

Оценка систем экологического контроля: Измерять значимое

Материалы международного семинара по индикаторам соблюдения норм экологического права и правоприменения, проведенного под эгидой Сети INECE и ОЭСР 3-4 ноября 2003 года, Париж (Франция)



Международная сеть по экологическому соответствию и правоприменению
Организация экономического сотрудничества и развития

Оценка систем экологического
контроля: Измерять значимое

**Материалы
международного семинара
по индикаторам соблюдения
норм экологического права
и правоприменения**

**3-4 ноября 2003 года
Штаб-квартира ОЭСР, Париж (Франция)**

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

В соответствии со статьей 1 Конвенции, подписанной в Париже 14 декабря 1960 г. и вступившей в силу 30 сентября 1961 г., Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) должна проводить политику, направленную на следующее:

- достижение устойчивого максимального экономического роста и занятости и повышение уровня жизни в государствах-членах при сохранении финансовой стабильности, что будет способствовать развитию мировой экономики;
- содействие устойчивому экономическому росту как в государствах-членах, так и в государствах, не являющихся членами ОЭСР, в процессе экономического развития; и
- содействие росту мировой торговли на многосторонней, недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

Первоначальными государствами-членами ОЭСР являются Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Турция, Франция, Швейцария и Швеция. Следующие государства стали членами впоследствии путем вступления в ОЭСР на указанные даты: Япония (28 апреля 1964 г.), Финляндия (28 января 1969 г.), Австралия (7 июня 1971 г.), Новая Зеландия (29 мая 1973 г.), Мексика (18 мая 1994 г.), Чехия (21 декабря 1995 г.), Венгрия (7 мая 1996 г.), Польша (22 ноября 1996 г.), Корея (12 декабря 1996 г.) и Словакия (14 декабря 2000 г.). В работе ОЭСР принимает участие Комиссия европейских сообществ (статья 13 Конвенции).

МЕЖДУНАРОДНАЯ СЕТЬ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ СООТВЕТСТВИЮ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЮ (СЕТЬ INECE)

Международная сеть по экологическому соответствию и правоприменению – сеть INECE – представляет собой глобальную ассоциацию специалистов в области обеспечения соблюдения природоохранного законодательства, представляющих государственный и негосударственный сектора более чем 100 стран. Сеть INECE способствует здоровой и чистой окружающей среде, устойчивому природопользованию и охране целостности экосистем путем эффективного соблюдения природоохранного законодательства и правоприменения. Сеть INECE преследует следующие цели:

- повышение информированности о важности соблюдения законодательства и правоприменения,
- развитие международного сотрудничества в сфере правоприменения;
- укрепление потенциала в сфере обеспечения соблюдения природоохранных требований.

Сеть INECE объединяет более чем 3 000 членов из государственных, международных и неправительственных организаций. Органы охраны окружающей среды из Нидерландов и Соединенных Штатов, которые основали сеть INECE в 1989 г., остаются главными спонсорами сети INECE. Сеть пользуется поддержкой со стороны Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирного банка, ОЭСР, Европейской комиссии, Департамента охраны окружающей среды Канады, Агентства охраны окружающей среды Англии и Уэльса, и правительств других государств. Дополнительная информация доступна по адресу <http://inece.org/>

© OECD 2004

Разрешение на воспроизведение какой-либо части настоящей работы в некоммерческих или учебных целях следует получить в Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, тел.: (33-1) 44 07 47 70, факс: (33-1) 46 34 67 19, для каждой страны, кроме Соединенных Штатов. В Соединенных Штатах разрешение следует получить в Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, или CCC Online: www.copyright.com. За всеми другими разрешениями на воспроизведение или перевод всей книги или ее части следует обращаться в OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Информация о действенности систем обеспечения соответствия экологическим требованиям (систем экологического контроля) может быть мощным инструментом, влияющим на поведение и экологическую результативность регулируемого сообщества. Развитие систем экологического контроля неизменно сопровождалось ростом потребностей в достоверной и понятной информации о достигнутых результатах. В получении такой информации заинтересованы не только лица, разрабатывающие и внедряющие экологическую политику, но и прочие государственные органы, предприятия, общественность, неправительственные экологические организации (НПО) и другие вовлеченные стороны.

Разработка комплексного и содержательного набора индикаторов соблюдения норм экологического права и правоприменения (СНЭПП) является одной из мер для удовлетворения растущей потребности в информации для оценки регулятивной деятельности. Среди прочих, индикаторы СНЭПП позволяют оценивать и вносить коррективы в инструменты и подходы, используемые органами государственного экологического контроля, с целью постоянного улучшения их эффективности. Активное распространение информации об эффективности контроля может обеспечить внешнюю подотчетность и сдерживать нарушения. Значимая, своевременная и аналитически надежная информация может обеспечить общественную и политическую поддержку мерам по обеспечению соблюдения законодательства благодаря наглядной демонстрации их конкретных результатов.

По мере накопления опыта применения индикаторов СНЭПП необходимо вырабатывать общие определения, анализировать вопросы структуры и внедрения индикаторов в контексте разных стран и развивать потенциал стран с переходной экономикой и развивающихся стран для применения этих индикаторов. В этом ключе, настоящее издание приводит описание мирового опыта в области разработки и использования индикаторов СНЭПП, который был представлен во время семинара, проведенного 3-4 ноября 2003 г. Международной сетью по экологическому соответствию и правоприменению (сетью INECE) и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Этот международный семинар имел следующие задачи:

- рассмотреть логическое обоснование и назначение индикаторов СНЭПП;
- внести вклад в дальнейшее развитие общих определений и типологии индикаторов и изучение взаимосвязей с другими типами экологических индикаторов;
- обсудить опыт применения индикаторов СНЭПП в странах-членах ОЭСР, а также в странах с переходной экономикой и развивающихся странах;
- содействовать инициативам национального уровня и демонстрационным проектам, нацеленным на разработку и применение экологическими инспекциями системы оценки эффективности и взаимодействия с разработчиками экополитики и общественностью.

Встреча проводилась в рамках проекта сети INECE по индикаторам СНЭПП и Программы ОЭСР по сотрудничеству с государствами, не входящими в ОЭСР. Мнения, выражаемые в настоящем документе, представляют собой только мнения авторов и не являются официальной точкой зрения ОЭСР, сети INECE или национальных правительств, упоминаемых в документе. Страновые доклады в основном воспроизведены в форме, представленной авторами.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	9
РАЗДЕЛ 1: РЕЗЮМЕ ДИСКУССИИ И ВЫВОДЫ.....	13
РАЗДЕЛ 2: ТЕМАТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД	27
РАЗДЕЛ 3. СТРАНОВЫЕ ДОКЛАДЫ	49
Анализ системы показателей инспекционной деятельности в Республике Беларусь	51
Бельгия: Индикаторы соблюдения природоохранного законодательства и правоприменения	60
Решение задачи оценки деятельности по обеспечению экологического соответствия: пилотные проекты Департамента охраны окружающей среды Канады.....	62
Индикаторы правоприменения и соблюдения природоохранного законодательства в Китае	72
Индикаторы, применяемые и разрабатываемые экологической инспекцией Чешской Республики	79
Измерение и повышение эффективности экологического контроля в Грузии	82
Окружающая среда Ганы: проблемы соблюдения законодательства и правоприменения	91
Состояние и перспективы развития системы оценки действенности экологического контроля в Республике Казахстан	98
Система стратегической информации агентства охраны окружающей среды Мексики.....	107
Индикаторы соблюдения природоохранного законодательства и правоприменения в Нидерландах.....	110
Анализ системы показателей эффективности контрольной деятельности в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации	113
Разработка и применение индикаторов соблюдения законодательства и правоприменения в Шотландии	125
Таиланд: Отчет об экологических индикаторах	133
Показатели действенности программ обеспечения соответствия природоохранным требованиям: Опыт АОС США.....	137
Работа ОЭСР над экологическими индикаторами.....	154
Экономические аспекты правоприменения и соблюдения природоохранного законодательства: уроки для разработки индикаторов	162
Набор инструментов инициативы «Доступ» для оценки хода реализации Принципа 10 Повестки Дня на 21 век	168
Индикаторы соблюдения СИТЕС.....	171
Использование индикаторов в отчетности Европейского Агентства охраны окружающей среды и потенциальная полезность индикаторов реализации политики и эффективности политики.....	175

ВВЕДЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

1. Исходная информация

В ответ на пожелания, выраженные целым рядом стран в рамках глобального сотрудничества, сеть INECE, в партнерстве с ОЭСР и другими заинтересованными сторонами, начала внедрение проекта по содействию разработке индикаторов соблюдения норм экологического права и правоприменения (СНЭПП), а также их систематическому использованию контрольными органами для оценки своей экологической и экономической эффективности.

Проект имеет следующие задачи:

- содействие установлению процедур использования количественных и качественных индикаторов для улучшения информированности и обратной связи с политическим и управленческим звеном экологических органов и законодательных структур;
- расширение спроса на оценку эффективности и потенциала в этой области;
- стимулирование международного сотрудничества для разработки и практического применения индикаторов СНЭПП;
- содействие гармонизации и унификации систем оценки деятельности по обеспечению экологического соответствия и облегчение отчетности о продвижении к устойчивому развитию в региональном и глобальном контекстах.

Проект начался семинаром на уровне экспертов, который был проведен по приглашению ОЭСР 3-4 ноября 2003 г. в штаб-квартире этой организации в Париже (Франция). Семинар послужил платформой для обмена опытом между должностными лицами и экспертами, представляющими более чем 20 стран мира, равно как и из международных организаций, секретариатов многосторонних экологических соглашений и НПО.

2. Структура материалов международной встречи

В настоящем документе представлена документация, разработанная в период подготовки к совместному семинару сети INECE и ОЭСР, а также результаты обсуждений во время семинара. Русскоязычное издание укорочено и состоит из следующих разделов:

Раздел 1: Резюме дискуссии и выводы. Раздел представляет примеры использования индикаторов и результаты обсуждения важнейших элементов внедрения систем оценки деятельности. Обсуждаются следующие темы: роль индикаторов СНЭПП, процесс идентификации и разработки индикаторов и барьеры к их внедрению, критерии оценки полезности индикаторов СНЭПП и т. д. Определены стороны, потенциально заинтересованные в индикаторах СНЭПП и преимущества участия общественности в их разработке и применении.

Раздел 2: Тематический доклад. На этапе подготовки к семинару международная группа экспертов подготовила совместный тематический доклад под названием «Измеряем самое значимое». Этот аналитический документ создал общую основу для дискуссии в рамках семинара и существенно повысил результативность обсуждений.

Раздел 3: Международный опыт применения индикаторов. На семинаре прозвучали выступления экспертов из разных стран, которые были посвящены опыту использования индикаторов СНЭПП, равно как и рекомендациям по дальнейшему развитию систем оценки деятельности. Материалы встречи включают отдельные выступления и статьи, которые могут представлять наибольший интерес для органов экологического контроля стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

Все материалы семинара на английском языке размещены на веб-сайтах сети INECE и ОЭСР:

<http://inece.org/indicators/workshop.html> и <http://www.oecd.org/env/outreach>

4. Благодарности

Секретариаты сети INECE и ОЭСР выражают глубокую признательность тем, кто участвовал в подготовке материалов семинара, в частности, участникам семинара, вклад которых сделал это семинар действительно важным международным событием. Особая благодарность выражается Департаменту охраны окружающей среды Канады, в частности Франку Бэрретту за его лидирующую роль в составлении тематического доклада. Кроме того, секретариаты желают поблагодарить правительства Германии, Нидерландов, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки и Институт Всемирного банка за их экспертный и финансовый вклад в организацию семинара.

Сотрудничество и заинтересованность членов Рабочей группы экспертов сети INECE по индикаторам СНЭПП стали основными факторами успеха семинара. Группа экспертов составила программу семинара, с тем, чтобы дискуссия соответствовала реальным потребностям и региональным различиям. Членами Рабочей группы экспертов являются **Франк Бэрретт**, Департамент охраны окружающей среды Канады; **Антонио Бенджамин**, Институт законодательства для зеленой планеты (Бразилия); **Адриана Бьянки**, Институт Всемирного банка; **Анжела Буларга**, ОЭСР; **Мария Юджения ди Паола**, ФАРН (Аргентина); **Ник Франко**, Агентство охраны окружающей среды США (АООС США); **Джо Жерарду**, ВРОМ (Нидерланды); **Дэйвис Джоунс**, АООС США; **Дональд Каньяру**, ранее – ЮНЕП; **Мириам Линстер**, ОЭСР; **Кеннет Марковиц**, Секретариат сети INECE; **Каролина Маури**, Коста-Рика; **Кшиштоф Михалак**, ОЭСР; **Ладислав Мико**, Министерство экологии Чешской Республики; **Дэйв Паско**, Департамент охраны окружающей среды Канады; **Джон Сигер**, Агентство охраны окружающей среды Англии и Уэльса, **Майкл Стал**, АООС США и **Дурвуд Зелке**, Секретариат сети INECE.

**РАЗДЕЛ 1:
РЕЗЮМЕ ДИСКУССИИ И ВЫВОДЫ**

ИТОГИ МЕЖДУНАРОДНОГО СЕМИНАРА ПО ИНДИКАТОРАМ СООТВЕТСТВИЯ НОРМАМ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

1. Введение

Международная сеть по экологическому соответствию и правоприменению (сеть INECSE) и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) провели международный семинар для содействия разработке и применению индикаторов соблюдения норм экологического права и правоприменения (СНЭПП). На семинаре, проведенном в Париже (Франция) 3-4 ноября 2003 г., собралось свыше 50 ведущих специалистов из более 20 стран мира, равно как и международных организаций, секретариатов многосторонних экологических соглашений и неправительственных организаций.

Оживленная дискуссия во время семинара подтвердила растущую важность индикаторов СНЭПП во всем мире и необходимость продолжить совместную работу над принципами и общим методологическими подходами в области разработки и применения оптимизированного набора индикаторов. Многие участники семинара выразили обязательство продолжить или начать в своих странах апробацию новых индикаторов СНЭПП.

Настоящее резюме отражает следующие темы семинара:

- основные цели и функции индикаторов СНЭПП;
- критерии выбора и основные группы индикаторов СНЭПП;
- порядок применения индикаторов для оценки эффективности контрольных органов, принятия решений и информирования различных заинтересованных сторон;
- возможности и препятствия, связанные с реформой индикаторов СНЭПП.

Кроме того, резюме содержит описание международного опыта использования индикаторов и обсуждает ключевые направления их развития, обозначенные на основании этого опыта. Также описываются возможности дальнейшего международного сотрудничества.

2. Цели и функции индикаторов экологического соответствия и правоприменения

Несмотря на существование большого числа экологических индикаторов, в том числе разработанных в рамках модели ОЭСР «нагрузка-состояние-ответ», индикаторы, посредством которых отслеживаются и демонстрируются результаты соблюдения природоохранных требований и правоприменительной деятельности, еще недостаточно развиты. Будучи важными инструментами экологической политики, индикаторы воздействия на окружающую среду и состояния окружающей среды малоприменимы для представления информации об эффективности работы органов экологического контроля. В частности, такие индикаторы не позволяют досто-

верно сравнить результаты разных функциональных и территориальных подразделений контрольных органов, особенно когда они работают в отличающихся экологических, экономических и прочих условиях.

Многие страны начали реформирование индикаторов СНЭПП как следствие исследований, которые показали **улучшение общей (в том числе финансовой) результативности предприятий** в ответ на более систематическое раскрытие информации. Кроме того, правительства заинтересованы в индикаторах для **сопоставления результатов программ**, осуществляемых многочисленными государственными органами.

В ходе встречи было констатировано существование широкого круга инициатив по улучшению индикаторов СНЭПП и охарактеризованы стимулы к такому улучшению. В частности, докладчики подчеркнули следующее:

- Применение оптимизированного набора индикаторов отвечает потребности о демонстрации **результатов экологического контроля политическим руководителям и общественности**. Хорошо подобранные и общедоступные индикаторы СНЭПП могут представить в понятной форме комплексную информацию, собираемую в рамках систем обеспечения соблюдения требований.
- Индикаторы СНЭПП **отражают динамику, достижения и проблемы реализации норм экологического права**. Они могут указывать на необходимость корректировки экологической политики и отдельных подходов работы из-за меняющихся внутренних или внешних условий. Они также могут стимулировать реакцию со стороны общественности.
- Индикаторы могут в равной мере **помогать в оценке фактического воздействия конкретных правоприменительных мер**, что ведет к выбору наиболее экологически результативных и экономически эффективных инструментов работы.
- В итоге, **вклад индикаторов в понимание, оценку и улучшение результатов систем обеспечения экологического соответствия** может повысить заинтересованность общества развивать инструменты и институциональную основу этих систем.

3. Типы индикаторов

Несмотря на большое разнообразие индикаторов СНЭПП, примеры которых были приведены во время семинара¹, возможно определить несколько основных типов индикаторов. По этому вопросу, участники пришли к следующим выводам:

- Природоохранные органы используют экологические **индикаторы для измерения «конечных результатов»**, то есть конечного состояния окружающей среды и изменений в ней. Однако самих индикаторов «конечных результатов» недостаточно для оценки эффективности правоприменительной деятельности, потому что на качество окружающей среды могут влиять факторы, не зависящие от действий инспекторов.

¹ См. описание опыта отдельных стран в Разделе 3.

- В большинстве стран оценивается организационный потенциал и отслеживается реализация программ контроля на основании **«вводимых ресурсов»** и **«интенсивности деятельности»**. К числу «вводимых ресурсов» относятся количество инспекторов и бюджеты контрольно-надзорных органов, а примерами индикаторов «интенсивности деятельности» служат число проверок и число правоприменительных мер.
- Хотя используются все эти три типа индикаторов, **им свойственны некоторые ограничения**. Например, они редко отражают меры по содействию добровольному соответствию, не в состоянии показать прямую связь между изменениями, происходящими в окружающей среде, и конкретной деятельностью контрольных органов. Они не всегда позволяют оценивать ход достижения целей охраны окружающей среды и решения экологических проблем в результате экологического контроля в целом. Кроме того, такие индикаторы не позволяют определять:
 - степень и продолжительность нарушения природоохранных требований;
 - серьезность причиненного экологического неудобства, ущерба и аварий;
 - воздействие на здоровье населения вследствие конкретного нарушения;
 - сокращение эмиссий непосредственно по результатам действий органов контроля;
 - позитивные/негативные изменения в организации/поведении компаний.
- Для того чтобы устранить вышеперечисленные недостатки, некоторые страны начали использовать **индикаторы «промежуточных результатов»** в качестве дополнительного инструмента по выявлению реакции субъектов регулирования на действия по обеспечению экологического соответствия. Эти индикаторы, например, включают число и типы постинспекционных мероприятий, проведенных субъектами регулирования, статистически достоверные уровни соблюдения законодательства и фактическое воздействие систем экологического контроля на изменения в качестве окружающей среды. Изменение концентрации конкретного загрязняющего вещества в окружающей среде, вызванное конкретной правоприменительной мерой, также может рассматриваться как индикатор «промежуточного результата», хотя во многих случаях такую причинно-следственную связь трудно установить.
- Ни один из приведенных типов индикаторов не может использоваться самостоятельно. Только совокупность «вводимых ресурсов», «интенсивности деятельности» и «промежуточных результатов» и их **комплексный анализ** может быть надежным основанием для принятия стратегических и операционных решений и в одинаковой мере служить интересам различных сторон.

4. Критерии выбора адекватных индикаторов

На семинаре были обсуждены критерии выбора индикаторов действенности систем обеспечения экологического соответствия. В этой связи важным источником информации оказалась работа, осуществленная ОЭСР в рамках ее Программы по экологической информации и индикаторам.

Участники предложили использовать следующие критерии при выборе индикаторов:

- соответствие целям, задачам и приоритетам государственных органов, равно как и потребностям внешних заинтересованных сторон;
- четкое определение и прозрачность для содействия пониманию результатов работы персоналом и руководством, прочими учреждениями, субъектами регулирования и общественностью;
- использование в качестве основы полных и точных данных, обеспечивающих доверие к индикаторам;
- гарантирование того, что польза от индикаторов превосходит затраты на их внедрение и поддержание;
- измеримость, информативность, сопоставимость и совместимость и т.д.

Участники семинара признали, что не существует абсолютного набора индикаторов, применимого во всех ситуациях. То, что эффективно в одной стране или в случае конкретного нормативно-правового требования, может быть неэффективно в другой стране или для оценки прогресса в достижение других экологических требований. Поэтому необходима не только дальнейшая работа по составлению полного перечня индикаторов, но и тщательный выбор критериев для определения адекватности индикаторов.

5. Международный опыт разработки более адекватных индикаторов

В ходе семинара был рассмотрен конкретный опыт разработки более адекватных индикаторов СНЭПП. Как следствие, участники пришли к выводу, что в мире наблюдается общая тенденция разработки относительно ограниченного набора тщательно отобранных индикаторов для измерения эффективности деятельности.

Например, в США в рамках комплексной программы по реформе индикаторов, начатой в 1997 г., основной упор делался на «промежуточные результаты», которые могли бы показать изменения в поведении регулируемого сообщества и сокращение загрязнения в результате контроля и содействия соблюдению законодательства. В большинстве стран ОЭСР (например, Канаде, Бельгии, Финляндии, Ирландии, Великобритании и др.) применяется сочетание индикаторов «интенсивности деятельности» и «конечных результатов». В некоторых странах, в том числе Бельгии, Канаде и Мексике, осуществляются пилотные проекты по измерению интенсивности деятельности, промежуточных и конечных результатов по отдельным направлениям работы органов экологического контроля.

В государствах Европейского Союза (ЕС) индикаторы «конечных результатов» также применяются в связи с требованиями о представлении отчетности в рамках реализации законодательства ЕС. В США индикаторы эффективности применяются для содействия оптимальной практике в штатах, а результаты оценки эффективности используются в рамках принятия решений о предоставлении государственных грантов.

Было отмечено, что в странах Центральной и Восточной Европы существует специфические проблемы оценки эффективности, например перегрузка излишним числом индикаторов и их неадекватность для определения прогресса в достижении конкретных целей. Большинство этих

стран начали комплексную реформу систем оценки деятельности с тем, чтобы оптимизировать набор индикаторов и их полезность для программно-целевого управления. Например, в Чехии начата разработка интегрированного показателя эффективности – валового инспекционного продукта (аналогичного понятию валового национального продукта). Этот индикатор должен отражать в обобщенной форме результаты работы инспекции. Однако была выражена обеспокоенность тем, что при таком подходе могут не учитываться некоторые важные факторы, влияющие на фактические результаты деятельности.

