

УДК 349.6

***ПОКАЗАТЕЛЬ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ РАБОТЫ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА.***

Акимова К.С.

студент,

Санкт-Петербургский государственный университет

Санкт-Петербург, Россия

Афанасьев Д.А.

студент,

Санкт-Петербургский государственный университет

Санкт-Петербург, Россия

Аннотация

Статья посвящена анализу разработанного показателя результативности деятельности органов государственного экологического надзора. Показатель отражает уровень результативности правоприменительной функции контрольно-надзорных органов в области охраны окружающей среды. Авторами анализируются различные группы показателей, которые могут применяться для оценки работы ведомств в области охраны окружающей среды, исходя из общей схемы функционирования органа государственного экологического надзора. Предлагается к использованию новый показатель результативности, учитывающий основные особенности экологического надзора.

Ключевые слова: экологическое право, государственный экологический надзор, оценка результативности государственного экологического надзора.

***INDICATORS OF EFFECTIVENESS RESULTING FROM CARRYING
OUT THE STATE ENVIRONMENTAL SURVEILLANCE.***

Akimova K. S.

student,

Saint Petersburg state University

Saint Petersburg, Russia

Afanasev D. A.

student

Saint Petersburg state University

Saint Petersburg, Russia

Annotation

The article is devoted to the analysis of the indicator of effectiveness of state environmental surveillance bodies. The indicator reflects the level of effectiveness of the enforcement function of control and surveillance bodies in the field of environmental protection. The authors analyze various groups of indicators that can be used to evaluate the work of agencies in the field of environmental protection, based on the general scheme of functioning of the state environmental surveillance body. New performance indicator is proposed that takes into account the main features of environmental surveillance.

Keywords: environmental law, state environmental surveillance, assessment of the effectiveness of state environmental surveillance.

Роль оценки результативности работы контрольно-надзорных органов государственного экологического надзора трудно переоценить, так как она

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

является важным звеном в достижении поставленных заранее целей надзора, главной из которых является поддержание экологической безопасности в регионе. Путем создания показателей, а также анализа полученных результатов возможна корректировка процесса надзора в области устойчивого развития региона, так как соблюдение баланса между охраной природы и устойчивым функционированием экономического сектора является важной целью процесса государственного управления в целом.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 17 мая 2016 года N 934-р приведены определения «результативности» и «эффективности», которые авторы будут использовать в данной работе:

"результативность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" - степень достижения общественно значимых результатов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, выражающихся в минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности (далее - результативность контрольно-надзорной деятельности) [6].

Для разработки показателей результативности и эффективности мы должны обратиться к обобщенной схеме функционирования органа государственного экологического надзора (см. Рисунок 1). Схема составлена на основе статьи Mazur E. Outcome Performance Measures of Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints and Ways Forward [8], применительно к государственному экологическому надзору в Российской Федерации.



Рисунок 1. Схема функционирования органа государственного экологического надзора[3,8].

Итак, оценить эффективность и результативность деятельности надзорных органов можно, обратившись к элементам схемы реализации их функционирования. Ниже представлены примеры показателей эффективности и результативности работы органа государственного экологического надзора для каждого из блоков схемы, которые можно использовать для анализа проведенной работы.

1. Показатели эффективности и результативности деятельности по конечным результатам.

Конечным результатом является улучшение условий окружающей среды в регионе, улучшение состояния компонентов окружающей среды: воды, воздуха, почв и т.п.

Показатели конечных результатов широко используются при мониторинге качества окружающей среды, но зачастую их очень трудно связать с конкретными мероприятиями по надзору, поэтому данные показатели не должны выдаваться в отчетах, как единственные или каким-либо образом выделяться из группы показателей.

2. Показатели эффективности и результативности деятельности по промежуточным результатам.

Промежуточные результаты характеризуют изменения в поведении регулируемого сообщества, т.е. природопользователей.

В данном случае мы можем говорить о сокращении рецидивов (т.е. неоднократных нарушений требований законодательства конкретным природопользователем), сокращении случаев нарушений природоохранного законодательства, сокращении объемов причиняемого ущерба окружающей среде, выбросов и сбросов и др.

3. Показатели эффективности и результативности деятельности по проведенным надзорным органом мероприятиям.

Примерами показателей могут являться:

- 1) количество проведенных плановых проверок и процент обнаруживаемых при их проведении правонарушений,
- 2) количество подтвердившихся по результатам обращений граждан нарушений природоохранного законодательства, выявленных в ходе рейдовых мероприятий и инспекций,

3) количество мероприятий по содействию соблюдению требований,

4) число правоприменительных действий (административные штрафы, временное приостановление деятельности и другие санкции).

