести.

В некоторых нарушениях практически не имеет места отсрочка затрат или уклонение от них. Отсутствует в них и выгода от незаконного конкурентного преимущества. Как правило, это нарушения, связанные с документацией. Хотя потенциальные последствия такого нарушения могут быть огромны, нарушитель не извлекает реальной выгоды из несоблюдения требований. В таких случаях штрафы основываются исключительно на составляющей тяжести.

Национальному природоохранному органу следует разработать систему количественной оценки серьезности нарушения нормативных актов, относящихся к его сфере деятельности, в пределах размеров штрафов, предусмотренных КоАП. Хотя присвоение денежной оценки серьезности нарушения – по сути, субъективный процесс, система должна, по возможности, основываться на объективных показателях и фактах каждого конкретного нарушения. Это позволит обеспечить одинаковый режим для нарушений приблизительно одинаковой тяжести.

Количественную оценку серьезности нарушений как составляющей штрафа следует проводить с учетом следующих основных соображений:

- a) фактический или возможный вред и
- b) значимость нарушенного требования.

Эти факторы не исчерпывающи. Компетентный орган может определить другие факторы, имеющие значение при оценке серьезности нарушения, и систематически присвоить им денежную оценку.

##### 4.1 Фактический или возможный вред

Центральным аспектом этого фактора находится то, имела ли или могла ли (и в какой степени) деятельность нарушителя привести к неразрешенному воздействию на окружающую среду. *Корректировка штрафа с учетом фактического или возможного вреда от нарушения – это нечто иное, чем расчет реального ущерба, причиненного окружающей среде, в целях гражданско-правовой ответственности.* Исчисляя составляющую тяжести в штрафе, компетентные органы должны использовать замещающие показатели, которые применяются к диапазону штрафов, предусмотренных административным законодательством.

Следует учитывать следующие факторы вреда:

- **Объем и токсичность загрязняющего вещества:** Штраф следует корректировать в зависимости от степени превышения предельно допустимых выбросов/сбросов, установленных в разрешении нарушителя. Один из вариантов – присвоить денежную оценку

каждым десяти процентам превышения лимита. Однако корректировка может и не быть линейной, особенно если загрязняющее вещество вредно при низкой концентрации. Нарушения, связанные с высокотоксичными загрязняющими веществами, более серьезны, и за них следует налагать более жесткие санкции.

Полезным в этом отношении может быть опыт стран ВЕКЦА, в которых платежи за загрязнение обратно пропорциональны нормативу качества окружающей среды для данного загрязняющего вещества (чем ниже предельно допустимая концентрация загрязняющего вещества, тем выше санкция). Кроме того, при таком подходе учитывается восприимчивость окружающей среды в месте совершения нарушения. На самом деле система платежей за загрязнение, действующая в настоящее время в большинстве стран ВЕКЦА, в которой к выбросам/сбросам в установленных пределах применяется набор базовых ставок для каждого параметра, а к выбросам/сбросам сверх лимита применяются значительно более высокие ставки, является суррогатом штрафа, основанного на тяжести нарушения. Принятие такого же подхода к расчету административных штрафов при одновременном реформировании системы платежей за загрязнение позволит повысить прозрачность и эффективность экологического контроля в ВЕКЦА.

- **Продолжительность нарушения:** В большинстве случаев, чем дольше не устраняется нарушение, тем выше риск причинения вреда. Следует предполагать, что нарушение продолжается с первого доказуемого дня нарушения до тех пор, пока оператор не продемонстрирует соблюдение требований, если только у оператора нет доказательств (например, данные непрерывного мониторинга выбросов/сбросов) того, что это нарушение не было постоянным. Продолжительность нарушения следует оценивать отдельно по каждому нарушению, в том числе нарушению процедур (например, производственного экологического контроля и отчетности). Один из способов учета продолжительности нарушения – присвоить денежную оценку за каждый месяц (или его долю) и даже каждый день (суточный штраф) нарушения, как это делается в США (таблица 4), Нидерландах и нескольких других странах ОЭСР.

**Таблица 4. Пример денежной оценки, присвоенной продолжительности нарушения, в США**

Продолжительность нарушения в месяцах или долях месяца	Сумма дополнительного штрафа, долл. США
0-1	5 000
2-3	8 000
4-6	12 000
7-12	15 000
13-18	20 000
19-24	25 000

Источник: Политика наложения гражданских санкций на стационарные источники загрязнения по закону «О чистом атмосферном воздухе» Соединенных Штатов (1991 г.)