Во многих странах индикаторы используются не только для оценки экологической результативности предприятий, но и для сообщения этих данных общественности. Так, в Польше список «восемьдесят наиболее серьезных загрязнителей» сыграл важную роль в достижении более высоких уровней соблюдения законодательства благодаря распространению информации о конкретных предприятиях. На основании такого рода данных также устанавливаются приоритеты инспектирования. Например, в этих целях АООС США ведет Инвентарный перечень токсичных эмиссий, а в Нидерландах используется Регистр выбрасываемых и переносимых загрязняющих веществ.

Семинар дал возможность представителям неправительственных организаций, в том числе Института мировых ресурсов (ИМР) и организации «Консервейшн Интернэшнл» (КИ), высказать свою точку зрения и опыт в сфере оценки эффективности экологического менеджмента и демократичной реализации экологической политики. Институт мировых ресурсов вместе с партнерами по инициативе «Доступ» разработали методологию, позволяющую пользователям оценивать эффективность органов государственного управления в плане обеспечения доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию при принятии решений в сфере охраны окружающей среды. Представитель «Консервейшн Интернэшнл», который провел исследования, касающиеся экономического аспекта правоприменения, охарактеризовал отрицательные стимулы к экологическому соответствию.

Экономическая модель соответствия, сформулированная «Консервейшн Интернэшнл», основывается на постулате о необходимости гарантирования непрерывности цепи регулирования для обеспечения его эффективности. В рамках этой модели, решение компании о соответствии экологическим нормам находится в прямой зависимости от вероятностей обнаружения нарушения (частоты инспектирования), судебного преследования и применения санкций. Для адекватной оценки эффективности также должно приниматься во внимание время, прошедшее от момента обнаружения нарушения до фактического санкционирования (например, взыскания штрафа), так как запоздалое выявление или реагирование на несоблюдение законодательства могут существенно снизить результативность системы контроля и не создать атмосферы сдерживания нарушений.

6. Основные проблемы внедрения индикаторов

Хотя в экономически развитых странах достигнут значительный прогресс в экологическом правоприменении и оценке его эффективности, существуют регионы, где государственные системы обеспечения соблюдения законодательства либо не созданы, либо раздроблены и слабы с институциональной точки зрения. Как следствие, не существует и систематической оценки экологической результативности и эффективности системы регулирования.

В менее развитых странах основной причиной пренебрежения экологическими нормами и правоприменением является отсутствие политической воли к демократическому управлению и установлению господства права. Дополнительные препятствия создаются крайним дефицитом

кадров, низким потенциалом природоохранных органов, большим числом и одновременной раздробленностью государственных структур, спецификой культуры соблюдения законодательства, отсутствием демократических традиций беспристрастной оценки работы правительства и проблемами управления информацией. Эти и другие препятствия институционального характера резюмируются в Таблице А, где ней также представлены проблемы внедрения индикаторов, которые проявляются в той или иной мере в практически всех странах мира.

Таблица А. Проблемы институционального потенциала и внедрения индикаторов соответствия нормам экологического права и правоприменения

Институциональные проблемы	Проблемы внедрения индикаторов
<ul style="list-style-type: none"> • Неинформированность об экологических проблемах и законодательстве; • Отсутствие политической воли и политическая нестабильность; • Отсутствие ресурсов; • Бедность и неграмотность; • Незаинтересованность руководства; • Проблемы разделения полномочий между федеральными (национальными) органами и властями субнационального уровня; • Текучесть кадров; • Угрозы, создаваемые качественной информацией узким ведомственным, корпоративным или личным интересам. 	<ul style="list-style-type: none"> • Трудности выбора оптимальных индикаторов; • Комплексность набора индикаторов; • Затруднения при сборе информации; • Проблемы с интерпретацией полученных данных; • Экстраполяция результатов пилотных проектов может быть неточной; • Отсутствие опыта систематического применения индикаторов; • Возвращение к привычным подходам.

7. Основные принципы дальнейшего развития индикаторов

В ходе дискуссии был определен ряд важных принципов, на которых должно основываться дальнейшее развитие индикаторов СНЭПП. В нижеследующем перечне резюмируются основные идеи, которые обсуждались на семинаре.

- **Внимательное изучение и принятие во внимание потребностей различных групп пользователей:** Существуют различные группы заинтересованных сторон, которые используют или потенциально могут использовать индикаторы. К числу этих групп относятся политики, государственные ведомства, субъекты регулирования и общественность. Внимательное рассмотрение потребностей всех этих сторон и их участие в отборе и применении индикаторов важны для повышения пользы от системы оценки деятельности.
- **Увязка индикаторов с целями экологической политики:** Применение индикаторов СНЭПП следует тесно увязывать с четко определенными целями экологической политики. Необходим регулярный обзор индикаторов и обеспечение их соответствия коррективам, вносимым в экологическую политику.
- **Удовлетворение потребностей для планирования контрольной деятельности и управления программами обеспечения экологического соответствия:** Правильно выбранные индикаторы СНЭПП должны поддерживать более точный анализ стратеги-

ческих или операционных решений, в том числе, относительно выбранных подходов и инструментов обеспечения соответствия и вести к более рациональному распределению ресурсов.

- **Учет факторов, определяющих культуру и уровни соблюдения законодательства:** Решение о соблюдении законодательства зависит от многих факторов, в том числе качества нормативно-правовой базы, знания и принятия норм экологического права, соображений затрат/выгод, способности государственных органов отслеживать выполнение законодательства и адекватно реагировать на нарушения и т.д. Анализ этих факторов может улучшить адресность контрольной деятельности, что благотворно скажется на результативности полномочных органов и субъектов регулирования.
- **Осмысленная интерпретация информации:** Без учета общего контекста деятельности, толкование индикатора может страдать от неточности и двусмысленности. Например, рост числа жалоб может одновременно указывать на такие разные явления, как причинение более серьезного ущерба окружающей среде, расширение экологических знаний населения или рост доверия граждан к инспекции. Поэтому контрольно-надзорные органы должны не только разрабатывать индикаторы СНЭПП, но и приобретать навыки их осмысленной и корректной интерпретации.
- **Связь с ходом решения приоритетных проблем:** Механическое агрегирование данных контроля зачастую противоречит потребностям осмысленного анализа индикаторов и решения конкретных проблем. Поэтому было отмечено, что индикаторы следует увязывать с конкретными, в особенности приоритетными, проблемами реализации законодательства.
- **Применение совокупности различных категорий индикаторов:** Для оптимизации системы оценки эффективности необходимо использовать совокупность индикаторов «вводимых ресурсов», «интенсивности деятельности», «промежуточных результатов» и «конечного результата».

8. Последующие действия

В заключительных выступлениях участники сформулировали три основных рекомендации для последующего международного сотрудничества:

- разработать общую терминологию в области оценки эффективности контроля;
- сформулировать руководящие принципы разработки и применения индикаторов;
- согласовать используемые методологические подходы сбора, обработки и интерпретации информации о контрольной деятельности.

Реализация этих рекомендаций поможет всем участвующим странам – а не только наиболее развитым из них – в разработке программ обеспечения экологического соответствия и оценке эффективности этих программ.

Участники семинара договорились о целом ряде последующих действий, которые включают следующие:

- Составление и публикация материалов встречи, в которые входит резюме дискуссии, тематический доклад и опыт отдельных стран. Это издание будет широко распространено среди членов сети INECE и других пользователей.
- Начало разработки руководящих принципов внедрения индикаторов СНЭПП. Они будут включать набор общих определений, методологию, модели и практику апробации улучшенных наборов индикаторов в отдельных странах.
- Осуществление демонстрационных проектов, особенно в тех странах, которые уже имеют опыт работы с индикаторами СНЭПП. Ряд стран выразил заинтересованность апробировать оптимизированный набор индикаторов.

Протокол всех идей и предложений представлен в Приложении 1.

Хотя многие участники семинара выразили приверженность делу совершенствования индикаторов СНЭПП, требуются дополнительные ресурсы для дальнейшей методологической работы и внедрения или реформирования индикаторов СНЭПП в отдельных странах. В продолжение работы, Канада и США предложили оказывать экспертную поддержку. Институт Всемирного банка и ОЭСР намереваются реализовать пилотные проекты в регионах Южной Америки и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Для оказания содействия в других регионах будут привлечены другие международные структуры. Сеть INECE и ее партнеры будут сотрудничать для мобилизации необходимой поддержки. Участники договорились о том, что в будущем следует рассмотреть прогресс в достижении принятых ими обязательств.

Приложение 1: Протокол заседания семинара, посвященного выработке новых идей и предложений о последующих действиях

Нижеследующий перечень представляет собой отчет о пленарном заседании, посвященном поиску новых идей, проведенному перед закрытием семинара. Перечень не подвергался редактированию.

1. Выработка общей терминологии

- Сосредоточение внимания на вопросах, касающихся широких категорий индикаторов.
- Сбор, анализ сведений об использовании соответствующих терминов различными странами и его унификация.
- Рассмотрение руководящих принципов ЮНЕП и содержащейся в них терминологии.
- Выработка общепринятых определений.
- Перевод полученного перечня определений индикаторов на несколько языков.

2. Уточнение логической модели

- Введение индикаторов отражающих участие общественности.
- Описание примеров Канады и Шотландии.
- Уточнение необходимой информации для разработки логических моделей.

3. Изучение наилучшей практики

- Обмен имеющейся информацией:
 - обмен «20 лучшими» индикаторами СНЭПП каждой страны.
 - описание использования соответствующих терминов различными странами.
 - рассмотрение разработанных планов сокращения бедности.
- Изучение возможностей и практичности межстрановых сопоставлений:
 - Индекс «похожести» инспекций: сопоставление эффективности различных регионов требует сопоставлять потенциал различных инспекций.
- Рассмотрение индикаторов СНЭПП в связи с комплексной системой индикаторов (например, устойчивости, институциональных индикаторов, работы ОЭСР над проведением обзоров эффективности природоохранной деятельности стран).
- Рассмотрение участия общественности и его взаимодействия с определением, разработкой и применением индикаторов СНЭПП.
- Включение соображений разработки политики и законодательства.
- Ссылка и на другие экологические индикаторы.

4. Разработка руководящих принципов

- Разработка параллельно с пилотными проектами.
- Проведение региональных обзоров.
- Пересмотр в свете опыта.

- Обеспечение того, чтобы они были реализуемыми, удобоваримыми, приемлемыми и не слишком теоретическими:
 - признание того, что страны находятся на разных уровнях, и работа над тем, чтобы принципы были широко применимыми;
 - определение базовых индикаторов, применимых в глобальном масштабе;
 - удовлетворение региональных и национальных потребностей, требующих особого рассмотрения;
 - признание того, что не все принципы будут применимы ко всем странам и организациям (межправительственным организациям, секретариатам многосторонних экологических соглашений, региональным сетям и т.д.).
- Использование существующего опыта и разработок:
 - Сбор опыта в отношении управления информацией.
 - Ситуационные исследования, отражающие реальность без прикрас.
 - Изучение прозвучающих предложений в отношении критериев выбора индикаторов.
- Распространение проекта руководящих принципов между участниками и прочими заинтересованными сторонами.
- Оказание помощи для разработки технических заданий по пилотным проектам.
- Руководящие принципы:
 - Начать с постановки целей: Почему мы разрабатываем индикаторы?
 - Построение индикаторов на основе факторов, обуславливающих соответствие.
 - Обеспечение качества и контроль за качеством.
 - Принятие во внимание всех категорий нормативно-правовых требований.
 - Изучение возможного внешнего влияния на конечные результаты.
 - Рассмотрение вопроса о том, с какой частотой необходимо собирать и анализировать индикаторы, и методов, влияющих на затраты.
 - Изучение проблемы качества проверок в сопоставлении с их количеством.
 - Анализ системы реагирования на нарушения.
 - Рассмотрение всей совокупности организаций, занимающихся обеспечением соблюдения законодательства.
 - Использование опыта научно-исследовательских институтов для определения критериев СНЭПП.
- Изучение институциональных последствий создания системы индикаторов.
- Рассмотрение возможности разработки методологии вначале, а не параллельно с пилотными проектами.
- Признание того, что это динамичный процесс.

5. Определение пилотных проектов

- Возможные пилотные проекты:
 - Чешская Республика, Хорватия, Коста-Рика и Филиппины.
 - СРГ по реализации ПДООС располагает небольшим финансированием для региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.
 - Всемирный банк располагает финансированием для Латиноамериканского региона: Мексики, Аргентины и Бразилии.
 - Гана выразила заинтересованность и предложила пилотный проект.
- Финансирование важно:
 - Кто может осуществлять проект самостоятельно?
 - Кто нуждается в финансировании?
 - Кто может быть партнером?
- Определение методологии разработки и реализации пилотных проектов:
 - определение сроков: какой будет продолжительность проектов;
 - разработка способа обеспечения участия в проектах заинтересованных сторон (возможно, для вовлечения заинтересованных сторон требуется руководящая организация);
 - создание групп экспертов по индикаторам (в каждом регионе), содействие которым оказывают секретариаты;
 - определение масштабов проектов, то есть, в соответствии с конкретной задачей или конкретной программой.
- Предложения в отношении пилотных проектов:
 - необходимость оценки качества предлагаемых проектов;
 - заблаговременное представление критериев оценки;
 - включение различных секторов;
 - изучение проектов, осуществляемых в разных масштабах;
 - параллельная разработка руководящих принципов и пилотных проектов: они будут поддерживать друг друга;
 - взаимная увязка пилотных проектов;
 - реализация по меньшей мере одного пилотного проекта в каждом регионе;
 - нацеливание на проверку проблем, которые обсуждались на Парижском семинаре (определение того, являются ли проблемы реальными или воображаемыми);
 - подход к правоприменению как к целостной системе с рассмотрением множества ведомств, участвующих в эффективном сдерживании нарушений.
- Рассмотрение возможности спаривания проектов в странах ОЭСР и странах с переходной экономикой и развивающихся странах.

**РАЗДЕЛ 2:
ТЕМАТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД**

ИНДИКАТОРЫ СОБЛЮДЕНИЯ НОРМ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ: ИЗМЕРЯЕМ САМОЕ ЗНАЧИМОЕ

ВВЕДЕНИЕ

Контекст и история вопроса

Во многих странах системы обеспечения соответствия природоохранным требованиям являются критически важными для реализации целей природоохранной политики. Развитие и усложнение этих систем привело к растущей потребности в надежной, унифицированной и понятной информации об их природоохранной эффективности и финансовой оправданности.

В настоящее время интерес к результативности правоприменения проявляют представители разных групп, включая политических руководителей природоохранных ведомств, представителей других государственных структур, бизнеса, широкой общественности, экологических НПО и других заинтересованных сторон. Разработка содержательных индикаторов соблюдения норм экологического права и правоприменения (СНЭПП) может помочь удовлетворить эти информационные потребности.

Участники Шестой конференции Международной сети экологического соответствия и правоприменения (INECE)² в Сан Хосе, Коста Рика (15-19 апреля 2002 г.) призвали INECE помочь в совершенствовании методов оценки эффективности система обеспечения соблюдения экологического законодательства. INECE предстоит разработать единые минимальные критерии оценки деятельности в сотрудничестве со своими региональными сетями и провести апробацию индикаторов. Эта работа будет проводиться для улучшения процесса принятия решений и экологического менеджмента на национальном, региональном и глобальном уровнях.

В соответствии с мандатом, предоставленным на конференции, в 2003 г. INECE приступила к осуществлению Проекта по индикаторам СНЭПП. Была сформирована экспертная рабочая группа³. Намечена серия семинаров, первый из которых был организован совместно INECE и ОЭСР⁴ в Париже (Франция), 3-4 ноября 2003 г.

² INECE – International Network for Environmental Compliance and Enforcement – это ассоциация специалистов-практиков из государственных и негосударственных организаций в области обеспечения соблюдения природоохранного законодательства из более чем 100 стран, объединяющее представителей развитых стран, стран с переходной экономикой и развивающихся стран. INECE была основана в 1989 г. и является ведущей единственной глобальной сетью в области экологического контроля, укрепления потенциала и повышения уровня информированности о важности правоприменения и соблюдения природоохранного законодательства.

³ В состав экспертной рабочей группы входят: Франк Барретт (Департамент по охране окружающей среды Канады); Антонио Бенджамин (Law for Green Planet Institute - Бразилия); Адриана Бьянчи (Институт Всемирного банка); Ник Франко (Агентство по охране окружающей среды США); Йо Джерарду (VROM); Девис Джоунс (Агентство по охране окружающей среды США);

Цель документа

Тематический доклад дает общее представление об индикаторах СНЭПП и описывает следующее:

- Определения, функции и целевые группы пользователей для индикаторов СНЭПП;
- Структурную основу для разработки и применения индикаторов;
- Возможные проблемы разработки и использования индикаторов;
- Примеры и уроки использования индикаторов СНЭПП в отдельных странах, где удалось добиться наибольшего прогресса в этой области.

Экспертная рабочая группа INECE по индикаторам подготовила этот документ в качестве **основы для дискуссии** на семинаре INECE-ОЭСР. Авторы не ставили перед собой цель представить всесторонний обзор существующей практики применения индикаторов СНЭПП в различных странах и регионах, поэтому примеры приведены лишь для иллюстрации определенных тезисов и не являются репрезентативными для всех стран. Предполагалось, что дискуссии в ходе семинара помогут разработать более широкие руководящие указания по наиболее эффективному использованию индикаторов СНЭПП в различном политическом, социально-экономическом и экологическом контексте.

Тематический доклад состоит из трех частей:

- **Часть I** показывает, почему индикаторы СНЭПП важны и на какую целевую аудиторию они рассчитаны.
- В **Части II** рассматриваются вопросы разработки и внедрения новых индикаторов СНЭПП. Предлагаются подходы разработки индикаторов в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Кроме того, отражены вопросы, требующие дальнейшего рассмотрения, и излагаются ключевые соображения, связанные с реформой индикаторов.
- В **Части III** излагаются соображения, связанные с подготовкой совместного семинара INECE-ОЭСР, и рассматриваются последующие шаги.

Дональд Каниару (ранее работал в ЮНЕП); Мириам Линстер (ОЭСР); Кеннет Марковиц (Секретариат INECE); Каролина Маури (Коста Рика) Кшиштоф Михалак (ОЭСР); Ладислав Мико (Министерство охраны окружающей среды Чехии); Дейв Паско (Департамент по охране окружающей среды Канады); Джон Сигер (Агентство по охране окружающей среды Англии и Уэльса); Майкл Стал (Агентство по охране окружающей среды США) и Дурвуд Зелки (Секретариат INECE).

⁴ Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) включает 30 стран-членов, разделяющих приверженность идеалам демократического общества и рыночной экономики.

ЧАСТЬ I: ПОТРЕБНОСТЬ В ИНФОРМАТИВНЫХ ИНДИКАТОРАХ СНЭПП

Ключевая терминология

Слово «индикатор» происходит от латинского глагола *indicare*, означающего: раскрывать, указывать, объявлять, делать достоянием общественности, определять или устанавливать цену на что-либо. По своей сущности, индикаторы являются носителями информации коллективной значимости. Примером классического индикатора может служить «канарейка в угольной шахте»: шахтеры брали с собой в шахту клетку с канарейкой; если канарейка погибала, то это служило «индикатором» того, что в шахте накопились опасные газы в концентрациях, угрожающих жизни шахтеров.

До настоящего времени накоплен значительный объем знаний и опыта по **экологическим индикаторам** – измеримым параметрам, несущим в себе информацию о состоянии окружающей среды на определенной территории. Эти индикаторы традиционно используются руководителями природоохранных органов для оценки эффективности экологических программ. Кроме того, эти индикаторы использовались для предоставления общественности информации о состоянии окружающей среды⁵. Начиная с 1989 г., ОЭСР был подготовлен обширный перечень публикаций по экологическим индикаторам и по их применению для целей анализа экологической политики (см. Вставку 1).

В последнее время, все более самостоятельную роль в оценке эффективности природоохранных органов приобретают **индикаторы соблюдения норм экологического права и правоприменения**. Этот термин является производным от нескольких других понятий, основное из которых – индикатор – определено выше по тексту. Что же следует понимать под терминами «индикатор соблюдения» и «индикатор правоприменения»?

Индикаторами соблюдения являются носители качественной и количественной информации о поведении регулируемого сообщества в ответ на нормативно-правовые требования. Это определение вытекает из существующих дефиниций понятия «соблюдение». Например, ОЭСР определяет **соблюдение** (или «соответствие») как *«требуемую поведенческую реакцию в ответ на установленные нормы экологического права»*, а Департамент по охране окружающей среды Канады определяет соблюдение как *«состояние соответствия экологическим требованиям»*.

Индикаторами правоприменения являются носители качественной и количественной информации о деятельности по поощрению добровольного соблюдения требований, мониторинге соблюдения и о мерах реагирования на нарушения. Это определение – прямое следствие толкование термина «правоприменение» в его широком смысле, т.е., по определению ОЭСР, как *«применение всех доступных инструментов для достижения соблюдения»*. Следует отметить, что существует и более узкое определение термина «правоприменение» как набора мер реагирования на экологические нарушения. Для преодоления этой терминологической проблемы, все большее распространение получает термин «обеспечение соблюдения»⁶.

⁵ Дополнительную информацию можно найти на Web-форуме INECE по индикаторам <http://www.inece.org/forumsindicators.html>

⁶ Или, в качестве синонима, «обеспечение соответствия».

Вставка 1. Работы ОЭСР по разработке экологических индикаторов

Контекст

Существуют две взаимодополняющих причины, которые привели к тому, что ОЭСР приступила к разработке экологических индикаторов.⁷ Во-первых, в 1989 г., Совет ОЭСР призвал к проведению дальнейших работ по интеграции экологических соображений в процесс принятия экономических решений. На последующих саммитах Большой Семерки это положение неоднократно подтверждалось и в результате, в 1991 г., правительства стран-членов ОЭСР утвердили Рекомендации Совета ОЭСР по экологическим индикаторам и информации. Во-вторых, в 1991 г., страны-члены ОЭСР поставили перед организацией задачу осуществления программы обзоров деятельности по охране окружающей среды, основной целью которой было оказание помощи странам-членам ОЭСР для повышения индивидуальной и коллективной эффективности экологического менеджмента.

Работы ОЭСР привели к установлению нескольких наборов индикаторов с использованием унифицированных концепций и определений. Подход ОЭСР основывается на следующих положениях:

- ♦ не существует какого-либо единственного набора индикаторов: целесообразность конкретного набора индикаторов зависит от целей его применения;
- ♦ индикаторы являются лишь одним из многих инструментов экологической политики и их необходимо рассматривать в соответствующем контексте.

