

Regulation and Policy:  
Considerations for Wind  
Energy Development

Нормотворчество и  
политика: Мысли о  
развитии ветроэнергетики

Jennifer Miller  
U.S. Fish and Wildlife Service

Дженнифер Миллер  
Служба охраны рыбных ресурсов и диких животных  
США

Goal

- Introduction to approaches and considerations for regulation writing
  - Purpose and function of Law, Regulation, Policy, and Guidance
  - Considerations for writing Regulation and Policy

Цель

- Информирование о подходах и мысли о нормотворчестве
  - Цель и функции закона, нормативного акта, политики и руководства
  - Мысли о подготовке нормативного акта и политики.

Jennifer Miller

Дженнифер  
Миллер

- U.S. Fish and Wildlife Service – federal agency with delegated authority to implement wildlife laws, such as
  - Migratory Bird Treaty Act (MBTA)
  - Bald and Golden Eagle Protection Act (Eagle Act)
  - Endangered Species Act
- Migratory Birds Program
- Chief, Branch of Regulations and Policy
  
- Служба охраны рыбных ресурсов и диких животных США - федеральное агентство, которому делегированы полномочия по обеспечению исполнения законов о диких животных, таких как
  - Закон о договоре о мигрирующих птицах (МВТА)
  - Закон о защите белоголовых орланов и беркутов (Закон об орлах)
  - Закон о видах, находящихся под угрозой исчезновения
- Программа по мигрирующим птицам
- Руководитель Сектора нормотворчества и политики

# Migratory Bird Treaty Act (MBTA)

16 U.S. Code (U.S.C.) §703-712

U.S. Code is the official codification of the federal statutes.

- Implements four treaties: Canada, Mexico, Japan, and Russia
- Protects over 1,100 species of birds
- Extensive prohibitions: possession, sale, and “take” = trap, kill, or injure
- Regulate wide range of activities: scientific research, wildlife damage, taxidermy, import/export, falconry, zoos, breeding, et cetera

# Закон о договоре о мигрирующих птицах (МВТА)

16 U.S. Code (U.S.C.) §703-712

Кодекс США - это официальная кодификация федеральных законов.

- Реализует четыре договора: Канада, Мексика, Япония и Россия
- Охраняет более 1100 видов птиц
- Обширные запреты: владение, продажа и «изъятие» = отлов, убийство или нанесение увечий
- Регулирует широкий спектр деятельности: научные исследования, нанесение ущерба диким животным, таксидермия, импорт/экспорт, соколиная охота, зоопарки, разведение, и т.д.

# Bald & Golden Eagle Protection Act

16 U.S.C. §668a-d

# Закон о защите белоголовых орланов и беркутов

16 U.S.C. §668a-d

- Protects 2 species: bald eagle (*Haliaeetus leucocephalus*), golden eagle (*Aquila chrysaetos*)
- Bald eagle de-listed as an endangered species in 2009
- Extensive prohibitions: possession, sale, and “take” = trap, kill, injure, or disturb
- Written to address very specific issues: Livestock depredation, indigenous use, science/museum use, and falconry use

- Охраняет 2 вида: белоголовый орлан (*Haliaeetus leucoccephalus*), беркут (*Aquila chrysaetos*)
- Белыйголовый орлан исключен из списка исчезающих видов в 2009 г.
- Обширные запреты: владение, продажа и «изъятие» = отлов, убийство, нанесение увечий или беспокойство
- Призван решить конкретные вопросы: уничтожение скота хищниками, использование коренными жителями, использование в научных целях/музеях и соколиная охота.