## 4.2 Значимость нарушенного требования

Данный фактор отражает значимость требования для достижения цели закона или положения. Он чрезвычайно важен в учете так называемых «бумажных» нарушений (связанных с документацией), которые не влекут за собой вред для окружающей среды. Нарушения должны быть разделены на категории в соответствии с их нормативной значимостью в правоприменительной политике по конкретному нормативному акту. Каждой категории должен соответствовать или коэффициент (мультипликатор), применимый к «составляющей тяжести» штрафа, или сумма дополнительного штрафа (см. пример в таблице 5). Представление ложной информации и препятствование действиям

контрольно-надзорного органа должны считаться наиболее значимыми для регулирования и могут вести к уголовному преследованию.

**Таблица 5. Штрафы за нарушения, связанные с документацией: пример США**

Тип нарушения	Сумма дополнительного штрафа, долл. США
Нарушения режимов отчетности и уведомления: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Непредоставление отчета или уведомления</li> <li>▪ Задержка отчета или уведомления</li> <li>▪ Неполный отчет или уведомление</li> </ul>	<p style="text-align: right;">15 000</p> <p style="text-align: right;">5 000</p> <p style="text-align: right;">5 000-15 000</p>
Нарушения, связанные с ученой документацией: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Отсутствие учетной документации</li> <li>▪ Неполная учетная документация</li> </ul>	<p style="text-align: right;">15 000</p> <p style="text-align: right;">5 000-15 000</p>
Нарушения разрешительного режима: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Неполучение разрешения</li> </ul>	<p style="text-align: right;">15 000</p>
Нарушения графика соблюдения, указанного в разрешении: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Несоблюдение промежуточных сроков</li> <li>▪ Непредоставление отчетов о выполнении</li> <li>▪ Неполные отчеты о выполнении</li> <li>▪ Отчеты о выполнении, поданные с опозданием</li> </ul>	<p style="text-align: right;">5 000</p> <p style="text-align: right;">15 000</p> <p style="text-align: right;">5 000-15 000</p> <p style="text-align: right;">5 000</p>

Источник: Политика наложения гражданских санкций на стационарные источники загрязнения по закону «О чистом атмосферном воздухе» Соединенных Штатов (1991 г.)

## 5. УЧЕТ ФАКТОРОВ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИХ КОНКРЕТНЫХ ОПЕРАТОРОВ, В ОПРЕДЕЛЕНИИ ШТРАФОВ

Для стимулирования беспристрастного обращения с субъектами контроля система расчета штрафов должна быть достаточно гибкой для учета фактов каждого конкретного случая. С другой стороны, эта система должна обеспечивать последовательный режим для аналогичных нарушений. Настоящая глава имеет своей целью дать методические рекомендации по оценке корректирующих факторов штрафов, характеризующих конкретных операторов, способствующих гибкости системы санкций и гарантирующих ее последовательность.

К числу основных факторов, по которым часто проводят различия между разными случаями правоприменения в сфере охраны окружающей среды, относятся следующие:

- степень умысла и/или неосторожности оператора в совершении нарушения;
- степень сотрудничества оператора с компетентным контрольно-надзорным органом;
- несоблюдение требований нарушителем в прошлом и
- способность нарушителя выплатить штраф.

Эти корректирующие факторы следует применять только к составляющей тяжести в штрафе, а не к составляющей экономической выгоды. Ответственность за ходатайство о корректировке штрафа с учетом всех этих факторов и ее обоснование несет нарушитель. Корректировки (в сторону повышения и понижения), как правило, не должны превышать 50% составляющей тяжести в штрафе.

На штраф в каждом конкретном случае могут влиять другие, непредвиденные факторы, которые контрольно-надзорному органу, возможно, целесообразно принять во внимание. Однако рекомендуется, чтобы, согласно политике правоприменения, *подобные «нерегулируемые» корректировки не превышали 10% составляющей тяжести в штрафе*. Они должны быть детально обоснованы в письменной форме контрольно-надзорным органом.

### 5.1 Степень умысла и неосторожности

Заведомое или умышленное (преднамеренное) нарушение может вести к уголовной ответственности, тогда как неумышленное нарушение может караться лишь малым штрафом. В диапазоне между двумя этими крайностями возможно повышение административных штрафов в зависимости от степени умысла или неосторожности нарушителя.