Необходимо отметить, что перечисленные выше показатели отражают результативность работы, демонстрируют уровень усилий, направленных на достижение результата, но не отражают степень достижения этого результата.

4. Показатели эффективности и результативности деятельности по используемым ресурсам.

Исходные данные включают время, персонал, финансирование, материалы, оборудование и другие ресурсы, которые вносят вклад в ту или иную деятельность надзорного органа. Если рассматривать их вместе с результатами, то данные о ресурсах могут быть использованы для определения уровня усилий, необходимых для достижения результата, то есть использоваться в оценке результативности работы.

Для оценки результативности и эффективности работы органов государственного экологического надзора необходимо сочетание различных показателей, охватывающих все составляющие приведенной выше схемы[2].

В области охраны окружающей среды важны как показатели промежуточных результатов, так и показатели конечных результатов. Однако показатели промежуточных результатов широко рассматриваются в качестве более практичного инструмента управления эффективностью деятельности по следующим двум причинам:

Во-первых, большинство промежуточных результатов обычно непосредственно связаны с деятельностью по экологическому надзору.

Причинно-следственная связь между программными мероприятиями и

промежуточными результатами (например, повышение уровня соблюдения законодательства) гораздо сильнее, чем между этими мероприятиями и конечными результатами (улучшением качества окружающей среды).

Во-вторых, промежуточные результаты почти всегда проявляются быстрее, чем конечные результаты, которые часто фокусируются на изменениях условий окружающей среды, поэтому они лучше поддаются управленческому реагированию и отчетности [8].

В области охраны окружающей среды возможно совершение административных правонарушений [5] и уголовных преступлений [7]. По аналогии с классификацией преступлений, предусмотренной УК РФ [7], представляется, возможным разделить противоправные деяния в области охраны окружающей среды на следующие группы:

1. правонарушения, повлекшие за собой незначительный ущерб (вред) окружающей среде;
2. правонарушения, повлекшие значительный ущерб (вред) окружающей среде;
3. правонарушения, повлекшие крупный ущерб (вред) окружающей среде;
4. преступления, предусмотренные УК РФ, повлекшие ущерб окружающей среде.

Встает вопрос о разделении конкретных случаев противоправных деяний в отношении окружающей среды. Для этого предлагаем использовать следующую схему. Документарные правонарушения будем относить к 1 группе, все уголовные преступления – к 4 группе соответственно, остальные правонарушения ко 2 и 3 группам. Разделение правонарушений на 2 и 3 группы целесообразно разделять по размерам штрафов, предусмотренными КоАП РФ, а также разделять по специфике правонарушений.

При классификации тяжести правонарушений было бы целесообразно учитывать особенности той территории, на которой было совершено данное противоправное деяние. Существуют территории, которые более чувствительны к антропогенному воздействию, а также которые обладают наименьшей устойчивостью к таким воздействиям. Для территориального дифференцирования можно использовать зонирование с особыми условиями использования территории, например, зоны ООПТ, водоохранные зоны, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также зоны специальной охраны подземных водных объектов [1], кроме того можно дифференцировать по категориям земель [4].

Итак, считаем целесообразно добавить к оценке тяжести правонарушения и особенности территории, на которой оно совершено. Предлагаем повышать статус группы, если противоправное деяние совершено на «особой» территории. То есть, если правонарушение совершено, например, в водоохранной зоне реки, то целесообразно повысить его группу, так как на данных территориях устанавливается особый режим природопользования, в целях предотвращения негативного влияния на водный объект [1].

Рассмотрим возможность использования характеристики рецидивизма.

Показатель рецидивизма определяется как процентная доля лиц, совершивших правонарушение и затем вновь нарушивших закон в течение определенного периода времени.

Данный показатель необходим, поскольку позволяет выявить круг лиц, которые систематически нарушают законодательство в области охраны окружающей среды, следовательно, постоянно оказывают негативное воздействие на определенную территорию. Подобный индикативный показатель может быть использован, как для характеристики объекта надзора, то есть природопользователя, можно будет выявлять лиц, которые систематически нарушают природоохранное законодательство, а также

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

постоянно наносят ущерб компонентам окружающей среды. Также благодаря этому показателю будут определены объекты окружающей среды, вред которым наносится систематически.

Выявление вышеуказанных показателей рецидивизма позволит определить проблемы, существующие в правоприменительной практике. На основании данных показателей Министерство по охране окружающей среды Кировской области может направить предложения об изменении законодательства или подзаконных нормативных правовых актов.

Предлагаем также повышать группу правонарушения на 1 единицу, если оно было совершено данным лицом повторно, например, повторное совершение правонарушения, относящегося к первой группе, будет "повышено" до 2й группы.