# Hierarchy

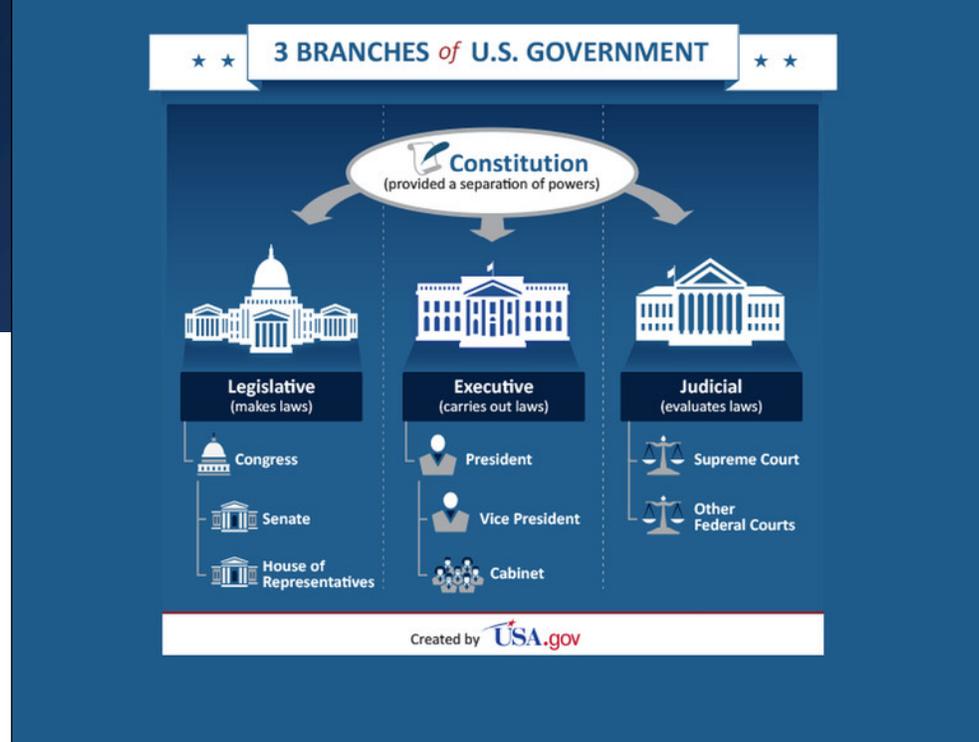
# Иерархия

- Law
- Regulation
- Policy
- Guidance

- Закон
- Нормативный акт
- Политика
- Руководство

# Law

3 branches of U.S. government:  
Legislative  
Executive  
Judicial



# Закон

3 ветви власти в США:  
законодательная  
исполнительная  
судебная

- Written by legislative branch of the U.S. government
- Purpose and scope to govern behavior of those under the authority of the government
- Delegates authority to executive branch to regulate
- How implementation is funded
- Подготавливается законодательной ветвью власти США
- Цель и сфера действия - регулировать поведение тех, кто находится под властью правительства
- Делегирование полномочий по регулированию исполнительной власти
- Как финансируется исполнение

# Why was the law created?

## Зачем был создан закон?

- The reason, or impetus, that the law was created affects the regulations that can be created.
- Migratory Bird Treaty Act (1918):
  - Impetus: protect against over-harvest (hunting, fashion, science)
  - Does not address many modern-day threats to birds, such as energy development
- Bald and Golden Eagle Protection Act (1940):
  - Impetus: protect nation's symbol (bald eagle)
  - Combination of highly specific and very vague
- Причина, или стимул, побудивший к созданию закона, влияет на то, какие нормы могут быть прописаны.
- Закон о договоре о мигрирующих птицах (1918):
  - Стимул: защита от чрезмерного изъятия (охота, мода, наука)
  - Не учитывает многие современные угрозы для птиц, такие как развитие энергетики
- Закон о защите белоголовых орланов и беркутов (1940):
  - Стимул: охранять символ нации (белоголовый орлан)
  - Сочетание очень конкретного и очень расплывчатого

# Consider (and Leverage) Supporting Laws

- Airborne Hunting Act (16 U.S.C. §742a-j-1)
- Endangered Species Act (16 U.S.C. Ch 35)
- National Environmental Policy Act (42 U.S.C. Ch 55)
- Administrative Procedures Act (5 U.S.C. §551-559)

# Рассмотрите (и используйте) вспомогательные законы

- Закон о воздушной охоте (16 U.S.C. §742a-j-1)
- Закон о видах, находящихся под угрозой исчезновения (16 U.S.C. Ch 35)
- Национальный закон об экологической политике (42 U.S.C. Ch 55)
- Закон об административных процедурах (5 U.S.C. §551-559)

U.S. Code (U.S.C.) is the official codification of the federal statutes.

Кодекс США (U.S.C.) - это официальная кодификация федеральных законов.