В оценке степени умысла или неосторожности в большинстве случаев должны учитываться все следующие факторы:

- в какой степени события, являющиеся составом нарушения, были подконтрольны нарушителю;
- предсказуемость событий, являющихся составом нарушения;
- принял ли нарушитель достаточные меры предосторожности против событий, являющихся составом нарушения;
- знал или должен ли был знать нарушитель о рисках, сопряженных с такими действиями; и
- знал ли нарушитель требование законодательства, которое было нарушено.

Следует отметить, что последнее соображение – *незнание требований законодательства* – никогда не должно служить основанием для снижения санкции. Это бы поощряло незнание закона. Напротив, знание закона должно служить основанием только для увеличения штрафа.

Степень подконтрольности нарушителю того, насколько оперативно нарушение было устранено, также имеет значение в определенных обстоятельствах. Конкретно, если устранение нарушения задерживалось факторами, которые – как четко демонстрирует нарушитель – не были достаточно предвидимыми и были неподконтрольны ему, штраф можно снизить.

## 5.2 Степень сотрудничества с контрольно-надзорными органами

Степень сотрудничества нарушителя или его отказа сотрудничать в устранении нарушения является приемлемым фактором корректировки штрафов. Этот фактор значим в двух основных случаях:

- **Оперативное сообщение о нарушении:** Сотрудничество может выражаться в том, что нарушитель оперативно сообщает о несоблюдении им требований. Если такое информирование не обязательно по закону, подобные действия должны иметь своим результатом смягчение штрафа.
- **Оперативное устранение нарушения:** Контрольно-надзорный орган должен создать для нарушителей стимулы к оперативному решению проблемы. Обстоятельства, в которых штраф снижается, зависят от типа нарушения и того, как нарушитель реагирует на проблему. Прямое уменьшение составляющей тяжести в штрафе наиболее целесообразно в тех случаях, когда нарушение устраняется либо незамедлительно после его выявления, либо, по меньшей мере, до принятия органом мер правоприменения (направления официального уведомления о нарушении). В целом, чем скорее после выявления нарушения нарушитель начал принимать корректирующие меры и чем полнее эти корректирующие меры, тем более значительное сокращение штрафа следует рассмотреть. По усмотрению компетентного органа нескорректированная (первоначально рассчитанная) составляющая тяжести в штрафе может быть сокращена до 50%.

Как показано в разделах 3.2 и 4.1, методы расчета составляющей выгоды и составляющей тяжести в штрафе также построены таким образом, чтобы штраф возрастал вместе с периодом, в течение которого нарушение не устраняется.

### 5.3 Несоблюдение требований в прошлом

Этот фактор только увеличивает штраф. Если оператор ранее нарушал аналогичное природоохранное требование, это, как правило, четко указывает на то, что мера воздействия, ранее принятая компетентным органом, не оказала сдерживающего эффекта. За исключением случаев, когда предыдущее нарушение было обусловлено факторами, совершенно не подконтрольными нарушителю, это знак того, что штраф должен быть скорректирован в сторону повышения. «Предыдущее нарушение» означает любое действие или бездействие, в связи с которым компетентным органом была официально принята мера правоприменения (например, уведомление о нарушении, письменное предупреждение, распоряжение об устранении нарушения и т.д.).

Решая, насколько повысить штраф, контрольно-надзорный орган должен принять во внимание следующие соображения:

- сходство данного нарушения с предыдущими нарушениями;
- время, прошедшее после предыдущего нарушения;
- количество предыдущих нарушений и
- реакция нарушителя на предыдущее(-ие) нарушение(-я), то есть оперативность и полнота их устранения.

На то, что ранее совершалось «аналогичное нарушение», указывают, в том числе, следующие факты:

- нарушалось то же разрешение или правовая норма;
- нарушение касалось того же загрязняющего вещества;
- источником нарушения были те же аспекты технологического процесса;
- в основе нарушения лежало похожее действие или бездействие (например, ненадлежащее хранение химических веществ).

Иногда прослеживается картина несоблюдения требований на многих объектах одной и той же корпорации, что является признаком безразличия к охране окружающей среды в масштабах всей корпорации. Поэтому компетентному органу следует скорректировать штраф с учетом несоблюдения требований в прошлом, если предыдущее нарушение было совершено той же компанией.