Эти работы основываются на консенсусе стран ОЭСР по следующим вопросам:

- ♦ использовать в качестве основы модель "нагрузка – состояние – ответ" (НСО);
- ♦ подбирать индикаторы, исходя из их политической релевантности, аналитической обоснованности и возможности измерения; и
- ♦ использовать подход ОЭСР на национальном уровне путем адаптации его к национальным условиям.

Дальнейшие работы в этой области проводятся в рамках сотрудничества между ОЭСР и рядом партнеров, включая Статистические подразделения ООН, Комиссия ООН по устойчивому развитию и региональные отделения ООН; ЮНЕП, Всемирный банк, Европейский Союз (Европейская Комиссия, Евростат, Европейское агентство по охране окружающей среды), INECE и других международных институтов.

Экологические индикаторы

ОЭСР определяет **экологический индикатор** как параметр (или производную величину параметра), указывающий на состояние явления/окружающей среды/территории, предоставляющий информацию об этом состоянии или описывающий это состояние, причем значимость этого параметра превышает значимость одной лишь его величины. Индикаторы выполняют две основные функции: i) сокращают число измерений и параметров, которые в обычных условиях потребовались бы для "точного" описания ситуации; и ii) упрощают процесс передачи пользователям информации о результатах измерений.

ОЭСР различает две категории индикаторов результативности:

- ♦ **индикаторы результативности, связанные с достижением количественно-выраженных целей:** Примером индикаторов такого рода могут быть тенденции выбросов в атмосферу, относящиеся к национальным или международным целевым показателям и к качеству воздуха в городах (относительно национальных стандартов);
- ♦ **индикаторы деятельности, связанные с достижением качественно-выраженных целей:** Эти индикаторы обычно относятся к двум аспектам концепции результативности деятельности:
 - ♦ по отношению к экологической эффективности деятельности человека, в связи с такими понятиями как устранение взаимозависимости экономического роста и повышения интенсивности загрязнения, эластичность (например, выбросы на единицу ВВП, относительные тенденции объема образования отходов и роста ВВП);
 - ♦ по отношению к устойчивости использования природных ресурсов (например, интенсивность использования лесных/водных ресурсов).

7 Ведущую роль в работах по экологическим индикаторам играет Рабочая группа ОЭСР по экологической информации и обзорам.

Модель «Нагрузка – состояние – ответ» и индикаторы СНЭПП

Модель "нагрузка – состояние – ответ" предусматривает деление индикаторов на **индикаторы нагрузки на окружающую среду**, включая прямые и косвенные, **индикаторы состояния окружающей среды** и **индикаторы реакции общества**. Индикаторы реакции общества показывают, насколько серьезно общество реагирует на экологические проблемы. Эти индикаторы относятся к индивидуальным и коллективным действиям и к мерам реагирования, которые предпринимаются с целью: i) смягчения или предотвращения негативного воздействия человека на окружающую среду, или адаптации к этим воздействиям; ii) прекращения или устранения уже нанесенного экологического ущерба; iii) охраны природы и природных ресурсов.

Индикаторы соблюдения норм экологического права и правоприменения (СНЭПП) являются одним из примеров индикаторов реакции общества. Подобно таким индикаторам как расходы на охрану окружающей среды, экологические налоги и субсидии, политика цен, рыночная доля экологически благоприятных товаров и услуг и темпы сокращения загрязнения, они несут информацию о реакции общества на определенное состояние окружающей среды.

Цели применения индикаторов СНЭПП и их основные группы

В последние годы, многие страны добились успехов в укреплении национальных систем обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Чтобы повысить надежность и подотчетность этих систем, необходимо следить за их результатами и проводить их оценку, основываясь на том, насколько эффективно они позволяют разрешать приоритетные экологические проблемы.

Индикаторы СНЭПП служат трем важным целям:

- **Индикаторы помогают управлять системой обеспечения экологического соответствия.** В более простой форме можно сказать, что индикаторы отвечают на вопрос «что мы делаем?». Они позволяют отслеживать деятельность органов контроля и образ использования ими кадровых, материальных и финансовых ресурсов. Они также позволяют сравнивать деятельность различных функциональных и территориальных подразделений. С управленческой точки зрения, индикаторы могут также быть полезными и в качестве инструмента мотивации индивидуальной результативности менеджеров и сотрудников органов экологического контроля, позволяя определять и поощрять их достижения.
- **Индикаторы позволяют оценить результативность системы обеспечения экологического контроля.** В этом смысле, они отвечают на вопрос «хорошо ли, правильно ли мы делаем то, что делаем?», помогая установить, какие методы работают, а какие не работают, и что необходимо изменить для достижения требуемых результатов. Более того, индикаторы показывают уровень достижения намеченных целей. Эта функция индикаторов исключительно важна для политических руководителей органов экологического контроля, которым требуется знать какова отдача системы, т.е. каков объем полученного «продукта» в сравнении с объемом работ, произведенным в течение данного времени за счет данного объема ресурсов.
- **Индикаторы улучшают прозрачность и подотчетность** органов экологического контроля. Они используются для предоставления информации и отчетности центральным бюджетным органам, законодательным органам, экологическим группам и широкой общественности.

Для всесторонней оценки системы обеспечения экологического соответствия используется целый спектр индикаторов. Традиционные **группы индикаторов** включают следующие:

- Индикаторы «**вводимых ресурсов**», которые показывают, как распределяются финансовые ресурсы и персонал органов экологического контроля;
- Индикаторы «**интенсивности деятельности**», которые показывают объем сделанной работы,
- Индикаторы «**конечных результатов**», которые показывают, какой эффект был получен в результате деятельности органов контроля.

Пользователи системы оценки деятельности

Существует целый ряд пользователей (целевых аудиторий) индикаторов СНЭПП. В Таблице 1 приводятся примеры таких пользователей и типичные вопросы, которые их интересуют. Как для сторон, заинтересованных в индикаторах СНЭПП, так и для вопросов, на которые они хотят получить ответы, характерно высокое разнообразие.

Таблица 1: Целевые группы пользователей индикаторов СНЭПП

Пользователи	Примеры типичных вопросов
1. Политические руководители	<ul style="list-style-type: none"> • Достигнуты ли установленные национальные обязательства, целевые показатели и стандарты? • Эффективны ли существующие национальные и международные стратегии и инструменты? • Какой эффект дает и каких расходов требует существующая система регулирования (включая этап обеспечения соблюдения)? • Какие из приоритетов необходимо изменить в будущем?
2. Территориальные органы власти (в т.ч. местное самоуправление)	<ul style="list-style-type: none"> • Каков уровень соблюдения требований у предприятий и отраслей промышленности местного уровня? • С какими последствиями сопряжены действия по реализации принятых решений?
3. Органы регулирования	<ul style="list-style-type: none"> • Работают ли меры регулирования? • Следует ли менять нынешние приоритеты регулирования? • Приводят ли меры регулирования к экологическому эффекту?
4. Промышленность	<ul style="list-style-type: none"> • Какова экологическая результативность и уровень соблюдения требований в различных отраслях промышленности? • Насколько экономически эффективно соблюдение требований?
5. Заинтересованные стороны и группы	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдают ли предприятия условия разрешений? • Выполняют ли государственные органы свои функции?
6. Широкая общественность	<ul style="list-style-type: none"> • Насколько безопасна фабрика, работающая по соседству? • Какому риску подвергается здоровье и благополучие моей семьи?
7. Международные организации	<ul style="list-style-type: none"> • Достигаются ли международные обязательства, целевые показатели и стандарты? • Каковы относительные показатели различных стран и регионов?

Во многих странах основная аудитория, заинтересованная в результатах программ обеспечения экологического соответствия, это – политические лидеры и руководители среднего звена природоохранных органов. Даже среди этой группы потребности в информации достаточно разнообразны, поэтому в некоторых странах, например в США (Вставка 2), предпринимаются меры для целевого отбора индикаторов внутри самого органа экологического контроля.

Вставка 2. Удовлетворение специфичных потребностей разных групп пользователей внутри Агентства по охране окружающей среды США

Агентство по охране окружающей среды США (АООС США) добилось значительного прогресса в разработке и в эффективном применении индикаторов СНЭПП. К некоторым из целого ряда методов адаптации набора индикаторов СНЭПП к специфике внутренних групп пользователей относятся следующие:

Ежемесячные отчеты для менеджеров: В начале 2003 г., в АООС США начали распространять ежемесячные отчеты среди ведущих менеджеров в штаб-квартире агентства и в его региональных отделениях. Это восемь отчетов, которые охватывают ключевые направления деятельности по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства (например, помощь в обеспечении соблюдения, меры правоприменения, экологический эффект), что позволяет менеджерам отслеживать показатели эффективности программ и вносить коррективы в течение всего года. Эти отчеты также создают единую основу для обсуждения и сравнительного анализа эффективности работы для различных регионов.

Региональный анализ деятельности: В состав АООС США входит штаб-квартира агентства и десять региональных представительств. Помощник администратора Бюро правоприменения и обеспечения соблюдения (БПОС) отвечает за надзор за региональными программами правоприменения и соблюдения. Для каждого региона, АООС США проводит углубленный анализ используемых ресурсов и полученных результатов, анализ их вклада в достижение национальных приоритетов и анализ показателей для отдельных штатов, которые входят в каждый регион. АООС США проводит такой анализ два раза в год перед надзорными визитами помощника администратора БПОС для оценки деятельности на региональном уровне.

Углубленный анализ деятельности: В феврале 2003 г., сотрудники БПОС завершили первый Анализ деятельности БПОС по национальной системе пресечения сброса загрязнителей в соответствии с Законом о чистой воде.⁸ Этот анализ был первым случаем, когда АООС США использовало данные о результативности деятельности для комплексного анализа эффективности программы. Этот пилотный отчет был разработан как внутренний инструмент, чтобы представить ведущим менеджерам анализ информации о деятельности, которую собирали на национальном уровне. Этот отчет основывается на информации из информационных систем USEPA, а также на информации БПОС, менеджеров и сотрудников местных отделений агентства. Этот анализ позволил представить менеджерам обзор деятельности АООС США и штатов, а также данные о тенденциях соблюдения и дал возможность разработать и внедрить обоснованные рекомендации для улучшения программы.

Желательно изучить напрямую, например через опросы и встречи, информационные потребности различных групп. Для этого возможно налаживание постоянных механизмов взаимодействия. Это может помочь в определении относительных приоритетов пользователей, в разработке путей для структурирования требуемой информации, в выборе и применении базовых критериев⁹ для индикаторов СНЭПП.

⁸ По сути, эта программа вводит правила, регулирующие выдачу разрешений на сброс стоков.

⁹ Критерии отбора индикаторов более подробно рассматриваются в Части III.

Тенденции применения индикаторов в странах ОЭСР

В странах ОЭСР прослеживается устойчивая тенденция к более широкому применению индикаторов СНЭПП, особенно в Западной и Центральной Европе и Северной Америке, где правительства уделяют все больше внимания повышению качества отчетности об экологической деятельности. Так, в этих регионах уже внедряются индикаторы "конечных результатов" помимо традиционных индикаторов "интенсивности деятельности" (см. примеры во Вставке 3).

Вставка 3. Международные тенденции в области разработки индикаторов СНЭПП

Европейский Союз: В большинстве случаев, потребность в индикаторах связана с внушительным количеством экологических директив и других нормативно-правовых актов (более 300), принятых Европейским Союзом (ЕС). В настоящее время мониторинг и отчетность по реализации норм экологического права ЕС требуют серьезных усилий и немалых затрат, поэтому правительственные структуры стремятся упростить требования к экологической отчетности в ЕС. В свою очередь, применение индикаторов рассматривается в качестве важного средства для планирования и упрощения экологической отчетности. Эти вопросы были рассмотрены в ходе ряда международных конференций, где основное внимание уделялось необходимости координации усилий между источниками информации и ее пользователями, а также целевому сбору политически релевантной информации и применению единого набора индикаторов. Важную роль в этом процессе играет Европейское агентство по охране окружающей среды, которое регулярно обновляет набор общеевропейских экологических индикаторов.

Еще одной европейской тенденцией является повышенный спрос на экологическую информацию со стороны общественности. Современные информационные технологии на основе Интернета, позволяющие проводить быстрый анализ и распространение экологической информации (включая информацию местного значения), превращаются в мощный инструмент для повышения уровня информированности и вовлечения местных сообществ. Индикаторы, которые позволяют представить в понятной форме сложные технические аспекты экологического контроля, становятся все более полезными инструментами для диалога с общественностью.

Соединенные Штаты: В Соединенных Штатах, спрос на более качественную информацию связан с изменяющимися потребностями правительственных структур (Конгресса и исполнительной власти), общественности и неправительственных организаций. Закон о деятельности и результатах деятельности правительства (GPRA), принятый Конгрессом в 1993 г., обеспечил как мотивацию, так и концептуальную основу для разработки индикаторов деятельности. Этот закон уделяет основное внимание не процессу принятия решений на правительственном уровне и соответствующей отчетности, а результатам деятельности. Закон требует, чтобы федеральные агентства разрабатывали стратегические планы и годовые планы работы, предусматривающие цели и соответствующие показатели, и чтобы они ежегодно предоставляли Конгрессу отчетность о полученных результатах. В последнее время, в рамках президентской "Административной повестки дня" повышенное внимание уделяется обзорам деятельности, программно-целевому обоснованию бюджета и разработке качественных индикаторов для мониторинга конкретных программ. Кроме того, Административно-бюджетное управление начало проводить анализ эффективности федеральных программ с использованием инструментария оценки и ранжирования программ. В частности, одним из критериев оценки программ является наличие адекватных среднегодовых и долгосрочных индикаторов эффективности на основе результатов деятельности.

В течение многих лет, общественность и неправительственные организации выдвигали требования о предоставлении более широкой и более легкой для понимания информации об эффективности работы в области правоприменения и соблюдения. Эти требования привели к созданию Интернет-сайтов, на которых размещалась доступная для общественности информация о соблюдении природоохранного законодательства, информационные материалы и ссылки на информационные ресурсы, позволяющие лучше понять представленную информацию. Расширение доступности для общественности информации о соблюдении природоохранного законодательства привело также и к тому, что АООС США и соответствующие органы штатов стали уделять больше внимания обеспечению достоверности представленных данных.

Бюро правоприменения и соблюдения АООС США приступило к реализации Национальной стратегии показателей эффективности в 1997 г., чтобы разработать усовершенствованный набор. Эти работы позволили накопить значительный опыт, который может помочь другим организациям в разработке показателей эффективности для своих программ охраны окружающей среды.

Канада: Правительство Канады поддерживает разработку информативной и эффективной отчетности в течение более десяти лет. В 1992 г., "Структура оперативного планирования" и "Зеленый план" уделили значительное внимание потребности в программно-целевом планировании и соответствующих индикаторах. Эта потребность приняла более очерченную форму в документе 1998 г., вышедшего под названием "Структура планирования учета и отчетности". Самое последнее проявление позиции центрального агентства в этой области связано с документом "Основы программно-целевого планирования, управления и отчетности" (RMAF), где основное внимание уделяется внедрению новых подходов управления и оценки деятельности.

Департамент по охране окружающей среды Канады разрабатывает RMAF в соответствии с основными направлениями своей работы, включая обеспечение чистой окружающей среды. Разработка RMAF в сфере охраны окружающей среды нацелена на увязку решений о выделении ресурсов (ресурсы) с деятельностью по обеспечению соблюдению норм экологического права (интенсивность деятельности), изменениями в поведении регулируемого сообщества (промежуточный результат) и, в конечном итоге, с изменениями в состоянии окружающей среды (конечный результат).

В 2000 г., Бюро главного аудитора Канады провело обзор опыта реализации RMAF в департаментах и агентствах, где они были внедрены. По результатам обзора пришли к выводу, что оценка эффективности работы в большей степени связана с изменением организационной культуры, реального учета опыта работы и программно-целевым управлением, нежели с фиксацией данных и бюрократической отчетностью.

ЧАСТЬ 2: ИННОВАЦИОННАЯ РАБОТА ПО ИНДИКАТОРАМ СНЭПП

В этом разделе рассматривается опыт совершенствования индикаторов СНЭПП. Прежде всего, рассматривается структурная основа (матрица) для их разработки. Затем, вниманию предлагаются ключевые вопросы, которые необходимо рассмотреть при совершенствовании системы оценки деятельности. И наконец, приводятся соображения, связанные с разработкой и применением индикаторов СНЭПП для национальных, региональных и международных целей.

Структурная основа для разработки индикаторов СНЭПП

Одно из направлений совершенствования системы индикаторов СНЭПП является развитие логических рамок их организации и использования. Практически все современные модели логической организации индикаторов включают такие элементы как оценка ресурсов, интенсивности деятельности, полученных результатов и изменений в поведении регулируемого сообщества в ответ на меры по обеспечению экологического соответствия. В качестве примера такой модели, в настоящем документе представляется матрица индикаторов СНЭПП, которая основывается на "Структурной основе программно-целевого управления и отчетности" правительства Канады (см. Вставку 4).

Вставка 4. Канадская структурная основа программно-целевого управления и отчетности

В рамках структурной основы для управления и отчетности на основе результатов (RMAF), которая используется правительством Канады, индикаторы эффективности разрабатываются для каждого элемента матрицы планирования. Секретариат Совета Казначейства Канады определяет эту логическую модель следующим образом:

«Логическая модель представляет собой графическое представление взаимосвязей между действиями, соответствующими результатами и последовательностью достижения предполагаемых конечных результатов. Такая модель (матрица) обычно сопровождается пояснениями для описания логической последовательности этих взаимосвязей. Логическая основа представляет собой теоретическую "дорожную карту" политики, программы или инициативы, на которой основываются стратегический план, постоянная оценка эффективности и стратегии оценки. Логическая модель должна обеспечить увязку с задачами отдельных подразделений или со стратегическими результатами. Она должна четко показывать, как действия приводят к результатам».

Логическая модель основывается на анализе и учете последовательности и взаимосвязи этапов программирования и реализации программ. Подбор индикаторов в рамках логической модели следует за определением этапов программирования. Как правило, модель включает следующие элементы:

- **Ресурсы** включают необходимые кадровые, материальные и финансовые ресурсы;
- **Интенсивность деятельности** включает работы в рамках программы и полученные продукты;
- **Охват** указывает на целевые группы, охваченные программой;
- **Непосредственные результаты** представляют собой влияние действий на охватываемые целевые группы.
- Непосредственные результаты должны логически приводить к **промежуточным результатам** (например, изменениям в отношении и поведении регулируемого сообщества), которые, в свою очередь, должны приводить к **конечным результатам** (изменениям в состоянии окружающей среды и здоровья населения).

Например, подготовка пакета информационных документов, разъясняющих требования нормативно-правовых актов, является запланированным "действием", направленным на регулируемое сообщество, которое "охватывается". Одним "непосредственным результатом" могло бы быть повышение уровня информированности о требованиях законодательства и их лучшего понимания и восприятия за счет ознакомления с информационными материалами. Одним из индикаторов, отражающих непосредственные результаты, может быть уровень информированности регулируемого сообщества. Измерение этого индикатора возможно, например, в процессе социологического опроса регулируемого сообщества. Более наглядный пример, который включает также промежуточные и конечные результаты, приводится в Таблице 2.

Таблица 2: Структурная основа для индикаторов правоприменения и контроля соблюдения природоохранного законодательства

Примеры	Ресурсы	Действия (и продукты деятельности)	Охват	Непосредственные/ промежуточные результаты	Конечный результат (экологический эффект)
Элементы программы деятельности	<ul style="list-style-type: none"> – Увеличено число сотрудников, занимающихся поощрением соблюдения – Увеличено число сотрудников контроля и надзора – Расширена подготовка персонала – Расширена материально-техническая база 	<ul style="list-style-type: none"> – Больше кампаний поощрения соблюдения – Больше число проверок – Больше случаев наказания нарушителей 	<ul style="list-style-type: none"> – Все известные объекты регулирования – Соответствующие отрасли промышленности 	<ul style="list-style-type: none"> – Промышленность лучше понимает, как обеспечить соблюдение – Промышленность инвестирует в более экологически чистое оборудование – Улучшилась корпоративная идеология 	<ul style="list-style-type: none"> – Сокращение сбросов – Снижение негативного воздействия на окружающую среду – Более чистые воздух и вода
Индикаторы эффективности	<ul style="list-style-type: none"> – Число сотрудников, занимающихся поощрением добровольного соблюдения – Число сотрудников контроля и надзора – Бюджет программ повышения квалификации кадров – Инвестиции в современные информационные технологии 	<ul style="list-style-type: none"> – Число кампаний поощрения добровольного соблюдения – Число проверок – Число случаев наказания нарушителей – Суммы денежных санкций 		<ul style="list-style-type: none"> – Инвестиции в "более чистые" промышленные процессы – Уровень соблюдения – Уровень повторных нарушений – Концентрации загрязнителей "на выходе из трубы" 	<ul style="list-style-type: none"> – Концентрации загрязнителей в воде и воздухе – Мониторинг экологического эффекта (например, концентрации загрязнителей в яйцах серебристой чайки)

Как показывает Таблица 2, задача подбора информативных индикаторов СНЭПП становится проще, когда они тесно увязываются с действиями или предполагаемым эффектом в рамках определенной логической модели. Такая модель помогает подобрать индикаторы СНЭПП (в узком смысле) и определить способы их возможной увязки с другими экологическими индикаторами для изучения общих вопросов деятельности по охране окружающей среды.

- **Индикаторы ресурсов** связаны с ресурсами (кадровые и финансовые ресурсы), которые используются для различных направлений деятельности (например, количество сотрудников контроля и надзора). Хотя сами по себе они обладают ограниченной ценностью, они несут информацию о степени приверженности правительства и являются важными компонентами для определения эффективности и результативности использования ресурсов.
- **Индикаторы интенсивности деятельности** представляют собой количественные или качественные показатели деятельности правительства, продуктов этой деятельности или мероприятий. Для программ правоприменения в области охраны окружающей среды, в качестве примера показателя деятельности можно привести число выданных или исполненных предписаний в течение года. Деятельность обычно оценивается по числу мероприятий, выполненных за счет ресурсов агентства или программы. Индикаторы ресурсов и деятельности связаны с деятельностью, которая проводится под непосредственным контролем правительства.
- **Индикаторы результатов** связаны с изменениями, на которые правительства стремятся повлиять, но не могут контролировать непосредственно. **Индикаторы непосредственных результатов** связаны с измерением непосредственного воздействия на стороны, которые были охвачены действиями. **Индикаторы промежуточных результатов** оценивают прогресс в достижении конечных результатов, таких как изменения поведения, знаний или условий, которые необходимы для достижения конечных результатов или связаны с их достижением. Для экологического контроля, примером непосредственного результата может быть изменение в понимании требований регулирования и важности соблюдения новых требований. Промежуточным результатом может быть изменение практики управления предприятием на основе такого нового понимания и/или из-за опасений, что инспекторы установят нарушения. Такие изменения могут внести свой вклад в достижение такого конечного результата как обеспечение лучшего качества воздуха или воды.
- **Индикаторы конечных результатов** оценивают те результаты, для достижения которых разработана программа. К примерам конечных результатов относятся показатели улучшение качества воздуха или воды. Измерение конечных результатов обычно связано с трудностями и они могут быть вызваны рядом различных факторов. Поэтому, их крайне сложно увязать с экологическим контролем, что делает их использование в качестве индикаторов проблематичным. В настоящее время, наиболее подходящим индикатором для оценки конечных результатов может быть объем сокращения загрязнения за счет контрольно-надзорных действий.