# Regulation

- Rules take the broad ideas of the law and fill in the details to implement and enforce
- Agency has ability to create and change
- Development time-scale is years
- In U.S.—requires public comment period(s)

# Нормативный акт

- Правила берут широкие идеи закона и прописывают детали, необходимые для его исполнения и обеспечения соблюдения
- Агентство имеет возможность создавать и изменять правила
- Срок разработки - годы
- В США - требуется период (периоды) публичных консультаций

# Permitting Regulations

# Правила выдачи разрешений

- Migratory Bird Permits (50 C.F.R. Part 21)
  - Historical focus on “Purposeful Take” – e.g. shot to protect airplane
  - Currently, no regulations “Incidental Take” —for example, killed/injured by wind turbine
- Eagle Permits (50 C.F.R. Part 22)
  - Incidental Take regulations as part of bald eagle de-listing in 2009
- Разрешения на мигрирующих птиц (50 C.F.R. Part 21)
  - Исторический акцент на «целевом изъятии» - например, отстрел для защиты самолета
  - В настоящее время не регламентируется «случайное изъятие» - например, убитые/получившие увечья от ветровой турбины.
- Решения на орлов (50 C.F.R. Part 22)
  - Правила случайного изъятия в рамках исключения белоголового орлана из списка в 2009 г.

U.S. Federal Code (C.F.F.) is the code of federal regulations published in the Federal Register.

Фед.Кодекс США (C.F.F.) - это свод федеральных нормативных актов, публикуемых в Федеральном реестре.

# Policy

- How agency interprets and implements regulations
  - for agency employees or regulated community
- Clarify regulation text
- Clarify application to emerging situations
- Faster to update and keep current but less enforceable

# Политика

- То, как агентство интерпретирует и внедряет нормативные акты
  - для сотрудников агентства или представителей регулируемого сообщества
- Уточнение текста нормативного акта
- Уточнение применения к возникающим ситуациям
- Быстрее обновлять и поддерживать в актуальном состоянии, но меньше юридической силы

# Guidance

- Supplemental material to clarify existing rules
- Not subject to rule-making procedures = fast but not enforceable
- Action is legal if meet the requirements of the regulation but not guidance
  - Burden of proof is typically on the entity deviating from the guidance

# Руководство

- Дополнительный материал, разъясняющий существующие правила
- Не подлежит процедуре нормотворчества = быстро, но не принудительно
- Исполнение законно, если соответствует требованиям нормативного акта, но не руководства
  - Бремя доказывания обычно возлагается на организацию, отклоняющуюся от руководства

Considerations in Regulation Writing

Мысли при нормотворчестве

# Incentivize Behavior

# Стимулировать поведение

- The goal of regulations is to incentivize desired behavior
  - Start with what behavior it is you want to incentivize
  - Enforcing undesired behavior should be secondary
- 
- Цель нормативных актов - стимулировать желаемое поведение
  - Начните с того, какое поведение вы хотите стимулировать
  - Наказание нежелательного поведения должно быть вторичным

# Incentivizing Behavior

- Consider what the underlying purpose of the rule is—what do you want everyone to do?
- Develop the structure of the regulation to encourage good actors to do the desired behavior
- Then look at how to enforce undesired behaviors and bad actors

# Стимулирование поведения

- Подумайте, какова основная цель правила - что вы хотите, чтобы все делали?
- Разработайте структуру нормативного акта, чтобы поощрять законопослушных граждан к желаемому поведению.
- Затем посмотрите, как обеспечить наказание за нежелаемое поведение законопослушным гражданам.

# Behavior Example

Desired behavior: The best thing would be if wind developers located turbines where bird collisions are least likely.

## Possible Solutions:

Reduce  
Regulatory  
Burden

Risk Map

Reduce Cost

# Пример поведения

Желаемое поведение: Лучше всего, если проектировщики ветровых установок будут располагать турбины там, где столкновения с птицами наименее вероятны.