Предлагается, чтобы корректировка в сторону повышения составляющей тяжести в штрафе составляла до 25% за первый рецидив нарушения и до 50% – за дальнейшие аналогичные рецидивы нарушений.

### 5.4 Платежеспособность

В большинстве случаев контрольно-надзорному органу не следует налагать штрафы, которые очевидно не по средствам нарушителю. Поэтому при определении окончательного штрафа ему следует учесть платежеспособность нарушителя. Вместе с тем, важно, чтобы подконтрольные объекты не видели в «смягчённом» правоприменении акта оказания помощи предприятиям, находящимся в тяжелой финансовой ситуации. В соответствующих обстоятельствах контрольно-надзорный орган должен иметь право наложить санкцию, которая может привести компанию к банкротству. Важно то, что нарушитель должен быстро выполнить природоохранные требования, независимо от размера штрафа, определенного контрольно-надзорным органом с учетом соображений платежеспособности.

Контрольно-надзорному органу, как правило, не следует снижать штраф по основаниям неплатежеспособности в следующих ситуациях:

- нарушитель отказывается устранить нарушение и выполнить требования;
- нарушитель не располагает финансовыми средствами, необходимыми для соблюдения требований;
- нарушитель имеет долгую историю несоблюдения требований или
- нарушение было серьезным (умышленным или ведущим к серьезному воздействию на окружающую среду).

Для корректировки штрафа с учетом платежеспособности нарушителя, как правило, требуется значительный объем финансовой информации о нарушителе. Как и наличие смягчающих обстоятельств, неспособность выплатить штраф обязан продемонстрировать сам нарушитель. Если нарушитель в краткий срок не представит достаточной информации, тогда контрольно-надзорному органу не следует принимать во внимание этот фактор корректировки санкции.

Ввиду того, что все предприятия желают избежать крупных штрафов и принудительных инвестиций, многие нарушители могут первоначально сослаться на неплатежеспособность, независимо от своего финансового положения. Для оценки заявлений предприятия о его способности выплатить штраф и покрыть необходимые природоохранные расходы АООС США в качестве инструмента проверки используется модель АБЕЛ<sup>6</sup> (вставка 1).

**Вставка 1. АБЕЛ – инструмент АООС США для оценки платежеспособности предприятий-загрязнителей**

Модель АБЕЛ, разработанная в 1986 году, позволяет оценить заявления субъектов контроля о неспособности выплатить штрафы, покрыть затраты на устранение загрязнения и/или затраты на соблюдение требований. Нарушители поднимают вопрос о своей неплатежеспособности в большинстве случаев правоприменения, независимо от того, подтверждаются ли эти заявления доказательствами. АБЕЛ была разработана для того, чтобы специалисты контрольно-надзорных органов США могли быстро оценить обоснованность подобных заявлений. В ней используется информация непосредственно из налоговых деклараций нарушителя и определяется избыток финансового оборота нарушителя. Именно этот избыток финансового оборота можно направить на покрытие природоохранных обязательств нарушителя.

Если модель АБЕЛ указывает на то, что предприятие может выплатить штраф в полном размере, покрыть затраты на соблюдение требований и устранение загрязнения, тогда, как правило, АООС не корректирует штраф на неплатежеспособность нарушителя. АБЕЛ может зависеть платежеспособность нарушителя только в том случае, когда его финансовое положение значительно изменилось с конца периода, охваченного последней налоговой декларацией. Таким образом, даже положительный результат, полученный моделью АБЕЛ, следует проверить дополнительно, чтобы убедиться в том, что не произошло значительного изменения финансового положения нарушителя по сравнению с тем, что отражено в анализе АБЕЛ.

Если АБЕЛ показывает, что предприятие не может выплатить полную сумму, сотрудники агентства должны рассмотреть другие финансовые вопросы до какой-либо корректировки штрафа. В модели АБЕЛ, как указано выше, рассматривается только избыток финансового оборота. В АБЕЛ не рассматриваются многие другие факторы, чтобы сделать анализ по возможности простым для пользователя. Однако, прежде чем сокращать штраф, эти факторы необходимо рассмотреть. Например, если предприятие является дочерним предприятием материнской компании-миллиардера, очевидно, оно может выплатить штраф.

Если предприятие действительно не может выплатить штраф, покрыть затраты на устранение загрязнения и затраты на соблюдение требований, АООС использует АБЕЛ для определения суммы санкции, приемлемой для нарушителя, при условии, что нарушитель согласен оперативно устранить проблему и нарушения не были вопиющими.