Индикаторы СНЭПП: рассмотрение вопросов эффективности

В рамках широко используемой модели "нагрузка – состояние – ответ" (см. Вставку 1), индикаторы СНЭПП вносят важный вклад в разрешение ряда вопросов, входящих в пять групп:

Нагрузка

1. **Что происходит?** Какова нынешняя нагрузка на окружающую среду и динамика ее изменения? Что улучшается и что становится хуже (например, динамика выбросов для различных секторов экономики)? Для получения информации о нагрузке на окружающую среду широко используется экологическая отчетность.

Состояние

2. **Имеет ли это существенное значение?** Требуется ли нагрузка на окружающую среду действий с нашей стороны? Вызывает ли озабоченность состояние окружающей среды? На эти вопросы можно ответить, сравнив тенденции и экологические условия с существующими стандартами (например, сравнение концентраций металлов в воде со стандартами для питьевой воды, сравнение данных мониторинга качества атмосферного воздуха с действующими стандартами).

Эффект

3. **Эффективны ли наши меры с экономической точки зрения?** Вкладываются ли ресурсы там, где они дают максимальный экологический эффект? Для этого можно разработать индикаторы, позволяющие оценить соотношение между эффектом и использованными ресурсами (включая финансовые и кадровые ресурсы).
4. **Результативны ли наши меры с экологической точки зрения?** Достигнуты ли экологические приоритеты и цели? Проводим ли мы достаточную деятельность в области контроля и поощрения добровольного соблюдения среди представителей регулируемого сообщества? Эти индикаторы оценивают результаты по сравнению с конкретными целевыми показателями.

Замыкая цикл

5. **Достигли ли мы общего улучшения?** Вносят ли наши действия и стратегии свой вклад в достижение целей устойчивого развития, защиты здоровья человека и окружающей среды? Индикаторы такого рода должны оценивать вклад проводимой деятельности в общее благосостояние общества и качество жизни людей (включая экологические, социальные и экономические факторы).

За редким исключением, данные, которые позволяют ответить на вышеперечисленные вопросы, доступны. Однако у специалистов-практиков имеется немного надежной информации для оценки эффективности стратегий и мер регулирования с точки зрения их вклада в достижение реального и измеримого экологического эффекта. Хотя существует обширная информация о выбросах в окружающую среду (мониторинг выбросов и сбросов, требования к отчетности и т.д.), структурную основу для анализа этих данных еще предстоит разработать,

так как представления о причинно-следственных связях между улучшением состояния окружающей среды и контрольной деятельностью весьма ограничены.

Аналогично всей остальной природоохранной деятельности, контроль и поощрение соблюдения требований необходимо рассматривать в гораздо более широком контексте перехода к устойчивому развитию и улучшения общего качества жизни. Это остается существенной проблемой и потребует скоординированного международного сотрудничества специалистов во многих смежных областях.

Вставка 4. Международные исследования по индикаторам СНЭПП

В 2000 и 2003 гг., специалисты Департамента по охране окружающей среды Канады проанализировали работы других стран по индикаторам СНЭПП и пришли к выводу, что этой проблемой занимаются во многих странах и что работы в этой области динамично развиваются. Было установлено, что:

- Завершено много проектов по индикаторам, результатами которых могут воспользоваться другие страны, отбирая или адаптируя подходящий опыт;
- Многие реформы еще не завершены и их результаты не вполне ясны. Такие реформы необходимо отслеживать, чтобы воспользоваться позитивным/негативным опытом других стран;
- Во многих странах появляются инновационные индикаторы;
- Некоторые агентства намереваются отказаться от определенных индикаторов в связи с техническими трудностями в их измерении или интерпретации, перекрывания с другими индикаторами или в связи с тем, что они не имеют национального или регионального значения;
- До сих пор не получено убедительных данных, которые показывают, что меры правоприменения или поощрения добровольного соблюдения (или же комплекс этих мер) приводят к улучшению результатов деятельности в области охраны окружающей среды.

Общие соображения в связи с разработкой индикаторов СНЭПП

Международное сотрудничество в комплексе с усилиями отдельных стран является перспективным путем для определения направлений разработки индикаторов СНЭПП. В ходе разработки индикаторов СНЭПП специалисты должны рассмотреть ряд аспектов:

1. Критерии для разработки информативных индикаторов. Многие поддаются измерению, но не все измерения обладают одинаковой ценностью. ОЭСР (см. Вставку 1), Европейский Союз, АООС США и другие провели обширные исследования по критериям для разработки индикаторов СНЭПП. Они пришли к выводу, что не существует какого-либо единственно возможного, всеобъемлющего индикатора или набора индикаторов. В целом, индикаторы СНЭПП будут более информативными, если они полезны, достоверны и надежны. Во Вставке 5 представлены критерии, которые следует рассмотреть при разработке индикаторов СНЭПП.

Вставка 5. Критерии для разработки информативных индикаторов СНЭПП

а) Полезность

- Политическая релевантность: полезность для установления приоритетов, распределения ресурсов и подотчетности
- Программная релевантность: полезность для установления целей, задач и приоритетов
- Функциональность: поощрение конструктивного поведения
- Своевременность: для обеспечения релевантности показатели можно собирать в определенное время
- Комплексность: охватывает важные аспекты работы
- Информативность: дает информацию, которая нужна и желательна для различных пользователей

б) Достоверность

- Прозрачность: помогает лучше понять программу
- Надежность: основывается на полных и точных данных
- Простота: легко измерять и интерпретировать

в) Надежность

- Техническое совершенство: используются самые современные информационные технологии
- Приемлемость затрат: положительный эффект для программы превышает затраты
- Измеримость: процесс сбора, анализа и распространения данных должен быть приемлемым по затратам и экономически эффективным.
- Устойчивость: показатель дает аналогичные результаты в аналогичных обстоятельствах.

Кроме того, для целей международного сравнения важными считаются еще два критерия:

- Совместимость: позволяет увязывать данными с другой имеющейся информацией; и
- Сопоставимость: позволяет сравнение показателей на международном уровне.

2. Вовлечение заинтересованных сторон – это ключевой фактор успеха для оценки деятельности. Признавая этот факт, Агентство по охране окружающей среды США провело обширные консультации со своими партнерами (из штатов и местного уровня), экологическими организациями и широкой общественностью, чтобы установить в процессе разработки индикаторов деятельности, какие вопросы интересуют эти стороны. Контакты с заинтересованными сторонами и учет их вклада помогает обеспечить приемлемость индикаторов и увеличение шансов того, что они будут отвечать потребностям всех заинтересованных сторон. Кроме того, участие заинтересованных сторон помогает определить возможные функции индикаторов (например, АОС США использует их для оценки и улучшения своей деятельности, общественность использует индикаторы для обеспечения публичной подотчетности АОС США и агентств штатов, а законодательные органы используют их для бюджетного процесса).

3. Вовлечение собственного персонала: Собственный персонал обладает ценным опытом и может оказать конструктивную помощь в отборе и разработке актуальных и приемлемых по затратам индикаторов деятельности. Кроме того, внутренние заинтересованные стороны могут быть знакомы с источниками информации, которые можно было бы использовать для разработки индикаторов СНЭПП.

4. Отказ от разработки индикаторов только на основе имеющихся данных: Потенциальной ошибкой может быть разработка показателей только на основе имеющихся данных. Если ранее показатели деятельности не использовались, то доступные данные могут ограничиваться сведениями о деятельности или результатах. И наоборот, после того как были определены целесообразные индикаторы, может оказаться, что некоторые из необходимых данных уже существуют в тех или иных формах.

5. Использование внешних экспертов: В отсутствие достаточной квалификации внутренних экспертов, агентствам следует прибегать к услугам внешних экспертов, чтобы восполнить дефицит знаний. Это может оказаться особенно целесообразным при разработке сложных показателей, таких как статистически значимые уровни соблюдения.

Соображения в связи с применением индикаторов СНЭПП

Когда набор индикаторов СНЭПП отобран, необходимо рассмотреть следующие факторы, чтобы применять эти индикаторы на практике:

1. Использование внутренних рабочих групп для определения порядка внедрения индикаторов: В ходе разработки своих индикаторов, Агентство по охране окружающей среды США использовало рабочие группы, в состав которых входили эксперты в области политики, программ и правоприменения. Эти группы разрабатывали планы внедрения показателей, включая разработку новых процессов для сбора информации и отчетности.

2. Апробация и поэтапная реализация: Пилотные проекты могут оказаться полезными для практической проверки новых показателей и для разрешения проблем, связанных с их внедрением. Обратная связь от реализации пилотных проектов может использоваться для корректировки их структуры при последующем применении на общенациональном уровне. Поэтапное внедрение широкого набора новых индикаторов также может оказаться полезным, поскольку дает больше времени для их практической проверки и оценки, это дает менеджерам больше времени, чтобы ознакомиться с новыми индикаторами и приступить к их использованию.

3. Внедрение как непрерывный процесс: Для внедрения новых индикаторов требуется постоянное внимание со стороны руководства, чтобы обеспечить сбор данных, своевременное получение индикаторов и ожидаемого представления о деятельности.

4. Разработка плана использования новых показателей: Важно, чтобы был разработан план, описывающий, как использовать новые показатели (например, для отчетности, оценки программы, для бюджетного процесса), кто будет использовать их и в соответствии с каким графиком. Программа определения новых показателей может закончиться неудачей, если нельзя будет продемонстрировать, что она работает и обеспечивает "добавленную стоимость".

5. Обеспечение дисциплины управления: Для успешного применения индикаторов требуется, чтобы новые индикаторы использовались систематически и последовательно.

6. Получение своевременных и точных данных: Как показывает опыт USEPA, необходимо постоянно контролировать внешние и внутренние стороны, отвечающие за предоставление данных отчетности, чтобы обеспечить, что эти данные являются своевременными и точными. Это особенно важно, когда индикаторы определяют на основе сбора новых типов данных.

7. Гарантия качества данных: Объективные и субъективные проблемы качества данных представляют собой препятствие для использования индикаторов, основой для которых являются эти данные. Это проблема наиболее остра в случае регулируемого сообщества, поскольку данные непосредственно отражают уровень их соблюдения. Необходимо предпринять меры для обеспечения качества данных (например, при помощи выборочной проверки) и разрешить проблемы, связанные с качеством данных.

Вставка 6. Усилия по обеспечению эффективности: новые инициативы в Канаде

В последние годы, Департамент по охране окружающей среды Канады приступил к проведению ряда инициатив по внедрению индикаторов СНЭПП. В 2002 г., началась реализация двух пилотных проектов для оценки достижений деятельности по правоприменению и поощрению соблюдения в двух секторах: сельское хозяйство и горнодобывающая промышленность. С этой целью Департамент по охране окружающей среды Канады отобрал более 40 индикаторов деятельности. Было принято решение, что следует провести практическую проверку максимально возможного числа индикаторов и собрать достаточно большой массив данных, чтобы определить, какие из них наиболее подходящие. Департамент также надеется, что индикаторы СНЭПП, измерение которых проводится в рамках эксперимента, позволят оценить эффективность мер правоприменения в сравнении с мерами поощрения соблюдения.

Проекты рассчитаны на три года. В течение первого года (2002 г.), Департамент проводил сбор данных об исходной ситуации и рассчитывал различные индикаторы деятельности и результатов, а также экологические индикаторы. После этого, в течение всего года проводились мероприятия по поощрению соблюдения. В это период, сотрудники, ответственные за поощрение соблюдения и правоприменение, посещали представителей регулируемого сообщества. Сотрудники Департамента предоставляли консультации по методам улучшения практики охраны окружающей среды, а также по законодательным требованиям для каждого сектора. В тех случаях, когда они выявляли нарушения, они применяли методы поощрения соблюдения, а не методы правоприменения. В 2003 г., сотрудники Департамента вновь посетили все эти объекты и определили те же индикаторы деятельности и результатов и экологические индикаторы. На этот раз, при выявлении нарушений использовались меры правоприменения. Все изучаемые объекты предполагается вновь посетить в 2004 г. и снова определить те же экологические индикаторы, индикаторы деятельности и результатов.

В марте 2003 г., Департамент по охране окружающей среды Канады организовал для своих сотрудников семинар по индикаторам деятельности. Представители правительства Канады, Агентства по охране окружающей среды США и INECE представили подробные сведения об опыте работ по разработке индикаторов деятельности, которые проводятся в различных организациях, занимающихся охраной окружающей среды.

Параллельно пилотным проектам по индикаторам СНЭПП, Департамент приступил к осуществлению инициативы по объединению источников данных о компаниях или предприятиях, которые могут быть объектами регулирования. Такой банк данных (Анализ и планирование соблюдения - CAP) включает сведения о предприятиях, которые обновляются в режиме реального времени или за счет автоматического/ручного обновления информации. Описательная информация о предприятии используется в качестве исходных данных для модели риска, которая позволяет отслеживать различные факторы риска для предприятия (риск для здоровья человека, риск для окружающей среды и факторы риска, связанные с соблюдением требований). К концу 2004 г. в систему предполагается включить все базы данных Департамента, связанные с вопросами соблюдения. Банк данных CAP должен помочь департаменту укрепить потенциал для установления приоритетов, планирования и отчетности. Данные системы будут доступны посредством Географической информационной системы.

Разработка индикаторов для сравнения на международном уровне

Индикаторы СНЭПП обычно разрабатываются для оценки прогресса в реализации программ национального уровня. Тем не менее, немало преимуществ можно получить за счет разработки индикаторов для сравнения усилий различных стран в сфере экологического контроля.

Страны ОЭСР договорились о совместном использовании Основного набора экологических индикаторов ОЭСР, который включает около 50 индикаторов, отражающих основные экологические проблемы стран ОЭСР. Индикаторы классифицируются в рамках модели "нагрузка – состояние – ответ": индикаторы прямой и косвенной нагрузки на окружающую среду; индикаторы состояния окружающей среды и индикаторы мер реагирования общества. Этот подход используется также и другими международными организациями, включая штаб-квартиру и региональные отделения ООН, ЮНЕП, Всемирный банк и Европейский Союз.

Индикаторы используются в рамках обзоров экологической деятельности ОЭСР, когда группа стран работает совместно с целью улучшения их индивидуальных или коллективных показателей в области охраны окружающей среды. Эти обзоры помогают странам ОЭСР оценивать достигнутый прогресс, поддерживать постоянный политический диалог между странами и способствовать большей общественной подотчетности своих правительств в регионах ОЭСР и за их пределами.

Когда ОЭСР приступала к реализации своих программ по экологическим индикаторам, было признано, что не существует универсального набора индикаторов; а существует несколько наборов, отвечающих конкретным целям и видам применения. Соответственно, перечень вопросов, которые охватываются индикаторами Основного набора ОЭСР не считается окончательным и исчерпывающим: он может меняться по мере развития научного знания и изменения политических проблем.

Более того, поскольку эти вопросы имеют разное значение для различных стран и в разном контексте, то необходимо обеспечить определенный баланс между требованиями гибкости и требованиями более долгосрочного мониторинга и анализа. В таком контексте, каждая страна дополняет основной набор дополнительными индикаторами, которые представляют особый интерес именно для нее.

Со временем, этот набор будет расширен за счет индикаторов прогресса в изменение социальных и экологических факторов. Предполагается, что совместные международные работы по индикаторам СНЭПП внесут свой вклад в этот процесс.

ЧАСТЬ 3: МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО РАЗРАБОТКЕ ИНДИКАТОРОВ СНЭПП В РАМКАХ INECE

В ноябре 2001 г., Исполнительный комитет INECE утвердил предложение Секретариата о начале реализации проекта по разработке индикаторов соблюдения норм экологического права и правоприменения (СНЭПП). Одним из первых мероприятий стало создание интерактивного "Форума по индикаторам" в Интернете, который обеспечивает доступ к ключевым документам INECE, дает ссылки на другие проекты по индикаторам и включает раздел новостей.

Концепция реформы индикаторов СНЭПП была основным вопросом на ряде семинаров ("Оценка успеха по показателям деятельности") на 6-й конференции INECE в Сан Хосе (Коста Рика) и получила дальнейшее развитие в специальном выпуске информационного бюллетеня INECE, который распространяли среди делегатов Всемирного саммита по устойчивому развитию в Йоханнесбурге (ЮАР, август 2002 г.)

Вставка 7. Обсуждение индикаторов на 6-й конференции INECE в Сан Хосе (Коста Рика)

Два семинара, которые проводились в ходе 6-й конференции INECE в Сан Хосе (Коста Рика), были посвящены индикаторам СНЭПП. Участники этих семинаров, представляющих различные географические регионы, пришли к выводу, что международное сотрудничество по индикаторам СНЭПП является важным и должно продолжаться. В этом контексте, они отметили, что:

- Особое внимание необходимо уделить проблемам разработки индикаторов.
- Необходимо определить движущие силы и реальные потребности, которым служат индикаторы.
- На ранних стадиях разработки необходимо проводить консультации с участием представителей регионального и национального уровней.
- Индикаторы должны уделять основное внимание ключевым экологическим проблемам и должны быть доступными для различных пользователей.
- Необходимо учитывать практические результаты разработки и применения индикаторов.
- Необходимо обеспечить связь проекта по индикаторам с контрольно-ревизионными органами.
- Необходимо обеспечить, чтобы проект по индикаторам был устойчивым и следует активно привлекать финансирование в процессе его развития.

В октябре 2002 г., Исполнительный комитет INECE официально утвердил решение о реализации проекта по индикаторам применения и контроля соблюдения природоохранного законодательства и была создана Экспертная рабочая группа для управления процессом его разработки. Проект INECE по индикаторам получил значительную поддержку со стороны региональных сетей и экспертов по вопросам соблюдения природоохранного законодательства. Представители Агентства по охране окружающей среды США, ОЭСР, Департамента по охране окружающей среды Канады, Чешской экологической инспекции, Института Всемирного банка и Агентства по охране окружающей среды Великобритании принимали участие в дискуссии за круглым столом по индикаторам на встрече Исполнительного комитета планирования в мае 2003 г. Информационные документы по проекту можно найти на сайте INECE <http://inece.org/forumsindicators.html>.

В ноябре 2003 г., INECE и ОЭСР провели первый семинар экспертов для обсуждения опыта разработки и применения индикаторов СНЭПП. В ходе подготовки к этому семинару, участников попросили рассмотреть следующие вопросы с точки зрения опыта, накопленного в их странах или организациях:

1. Какие индикаторы СНЭПП используются в настоящее время для оценки программ правоприменения и соблюдения?
2. Существуют ли текущие программы, направленные на разработку более совершенных индикаторов деятельности? Каковы ключевые компоненты этих программ? Какие данные и информационные системы имеются для разработки индикаторов СНЭПП?
3. Какие индикаторы используются для принятия управленческих решений?
4. Какие стороны проявляют заинтересованность в разработке индикаторов?
5. Какие основные препятствия необходимо преодолеть, чтобы приступить к реализации пилотных проектов по индикаторам СНЭПП?

Всем участникам было предложено определить конкретные потребности своих стран. Некоторые страны представили письменные материалы, посвященные разработке и реализации инициатив по индикаторам СНЭПП. После завершения семинара, участникам было предложено начать практическую деятельность в партнерстве с другими странами для разработки практических методов внедрения индикаторов СНЭПП. Секретариат INECE и Исполнительный комитет планирования будут стремиться поддерживать такие инициативы и следить за ходом их разработки и реализации. Результаты этих пилотных проектов будут рассматриваться на последующих семинарах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В последние десятилетия, правительства многих стран проявили заинтересованность в улучшении индикаторов СНЭПП и многие из них, особенно США, добились значительного прогресса в этой области. Тем не менее, высокоинформативные индикаторы, которые увязывают деятельность по обеспечению экологического соответствия с общим улучшением в социальной или экологической сферах, еще только предстоит разработать.

Данный документ дает своего рода "дорожную карту", показывающую, как можно приступить к этой работе. В нем представлена структурная основа для разработки индикаторов для всех стадий реализации программ деятельности: от ресурсов до конечных результатов. Кроме того, в документе освещаются другие критические вопросы, которые следует учесть в процессе разработки и применения индикаторов деятельности. Также предлагаются последующие шаги международного сотрудничества в данной области.

**РАЗДЕЛ 3.
СТРАНОВЫЕ ДОКЛАДЫ**

АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ИНСПЕКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А.А. Ковальчук¹⁰

1. Организация государственного экологического контроля

В целях обеспечения соблюдения требований в области охраны окружающей среды, а также экологической безопасности, в Республике Беларусь действует система государственного контроля. Она охватывает контроль за использованием и охраной земель (включая почвы), недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, озонового слоя, лесов, объектов растительного и животного мира, особо охраняемых природных территорий, типичных и редких природных ландшафтов, климата, а также за обращением с отходами.

Контроль осуществляется инспекторами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей (далее – Министерство), количество которых в настоящее время составляет около 500 штатных единиц. В соответствии со структурой Министерства, в республике имеется семь территориальных органов: Минский городской комитет и шесть областных комитетов природных ресурсов и охраны окружающей среды. Каждому областному комитету территориально подчиняются от 16 до 22 районных инспекций.

Соответствие природоохранному законодательству определяется целым набором условий. Например, при контроле за охраной атмосферного воздуха, проверяется наличие разрешений, установленных лимитов выбросов и сбросов, наличие газо-пылеулавливающего оборудования и эффективность его работы, объемы выбросов, соответствие перечня выбрасываемых загрязняющих веществ указанным в разрешении, схема материальных потоков, связанных с загрязнителями, внесение платежей за загрязнение и т.д.

1.1 *Используемые типы проверок*

Проверки, осуществляемые инспекторами Министерства, могут проводиться на основе плана, утвержденного руководителем структурного подразделения Министерства, или быть внеплановыми. Внеплановые проверки, как правило, осуществляются по заявлениям, жалобам юридических и физических лиц, сообщениям в средствах массовой информации, или же в случаях выявления аварий или недостоверной информации в документах отчетности природопользователей, представленных в Министерство.