## Возможные решения:

Снижение  
регуляторног  
о бремени

Карта рисков

Снижение  
стоимости

# Innovative and Common Sense

# Инновации и здравый СМЫСЛ

- Seek innovative approaches
- But never depart from common sense

- Ищите инновационные подходы,
- Но никогда не отступайте от здравого смысла

# Question Your Starting Point

# Сомневайтесь в отправной точке

- When possible, start with a blank page
  - Identify behavior you want to incentivize
  - Brainstorm ways to do that
  - Limit based on laws
  - Narrow by practical considerations
    - Political feasibility
  - Critically examine each limitation before you accept it
- По возможности начните с чистого листа
  - Определите поведение, которое вы хотите стимулировать
  - Мозговой штурм позволяет сделать это
  - Ограничение на основе законов
  - Сужение по практическим соображениям
    - Политическая целесообразность
  - Критически изучите каждое ограничение, прежде чем принять его.

# A Magic Wand

- Inspire people to share what they want if there were no limitations
- Consider what has gone before
  - In what contexts has it worked ... or not worked
- Look far afield to how others have solved similar problems

# Волшебная палочка

- Вдохновляйте людей озвучивать желания, как если бы не было никаких ограничений
- Посмотрите, что было раньше
  - В каких ситуациях это сработало... или не сработало
- Узнайте, как другие решали подобные проблемы.

# Subject Matter Experts

# Отраслевые эксперты

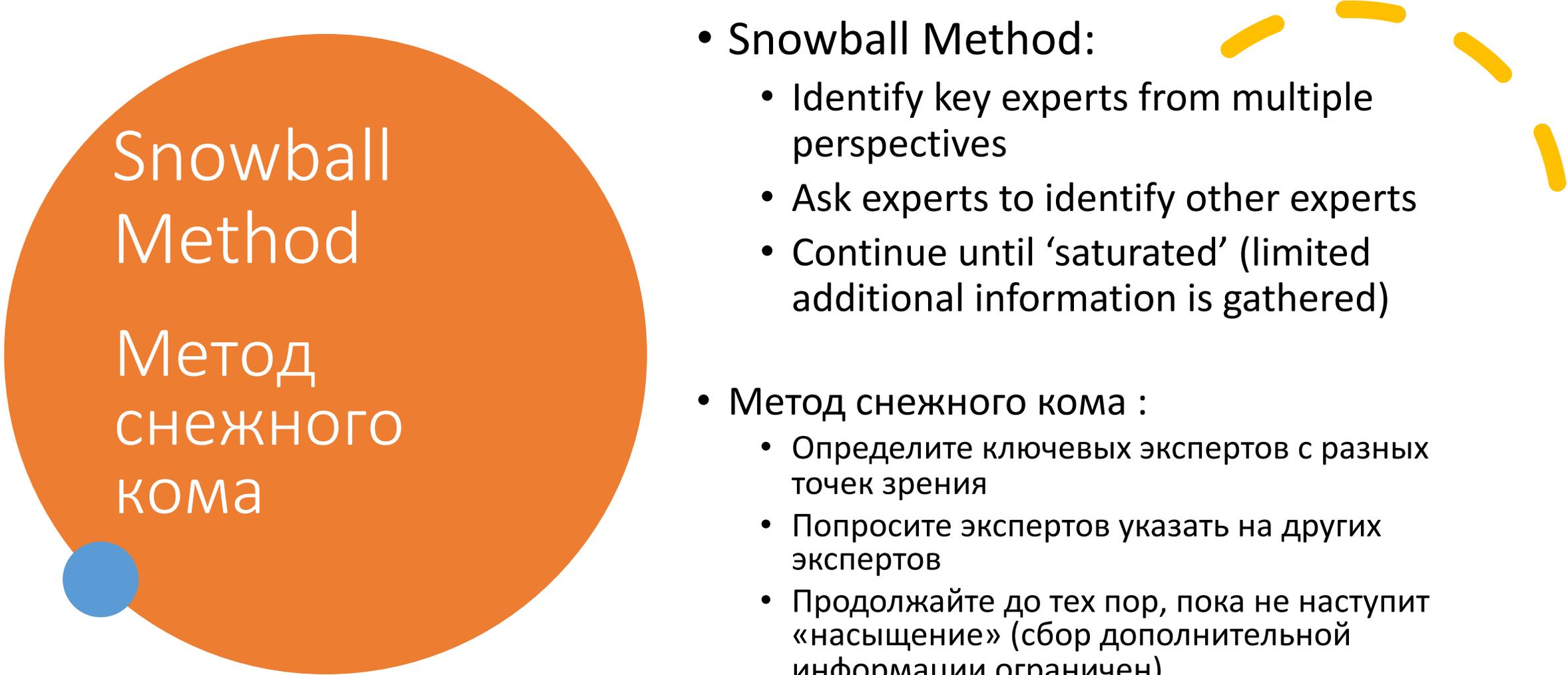
- Experts are important for informing regulations
  - They are generally terrible at writing regulations
- 
- Эксперты очень нужны для обоснования нормативных актов
  - Они, как правило, ужасны в нормотворчестве