Модель АБЕЛ полностью адаптируема к финансовой и налоговой системе любой другой страны.

Источник: АООС США, <http://www.epa.gov/compliance/civil/econmodels/index.html>

<sup>6</sup> Модель АБЕЛ можно загрузить по адресу: <http://www.epa.gov/compliance/civil/econmodels/index.html>.

Загруженная модель включает в себя комплексную систему помощи.

Если делается вывод о том, что штраф, соответствующий правоприменительной политике органа, финансово неприемлем для нарушителя, следует рассмотреть следующие варианты:

- **График отсрочки выплаты штрафа:** Подобный график можно даже поставить в зависимость от увеличения объема продаж или какого-либо другого показателя улучшения бизнеса. Такой подход создает реальную нагрузку на компетентный орган (в плане отслеживания своевременности платежей), и возможность его применения следует рассматривать лишь в редких случаях.
- **Неденежные альтернативы:** Например, можно обязать сотрудников предприятия участвовать в кампаниях по повышению уровня экологической информированности в средствах массовой информации.
- **Фактическое сокращение санкции как последний выход:** Если необходим такой подход, основания для вывода контрольно-надзорного уровня о размере необходимого сокращения следует подробно изложить в письменном виде.

### 5.5 Частичные альтернативные выплаты

Контрольно-надзорный орган может быть наделен административными полномочиями на *частичную замену начисленной денежной санкции* расходами, приносящими пользу окружающей среде. В нескольких странах ОЭСР, например, США (см. вставку 2), подобная практика нашла широкий отклик у субъектов контроля, поскольку она позволяет нарушителю восстановить свою репутацию в глазах общественности, испорченную нарушением. Этот инструмент отличается от неденежных альтернатив и сокращения штрафов с учетом неплатежеспособности нарушителя, которые описываются в предыдущем разделе. Данный подход весьма похож на «зачет» платежей за загрязнение, практикуемый во многих странах ВЕКЦА.

#### Вставка 2. Дополнительные экологические проекты (ДЭП) в США

В соответствии с Политикой дополнительных экологических проектов АООС США (утвержденной в 1998 г.) нарушитель может добровольно реализовать проект, приносящий пользу окружающей среде, связанный с нарушением, в обмен на смягчение денежной санкции (возможно следующее соотношение: 3 доллара расходов по ДЭП на 1 доллар сокращения штрафа). ДЭП должен принести пользу в сфере охраны окружающей среды или здоровья населения, превышающую требования законодательства, касающиеся данного нарушения, способствовать осуществлению, как минимум, одной цели экологического закона, служащего основанием для правоприменения, и подпадать под одну из категорий, определенных АООС.

К числу примеров ДЭП относятся следующие:

- Опрос жителей данной местности для определения того, возникли ли у кого-либо проблемы со здоровьем из-за нарушений предприятия;
- Внесение изменений в производственный процесс для предотвращения образования особенно опасного загрязняющего вещества;
- Улучшение состояния почвы, атмосферного воздуха или вод на территории, пострадавшей от нарушения;
- Обучение других субъектов контроля и оказание им технической поддержки для выполнения – или перевыполнения – применимых природоохранных требований;
- Финансирование и осуществление экологического проекта для местных жителей, например, создание парка или сада.

Тип и сфера охвата каждого проекта должны определяться в соглашении. АООС не должно участвовать в управлении средствами, расходуемыми на осуществление ДЭП, и контроле за ними.

Источник: <http://www.epa.gov/compliance/civil/seps>

Альтернативные выплаты на расходы, приносящие пользу окружающей среде, как правило, обязывают нарушителя в дальнейшем соблюдать природоохранные требования в большей мере, чем простая денежная санкция. Однако, чтобы предотвратить злоупотребление этой процедурой, они должны отвечать определенным условиям. Для допущения альтернативных выплат должны быть выполнены все эти условия:

- Проект не может быть тем, что нарушитель обязан делать по закону или в рамках добросовестной деловой практики;
- Основная часть пользы, которую проект приносит окружающей среде, должна быть пользой для общественности, а не нарушителя или какого-либо государственного органа;
- Компетентный орган не должен снижать установленную им сумму штрафа более чем на согласованную сумму, которую нарушитель израсходует на проект<sup>7</sup>; и
- Нарушителю не должно быть разрешено использовать проект для саморекламы.