Также необходимо отметить, что правонарушения делятся по видам надзора.

Для расчёта показателя эффективности надзора будем пользоваться индикативными показателями группы «В» см. Таблицу 1.

Таблица 1. Индикативные показатели, используемые в формуле расчёта показателя эффективности надзорной деятельности.

Вид надзора. Группы тяжести правонарушений.	1 группа	2 группа	3 группа	4 группа
надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр общераспространенных полезных ископаемых, месторождений местного значения	В. 1.2.1	В. 1.2.2	В. 1.2.3	В.1.2.4
надзор в области охраны атмосферного воздуха	В. 1.3.1	В. 1.3.2	В. 1.3.3	В. 1.3.4

надзор в области обращения с отходами (кроме радиоактивных)	В. 1.4.1	В. 1.4.2	В. 1.4.3	В. 1.4.4
надзор за ООПТ регионального значения	В. 1.5.1	В. 1.5.2	В. 1.5.3	В. 1.5.4
надзор за водными объектами	В. 1.6.1	В. 1.6.2	В. 1.6.3	В. 1.6.4

Показатель: Доля правонарушений, повлекший за собой значительный, крупный и особо крупный ущерб окружающей среде, из числа правонарушений, выявленных в ходе контрольно-надзорной деятельности.

Формула (1):

$$A. 1 = \frac{B.1.1.1}{B.1.1.2} * 100\%,$$

Где:

В.1.1.1 - правонарушения, повлекшие за собой значительный, крупный и особо крупный ущерб окружающей среде.

В.1.1.2 - правонарушения, выявленные в ходе контрольно-надзорной деятельности.

Соответственно формула (2):

$$B. 1.1.1 = B. 1.2.2 + B. 1.2.3 + B. 1.2.4 + B. 1.3.2 + B. 1.3.3 + B. 1.3.4 + B. 1.4.2 + B. 1.4.3 + B. 1.4.4 + B. 1.5.2 + B. 1.5.3 + B. 1.5.4 + B. 1.6.2 + B. 1.6.3 + B. 1.6.4$$

Соответственно формула (3):

$$B. 1.1.2 = B. 1.2.1 + B. 1.2.2 + B. 1.2.3 + B. 1.2.4 + B. 1.3.1 + B. 1.3.2 + B. 1.3.3 + B. 1.3.4 + B. 1.4.1 + B. 1.4.2 + B. 1.4.3 + B. 1.4.4 + B. 1.5.1 + B. 1.5.2 + B. 1.5.3 + B. 1.5.4 + B. 1.6.1 + B. 1.6.2 + B. 1.6.3 + B. 1.6.4.$$

В показателе результативности, который отражает правоприменительную деятельность, мы постарались охватить все возможные характеристики, которые могут повлиять на тяжесть причиняемого вреда окружающей среде. Были введены группы, учитывающие размер ущерба, причиняемого компонентам окружающей среды. Учтены особенности территории, на Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

которой совершаются правонарушения, в зависимости от ее уязвимости и степени устойчивости к антропогенному воздействию. Также был учтен показатель рецидивизма правонарушения, совершаемого объектом надзора.

Библиографический список:

1. Водный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] :федер. закон от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ.// Рос.газ. – 2006. – 8 июня.– СПС "КонсультантПлюс".
2. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков, - М.: Издательский дом «Дело», 2017. – 174 с.
3. Добролюбова Е.И. Международный опыт оценки результативности и эффективности экологического контроля (надзора) // Вопросы управления. 2016. №4 (22). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnyy-opyt-otsenki-rezultativnosti-i-effektivnosti-ekologicheskogo-kontrolya-nadzora> (дата обращения: 26.04.2020).
4. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 25 октября 2001 г. N136-ФЗ. // Рос.газ. 2001.30 окт. Доступ из СПС "КонсультантПлюс".
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: федер. закон от 30 декабря 2001 г. N195-ФЗ. // Рос.газ. 2001.31 дек. Доступ из СПС "КонсультантПлюс".
6. Об утверждении Основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и Плана-графика реализации пилотного

проекта по разработке и внедрению системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства России от 17 мая 2016 г. №934-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102398053&intelsearch=934-%F0>

7. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ. // Рос.газ. 1996. Доступ из СПС "КонсультантПлюс".
8. Mazur, E. (2010), “Outcome Performance Measures of Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints and Ways Forward” [Электронный ресурс] / Mazur, E. // <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kmd9j75cf44-en.pdf?expires=1587903211&id=id&accname=guest&checksum=6FD528A7212E31161D0E479682AFCE00> (дата обращения : 01.04.2020)

Оригинальность 75%