# Subject Matter Experts

- Leverage experts for their knowledge
- Ask questions to improve understanding, use of terminology, and identify issues
- Ask for well-framed trade-offs (for example, is A or B better for birds, better for wind, et cetera)
- Limit asking about 'policy decisions'

# Отраслевые эксперты

- Вовлекайте экспертов за их знания
- Задавайте вопросы для улучшения понимания, использования терминологии и выявления проблем
- Просите четко сформулировать компромиссы (например, А или Б лучше для птиц, лучше для ветра и т.д.)
- Ограничьте вопросы о «политических решениях».



# Snowball Method

## Метод снежного кома

- Snowball Method:
  - Identify key experts from multiple perspectives
  - Ask experts to identify other experts
  - Continue until 'saturated' (limited additional information is gathered)
- Метод снежного кома :
  - Определите ключевых экспертов с разных точек зрения
  - Попросите экспертов указать на других экспертов
  - Продолжайте до тех пор, пока не наступит «насыщение» (сбор дополнительной информации ограничен)



# Stakeholder Engagement

# Вовлечение заинтересованных сторон

- Consider the goals:
  - Gather subject matter expertise
  - Transparent process
  - Stakeholder buy-in
- Consider the stakeholders:
  - Government Agencies
  - Regulated Community / Industry
  - Non-Governmental Organizations
  - Indigenous Communities
  - General Public
- Рассмотрите цели:
  - Соберите знания отраслевых экспертов
  - Прозрачный процесс
  - Приверженность заинтересованных сторон
- Рассмотрите заинтересованные стороны:
  - Государственные учреждения
  - Регулируемые сообщества / промышленность
  - Неправительственные организации
  - Общины коренных народов
  - Широкая общественность

# Stakeholder Engagement

# Вовлечение заинтересованных сторон

- Tradeoff: More engagement = slower process but more buy-in
- Consider:
  - What is gained by slowing down
  - What is lost
- Identify the point where information and buy-in has hit a critical mass
  - When does more engagement yields diminishing returns
- Close the Loop

- Компромисс: больше вовлеченности = медленнее процесс, но больше приверженности
- Рассмотрите:
  - Что приобретется от замедления
  - Что потеряется
- Определите момент, когда информация и приверженность достигнут критической массы
  - Когда увеличение вовлеченности приносит убывающую отдачу
- Замкнуть петлю

# Writing Regulations

- Keep to the right level of detail
- Remember your audience

- Сохраняйте нужный уровень детализации
- Помните о своей аудитории

Нормотворчество

# Specificity

# Конкретика

- Can you improve clarity by saying less?
- Do not make regulations overly prescriptive
  - Use Policy and Guidance to fill in the gaps of how performance standards can be met
- Regulations will never keep pace with emerging science, technology, and issues
  - Write regulations with this in mind
- Select the right team for the job