¹⁰

Консультант отдела экологической политики, организации и экономики природопользования Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь

1.2 Основные правоприменительные документы, используемые инспекторами

По результатам проверки инспекторами Минприроды оформляется акт-предписание по устранению недостатков, выявленных в ходе проведения проверки, а также протокол о фактах нарушения законодательства об охране окружающей среды. Другим распространенным видом правоприменительного документа является постановление о привлечении лиц, виновных в нарушениях законодательства об охране окружающей среды, к административной ответственности, которое составляется на основании протокола о нарушении законодательства.

2. Описание подходов к оценке эффективности

2.1 Частота и структура отчетов по результатам деятельности

Анализ эффективности инспекционной деятельности территориальных органов министерства осуществляется на базе информации, содержащейся в ежемесячных отчетах, направляемых районными инспекциями в областные комитеты. Указанные отчеты включают в себя следующие показатели:

- Количество контролируемых объектов, в том числе по направлениям деятельности:
 - по охране водных ресурсов,
 - по охране воздушного бассейна, земель, растительного мира, торфяного фонда;
 - по охране животного мира, ведению охотничьего хозяйства и состоянию заповедного дела;
 - по контролю за отходами;
 - по государственной экологической экспертизе;
- Количество обследованных контролируемых объектов, в том числе по указанным выше направлениям инспекционной деятельности;
- Количество составленных по выявленным нарушениям актов-предписаний, в том числе количество пунктов, указанных в предписаниях;
- Количество составленных протоколов о нарушении законодательства;
- Количество штрафов, наложенных по выявленным нарушениям природоохранного законодательства, а также количество взысканных штрафов, с указанием их суммы;
- Количество исков, предъявленных с целью возмещения вреда, причиненного окружающей среде, а также количество взысканных исков, с указанием их суммы;
- Количество оружия, изъятого у лиц, нарушивших правила охоты.

2.2 Информационные потоки

Отчеты районных инспекций посредством электронной почты направляются на сервера областных комитетов. На областном уровне формируется база данных, а также сводный отчет, который посредством электронной почты направляется в Министерство. На конечном этапе, в Министерство поступает семь сводных отчетов, на основании которых делается вывод об эффективности работы областных и Минского городского комитетов. В связи с тем, что все районные инспекции республики имеют возможность представления информации по электронной почте, а также отсутствием необходимости представления данных на бумажном носителе, в настоящее время рассматривается возможность о непосредственном представлении районными инспекциями информации в Министерство, минуя стадию формирования базы данных на областном уровне.

2.3 Конечные пользователи информации о результатах инспекционной деятельности

Конечным пользователем информации о результатах инспекционной деятельности является Министерство, а также областные и Минский городской комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды. Кроме того, немаловажное значение информация об инспекционной деятельности приобретает при оценке деятельности Министерства со стороны Правительства Республики Беларусь. Другими конечными потребителями результатов анализа инспекционной деятельности является Прокуратура Республики Беларусь и Верховный Суд.

2.3 Подходы к оценке деятельности

Основными критериями оценки инспекционной деятельности в Республике Беларусь являются показатели количества проверок, выявленных нарушений, наложенных штрафов, выданных предписаний и других административных взысканий, то есть показателей, отражающих в основном деятельность инспектора и, во многих случаях, носящих характер взыскания за нарушения, без должного внимания их предупреждению. Оценка эффективности работы инспекций осуществляется путем сравнения этих показателей, при этом используются ряд удельных величин. К сожалению, традиционно используемые показатели отражают лишь саму деятельность инспекции, и не позволяют установить их конечный результат, то есть изменение состояния окружающей среды в результате инспекционной деятельности.

Также анализируются относительные значения показателей в пересчете на одного инспектора. Однако такой пересчет является временно используемой моделью, так как ее строение на принципе соревновательности, к сожалению, приводит к погоне за увеличением количественных значений показателей за счет качества работы.

Используемые подходы учитывают и тот факт, что оцениваемые показатели работы инспекций, территориально удаленных друг от друга, могут иметь различные значения в зависимости от различных факторов, например, близости к зоне, пострадавшей от аварии на Чернобыльской атомной станции, наличия крупных промышленных предприятий, лесных, водных объектов и так далее. В этой связи при оценке эффективности работы инспекций нашел применение матричный метод оценки по суммарным показателям (Таблица 1).

Данный метод оценки основан на принципе анализа работы инспекций по совокупности показателей. При этом выделяется диапазон значений показателя (минимальный или максимальный, в зависимости от того, оценивается работа с отрицательной или положительной

стороны). Вывод об эффективности инспекционной деятельности делается по числу совпадений (заштрихованная область матрицы) значений показателей выбранному диапазону.

Таблица 1. Пример применения метода оценки инспекционной деятельности по суммарным показателям.

Инспекция	Совпадение показателя инспекционной деятельности выбранному диапазону значений					
	Показатель 1	Показатель 2	Показатель 3	Показатель 4	Показатель 5	Показатель 6
Инспекция А						
Инспекция В						
Инспекция С						

Данный метод оценки инспекционной деятельности имеет определенные ограничения, и применим практически исключительно в случаях сопоставимой величины рассматриваемых показателей и подобия общих рамок деятельности (например, структуры экономики сравниваемых регионов или оснащенности и кадрового потенциала инспекций). В ином случае, оценка показателей инспекционной деятельности должна осуществляться индивидуально.

3. Современное состояние оценки деятельности и задачи на будущее

3.1 Положительные черты

Несмотря на то обстоятельство, что существующая система оценки инспекционной деятельности не позволяет оценивать результативность проводимой работы в части улучшения состояния окружающей среды, данная система имеет ряд положительных характеристик, которые связаны, прежде всего, с возможностью оценки природоохранных задач и очередности их решения. Оценка деятельности инспекций по направлениям (охрана воздушного бассейна, водных ресурсов и т.д.) дает возможность установить приоритеты решения проблем. Проводимый анализ позволяет делать выводы о кадровой обеспеченности, а также о необходимости структурных изменений.

3.2 Оценка характера нарушений

Анализ содержания постановлений о привлечении к ответственности и формирование статистики в соответствие со статьями Административного Кодекса, указывающих виды нарушений и применяемые санкции, позволяет делать выводы о характере и частоте нарушений. Полученная информация позволяет адекватно реагировать и принимать меры по устранению причин, их вызывающих, а также корректировать работу инспекторов.

Например, анализ, проведенный на основании данных 2003 г., показал, что наиболее распространенными нарушениями природоохранного законодательства в Республике Беларусь являются нарушения, связанные с эксплуатацией автотранспортных и других передвижных средств и превышение нормативов содержания загрязняющих веществ в выхлопах (статья 82 Административного Кодекса; 37,6 % от числа всех нарушений). Данный факт, наряду с другими причинами, ведет к тому, что более 70 % выбросов загрязняющих веществ в атмо-

сферу в республике приходится на выбросы загрязняющих веществ от передвижных источников (автотранспорта). При этом вместе с ростом числа автотранспортных средств, износ большинства их них достигает критического значения. В этой связи, мероприятиями, направленными на снижение указанных нарушений, являются: ограничение приобретения автотранспортных средств со значительным износом двигателей; перевод на использование экологически чистых видов топлива (сжиженный и сжатый газ); установка катализаторов; внедрение диагностических линий по регулировке выбросов и т.д. По инициативе Министерства принимаются также меры экономического стимулирования, в частности предусматривающие снижение сумм налога на экологически чистые виды топлива.

3.3 *Возможность выявления и оценки проблем, возникающих на локальном уровне*

Анализ инспекционной деятельности позволяет оценить проблемы, возникающие на локальном уровне, а также установить их приоритетность и пути устранения. В качестве примера вызывает интерес анализ наиболее распространенных нарушений природоохранного законодательства в г. Минске, столице Республики Беларусь (Вставка 1).

Вставка 1. Результаты анализа инспекционной деятельности по г. Минску

Отличительными особенностями г. Минска являются большая численность населения (около 2 млн. человек), наличие большого количества транспортных и промышленных предприятий (около половины промышленности республики), источников сброса сточных вод, очистных сооружений, объемов образования отходов. Нарушения, характерные для г. Минска, мало распространены в областях. Результаты анализа инспекционной деятельности по г. Минску, при сопоставлении с данными, полученными при анализе нарушений, распространенных в целом по республике, позволяют сделать следующие выводы:

1. Нарушения правил складирования промышленных и бытовых отходов (статья 83 Административного Кодекса) преобладают над нарушениями, связанными с эксплуатацией автотранспортных и других передвижных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах. Суммарная доля указанных нарушений составляет около двух третей от всех нарушений, что позволяет сделать вывод о необходимости проведения срочных природоохранных мероприятий;
2. Нарушения, связанные с невыполнением предписаний органов, осуществляющих контроль за охраной окружающей среды (статья 85 Кодекса; 8,9% нарушений) менее характерно для г. Минска, нежели в целом по республике. Данный факт может быть обусловлен повышенной (нежели на областном уровне) ответственностью природопользователей, высокой степенью их информированности через средства массовой информации и пропагандой экологических знаний среди населения;
3. У большого количества предприятий выявлены, нарушения, связанные с повреждением водохозяйственных сооружений и устройств (статья 61 Кодекса; 6,5 % нарушений), несоблюдение правил охраны водных ресурсов (статья 59 Кодекса; 5,7 % нарушений), правил водопользования, связанных, в частности, с нерациональным использованием водных ресурсов (статья 80 Кодекса; 3,6 % нарушений), нарушений правил эксплуатации, а также отсутствием или неиспользованием оборудования для очистки (статья 80 Кодекса; 2,1% нарушений). Мерами, принимаемыми Министерством для сокращения указанных нарушений, являются: стимулирование внедрения технологий по очистке выбросов и сточных вод (в том числе путем финансирования из средств фондов охраны природы, формируемых за счет экологического налога), контроль за проведением работ по содержанию в надлежащем состоянии водохозяйственных сооружений и установок очистки выбросов;
4. В связи со значительным ростом малых и средних предприятий, показатель количества нарушений, связанных с реализацией проектов без положительного заключения государственной экологической экспертизы (статья 56 Кодекса; 4 % нарушений) приобретает немаловажное значение. Изменение значений указанного показателя обуславливается многими факторами, в том числе информированностью предприятий о необходимости экспертной оценки вновь вводимых производств, изменения регламента их работы, числа проектных решений, времени на разработку проектной документации и так далее.

3.4 Недостатки нынешних подходов к оценке деятельности

Используемые подходы к оценке деятельности имеют целый ряд недостатков. Среди наиболее наглядных индикаторов неадекватности системы оценки инспекционной деятельности необходимо отметить следующие:

- Рост числа проверок наряду с уменьшением их качественных показателей и рост числа «холостых» проверок и отсутствие планирования проводимых проверок;
- Отсутствие документального оформления результатов определенного числа проверок;
- Отсутствие оценки показателей состояния окружающей среды;
- Снижение удельного веса взысканных штрафов от числа наложенных, а также снижение размеров наложенных штрафов и рост числа предупреждений.

3.5 Рост числа проверок

Результатом нынешнего подхода к оценке инспекционной деятельности явилось увеличение количества проводимых проверок наряду с уменьшением их качественных показателей, таких как число обследованных источников загрязнения, оценка эффективности работы очистных сооружений, проверка правильности и своевременности ведения отчетности и т.д. Косвенно, данный вывод подтверждается снижением количества предъявленных исков за нарушение природоохранного законодательства, так как работа, предшествующая предъявлению иска, требует детального ознакомления с характером загрязнения окружающей среды, источниками загрязнения и времени на проведение анализа.

Рост числа «холостых» проверок выражается тем, что при сравнительной стабильности числа регулируемых объектов, число возможных нарушений может иметь незначительный рост, в то время как в реальности число проверок неуклонно возрастает (Таблица 2). Инспектора осуществляют проверки с целью улучшения индивидуальных показателей по количеству проведенных проверок. Такое стремление искусственно улучшить показатели деятельности отражается отрицательно на качестве работы.

Таблица 2. Динамика показателей инспекционной деятельности в 2000-2002 гг.

Показатель / годы	2000	2001	2002
Количество проверок	59571	66042	91808
Количество составленных протоколов	24616	29741	32039
Количество наложенных штрафов	21089	25577	26323
Удельный вес количества наложенных штрафов от числа проверок, %	35,4	38,7	28,7
Удельный вес количества наложенных штрафов от числа составленных протоколов, %	85,7	86,0	82,2
Количество составленных исков	758	739	607

Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь

3.6 *Отсутствие документального оформления результатов проверок*

Не всегда проверки сопровождаются документальным оформлением их результатов. Затруднения с документальным оформлением, прежде всего, связаны с проверками, осуществляемыми при контроле соблюдения природоохранного законодательства по охране земель, растительного и животного мира, торфяного фонда, ведению охотничьего хозяйства и состоянию заповедного дела. Отсутствие документального оформления результатов проверок в некоторых случаях вызывает сомнение в достоверности представленной информации.

3.7 *Отсутствие оценки показателей состояния окружающей среды*

Ввиду отсутствия в системе отчетности показателей, характеризующих состояние окружающей среды, существующая система позволяет лишь частично обозначить эффективность работы инспекций. Например, снижение значений показателей по количеству составленных протоколов и актов-предписаний не всегда означает снижение эффективности работы инспекций, так как причиной снижения может являться улучшение состояния окружающей среды, внедрение субъектами контроля системы внутреннего контроля, а также проведением необходимых природоохранных мероприятий.

3.8 *Снижение удельного веса штрафов*

В настоящее время каждой пятая проводимая инспекционная проверка (в предыдущие годы – каждая третья) заканчивается применением штрафных санкций, а именно, составлением постановлений о привлечении лиц, виновных в нарушениях природоохранного законодательства, к административной ответственности.¹¹ Установленное снижение удельного веса количества наложенных штрафов от числа составленных протоколов свидетельствует о росте выявления малозначительных нарушений, что, в частности, может означать смещение приоритета проводимых проверок в сторону обнаружения нарушений, требующих меньшего времени для их выявления.

На результаты анализа штрафов влияют многочисленные факторы, такие как:

- Возможность применения к выявленному нарушению различных статей Кодекса, предусматривающих различный размер штрафов,
- Возможность официального предупреждения вместо применения штрафных санкций (при малозначительности нарушений);
- Субъективная оценка нарушений инспектором, и другие причины.

¹¹

Административная ответственность наступает в случае невыполнения гражданами республики Кодекса об административных нарушениях (далее – Кодекс), который был принят в 1984 г. Кодекс включает в себя около 50 статей, предусматривающих привлечение виновных в нарушении природоохранного законодательства к административной ответственности путем официального предупреждения или материальной ответственности (наложение штрафа). При этом размеры штрафных санкций находятся в диапазоне платежеспособности граждан. Применение штрафных санкций является не только мерой наказания, но и инструментом предупреждения нарушений, направленным на создание атмосферы сдерживания и добровольного соблюдения гражданами норм, предусмотренных природоохранным законодательством.

Анализ природоохранных проблем путем оценки инспекционной деятельности по удельному весу выявленных нарушений возможно в случае:

- Достаточно большого количества проводимых проверок;
- Достаточно большого количества штатных инспекторов;
- Дифференциации нарушений по их видам;
- Платежеспособности населения и усиления мер ответственности за вред, причиненный окружающей среде;
- Возможности сбора и обработки большого объема статистических данных.

3.9 Предлагаемая программа изменения подходов к оценке деятельности

Выходом из кризиса системы оценки инспекционной деятельности может стать ее реформа, как часть совершенствования системы контроля в целом. Программа изменения подходов к оценке инспекционной деятельности может содержать следующие задачи:

- Определить наиболее значимые критерии оценки;
- В случае отсутствия критериев, выражаемых численными значениями, разработать бальную систему оценки (желательно, упрощенную: плохо – удовлетворительно – хорошо).
- Провести инвентаризацию природопользователей, что позволит однозначно трактовать показатель количества проверяемых объектов;
- Разработать структуру отчета, заполняемого инспектором при осуществлении инспекционной деятельности. При этом число проверок должно отвечать количеству составленных отчетов, что повысит достоверность представляемой информации. Отчет, по-прежнему, может содержать информацию по используемым показателям: количеству составленных протоколов, наложенных штрафов, выданных предписаний, размеру наложенных штрафов и т.д.
- Ввести электронные формы отчетности и внедрить компьютеризированную обработку статистических данных.
- Усилить персональную ответственность за представление инспектором информации.
- В случае резких изменений по определяемым критериям, привлекать вышестоящие инспекции Министерства к осуществлению повторных проверок с целью определения причин резкого изменения показателей.
- На основании представленной в отчетах информации, осуществлять постоянный анализ и определение проблемных участков инспекционной деятельности, а также формирование программ, планов природоохранных мероприятий, определение необходимых объемов финансирования из средств фондов охраны природы.

3.10 Общие рамки совершенствования системы оценки инспекционной деятельности

Реформирование системы оценки деятельности требует существования определенных общих рамок, которые бы соответствовали, среди прочих, следующим требованиям:

- Стабильная штатная численность инспекторского состава;
- Детальное знакомство инспекторского состава с проблемами, существующими на проверяемых объектах;
- Существование системы актов-предписаний, посредством которых инспектор оценивает изменение состояния окружающей среды на проверяемом объекте;
- Наличие системы разрешений и лицензий на природопользование;
- Оценка объемов загрязнения окружающей среды;
- Наличие системы государственной статистической отчетности организаций, осуществляющих природопользование и являющихся объектами инспекционных проверок;
- Наличие системы исков за загрязнение окружающей среды, мониторинга окружающей среды и лабораторных методов анализа качества состояния окружающей среды.

БЕЛЬГИЯ: ИНДИКАТОРЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Поль Бернэр¹²

Смысл существования Секции экологических проверок заключается в предотвращении неудобств, ущерба и серьезных аварий, а также сохранении качества окружающей среды и, по возможности, его улучшении. Для реализации этой цели Секция экологических проверок определила стратегические цели и осуществляет несколько процессов. Ключевым процессом является «инспектирование и принятие мер», словом, правоприменение.

В определении того, насколько полно соблюдаются цели, важную роль играют показатели измерений. Утверждение «измерять – значит знать», несомненно, справедливо в этом случае. Достаточно просто получать данные по отдаче от правоприменительной деятельности. Однако измерять результат экологических проверок намного сложнее, и на это требуется значительно больше времени. Весьма велика потребность в индикаторах результатов, которые были бы прозрачными, применимыми, легкими в обращении, целесообразными и измеримыми. Кроме того, имеется напряженность в связи с определением эффективности и действенности. Важно помнить, что прежде чем станут возможными измерения должна осуществляться деятельность.

Действенность правоприменения может быть отчасти определена путем измерения отдачи от процесса, но главным образом – путем измерения результатов (полученного эффекта). Достаточно легко точно и полностью определять отдачу от процесса правоприменения на основе количественных данных, например, числа проверок, отобранных проб, протоколов нарушений, административных мер, отчетов проектов и т.д. Тщательный сбор этих данных, например, в системе ведения электронных досье, позволяет Секции проверок создавать их впоследствии без особых усилий.

Эти количественные данные – хотя они являются весьма информативными – не позволяют осуществлять качественную оценку самой отдачи либо серьезности нарушений и их воздействия на окружающую среду, сокращения выбросов/сбросов, улучшений в управлении установкой, изменений в отношении компаний, влияния на качество окружающей среды и т.д. Как таковые эти цифровые данные по отдаче имеют ограниченную ценность. Для определения качества деятельности необходимо измерять не только отдачу, но и результаты, то есть полученный эффект. Однако это сложная работа, требующая много времени и сильно зависящая от типа проверки.

Действенность проверок также прямо пропорциональна мерам уголовного и административного права, принимаемым после проверок. Важны как качество этих мер, так и действенность их применения. Типична ситуация, когда контрольно-надзорный орган более не работает с делами о принятии принудительных мер, так как они передаются другим сторонам. В случае

¹²

Секция экологических проверок во Фландрии (Бельгия).

уголовного преследования это будут публичные обвинители, в случае внесения изменений или дополнений в лицензию или приостановки действия или аннулирования лицензии это будут лицензирующие органы, а в случае обжалования принудительных мер это будет ответственный министр. То, как эти органы работают с делами, находится вне влияния Секции экологических проверок, но в значительной мере определяет действенность экологических проверок.

Принятие недостаточных мер или – что еще хуже – непринятие каких-либо мер этими органами может снизить эффект от проверок и даже свести его к нулю. То же справедливо в отношении сообщения результатов принудительных действий и рекомендаций ответственным должностным лицам: контрольно-надзорный орган не имеет никакого влияния – или оказывает ограниченное влияние – на то, как в дальнейшем распоряжаются этой информацией.

Что касается *эффективности правоприменения*, можно утверждать, что она возрастет, когда организация будет располагать следующим:

- достаточный, мотивированный и высококвалифицированный персонал;
- четкие цели;
- применимые индикаторы;
- надлежащие правовые инструменты;
- подходящие инструменты для проведения проверок (контрольные перечни, кодексы надлежащей практики и т.д.);
- постоянно действующие механизмы подготовки кадров.

Действенность и эффективность не всегда идут рука об руку. Иногда повышение эффективности может даже снизить действенность, и наоборот. Из-за ограниченности ресурсов вполне применимо правило Парето 80/20. В случае многих мер 80 процентов желаемых результатов можно получить в течение 20 процентов времени. Время – деньги, в том числе для государственных органов.

РЕШЕНИЕ ЗАДАЧИ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СООТВЕТСТВИЯ: ПИЛОТНЫЕ ПРОЕКТЫ ДЕПАРТАМЕНТА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАНАДЫ

Франк Бэрретт и Дэйв Паско¹³

1. Введение

В настоящей статье кратко представлена деятельность Департамента охраны окружающей среды Канады по разработке новых, более содержательных индикаторов соблюдения норм экологического права и правоприменения (СНЭПП). До недавнего времени индикаторы Департамента, связанные с правоприменением, были сосредоточены на *выпуске* (интенсивности деятельности). К числу примеров индикаторов СНЭПП, характеризующих выпуск, относится число разосланных брошюр, пропагандирующих соблюдение законодательства, число проведенных семинаров, проверок, расследований, разосланных писем-предупреждений и проведенных судебных преследований.

Хотя количественную оценку интенсивности деятельности проводить относительно легко, выпуск не отражает экологические результаты и не характеризует состояние соблюдения законодательства; выпуск не отражает хода осуществления наших целей. Им не оценивается *действенность* наших программ содействия соблюдению законодательства и правоприменения с точки зрения улучшения качества окружающей среды или сокращения промышленных сбросов, то есть реального воздействия содействия соблюдению законодательства и правоприменительных мер.