Во всех случаях, когда разрешаются альтернативные выплаты, контрольно-надзорному органу следует оформить письменное соглашение об альтернативных выплатах, показывающее, что в этом конкретном случае каждое из вышеперечисленных условий выполнено.

---

<sup>7</sup> Если налоговая система страны дает нарушителю возможность вычесть затраты на проект как расходы производства из базы налогообложения, то зачет штрафа приводит к субсидии. Одним из решений может быть ограничение таких зачетов 50 процентами стоимости проекта.

## 6. ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ШТРАФОВ

Хотя в каждой стране имеются собственные правовые нормы о типах нарушений, караемых административными штрафами, равно как и нормы об обжаловании этих санкций в административном и судебном порядке, существуют общие элементы применения штрафов, которые должны учитываться каждым контрольно-надзорным органом. Система административных денежных санкций, как и системы всех других инструментов политики, требует точных, справедливых и прозрачных правил, их последовательного, но гибкого применения, равно как и контроля за выплатой самих штрафов. Например, в соответствии с доктриной административного правоприменения, заложенной в Кодекс правоприменения регулирующих органов Соединенного Королевства<sup>8</sup>, контрольно-надзорный орган должен:

- опубликовать политику правоприменения;
- обеспечить прозрачный расчет и наложение административных санкций;
- оценивать результаты правоприменения, когда это целесообразно; и
- измерять результаты, а не только интенсивность деятельности.

В настоящей главе даются общие рекомендации о том, как соблюдать эти принципы – широко признанные в большинстве стран ОЭСР – на практике.

### 6.1 Политика правоприменения

Политика правоприменения – это публичный документ, в котором указывается, каких мер следует ожидать общественности и подконтрольным объектам от контрольно-надзорного органа при выявлении нарушения. Политика правоприменения помогает компетентным органам принимать справедливые и последовательные решения о санкциях. Кроме того, она гарантирует предприятиям, что контрольно-надзорный орган не злоупотребляет полномочиями, а гражданам – что решения о правоприменении отвечают интересам широкой общественности.

У каждого компетентного контрольно-надзорного органа должна быть политика правоприменения, включающая в себя раздел о расчете и наложении административных денежных санкций. В соответствии с подходом применения штрафов, состоящих из двух компонентов (см. раздел 2.2), в политике правоприменения должны содержаться указания по следующим вопросам:

- а) **Составляющая выгоды:** В политике следует разъяснить следующее: значение экономической выгоды в различных типах нарушений, необходимая информация и источники помощи для расчета величины выгоды (см. главу 3);

---

<sup>8</sup> «Нормативное правосудие: эффективность санкций» (“*Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*”), Ричард Б. Макрори, заключительный отчет, ноябрь 2006 г.

- b) **Составляющая тяжести:** Политика должна включать в себя методику учета *фактического или возможного вреда*, причиненного нарушением (прежде всего в зависимости от объема и токсичности рассматриваемого загрязняющего вещества и продолжительности нарушения). Кроме того, в ней должны ранжироваться нарушения различных типов по *нормативной значимости* нарушенного требования с присвоением каждой категории соответствующих денежных оценок или коэффициентов (см. главу 4).
- c) **Корректировки:** В политике должны даваться четкие указания о надлежащих корректировках с учетом составляющей тяжести в штрафе (см. главу 5). Ею должны устанавливаться соответствующие суммы – или коэффициенты – на которые штраф можно скорректировать. Корректировка будет зависеть от того, в какой степени применим тот или иной фактор. Для того, чтобы санкция сохраняла свой сдерживающий эффект, политика также должна гарантировать, что – за исключением конкретных случаев, описанных в настоящем документе – скорректированный штраф всегда будет нивелировать сколько-нибудь значительную экономическую выгоду от несоблюдения требований и включать в себя весомую составляющую тяжести.

Политика правоприменения должна быть четко обозначена и легко доступна общественности (например, на веб-сайте органа). После опубликования она не должна постоянно меняться, но должна периодически пересматриваться с учетом изменения требований законодательства, равно как и регулярных оценок эффективности правоприменительной деятельности.

## 6.2 Последовательность и прозрачность решений о наложении штрафов

Единообразные действия в сходных случаях – залог доверия к правоприменительной деятельности и успешного достижения цели беспристрастности. Политика правоприменения способствует последовательности, служа для сотрудников контрольно-надзорных органов ориентиром того, как им следует реагировать в разных обстоятельствах, и при этом дает им определенную гибкость. Политикой должно быть установлено требование, чтобы контрольно-надзорный орган разъяснял и обосновывал принимаемые решения – особенно, когда они отступают от положений политики – в досье каждого конкретного случая правоприменения.