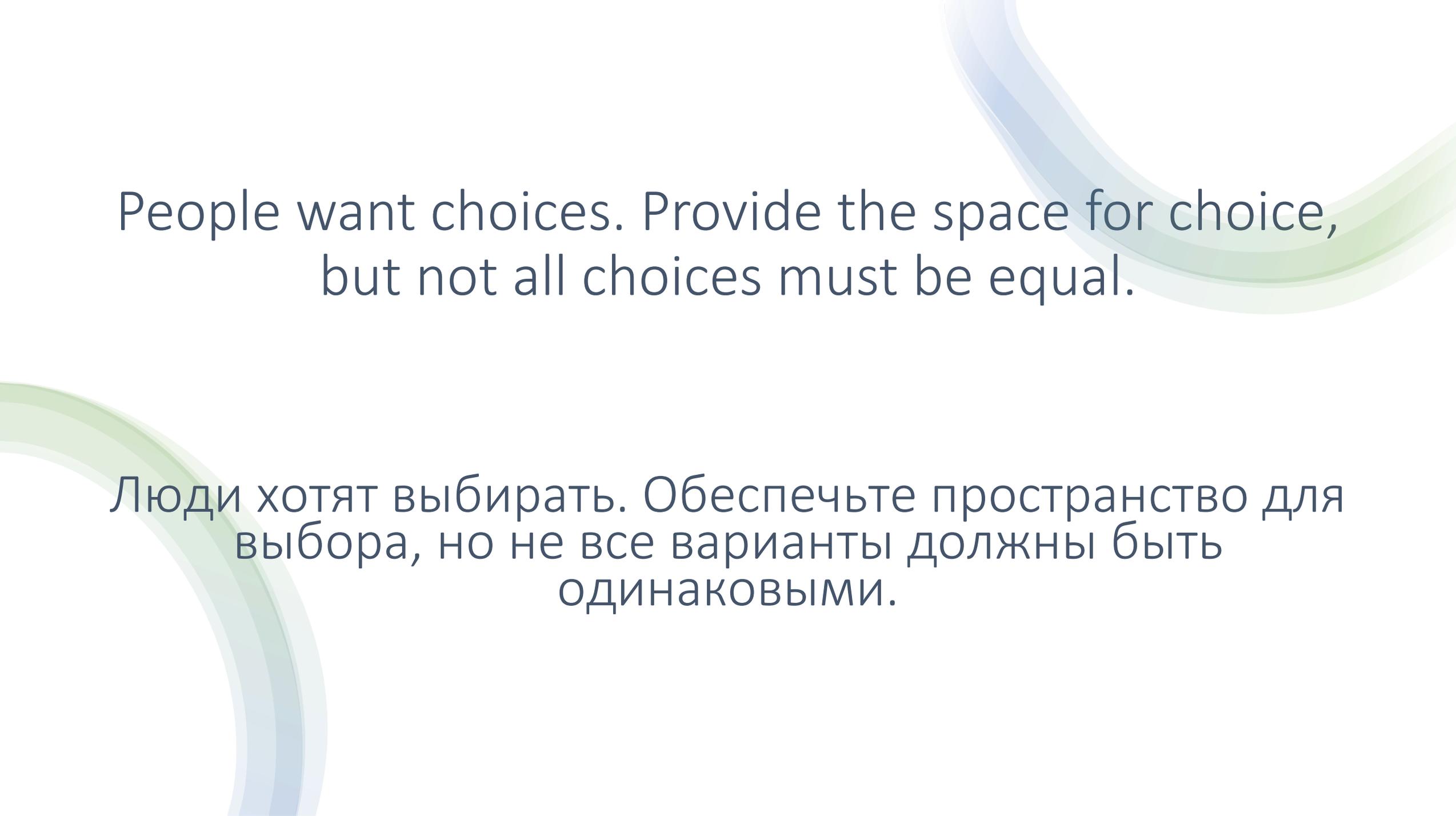
- Можно ли повысить ясность, используя меньше слов?
- Не делайте правила слишком предписывающими
  - Используйте политику и руководство, чтобы заполнить пробелы в информировании о том, как могут быть выполнены стандарты работы
- Нормативные акты никогда не будут успевать за развитием науки, технологий и проблем
  - Пишите нормативные документы с учетом этого
- Выберите подходящую команду для работы

# Audience

- Write your regulations to be understandable to the regulated community
  - Make things easy to find: use patterns and keep sections small
- Write your preamble for who will be your successor in 20 years
  - What options did you consider and why was this your decision

# Аудитория

- Пишите свои нормативные акты так, чтобы они были понятны регулируемому сообществу
  - Чтобы было легко найти нужную информацию: используйте шаблоны и делайте разделы небольшими.
- Напишите преамбулу о том, кто станет вашим преемником через 20 лет
  - Какие варианты вы рассматривали и почему приняли именно это решение



People want choices. Provide the space for choice,  
but not all choices must be equal.

Люди хотят выбирать. Обеспечьте пространство для  
выбора, но не все варианты должны быть  
одинаковыми.