Недавно Департамент стал делать упор на развитие способов измерения результатов своих программ: улучшений в промышленных процессах, снижения рецидивизма, сокращения периода времени, в течение которого отрасль промышленности возвращается к соблюдению законодательства и т.д. Цель заключается в том, чтобы достигнуть той точки, в которой посредством экологических индикаторов мы сможем увязать содействие соблюдению требований и правоприменительные меры с фактическим улучшением качества окружающей среды.

В настоящем документе объясняется, почему Департамент охраны окружающей среды Канады вступил на путь разработки индикаторов СНЭПП, характеризуются пилотные проекты, которые оно в настоящее время осуществляет, и резюмируются проблемы, которые, как мы узнали, должны решаться для успешной реализации пилотных проектов по индикаторам СНЭПП. Кроме того, в нем указывается на нашу заинтересованность в поощрении партнерств для разработки содержательных индикаторов СНЭПП.

13 Департамент охраны окружающей среды Канады.

2. Исходная информация

Находясь на рубеже нового столетия, мы обнаруживаем много факторов, поддерживающих осуществляемую деятельность по разработке индикаторов СНЭПП. Эта деятельность соответствует тенденции, наблюдаемой в правительстве Канады, и настойчивым требованиям многочисленных заинтересованных сторон. Кроме того, она отражает растущее понимание необходимости разработки содержательных индикаторов СНЭПП в международном масштабе.

Правительство Канады поощряет представление содержательной и эффективной отчетности о результатах работы в течение более чем десятилетия. В 1992 г. в «Структуре операционного планирования» и «Зеленом плане» правительства был сделан намного больший, чем ранее, упор на показатели эффективности, связанные с результатами. В 1998 г. федеральное правительство ввело «Структуру планирования, учета и отчетности», в которой делался более прямой упор на индикаторы, основанные на результатах.

С недавнего времени осуществляется переход на программно-целевое управление, которое напрямую увязывает деятельность с полученными результатами посредством использования матриц планирования. Все правительственные структуры должны разработать матрицы планирования и индикаторы эффективности, сосредоточенные на результатах, по их основным направлениям деятельности.

Департамент охраны окружающей среды Канады разрабатывает матрицы программно-целевого планирования, управления и отчетности (англ. RMAF – Result-based Management and Accountability Frameworks) по большинству своих направлений деятельности, в том числе обеспечению чистой окружающей среды. Для разработки RMAF по охране окружающей среды необходимо иметь возможность увязать решения о распределении ресурсов (вводимых ресурсов) с содействием соблюдению законодательства, правоприменением, выпуском, изменениями в поведении предприятия-загрязнителя (промежуточные результаты) и, в конечном итоге, изменениями в окружающей среде (конечные результаты).

Помимо требования о разработке показателей эффективности всеми правительственными структурами, Департамент имеет более веские причины для разработки индикаторов СНЭПП. В 1997 г. два внешних аудита программ правоприменения Департамента выявили необходимость более эффективного планирования проверок, составления устойчивой информационной базы и представления отчетности по действенности его работы. Данные аудиты привели к проведению слушаний парламентского комитета, на которых эти идеи получили подтверждение.

После парламентских слушаний Департамент охраны окружающей среды Канады провел детальный обзор своей деятельности в сфере правоприменения и представил Кабинету меморандум об увеличении финансирования. Финансирование было утверждено, что в конечном итоге удвоило ресурсы на программу правоприменения. Утверждение сопровождалось условием о том, что Департамент отслеживает использование этих новых ресурсов, отчитывается о том, как его работа влияет на субъекты регулирования, и сообщает о том, как в целом меняется соблюдаемость законодательства. Для ответа на эти вопросы мы разрабатываем серию пилотных проектов, равно как и базу данных по анализу соблюдения законодательства и планированию (англ. CAP – *Compliance Analysis and Planning database*).

В базе данных по CAP из многочисленных источников собирается полный перечень всех известных субъектов регулирования и оценивается структура рисков на уровне объектов исходя из серии факторов риска. Каждый объект «ранжируется по условным баллам» по каждому фактору, в результате чего по каждому выявленному объекту определяется суммарное

число баллов, характеризующих факторы риска. Эти условные баллы, характеризующие риски, будут использоваться для стратификации совокупности субъектов регулирования, что позволяет Департаменту охраны окружающей среды Канады создавать отдельные представительные выборки для каждого слоя.

Относительные размеры выборок по каждому слою будут отражать долю слоя в суммарном числе баллов, характеризующих риски, равно как и уровень точности и доверительный уровень, требуемые от результатов. Выборки из каждого слоя будут использоваться для нашего планирования проверок. Затем результаты соблюдения законодательства будут экстраполированы на различные слои и, после их объединения, на совокупность. Отдельные выборки будут созданы в отношении первоочередных подзаконных актов и отраслей промышленности, с тем, чтобы мы могли отчитываться и об уровне соблюдения данного подзаконного акта, и об уровне соблюдения законодательства отрасли промышленности.

База данных по САР позволит нам отслеживать соблюдаемость законодательства и тенденции в соблюдаемости законодательства. Хотя соблюдаемость законодательства важна, она лишь частично раскрывает вопрос эффективности. Для надлежащего управления нашей программой мы должны уметь ответить на несколько иных вопросов, касающихся эффективности:

- Достигаем ли мы соответствующие уровни соблюдения законодательства?
- Повышаем ли мы эффективность природоохранной деятельности?
- Повышаем ли мы эффективность программы?
- Демонстрируем ли мы полезность нашей деятельности общественности?

База данных по САР поможет нам ответить на некоторые из этих вопросов, но Департамент расширяет свою деятельность далеко за рамки САР.

3. Разработка пилотных проектов: обучение на основе опыта

Один из основных уроков, вынесенных из организаций, имеющих больше опыта в разработке и использовании показателей эффективности, состоит в том, что важно действительно изучать показатели эффективности и экспериментировать с ними, а не ожидать, что другие разработают универсальный набор показателей. Применяя концепцию обучения на основе опыта, Департамент охраны окружающей среды Канады находится в процессе разработки индикаторов СНЭП, которые позволят нам:

- анализировать результаты нашей программы и определять, насколько успешно мы обеспечили соблюдение закона или подзаконного акта;
- показать, где мы должны внести коррективы для переориентации нашей программы, с тем, чтобы она имела желаемый эффект;
- сообщать о результатах нашей деятельности; и
- объяснять воздействие, оказываемое ресурсами, используемыми в нашей программе содействия соблюдению законодательства и правоприменения.

Для более полного понимания того, как собирать и использовать информацию об эффективности, Департамент начал серию пилотных проектов. Провинция Онтарио возглавляет инициативу по осуществлению долгосрочных пилотных проектов в сельском хозяйстве и горнодобывающей промышленности. Недавно Департамент также разработал другие пилотные проекты для изучения того, что можно собирать и использовать для понимания эффективности различных инструментов регулирования.

3.1 Пилотные проекты в сельском хозяйстве и горнодобывающей промышленности в провинции Онтарио

В 2002-2003 финансовом году (ФГ) Департамент начал пилотный проект по разработке индикаторов выпуска, результатов и экологических результатов, связанных с содействием соблюдению законодательства и правоприменением в сельском хозяйстве и горнодобывающей промышленности. Эти проекты завершатся в 2004-2005 ФГ.

3.1.1 Сельское хозяйство

В сельскохозяйственном проекте упор делается на конкретные водоразделы и показатели, касающиеся соблюдения законодательства, и прочие изменения, являющиеся результатом программы содействия соблюдению законодательства и правоприменения Департамента охраны окружающей среды Канады. В 2002 г. были собраны базисные измерения в сфере охраны окружающей среды. Второй раунд сбора измерений был проведен в 2003 г., после периода содействия соблюдению законодательства. Еще один раунд сбора измерений состоялся в 2004 г., после периода правоприменения. Оценивая результаты этих пилотных проектов, равно как и прочие изменения, мы ожидаем лучше понять результаты (что сделали фермеры для улучшения своей деятельности) как содействия соблюдению законодательства, так и правоприменения. Кроме того, мы ожидаем лучше понять улучшения качества окружающей среды (экологические индикаторы) в результате нашего содействия соблюдению законодательства и правоприменения. Мы также стремимся иметь возможность оценивать относительный вклад как содействия соблюдению законодательства, так и правоприменения в повышение эффективности природоохранной деятельности и их экономической эффективность.

Мы выявили свыше 20 типов показателей эффективности для пилотного исследования. Хотя не все предлагаемые показатели обязательно окажутся полезными, мы решили измерять как можно больше показателей. Цель состояла в том, чтобы окунуться в «реальный мир» и применить некоторые из уроков, вынесенных на других территориях.

Год 1 (2002 г.) ограничивался содействием соблюдению законодательства, в ходе которого персонал, занимающийся содействием соблюдению законодательства, и должностные лица контрольно-надзорных органов, посетили 192 фермы. Они давали рекомендации в отношении вредного воздействия, связанного с доступом рогатого скота к водотокам и поверхностным стоком, содержащим навоз, технических методов усовершенствования природоохранной практики, требований законодательства об охране окружающей среды и возможностей, предоставленных должностным лицам контрольно-надзорных органов. В отношении 43 ферм, на которых мы обнаружили нарушения, мы приняли меры по содействию соблюдению законодательства, а не правоприменительные меры.

В 2003 г. состоялись повторные визиты на 192 фермы, и были измерены те же индикаторы выпуска, результатов и экологические индикаторы. Было обнаружено, что только 25 объектов

не соблюдают законодательство – несоблюдение законодательства сократилось с 22 процентов до 13 процентов. На этот раз в случае несоблюдения законодательства мы использовали инструменты правоприменения. В 2004 г. все объекты будут посещены вновь, и будут вновь измерены те же индикаторы выпуска, результатов и экологические индикаторы.

3.1.2 *Пилотный проект в горнодобывающей промышленности*

Мы выбрали горнодобывающую промышленность для пилотного проекта в провинции Онтарио, так как в настоящее время к этой отрасли промышленности применяются новые меры контроля. Проект включает проведение базисных измерений и – после периодов содействия соблюдению требований и правоприменения – определение изменений в базисных данных, с тем чтобы мы могли установить *индикаторы результатов* и *экологические индикаторы*.

3.2 *Индикаторы национальной программы и результатов соблюдения законодательства*

Дополнительно к деятельности, осуществляемой провинцией Онтарио, в марте 2003 г. Департамент провел семинар по индикаторам СНЭПП. На этом семинаре сеть INECE, АОС США и другие организации обменялись информацией о представляющих интерес изменениях в индикаторах СНЭПП, происходящих в других странах. Участникам семинара было продемонстрировано, как работать с логической моделью и как логическая модель может использоваться для разработки применимого набора индикаторов для более полного понимания и оценки результатов программы.

После семинара персонал, занимающийся обеспечением соблюдения законодательства, работал над разработкой четырех пилотных проектов по индикаторам СНЭПП. Эти пилотные проекты включают:

- ***новое регулирование*** — *подзаконные акты о чрезвычайных экологических ситуациях (E2)*: подзаконными актами о чрезвычайных экологических ситуациях в соответствии с законом Канады «Об охране окружающей среды» (ЗКООС 1999 г.) требуется, чтобы компании, использующие/выбрасывающие определенное количество указанных веществ, составляли планы действий в условиях чрезвычайных экологических ситуаций.
- ***существующее регулирование*** — *подзаконные акты о предоставлении уведомления о новых веществах (УНВ)*: подзаконные акты о предоставлении уведомления о новых веществах в соответствии с ЗКООС 1999 г. представляют собой законодательный инструмент, согласно которому промышленность представляет природоохранному ведомству и ведомству здравоохранения сведения для оценки веществ, которые являются новыми для Канады, и определения их содержания и любых применимых ограничений.
- ***план предотвращения загрязнения*** – *планы в отношении дихлорметана P2 – ДХМ*: Согласно разделу 56 ЗКООС 1999 г., извещениями о предотвращении загрязнения компании обязываются составлять планы предотвращения загрязнения – в этом случае в отношении дихлорметана – по пяти отраслям, а именно: удаление лакокрасочного покрытия с воздушных судов, вспенивание эластичного пенополиуретана, производство фармацевтической продукции и промежуточных продуктов химической реакции и покрытие на концентрационных столах, промышленная очистка и составление

рецептуры клеящих веществ. Планы предотвращения загрязнения подлежат правоприменительным мерам.

- *экологическое руководство: летучие органические соединения (ЛОС) в потребительской продукции:* этими руководящими принципами устанавливается предельная концентрация ЛОС в потребительской продукции. Эти руководящие принципы соответствуют правилам АООС США в отношении аналогичной продукции, являются добровольными и не подлежат правоприменительным мерам.

Для разработки индикаторов СНЭПП по каждому из данных пилотных проектов персонал программы обеспечения соблюдения законодательства провел следующую работу:

- разработал матрицу планирования и управления (логическую модель) и определил индикаторы эффективности содействия соблюдению требований в соответствии с рекомендациями RMAF;
- составил план работ по сбору данных по индикаторам эффективности, разработанным каждой группой.

Мы разработали проекты логических моделей и планов работ и разослали их группам по реализации пилотных проектов. После их рассмотрения и составления критических замечаний участники четырех пилотных проектов провели совещание посредством телеконференции, которое позволило всем четырем пилотным проектам обменяться планами сбора данных и процедурами и использовать планы друг друга в качестве основы. После внесения незначительных уточнений в логические модели и планы работ группы по реализации проектов получили одобрение руководства и начали реализацию проектов.

Целями этих проектов являются создание и оценка выполнимых, практических инструментов измерения эффективности в континууме соблюдения законодательства. Группы по реализации отдельных проектов преследуют следующие цели:

- создание планов работ и координация деятельности четырех групп по реализации пилотных проектов, связанной с применением логической модели RMAF как основы для создания индикаторов эффективности; и
- сообщение результатов и изучение способов интеграции индикаторов эффективности в существующие программы, особенно посредством стратегий соблюдения законодательства.

В настоящее время эти пилотные проекты находятся на этапе сбора данных. В период с декабря по февраль персонал по обеспечению соблюдения законодательства будет оценивать собранные данные. В феврале 2004 г. группа по обеспечению соблюдения законодательства планирует провести второй семинар по индикаторам эффективности для проведения обзора данных пилотных проектов и их применимости в целях всестороннего применения в программах Департамента охраны окружающей среды Канады.

4. Проблемы, требующие решения

По мере того, как Департамент охраны окружающей среды Канады более обдуманно приступает к разработке пилотных проектов в сфере СНЭПП, мы сталкиваемся с рядом проблем – реальных и предполагаемых – которые должны целенаправленно решаться.

- ***Не плыть по течению:*** перемены в организации не происходят без труда. Новые инициативы, такие как разработка индикаторов СНЭПП, как правило, влекут за собой новые обязанности и деятельность. Общей тенденцией является то, что новые инициативы иссякают, когда первоначальный энтузиазм спадает, и инертность организации может с легкостью привести к тому, что, «плывя по течению», организация вернется к тому, что она делала ранее. Чтобы сопротивляться течению, требуются постоянная сосредоточенность и внимание. Цель, ход осуществления новой деятельности и ее воздействие должны часто повторяться. Следует установить четкие ориентиры и праздновать успехи.
- ***Индикаторы эффективности воспринимаются как слишком сложные:*** Разработка индикаторов эффективности поражает многих как устрашающая задача, для выполнения которой многие работники, занимающиеся содействием соблюдению законодательства и правоприменением, считают себя не имеющими достаточной квалификации. Для решения этого вопроса мы применили две важные стратегии:
 - мы создали команды по каждому пилотному направлению и попросили ведомственных специалистов по RMAF и индикаторам эффективности руководить обсуждениями, проводимыми каждой группой, и разработкой ими индикаторов; и
 - мы определили сферу охвата пилотных проектов в соответствии с форматом, устраивающим рабочие команды. В некоторых случаях это означало сокращение предлагаемого пилотного проекта и упрощение задач.
- ***Отбор оптимальных индикаторов:*** Хотя многие индикаторы подвергаются проверке, мы должны определить, какие индикаторы оптимально отражают происходящее и показывают нам, какие программы работают, а какие – нет, и как вносить коррективы для получения желаемых результатов. Кроме того, мы должны определить, как индикаторы легче и экономически эффективнее измерять.
- ***Получение данных:*** Разработка индикаторов эффективности зачастую воспринимается как весьма дорогостоящий процесс с высокой вероятностью неудач. Прямое применение логической модели помогает Департаменту охраны окружающей среды Канады смягчить озабоченность этими вопросами. Строя точную карту того, как логически взаимосвязаны вводимые ресурсы, деятельности, выпуск и разные уровни результатов, до принятия конкретных мер по сбору данных сотрудники программы приобрели уверенность в том, что они смогут осмысленно толковать результаты своего набора индикаторов. Кроме того, они обнаружили, что много желаемой информации в действительности уже измеряется, хотя и не комплексно, последовательно и в тех же целях. Затраты на разработку индикаторов СНЭПП для пилотных проектов оказались ниже, чем ожидалось.
- ***Надлежащее толкование данных:*** Мы должны определить, какая деятельность лежит в основе конкретных результатов. Например, если промышленное предприятие инвестирует средства в совершенствование своей установки по переработке отходов,

что ведет к сокращению сточных вод, данное улучшение могло быть мотивировано просто существованием нового подзаконного акта, содействием соблюдению законодательства и правоприменительными мерами или каким-либо другим фактором, например, экономией, связанной с сокращением затрат на водопотребление. Предвосхищение этих возможностей путем применения логических моделей помогает, также как и внедрение различных показателей в серии пилотных проектов.

- ***Пилотные проекты не дают много информации:*** Некоторые сотрудники выражают озабоченность тем, что, даже если мы узнаем больше о результатах соблюдения законодательства и правоприменения в пределах одного водораздела вдоль Больших озер, или измерим выпуск и результаты, связанные с одной программой, мы не сможем экстраполировать эти результаты или сделать какие-либо выводы о более крупномасштабной программе. Даже если это предположение верно, оно не отрицает пользы от индикаторов для измеряемой деятельности или программы. Еще важнее то, что, чем лучше организации осваивают разработку и применение индикаторов, тем больше они будут знать со временем о своих программах. Начинать с малого и идти дальше по мере накопления позитивного опыта, бесконечно полезнее, чем хотеть измерить все и не разработать при этом ничего.
- ***Незаинтересованность руководства:*** Хотя центральные ведомства хотят получать информацию об эффективности, выгоды от нее для руководства среднего звена, возможно, не всегда так же очевидны. Залог успеха новых пилотных проектов – находить энтузиастов и работать с теми, кто захочет участвовать. Кроме того, важно постоянно напоминать персоналу о том, как эти показатели будут помогать принятию решений руководством среднего звена.
- ***Индикаторы могут рассматриваться как угроза:*** Когда скоро индикаторы эффективности точно отражают результаты программы, они могут натолкнуться на сопротивление как потенциальные инструменты критики работы руководства. Например, мы можем обнаружить, что результаты не так высокие, как ранее считалось (например, программы, которые осуществлялись годами, не приносят ожидаемых результатов). Важно сообщить, что путешествие, целью которого является разработка показателей эффективности, направлено прежде всего на поддержку руководства программы, а не его оценку.

Эти примеры иллюстрируют только некоторые из множества проблем, ожидающих тех, кто стремится к реализации пилотных проектов по индикаторам СНЭПП. В 2000 г. Бюро генерального аудитора Канады провело обзор внедрения измерения эффективности в ведомствах и сделало вывод о том, что процесс внедрения измерения эффективности оказывает даже большее воздействие на организационную культуру, меняющуюся в сторону непрерывного обучения и управления, ориентированного на получение определенных результатов, чем на измерения и отчетность. По существу мы видим развитие пилотных проектов по СНЭПП как скромный, но важный шаг на пути к поощрению обучающихся организаций.

5. Поощрение обучения в рамках партнерств

Департамент охраны окружающей среды Канады активно стремится освоить оптимальные способы разработки, внедрения и применения индикаторов СНЭПП в своих программах содействия соблюдению законодательства и правоприменения. Вместе с тем мы хотим учиться у других организаций, которые также заинтересованы и активно развивают индикаторы

СНЭПП, и делиться опытом с ними. В 2003 г. Департамент изучил международную деятельность по разработке индикаторов СНЭПП и обнаружил, что многие организации пытаются установить взаимосвязи между своими программами и улучшениями в соблюдении законодательства и качестве окружающей среды¹⁴. Некоторые ключевые выводы этого обзора включают следующие:

- завершены многие проекты по индикаторам, которыми могли бы воспользоваться другие юрисдикции путем отбора и адаптации показателей эффективности к своим собственным программам;
- многие программы по индикаторам осуществляются, и их результаты ожидаются; их необходимо отслеживать, с тем чтобы другие юрисдикции могли учиться на успехах и неудачах этих программ;
- разработано несколько новых и инновационных показателей эффективности;
- некоторые организации предложили отказаться от определенных индикаторов, так как они ведут к техническим трудностям с измерениями или толкованием, совпадают с другими индикаторами или, как было обнаружено, не имеют национального или регионального значения;
- по-прежнему отсутствуют окончательные выводы, демонстрирующие относительную действенность содействия соблюдению законодательства и правоприменительной деятельности для повышения эффективности природоохранной деятельности.

Понимание того, что успешно работает в других юрисдикциях, может служить весьма ценным источником информации о том, что следует пытаться делать – а чего избегать – в собственных программах. 24-25 февраля 2004 г. Департамент проведет второй семинар по индикаторам СНЭПП. На этом семинаре будут представлены достигнутые до настоящего времени результаты нашего пилотного проекта в Онтарио и национальных пилотных проектов и рассмотрен вопрос о том, как развивать индикаторы СНЭПП и шире применять их в программах соблюдения законодательства.

Департамент также заинтересован в том, чтобы учиться у наших партнеров в рамках инициатив сотрудничества. Разрабатывая дальнейшие пилотные проекты в будущем, мы приветствуем возможность изучать целесообразность параллельных развивающихся пилотных проектов и пользу от них с партнерами в других юрисдикциях, с тем чтобы изучить широту возможного применения индикаторов СНЭПП в различных юрисдикциях и сопоставить результаты работы в международном масштабе.

14 Обзор работы «Об индикаторах эффективности для измерения правоприменительных мер» (Work on Performance Indicators for the Measurement of Enforcement Actions, August 2003; Lumb, A.B.)