Чтобы решения о наложении штрафов были прозрачными, очень важно, чтобы в каждом досье было полное описание того, как рассчитывался каждый штраф, по следующей процедуре:

- 1) Вычислить составляющую выгоды (если таковая имеется), используя модель или простой метод «дисконтной ставки»;
- 2) Вычислить составляющую тяжести, используя таблицы или матрицы по соответствующим нормативным актам;
- 3) Скорректировать составляющую тяжести по применимым факторам (умысел, степень сотрудничества, история соблюдения). Компетентный орган должен представить факты и основания для подобных корректировок;
- 4) Сложить составляющие выгоды и тяжести; и
- 5) Учесть платежеспособность, если необходимо.

Чтобы облегчить использование этой информации, компетентный орган должен вести систему учета налагаемых административных штрафов. Эту учетную документацию следует использовать для представления отчетности, оценки результативности деятельности, равно как и для информирования общественности. Общественность должна знать, что контрольно-надзорный орган реагирует на несоблюдение требований и демонстрирует субъектам контроля свою приверженность

правоприменению. Например, АОС США раскрывает всю правоприменительную документацию посредством базы данных «Правоприменение и история соблюдения требований на интернете» (ЭКО), которая значительно содействует соблюдению требований<sup>9</sup>.

Кроме того, система управления информацией позволит региональным контрольно-надзорным органам сопоставлять свою правоприменительную практику с опытом других регионов. Это дает потенциальную возможность сотрудникам контрольно-надзорных органов учиться на опыте друг друга и выявлять проблемные направления, по которым требуется изменить политику или разработать дополнительные методические указания.

### **6.3 Взыскание административных штрафов**

Для того, чтобы административная санкция была результативной, предприятия и физические лица должны знать, что, когда штраф налагается, будет осуществляться контроль за его выплатой и компетентный орган примет все возможные меры по взысканию штрафа. Если нарушитель отказывается выплатить штраф, не обжалуя его, у компетентного органа должна быть возможность взыскать его в административном или судебном порядке.

В зависимости от правовой и институциональной системы страны, способы взыскания штрафов включают в себя следующие:

- взыскание налоговыми органами, которые могут «привязывать» финансовые активы нарушителя к выплате штрафа;
- взыскание платежа как гражданско-правовой задолженности через суд, который может наложить арест не только на финансовые активы, но и на собственность нарушителя; или
- административные меры, такие как приостановка действия разрешения до выплаты штрафа.

Каждым способом взыскания платежа должно предусматриваться начисление поденной пени на полную сумму штрафа, рассчитываемой до момента погашения задолженности. Ставка пени должна быть достаточно высокой, чтобы изъять всю выгоду нарушителю от задержки платежа.

### **6.4 Измерение результатов**

Большинство контрольно-надзорных органов, сообщая о наложенных административных денежных (и других) санкциях, сосредотачиваются на интенсивности этой деятельности, например, количестве случаев, в которых наложены штрафы, общей сумме начисленных штрафов и, иногда, общей сумме взысканных штрафов. Хотя эта информация важна, она ничего не говорит о фактическом результате, или итоге, наложения санкции. Контрольно-надзорные органы следует поощрять к тому, чтобы, помимо интенсивности деятельности, они измеряли и сообщали показатели результатов деятельности. Количество (или процент) повторных нарушений после наложения административных штрафов является примером одного из таких показателей результативности.

---

<sup>9</sup> <http://www.epa-echo.gov/echo/>

## 7. РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ДЛЯ СТРАН ВЕКЦА

Как указано в главе 1, во всех странах ВЕКЦА используются административные денежные санкции в природоохранном правоприменении, но они нацелены главным образом на физических и должностных лиц, их размер не отражает экономической выгоды, извлекаемой нарушителем из несоблюдения требований, а их собираемость в основном низка. Исходя из методических и управленческих указаний, содержащихся в главах 3-6, компетентным природоохранным органам стран ВЕКЦА рекомендуется:

- a) Инициировать изменения в Кодекс об административных правонарушениях о **введении административных штрафов для юридических лиц** в тех странах ВЕКЦА, которые этого еще не сделали. Опыт стран ОЭСР показывает, что возможность налагать крупные административные денежные санкции на предприятия делает правоприменение более быстрым и эффективным<sup>10</sup>. Методические указания, содержащиеся в настоящем документе, касаются прежде всего юридических лиц, нарушающих природоохранные требования. Поэтому изменение сферы применения административных штрафов является первым шагом по реформированию системы санкций.
- b) Инициировать и продвигать с помощью диалога заинтересованных сторон (в том числе министерств юстиции и финансов) включение в **законодательство положений об учете экономической выгоды от несоблюдения требований и серьезности нарушения** в расчете административных штрафов и принятие соответствующих методик. Хотя КоАП стран ВЕКЦА предусматривают некоторые общие критерии корректировки санкций, в которых идет речь о тяжести нарушения (они весьма свободно толкуются компетентными органами), критериев корректировки с учетом экономических выгод от несоблюдения требований не существует. Полезным при разработке таких критериев может оказаться опыт санкций за таможенные и налоговые нарушения. Адекватный учет серьезности нарушения и экономической выгоды от него потребует повышения значений максимальных уровней административных штрафов для различных категорий нарушителей, указанных в КоАП.

Юридическое закрепление этих двух составляющих административного штрафа – с разработкой соответствующих методик – серьезно повысит сдерживающий эффект этого инструмента в странах ВЕКЦА. Кроме того, необходимо отделить ту часть штрафа, которая отражает серьезность нарушения, от гражданско-правовой ответственности за причинение ущерба окружающей среде и расчета платежей за загрязнение. Также следует продлить сроки наложения штрафов компетентными органами, с тем чтобы дать им возможность адекватно оценить экономическую составляющую и составляющую тяжести нарушения в штрафе.

- c) Принять **общенациональную политику правоприменения**, обеспечивающую последовательность и прозрачность правоприменительных решений в масштабе страны, среди прочего, в наложении административных штрафов. Эта политика должна давать компетентным контрольно-надзорным органам достаточную, хотя и ограниченную, гибкость, с тем чтобы они учитывали обстоятельства каждого случая правоприменения.

---

<sup>10</sup> «Соблюдение экологических требований: тенденции и хорошая практика» (*Ensuring Environmental Compliance: Trends and Good Practices*), ОЭСР, 2009 г.

Корректировка административных штрафов за экологические нарушения с учетом умысла нарушителя, степени его сотрудничества с контрольно-надзорным органом, соблюдения им природоохранных требований в прошлом и способности выплатить штраф не должна превышать половины составляющей тяжести нарушения в штрафе (которая, в отличие от составляющей экономической выгоды, является санкцией «в чистом виде»). Все подобные корректировки следует надлежащим образом документировать. Вместе с тем, должна быть возможность частичной замены денежных выплат альтернативными расходами, приносящими пользу окружающей среде.

- d) Принять меры по **повышению собираемости** административных штрафов за экологические нарушения. Компетентным органам стран ВЕКЦА (контрольно-надзорным природоохранным и другим органам) следует активнее использовать имеющиеся в их распоряжении инструменты взыскания платежей и обращения в суд для того, чтобы достигнуть собираемость на уровне выше 90% и сделать штрафы более надежным инструментом предотвращения несоблюдения требований.
- e) Модернизировать систему **управления информацией, предоставления отчетности и информирования общественности** о наложенных неуголовных денежных санкциях. Природоохранным органам стран ВЕКЦА следует усовершенствовать управление данными по нарушениям и соответствующим административным штрафам, чтобы можно было анализировать эффективность правоприменительных мер. Кроме того, предоставление субъектам контроля и общественности (как минимум, выборочной) информации о значительных санкциях усиливает предотвращение несоблюдения требований в будущем.



# **ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ШТРАФОВ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

## **Методические рекомендации для контрольно-надзорных природоохранных органов стран ВЕКЦА**

Штрафы являются самой распространённой мерой административного правоприменения в сфере охраны окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и во всем мире, предназначенной как для наказания за несоблюдение требований, так и для предотвращения их нарушения в будущем. В настоящем документе даются методические указания природоохранным органам стран ВЕКЦА по процедурам исчисления и наложения административных штрафов за природоохранные нарушения. В нем адаптированы международно-признанные методы к правовым и институциональным реалиям региона и приводится ряд рекомендаций по совершенствованию существующей практики в странах ВЕКЦА.