# Performance Standard Approach

Подход,  
основанный на  
стандартах  
работы

- Law provides the purpose
- Regulation sets the standards
- Policy and Guidance provide examples

- Закон устанавливает цель
- Нормативный акт устанавливает стандарты
- Политика и руководство содержат примеры

# Performance Standards

- Performance standards describe the expectation but are not prescriptive on how that expectation is met
- Goal is to communicate expectation without limiting innovation

# Стандарты работы

- Стандарты работы описывают ожидания, но не предписывают то, как эти ожидания должны исполняться
- Цель – сообщить об ожиданиях, не ограничивая инновации

# Performance Standard Examples

## Примеры стандартов работы

---



You must install and maintain exclusion netting over all oil pits. Netting must be at maximum of 1-inch (25.4-millimeter) spacing, must be made of a non-degradable material, must not contact the surface of the liquid, and must not entangle birds.

Над всеми сточными ямами для нефти необходимо установить и поддерживать в рабочем состоянии защитную сетку. Расстояние между нитями сетки должно составлять не более 1 дюйма (25,4 мм), они должны быть изготовлены из неразлагаемого материала, не должны соприкасаться с поверхностью воды и не должны запутывать птиц.



You must exclude birds from contacting the surface of oiled water. Any exclusionary devices used must be maintained in good condition and not entangle birds.

Вы должны исключить контакт птиц с поверхностью нефтяной воды. Любые защитные устройства должны поддерживаться в хорошем состоянии и не запутывать птиц.

# Performance Standard Examples

## Примеры стандартов работы



You must survey for dead eagles by walking transects that are 10 meters apart with a point survey for every 164 feet (50 meters) of transect. Surveys must be conducted on April 15, July 15, October 15, and January 15.

Для обнаружения трупов орлов необходимо пройти по трансектам, расположенным на расстоянии 10 метров друг от друга, с точечным учетом на каждые 164 фута (50 метров) трансекта. Учет должен проводиться 15 апреля, 15 июля, 15 октября и 15 января.



You must develop and implement a protocol to survey for dead eagles. You must survey at least once per season. The survey method used must detect at least 35% of dead eagles on average over 5 years.

Вы должны разработать и внедрить протокол учета трупов орлов. Вы должны проводить учет не реже одного раза в сезон. Используемый метод учета должен выявлять не менее 35 % трупов орлов в среднем за 5 лет.

# Performance Standard Examples

## Примеры стандартов работы

---



If you discover a bird collision, you must install flight diverters.

Если вы обнаружили столкновение с птицами, вы должны установить отпугивающие устройства.



If you discover a bird collision, you must implement methods to reduce the likelihood of future collisions.

Если вы обнаружили столкновение с птицами, вы должны внедрить методы, снижающие вероятность столкновений в будущем.

# Lawyers and Law Enforcement

- Write from a place of incentivization
- But do ensure regulations are enforceable

# Юристы и правоохраните льные органы

- Писать с позиции стимулирования
- Но обеспечивать соблюдение нормативных актов

# Lawyers

- Lawyers are important advisors and custodians of court decisions
- Hear their advice and heed their editorial comments
- Lawyers do not write regulations or make policy decisions
- Be thoughtful in how you frame questions when seeking advice

# Юристы

- Юристы - важные советники и хранители судебных решений
- Прислушивайтесь к их советам и учитывайте их редакционные комментарии
- Юристы не пишут нормативные акты и не принимают политические решения
- Вдумчиво подходите к постановке вопросов при обращении за советом

# Law Enforcement

# Правоохранитель ные органы

- A forgotten stakeholder
  - Seek their input early, as they can identify pitfalls others will not see
  - Seek their input on regulatory text, as they can identify phrasing issues others will not
  - Ensure a rule is enforceable, but resist the temptation to prioritize enforcement
- Забытая заинтересованная сторона
  - Обращайтесь к ним на ранних этапах, поскольку они могут выявить «подводные камни», которых не заметят другие
  - Обращайтесь к ним при работе над текстом нормативного акта, поскольку они могут выявить проблемы с формулировками, которые не заметят другие
  - Убедитесь, что правило подлежит исполнению, но не поддавайтесь искушению поставить правоприменение во главу угла.

# Information Collection

## Сбор информации

- Collect what you need to make a permit decision
  - Collect what you need to ensure rules are sound
  - Resist the urge to collect all that you can
- 
- Соберите все, что вам нужно для принятия решения о разрешении
  - Соберите все, что вам нужно, чтобы убедиться в корректности правил
  - Сопровствляйтесь желанию собрать все, что можно

# Information Collection

# Сбор информации

## Types of Information Collection

- Application information
  - To make a decision on the application
  - Summary statistics about applications
- Report information
  - To ensure permittee compliance
  - To ensure regulation is consistent with conservation
- Personal Information
  - To contact permit holders
  - To protect identities

## Виды сбора информации

- Информация о заявке
  - Принятие решения по заявке
  - Сводная статистика по заявкам
- Информация об отчете
  - Обеспечить соблюдение требований получателем разрешения
  - Обеспечить соответствие нормативного акта природоохранным требованиям
- Личная информация
  - Для связи с владельцами разрешений
  - Защита личных данных

# Information Collection

- Information collection requires balance
- Your permit processors and subject-matter experts are detail-focused staff
  - They will encourage collection of every possible piece of information
- Thoughtfully consider what each piece of information will be used for
- Thoughtfully consider what it costs the applicant to share that information
  - Time, public information

# Сбор информации

- Сбор информации требует баланса
- Ваши специалисты по выдаче разрешений и отраслевые эксперты - это сотрудники, сфокусированные на деталях.
  - Они будут стремиться к сбору всех возможных сведений
- Продумайте, для чего будет использоваться каждая информация
- Продумайте, во что обойдется заявителю предоставление этой информации
  - Время, общественная информация

# Briefing Supervisors

## Информирование руководителей

- Briefing your supervisors can be the most difficult part
  - Finding the right level of detail and framing are key
- 
- Информирование руководителей может оказаться самой сложной частью
  - Найдите нужный уровень детализации и формулировки - это ключевой момент.

# Briefing Supervisors

# Информирование руководителей

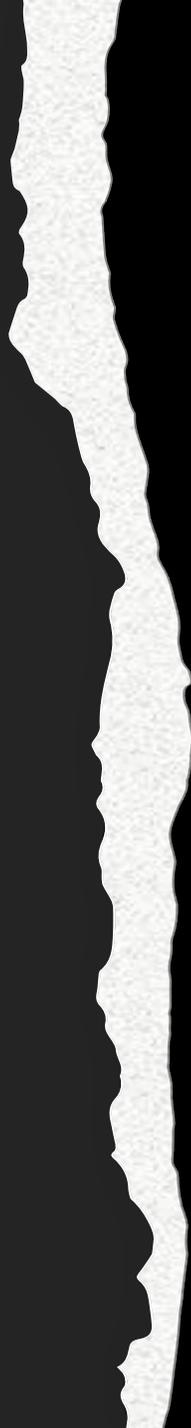
- Supervisors want to know:
    - You have considered a reasonable range of options
    - You are presenting a practical approach
    - You have considered and minimized potential issues
  - Avoid overly detailed presentations but have details ready
  - Anticipate concerns and be ready with answers
- Руководители хотят знать, что:
    - Вы рассмотрели разумный спектр вариантов
    - Вы представляете практичный подход
    - Вы рассмотрели и минимизировали потенциальные проблемы
  - Избегайте слишком подробных презентаций, но имейте наготове детали
  - Предвосхищайте опасения и будьте готовы к ответам

The process of writing regulations is long; be determined but be patient.

Процесс нормотворчества длительный; будьте решительны, но терпеливы.

More often than not, unexpected issues are opportunities that end up leading to a better outcomes.

Чаще всего неожиданные проблемы становятся возможностями, которые в итоге приводят к лучшему результату.



Do not waste energy  
being frustrated about  
what is outside your  
sphere of control.

Не тратьте энергию на то,  
чтобы расстраиваться из-  
за того, что находится вне  
сферы вашего контроля.

Always be prepared for opportunity.  
Identify alternative options, and be ready  
to capitalize on those options.

Всегда будьте готовы к открывающимся  
возможностям.  
Определите альтернативные варианты и  
будьте готовы использовать их.



Questions

Вопросы