6. Выводы

Все государственные ведомства Канады все в большей мере обязаны представлять результаты обоснованного комплексного анализа как эффективности, так и действенности своих программ. Департамент охраны окружающей среды Канады привержено разработке индикаторов соблюдения природоохранного законодательства и правоприменения как способа удовлетворения данных требований о представлении отчетности и для представления руководству информации, необходимой ему для координации программ содействия соблюдению законодательства и правоприменения.

Индикаторы СНЭПП активно разрабатываются и испытываются в Департаменте охраны окружающей среды Канады серией пилотных проектов как на региональном, так и на национальном уровнях. Хотя разработка и реализация пилотных проектов связаны с многочисленными потенциальными проблемами, персонал Департамента охраны окружающей среды Канады находил способы решения проблем по мере их возникновения. Посредством семинара по индикаторам СНЭПП сети INECE-ОЭСР и в ходе последующей деятельности Департамент охраны окружающей среды Канады приветствует возможности разработки и реализации пилотных проектов по СНЭПП в сотрудничестве с нашими партнерами по сети INECE.

ИНДИКАТОРЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И СОБЛЮДЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КИТАЕ

Чажонг Ге, Хинтиан Янг, Янг Тонг, Кай Тонг и Донг Као¹⁵

1. Введение

В Китае, как и в других странах, природоохранные требования отражаются в законах, подзаконных актах, стандартах и мерах политики. Основными организациями, ответственными за правоприменение и обеспечение соблюдения законодательства в Китае, являются Государственное управление охраны окружающей среды (ГУООС) и ее партнеры, Бюро охраны окружающей среды (БООС) на региональном и местном уровнях. Следовательно, индикаторы правоприменения и соблюдения природоохранного законодательства обозначают уровень выполнения законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики. В настоящем документе приводятся краткие сведения об индикаторах правоприменения и соблюдения природоохранного законодательства в Китае.

2. Общие выводы

В настоящее время в Китае отсутствуют индикаторы, способные полностью отражать правоприменение в сфере охраны окружающей среды и соблюдение природоохранного законодательства. Предпринимаются некоторые попытки включить такие индикаторы в годовые целевые показатели экологического менеджмента на разных уровнях органов государственного управления и их ведомств. Государство придает все большее значение оценке эффективности в связи с усилением экологического менеджмента. ГУООС планирует разработать систему индикаторов для оценки эффективности природоохранной деятельности государственных ведомств и ключевых членов их руководства.

Индикаторы правоприменения в сфере охраны окружающей среды и соблюдения природоохранного законодательства могут варьироваться в зависимости от целевых показателей, подлежащих оценке. Индикаторы, которыми оценивается выполнение органами государственного управления природоохранных законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики, могут быть разбиты на следующие категории: индикаторы качества окружающей среды, общего объема загрязнения, контроля за загрязнением, вводимых ресурсов на охрану окружающей среды и создания потенциала. Индикаторы, которыми оценивается правоприменение в сфере охраны окружающей среды и соблюдение природоохранного законодательства предприятиями, могут быть разбиты на такие категории как индикаторы соблюдения законодательства, сбросов/выбросов, вводимых ресурсов на охрану окружающей среды и создания потенциала.

15

Китайская академия экологического планирования.

3. Субъекты регулирования

Природоохранные требования в Китае обязывают юридические лица осуществлять действия, принимать меры и применять технологии в соответствии с природоохранными законами, подзаконными актами, стандартами и мерами политики, равно как и планами охраны окружающей среды. Юридическими лицами могут быть государственные ведомства различных административных уровней, а также государственные и частные предприятия. Они обязаны выполнять природоохранные требования, заложенные в природоохранных законах, подзаконных актах, стандартах и мерах политики.

4. Нормативно-правовая база

Природоохранные законы являются краеугольным камнем и основой природоохранных требований. Природоохранные законы обнародуются и в них вносятся поправки с тех пор, как возобновилась реформа и начался период открытости в конце 1970-х годов. Принимаются подзаконные акты, стандарты и меры политики для решения усугубляющихся экологических проблем, создаваемых быстрым экономическим ростом и урбанизацией. В данный момент правовая основа экологического менеджмента в Китае включает 9 законов об охране окружающей среды, 24 закона об управлении природными ресурсами и положениях, связанных с окружающей средой, 34 административных правила и регламента и около 427 стандартов охраны окружающей среды.

В последние годы природоохранное законодательство развивается весьма быстро. В 2002 г. достигнут большой прогресс в природоохранном законодательстве. Благодаря закону «Об оценке воздействия на окружающую среду» и закону «О содействии более чистому производству», принятым Национальным народным конгрессом (ННК), НПК стала мировым лидером. Закон «О сельском хозяйстве» и закон «О пастбищах» были приняты в январе 2003 г. Однако обеспечение выполнения этих законов – весьма сложная задача, стоящая перед правительством Китая.

5. Контрольно-надзорные природоохранные органы

ГУООС и ее соответствующие партнеры, БООС провинций, городов и округов, отвечают за обеспечение соблюдения природоохранных законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики. Выполняя свои обязанности, ГУООС и ее партнеры также создали вспомогательные организации. Например, Центральный пункт мониторинга Китая и его соответствующие местные пункты отвечают за мониторинг качества окружающей среды и надзор за предприятиями-загрязнителями. Бюро экологического надзора и их соответствующие группы надзора отвечают за обеспечение соблюдения природоохранных законов существующими предприятиями-загрязнителями. Кроме того, они взимают платежи за загрязнение.

6. Оценка выполнения законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики

6.1 Цели оценки

Целью оценки правоприменения в сфере охраны окружающей среды и соблюдения природоохранного законодательства является отслеживание и аудит соблюдения природоохранных требований целевыми группами и результатов выполнения природоохранных законов,

подзаконных актов, стандартов и мер политики. Оценка поможет выявить тенденции в качестве и загрязнении окружающей среды в течение данного периода и на данной территории, равно как и важнейшие проблемы выполнения природоохранных требований. Кроме того, оценка может продемонстрировать общественности и прочим заинтересованным сторонам подотчетность органов государственного управления и предприятий в правоприменении и соблюдении законов, подзаконных актов и стандартов.

6.2 Целевые показатели, подлежащие оценке

Органы государственного управления и предприятия являются ключевыми группами, ответственными за выполнение природоохранных законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики. Возрастает значимость третьей группы, общественности, в экологическом менеджменте¹⁶. Следовательно, органы государственного управления и предприятия должны быть основными целевыми группами оценки хода выполнения законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики.

Органы государственного управления и предприятия выполняют разные обязанности в сфере правоприменения и соблюдения природоохранного законодательства. Согласно закону Китая «Об охране окружающей среды», местные органы государственного управления отвечают за качество окружающей среды на своих территориях. Они отвечают за регулирование обеспечения выполнения законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики. Предприятия должны соблюдать природоохранные законы, подзаконные акты и стандарты в ходе их учреждения и производственной деятельности.

6.3 Индикаторы оценки выполнения

В Китае в целом различают два вида индикаторов: количественные и качественные. Хотя количественные индикаторы считаются наиболее необходимыми, более легкими в понимании и более сжатыми, качественные индикаторы так же важны и необходимы в тех случаях, когда параметры не поддаются свободно количественной оценке.

Поскольку органы государственного управления и предприятия выполняют разные обязанности, связанные с выполнением природоохранных законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики, они оцениваются разными наборами индикаторов, отражающих результаты их работы. Качество окружающей среды, сброс загрязнения, вводимые ресурсы на охрану окружающей среды и потенциал экологического менеджмента – все это влияет на эффективность природоохранной деятельности. Поэтому индикаторы, которыми оценивается эффективность органов государственного управления, классифицируются следующим образом: индикаторы качества окружающей среды, индикаторы контроля за общим региональным объемом загрязнения, индикаторы вводимых ресурсов на охрану окружающей среды и индикаторы создания потенциала¹⁷.

16 Из-за участия общественности традиционное двустороннее управление сменилось трехсторонним управлением с участием органов государственного управления, предприятий и общественности.

17 Под созданием потенциала здесь понимается развитие потенциала экологического менеджмента. Это включает развитие природоохранных организаций, например, увеличение

Индикаторами эффективности природоохранной деятельности предприятий служат индикаторы соблюдения природоохранных законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики, так как предприятия несут более прямую и простую ответственность за выполнение природоохранных законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики.

Индикаторы, используемые для оценки результатов работы органов государственного управления

Категория	Индикаторы	Единица измерения
Индикаторы качества окружающей среды	Среднее общее содержание взвешенных частиц в воздухе	Мг/ м ³
	Годовое среднесуточное содержание SO ₂	Мг/ м ³
	Годовое среднесуточное содержание окислов азота	Мг/ м ³
	Соответствие источника питьевой воды требованиям о качестве воды	%
	Соответствие городских поверхностных вод требованиям о качестве воды	%
	Средний региональный уровень шума в окружающей среде	дБ(Ср)
	Средний уровень шума от транспортных магистралей	дБ(Ср)
Индикаторы суммарного объема	Сокращение общего объема сточных вод	%
	Сокращение общего объема сбросов ХПК	%
	Сокращение общего объема выбросов в атмосферу	%
	Сокращение общего объема выбросов SO ₂	%
	Сокращение общего объема выбросов сажи	%
	Сокращение общего объема твердых отходов	%
Индикаторы контроля за загрязнением	Соответствие промышленных сточных вод требованиям о сбросах	%
	Соответствие требованиям автомобильных выхлопных газов	%
	Совокупный коэффициент утилизации промышленных твердых отходов	%
	Коэффициент удаления опасных отходов	%

числа организаций и численности их персонала, усиление их управленческого потенциала, например, способности управлять программой/проектом.

Индикаторы, используемые для оценки эффективности

Индикаторы вводимых ресурсов на охрану окружающей среды	Общие инвестиции на охрану окружающей среды как процент ВВП	%
	Общие государственные природоохранные инвестиции как процент общих природоохранных инвестиций	%
	Общие расходы на природоохранные инвестиции	Юаней/год
	Общие природоохранные инвестиции как процент валового продукта	%
Индикаторы создания потенциала	Органы экологического надзора	Кол-во
	Численность работников, занимающихся экологическим надзором	Кол-во
	Уровень внедрения «трех синхроний»	%
	Отношение фактически взысканных платежей за загрязнение к ожидаемым платежам	%
	Уровень эксплуатации предприятий по контролю за загрязнением	%
Индикаторы соблюдения законодательства	Процент предприятий, осуществляющих сбросы/выбросы, соблюдающих стандарты сбросов/выбросов	%
	Процент очистных предприятий, эксплуатируемых в обычном режиме	%
Индикаторы сбросов/выбросов	Общий объем сбрасываемых сточных вод	М ³
	Общий объем сбросов ХПК	Т
	Общий объем выбросов в атмосферу	М ³
	Общий объем выбросов SO ₂	Т
	Общий объем сбросов твердых отходов	Т
Индикаторы создания потенциала	Процент используемой мощности предприятий по очистке сточных вод	%
	Процент комплексно утилизируемых твердых отходов	%

7. Оценка соблюдения природоохранных требований

Оценка выполнения природоохранных законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики органами государственного управления и их ведомствами обычно связана с оценкой годовых целевых показателей управления. В конце г. орган государственного управления высшего уровня оценивает результаты работы органов государственного управления низшего уровня. В то же время в государственном органе проводится оценка результатов работы его ведомств. Полученные данные по результатам работы сопоставляются с целевыми показателями, установленными в начале года. Способами проведения данной оценки являются внутреннее оценочное совещание и внешний аудит. Результаты документируются и используются в качестве подтверждающей документации для продвижения по службе работников и выплаты им премий.

Оценка выполнения органами государственного управления природоохранных законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики иногда связана с такой деятельностью как развитие городов «с образцовой окружающей средой»¹⁸ и создание «экологических городов»¹⁹.

Внутренняя отчетность предприятий, равно как и регулярные или случайные надзорные проверки, проводимые соответствующими природоохранными органами, служат способами оценки соблюдения предприятиями природоохранных законов, подзаконных актов, стандартов и мер политики. В таких случаях предприятия обязаны регулярно представлять в природоохранные органы отчеты о сбросах загрязняющих веществ.

Существуют различные оценки предприятий на национальном, местном и отраслевом уровнях. К числу оценок, касающихся охраны окружающей среды, относятся следующие: Национальные предприятия высокого качества охраны окружающей среды, Национальные объекты высокого энергосбережения, Национальные предприятия-передовики в сфере охраны окружающей среды, Национальные предприятия-передовики в сфере общественного здравоохранения, Чистые и цивилизованные предприятия, отмеченные Министерством химической промышленности, Предприятия садоводства, оцененные в Пекине и Шанхае, Худшие десять предприятий в сфере охраны окружающей среды 1989 г. и Лучшие предприятия в сфере охраны окружающей среды 1990 г., оцененные в Шеньянге. Эти оценки можно в общем разделить на два вида: оценки, поддерживаемые органами государственного управления, и оценки, поддерживаемые общественностью. Оценка «Национальные предприятия-передовики в сфере охраны окружающей среды» была инициирована Национальным агентством охраны окружающей среды (государственным ведомством, статус которого в настоящее время повышен до ГУООС) в 1989 г.

Предприятия-кандидаты изначально рекомендуются муниципальными БООС, изучаются на месте и рекомендуются НАООС БООС провинций. Организуется оценочный комитет, в который входят представители подразделений НАООС, Национального центра экологического мониторинга Китая и других министерств Государственного совета. Комитет внимательно изучает и оценивает каждого кандидата в отдельности, а победителям в конечном итоге присваивается звание «Национального предприятия-передовика в сфере охраны окружающей среды» вместе с премиями и почетными свидетельствами. Оценка выделяет успех, особенность и авторитет предприятий. Всем заявителям следовало получить звание передового предприятия в сфере охраны окружающей среды или другое аналогичное звание, утверждаемое

18 Индикаторы города с образцовой окружающей средой используются как ориентиры для оценки того, является ли город образцовым после нескольких лет развития в соответствии с планами. Они состоят из индикаторов социально-экономической конъюнктуры, качества окружающей среды и управления. Примерами применяемых индикаторов являются индекс загрязнения атмосферы, уровень соответствия требованиям источников централизованного водоснабжения, уровень соответствия требованиям зон городского водоснабжения.

19 Существуют разные наборы индикаторов в отношении экологической провинции, города и округа/территории. Набор индикаторов для создания экологической провинции делится на четыре категории индикаторов: экологическая экономия, социальное развитие, экологическая окружающая среда и экологическая культура, которые состоят из 11 подкатегорий индикаторов: индикаторы уровня экономики, производительности и эффективности использования ресурсов и др. Примерами применяемых индикаторов служат интенсивность загрязнения главными предприятиями-загрязнителями, озелененная территория на душу населения и доля природоохранных инвестиций в ВВП. Индикаторы могут быть неодинаковыми в разных провинциях, так как провинции характеризуются разным исходными ситуациями, структурой развития и особыми экологическими проблемами.

отраслевыми органами на уровне провинции или министерства. К 1997 г. было осуществлено шесть серий оценок, и свыше 500 предприятий получили почетные звания. В 1996 г. НАООС вновь изучило национальные предприятия-передовики в сфере охраны окружающей среды 1989 и 1990 годов и вновь присудило это звание 183 предприятиям сроком на четыре года. Первоначальное звание остальных предприятий было аннулировано, в том числе восьми предприятий, которые не соответствовали требованиям передовых предприятий, и шести, которые прекратили производственную деятельность.

8. Вопросы, касающиеся данных

Данные крайне важны для того, чтобы индикаторы точно отражали правоприменение и соблюдение законодательства. Пункты экологического мониторинга и центры экологической статистики и информации отвечают за сбор и выверку данных. Качество данных играет решающую роль в оценке правоприменения, однако существуют проблемы с обеспечением достаточного качества данных. В таких случаях ответственные должностные лица проводят перекрестную выверку данных для контроля за их качеством.

9. Библиография

Wang Jinnan and Ge Chazhong, 1999. China Environmental Profile, report prepared for ADB.

Wang Jinnan and Ge Chazhong, 2002. Social Environmental Management System in China, report prepared for Social Environmental Management System Project carried out by Graduate School for International Development and Cooperation, Hiroshima University, Japan.

CAO Dong and WANG Jinnan, 2003. Environmental Information Disclosure in China, paper presented at China-OECD Workshop on Environmental Indicators, Paris, December 16-17, 2004.

ИНДИКАТОРЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ И РАЗРАБАТЫВАЕМЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНСПЕКЦИЕЙ ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Жири Фенкл, Яна Свободова и Павел Шремер²⁰

1. Введение

Чешская Республика усиливает свое международное сотрудничество, особенно в свете вступления в Европейский Союз. Экологическая инспекция Чешской Республики (ЭИЧР) вступила в Сеть Европейского Союза по выполнению и обеспечению соблюдения природоохранного законодательства (сеть IMPEL) 1 января 2003 г. Кроме того, представители ЭИЧР сотрудничают с Международной сетью по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению (сетью INECE) и Региональным экологическим центром Центральной и Восточной Европой.

В настоящем документе мы охарактеризуем количественные и качественные индикаторы, используемые в ЭИЧР. Кроме того, мы описываем процесс создания индикаторов и представляем определенные предложения.

В качестве вступления следует привести несколько основных фактов об ЭИЧР.

- ЭИЧР является органом надзора Правительства Чешской Республики в области охраны окружающей среды.
- Целью ЭИЧР является охрана окружающей среды путем обеспечения соблюдения природоохранных законов и международных обязательств.
- Управления охраны воздуха, воды, отходов, природы и лесов ЭИЧР охватывают практически все аспекты охраны окружающей среды и, следовательно, обеспечивают условия, необходимые для устойчивого развития Чешской Республики.
- Чешская Республика содействует обеспечению соблюдения нового национального природоохранного законодательства (соответствующего законодательству ЕС). ЭИЧР отвечает за снижение бремени ущерба, причиненного в прошлом атмосфере и водным ресурсам, и управление твердыми отходами и химическими веществами для ограничения аварийного и умышленного загрязнения.

Недавно ЭИЧР провела работу по оценке эффективности инспекционной деятельности в сфере охраны окружающей среды при помощи существующих и вновь сформулированных индикаторов вводимых ресурсов и выпуска. Примером индикатора, используемого ЭИЧР,

20 Экологическая инспекция Чешской Республики (ЭИЧР).

является численность работников Инспекции. Штат увеличился с 303 работников в 1992 г. до 650 работников в 2003 г., главным образом в связи с ожидаемым вступлением в ЕС. Это увеличение численности инспекторов означает, что на одного инспектора приходится 24 500 жителей или 182 км². В 2002 г. инспекторы ЭИЧР провели 17 774 проверок (42 проверки на одного инспектора); наложили 2 343 штрафных санкций в размере 69 086 974 чешских крон (2,3 млн евро) и приняли 836 корректирующих мер.

ЭИЧР также исследует возможность применения индикаторов результатов. Однако индикаторы результатов не внедрены полностью из-за высокой раздробленности Правительства, что ограничивает возможность распределения результатов в разбивке по отдельным органам.

2. Индикаторы, применяемые в настоящее время

В настоящее время в ЭИЧР применяются следующие индикаторы:

- **Индикаторы вводимых ресурсов.** Количественные индикаторы вводимых ресурсов включают число инспекторов ЭИЧР, региональных инспекций, число подготавливаемых инспекторов в год. К числу квазикачественных индикаторов вводимых ресурсов относится число дней подготовки/инспектора/год и число зарубежных командировок/инспектора/год.
- **Количественные индикаторы выпуска.** Количественные индикаторы выпуска используются для измерения следующего: структуры деятельности ЭИЧР и тенденций в ней; общего числа проверок по разным компонентам окружающей среды во временном ряду; числа изменений и изданных административных решений во временном ряду; административных решений корректирующего характера во временном ряду; аварий на воде во временном ряду; тенденций в числе отчетов и аудиторских проверок для других органов во временном ряду; числа информационных запросов в соответствии с конкретными законами во временном ряду; тенденций деятельности в сфере охраны воздуха, воды, отходов/химических веществ во временном ряду; тенденций деятельности по охране природы/лесов во временном ряду.

Хотя количественные индикаторы полезны в некоторых случаях, они зачастую неадекватны, так как они не указывают на качество инспекционной деятельности. Квазикачественные индикаторы, с другой стороны, значительно больше подходят для измерения качества инспекционной деятельности. Конечно, в этом случае невозможно называть их непосредственно качественными индикаторами. ЭИЧР использует квазикачественные индикаторы для следующего:

- представление информации общественности (число обоснованных обжалований непредставления информации относительно общего числа информационных запросов, число информационных запросов о деятельности ЭИЧР как органа).
- измерение жалоб общественности, адресованных ЭИЧР и в отношении ущерба, причиняемого окружающей среде (число обоснованных жалоб относительно общего числа).
- измерение числа измененных административных решений о наложении штрафов после обжалования относительно первоначального числа обжалований.

- отражение отношения числа измерений выбросов ниже/выше предельно допустимых выбросов к общему числу измерений.

Что касается проблемы новых индикаторов, ЭИЧР использует следующий опыт:

- ЭИЧР изучила использование предлагаемых новых индикаторов, прежде всего как метода отражения взаимосвязи между корректирующими мерами и штрафами и полуагрегированными индикаторами. Согласно первоначальным результатам, отдельные природоохранные управления работают успешно, в зависимости от применимости/целесообразности конкретных законов.

Другой опыт ЭИЧР заключается в формулировке полуагрегированных индикаторов по примеру экономических показателей, например, ВВП, ВВП и т.д. Мы рассматриваем возможность создания упрощенного универсального индикатора. Мы предлагаем, чтобы «универсальным» индикатором было значение, в котором учитывается число проверок, административных решений, отчетов для других органов и рассмотренных жалоб, то есть основная деятельность ЭИЧР. Будет весьма полезно найти причину относительно больших различий между объемами деятельности в расчете на одного инспектора в отдельных региональных инспекциях. Конечно, необходима дальнейшая разработка индикаторов.

3. Выводы

Мы предлагаем создать – посредством специального комитета и соответствующего проекта сети IMPEL – систему сравнительных индикаторов для стран ЕС, связанных с работой сети INECE и ОЭСР. В соответствии со стандартом сети INECE необходимо создать рабочую группу по отдельным индикаторам, действующим в Европе, особенно в том, что касается минимальных критериев проверок/инспекторов и прочих проектов сети IMPEL (например, «Руководство по менеджменту для инспекций»). Хотя мы осознаем сложность этой задачи, которая может быть обусловлена, например, различиями в компетенции контрольно-надзорных органов в разных странах, это будет весьма важный проект, особенно в том, что касается создания агрегированных индикаторов. ЭИЧР предложила создать агрегированный индикатор, аналогичный валовому национальному продукту, которым будет вместо этого измеряться валовой инспекционный продукт. После достижения согласия по общим индикаторам эффективности на международном уровне будет важно начать испытывать эти индикаторы в пилотных странах. Министр экологии Чешской Республики далее предлагает, чтобы Чешская Республика стала страной осуществления пилотного проекта для испытания программы индикаторов и внесения вклада в решение этих вопросов.

ИЗМЕРЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ В ГРУЗИИ

Лаврентий Морчиладзе²¹ и Анжела Буларга²²

1. Введение

В Грузии признается, что система правоприменения в сфере охраны окружающей среды во многих отношениях устарела и не функционирует должным образом. Применяемые инструменты оценки эффективности недостаточно развиты. В настоящей статье анализируются существующие индикаторы эффективности и направления реформ.

2. Структура системы экологического контроля и управление ее эффективностью

2.1 *Природоохранный орган и его контрольно-надзорное подразделение*

Природоохранный орган был создан в Грузии в 1974 г. С тех пор он претерпел многочисленные институциональные реформы. В настоящее время Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды является главным правомочным органом в сфере природоохранного регулирования и надзора за деятельностью, которая может влиять на рациональное природопользование и состояние окружающей среды. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды выполняет следующие задачи:

- межотраслевая координация охраны окружающей среды и природопользования;
- разработка природоохранной политики и международные отношения;
- разработка законов и подзаконных актов;
- государственная экологическая экспертиза, выдача лицензий и разрешений; и
- экологический мониторинг, проверки и правоприменение в сфере охраны окружающей среды.

Деятельность Министерства охватывает окружающий воздух, внутренние водоемы и морские экосистемы, почву, недра, флору (в том числе леса) и фауну и управление отходами. В 2002 г. Министерству было поручено регулирование и осуществление контроля в сфере ядерной безопасности.

²¹ Заместитель начальника Департамента по управлению природоохранной деятельностью и надзору Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Грузии.

²² Секретариат СРГ ПДООС/ОЭСР.

Главным подразделением, ответственным за обеспечение соблюдения законодательства, является Департамент по управлению природоохранной деятельностью и надзору (ДУПДеН). Кроме того, это управление отвечает за планирование деятельности Министерства, надзор за его деятельностью и связи с общественностью. Департаменту подчиняются территориальные и муниципальные управления/комитеты охраны окружающей среды и управления природными ресурсами, которые проводят экологические проверки. Тем не менее, большой упор в деятельности Департамента делается на административные функции (например, представление отчетности о деятельности Министерства), тогда как обеспечению соблюдения законодательства как таковому уделяется незначительное внимание. Слишком широкий круг обязанностей препятствует тому, чтобы ДУПДеН эффективно отслеживал выполнение природоохранных требований.

Проверки проводятся территориальными природоохранными управлениями, которые проверяют все объекты – крупные и малые. Специализированная инспекция отслеживает соблюдение Конвенции о защите Черного моря от загрязнения. ДУПДеН лишь осуществляет надзор за инспекционной деятельностью этих субнациональных подразделений. Надзор ограничивается получением еженедельных отчетов (зачастую только по телефону) и проведением ежемесячных совещаний начальников этих территориальных подразделений. Хотя институциональный потенциал территориальных подразделений низок, им предоставлена широкая свобода действий. Департамент не участвует в проведении проверок и не дает детальных рекомендаций в отношении процедур и определения приоритетов на местном уровне. Кроме того, Департамент не организует подготовку инспекторов. Хотя персонал ДУПДеН готов выполнять все эти задачи, имеющиеся ресурсы не позволяют делать это.

2.2 Ключевые индикаторы

Для оценки эффективности системы правоприменения в сфере охраны окружающей среды в Грузии используется несколько индикаторов. Это главным образом индикаторы деятельности (см. Таблицу 1). Индикаторы, устанавливающие взаимосвязь между вводимыми ресурсами (имеющейся инфраструктурой, людскими и финансовыми ресурсами, инспекционной и правоприменительной деятельностью) и выпуском/результатами (уровнем соблюдения законодательства, состоянием окружающей среды), отсутствуют.

Таблица 1. Ключевые индикаторы эффективности, применяемые в Грузии

Категория	Применяемые индикаторы
Инфраструктура	Кадровые ресурсы Материально-техническое обеспечение Финансовые ресурсы
Индикаторы проверок	Число проверок
Индикаторы несоблюдения законодательства	Число обнаруженных нарушений Число нарушений, ведущих к причинению ущерба
Индикаторы мер воздействия	Наложённые штрафы, количество и сумма Возмещение ущерба, сумма Число дел, переданных в суд Число дел, рассмотренных в суде
Индикаторы реагирования на правоприменение	Взысканные штрафы, сумма Взысканное возмещение ущерба, сумма

Категория	Применяемые индикаторы
Индикаторы управления	Осуществление деятельности, предусмотренной Ежегодным координационным планом Министерства Реализация годовых планов проведения проверок

В целом индикаторы выпуска и результатов считаются чрезвычайно сложными в применении в связи с рядом факторов. Уровень соблюдения законодательства оценить невозможно из-за ограниченного доступа к объектам. Мониторинг качества окружающей среды весьма ограничен, если не сказать – отсутствует. Вместе с тем, уровень загрязнения снизился в результате экономического спада. В таких обстоятельствах сигналы, подаваемые индикаторами результатов, могут вводить в заблуждение: например, состояние окружающей среды может улучшаться в отсутствие проверок.

2.3 *Процедуры отчетности*

Существующая отчетность включает отчеты отдельных инспекторов, отчеты, представляемые территориальными управлениями в ДУПДеН, и полугодовые и годовые отчеты ДУПДеН, представляемые в Министерство. Кроме того, в Департамент статистики представляются отчеты согласно стандартной форме отчетности «Охрана окружающей среды». В этой форме содержатся данные по числу выявленных нарушений, числу случаев причинения ущерба и общему размеру возмещенного ущерба, числу дел, переданных в суд, и размеру наложенных штрафов и т.д.

На региональном уровне штатные сотрудники составляют еженедельные планы и сообщают об их реализации начальнику регионального управления. Однако эти отчеты оказывают ограниченное влияние на решения руководства. Например, они не позволяют руководству оценивать время, необходимое на проверку конкретного объекта или отрасли.

В 2001 г. ДУПДеН опробовало новый тип отчета, обязывающий каждого инспектора представлять следующую информацию: число проведенных проверок, число обнаруженных нарушений и число дел, переданных в суд. К сожалению, эти отчеты не несли особой пользы, поскольку данные были недостаточно точными; например, о групповой проверке могло быть сообщено каждым членом группы, и таким образом число проверок значительно увеличилось.

Результаты деятельности ДУПДеН сообщаются министру, который может запросить дополнительную информацию или меру (например, более суровую меру реагирования на определенные нарушения). Получив ответ, ДУПДеН, как правило, сообщает о нем территориальным управлениям. Общественность не информируется регулярно о результатах работы контрольно-надзорной системы, хотя в пресс-релизах иногда сообщается о важных делах, а в годовых отчетах Министерства содержатся данные по правоприменению и соблюдению законодательства.

2.4 *Отчетность промышленных предприятий*

Каждые полгода промышленные предприятия обязаны представлять в МПРООС статистические отчеты об охране воздуха и воды. Среди прочего, в этих отчетах содержатся данные по выбросам и сбросам. Уровни эмиссий оцениваются исходя из технологических и производственных параметров.

Многие объекты не представляют отчетности по эмиссиям. Для устранения этого нарушения был введен новый инструмент, обязывающий предприятия получать в территориальных природоохранных управлениях одобрение своих налоговых деклараций. До направления деклараций в налоговые ведомства, промышленные предприятия обязаны получить свидетельство о том, что они имеют все природоохранные лицензии. Разработана стандартная форма этого свидетельства. К сожалению, налоговые органы не проявляют особой настойчивости и принимают декларации без природоохранной информации.

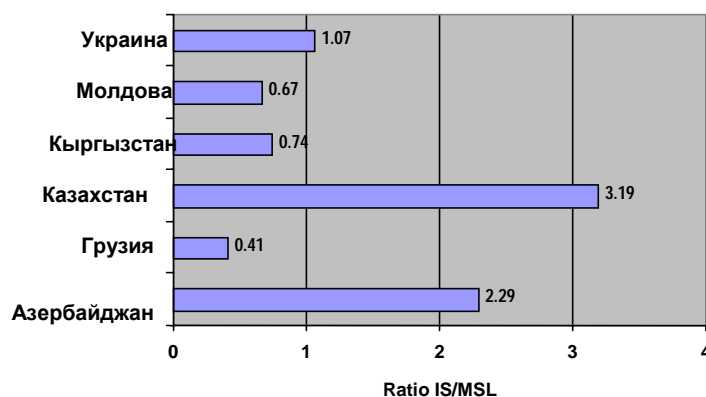
Промышленные предприятия не обязаны раскрывать информацию о нарушениях и авариях в упреждающем порядке. Стимулы к этому весьма слабы, так как санкции предусмотрены только за представление ложной информации. Из-за весьма слабого потенциала отслеживания органами состояния окружающей среды и эмиссий возможности ДУПДеН и его территориальных подразделений по обнаружению и своевременному реагированию на нарушения и даже аварии весьма ограничены.

3. *Анализ индикаторов эффективности*

3.1 *Индикаторы вводимых ресурсов: людские и финансовые ресурсы*

Отсутствие достаточных людских и финансовых ресурсов – главная проблема, препятствующая эффективной работе ДУПДеН. Проблема людских ресурсов стоит особо остро на местном уровне. Это касается как численности персонала, так и его подготовки. Кроме того, весьма слабо стимулирование персонала. Жалованье существенно ниже прожиточного минимума, что дает неправильный сигнал о добросовестности инспекторов и, на самом деле, произвольно порождает коррупцию.

Рисунок 1. Отношение зарплаты инспекторов к прожиточному минимуму в Грузии (2001 г.) по сравнению с другими странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии



Цели, устанавливаемые политиками, и сфера охвата деятельности намного превосходят ресурсы, имеющиеся в Грузии для реализации программ правоприменения. Кроме того, отсутствуют четкие целевые показатели соблюдения законодательства. Необходим комплексный анализ для определения того, в какой мере существующая материально-техническая база и кадры соответствуют намеченным целям. Такой подход к оценке вводимых ресурсов, ориентированный на целевые показатели, будет служить более прочной основой для оценки необходимого бюджета и сократит возможности для специальных сокращений бюджетных расходов.

3.2 Индикаторы деятельности

Применяемые в настоящее время индикаторы деятельности недостоверны. Некоторые базовые данные, например, по числу объектов и числу проверок, не собираются в национальном масштабе. В результате только статистика нарушений может искажать картину уровня соблюдения законодательства.

Так как содействие соблюдению законодательства не входит в работу инспекторов, отсутствуют индикаторы, свидетельствующие об осведомленности о правовых требованиях и их принятии и способности субъектов регулирования выполнять эти требования. В целом в результате сохраняющегося репрессивного подхода между инспекторами и субъектами регулирования сложились напряженные отношения.

3.3 Индикаторы соблюдения природоохранного законодательства

Уровень соблюдения природоохранного законодательства в Грузии оценить сложно. В идеале для определения статистически достоверного уровня соблюдения законодательства экологическая инспекция должна иметь возможность точно выявить и оценить соблюдение законодательства всеми субъектами регулирования в определенной зоне. Это можно делать путем (а) периодических проверок всех субъектов регулирования и (б) случайных проверок некоторых субъектов регулирования в целях сокращения затрат. На практике даже более малозатратный вариант неосуществим в Грузии, так как случайные проверки неразрешены.

Если судить о ситуации с несоблюдением законодательства в Грузии по общему числу выявляемых нарушений, за последние несколько лет она, как представляется, улучшилась. Однако снижение числа обнаруживаемых случаев несоблюдения законодательства может быть лишь следствием ограниченного доступа к объектам, ухудшения качества проверок и сокращения потенциала по осуществлению мониторинга окружающей среды и эмиссий.

Хотя число нарушений сократилось, процентная доля серьезных нарушений с причинением ущерба окружающей среде возросла (см. рисунок 2). Существенная часть ущерба связана с отказом установок контроля за загрязнением в чрезвычайных ситуациях. Несомненно, это следствие ветшания инфраструктуры, хотя неясно, связано ли увеличение доли нарушений такого рода с повышением вероятности проверок, вытекающей из предоставленного инспекторам права вмешательства в чрезвычайных ситуациях.

В структуре несоблюдения законодательства в разбивке по компонентам окружающей среды ведущую роль занимают нарушения требований об охране природы. Очевидно, что эти нарушения обнаруживать намного легче по сравнению с нарушениями на промышленных объектах (см. рисунок 3). Еще один фактор – высокий уровень бедности и энергетический кризис, заставивший беднейшие слои населения изыскивать доступ к ресурсам путем незаконных заготовки дров, рыболовства и охоты.

Рисунок 2. Рост процента серьезных нарушений (1997-2001 годы)

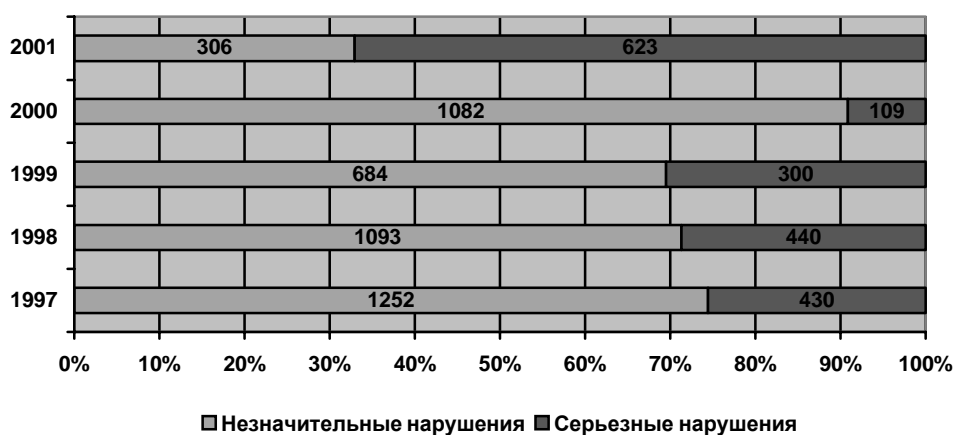
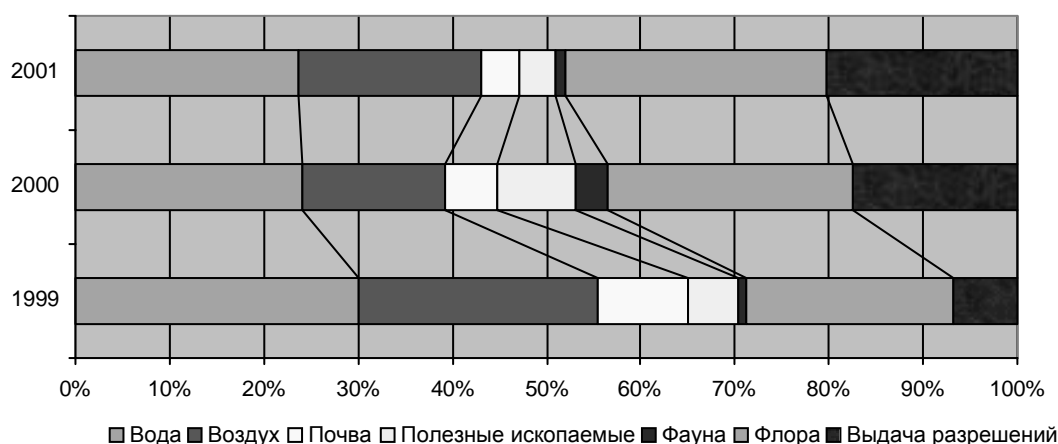


Рисунок 3. Общая структура несоблюдения законодательства в Грузии в 1999-2001 годы



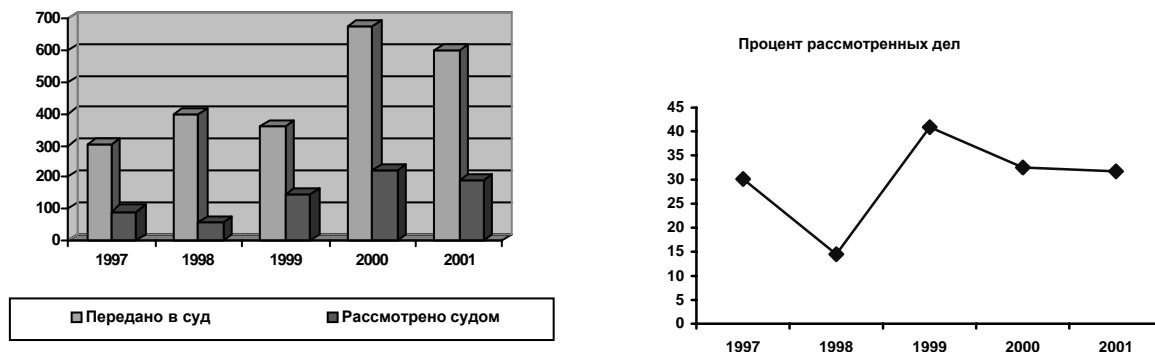
3.3 Индикаторы правоприменительных мер воздействия

Уровень санкций в Грузии низок, поэтому они не имеют какого-либо эффекта сдерживания нарушений. Например, законодательством об охране морской среды предусматриваются штрафы в размере до 5 долл. США за нарушение требований о регистрации деятельности, связанной с опасными веществами, включая международный морской транспорт.

Взаимоотношения между экологическими инспекторами и судами служат примером того, как на результаты и эффективность регулирования влияют институциональные проблемы, в том числе плохое информационное взаимодействие. Во многих случаях суды неохотно санкционируют доступ инспекторов к предприятиям. Существует несколько объяснений этому факту. Судьи плохо осведомлены об экологических проблемах и особенностях природоохранных дел. Инспекторы, в свою очередь, недостаточно подготовлены для того, чтобы оформлять досье для принятия природоохранных дел судами. Доказательства несоблюдения законодательства получить трудно из-за развала системы мониторинга окружающей среды. Неясно, принимаются ли решения о доступе к предприятиям под давлением промышленного лобби.

Многие природоохранные дела, передаваемые в суд, не рассматриваются (см. рисунок 4), или правоприменительные меры воздействия неадекватны. Существует диссонанс между различными территориальными природоохранными управлениями: некоторые из них пользуются полной поддержкой судов, другим постоянно отказывают. Это демонстрирует, что в судебной системе отсутствует последовательная политика принятия решений по правоприменению в сфере охраны окружающей среды. В новой системе, как представляется, сохранилась прежняя свобода действий, только свобода действий экологических инспекторов «передана» судам.

Рисунок 4. Тенденции числа дел, рассматриваемых судами, в сравнении с числом подаваемых исков (1997-2000 годы)



Хотя за инспекторами сохранилось право предлагать правоприменительные меры, суды обычно предпочитают более мягкие меры, чем те, которые предлагаются инспекторами. Например, систематически уменьшается размер возмещения ущерба. Более того, суды рассматривают природоохранные дела весьма медленно.

Кроме того, имеются сложности на этапе исполнения судебных решений. В соответствии с действующим законодательством любой жалобщик должен заключить контракт с судебным исполнителем и выплатить вперед 7 процентов заявленной суммы. Бюджетом Министерства такие средства не предусмотрены. Требования о возмещении ущерба весьма значительны, велики и требуемые суммы авансов, хотя ДУПДеН не имеет никаких гарантий того, что возмещение будет получено, так как большинство ответчиков являются почти банкротами. В результате собираемость штрафов в 2001 г. упала до 6 процентов, а в 2002 г. – даже до 4 процентов.

4. Основные выводы

Общий вывод настоящего ситуационного исследования состоит в том, что индикаторы не могут существовать обособленно от стратегий правоприменения и общих условий их реализации. С этой целью стандартный набор индикаторов можно дополнить индикаторами, касающимися конкретных программ и их составных частей. «Стандартные» индикаторы, среди прочего, должны позволять измерять институциональный потенциал контрольно-надзорных органов, потенциальный эффект сдерживания нарушений применяемыми инструментами и добросовестность инспекторов.

Важная цель управления, предусматривающего достижение определенных результатов, – получать представление о действенности системы правоприменения в целом. В этой связи может помочь осведомленность о причинах несоблюдения законодательства. Например, можно внедрить систему ранжирования для оценки факторов, препятствующих соблюдению природоохранного законодательства.

Кроме того, это ситуационное исследование позволяет сделать несколько выводов о первоочередных мерах по совершенствованию правоприменения в сфере охраны окружающей среды в Грузии. Во-первых, экологические инспекторы должны быть наделены полномочиями, владеть знаниями и располагать инфраструктурой, необходимыми для успешного обеспечения выполнения природоохранных требований. Для ограничения свободы действий инспекторов следует разработать политику принятия решений о частоте и порядке проведения проверок, а также создать механизм обжалования решений. Для того чтобы ожидать от инспекторов заинтересованности и добросовестности, Правительству необходимо установить жалование на уровне, по меньшей мере, покрывающем прожиточный минимум. Для усиления цепи регулирования в целом следует повышать экологическую информированность судов.

На начальном этапе мерой по повышению эффективности системы правоприменения является более полное выявление субъектов регулирования. Министерству следует определить, какая информация необходима, и установить минимальный, промежуточный и полный наборы данных. Министерству следует поддерживать постоянную связь с другими государственными ведомствами (например, налоговыми органами), которые, возможно, располагают данными по новым компаниям. Следует обязать субъекты регулирования регулярно вести производственный контроль и сообщать результаты государству. Необходимо начать использование превентивных мер с тем, чтобы дополнить набор инструментов и уйти от традиционно сложившегося репрессивного характера системы правоприменения.

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ГАНЫ: ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Уилсон Тамакло²³

Резюме

Государство Гана находится в западной Африке, омывается Гвинейским заливом и граничит с Кот-д'Ивуаром, Буркина-Фасо и Того. Гана располагает обильными и разнообразными природными ресурсами. Ресурсы эксплуатируются для удовлетворения растущих потребностей населения. Неконтролируемое использование природных ресурсов привело к обратимым и необратимым изменениям в окружающей среде.

В Гане давно делаются попытки охранять окружающую среду от неправильной эксплуатации путем принятия и включения в соответствующее законодательство положений об охране окружающей среды. Лучшим результатом всех этих попыток стало создание организации, несущей исключительную ответственность за окружающую среду, – Агентства охраны окружающей среды (АООС).

Агентство охраны окружающей среды Ганы – с создания в 1994 г. как агентства, уполномоченного регулировать деятельность в сфере окружающей среды, – использует процедуры Управления оценки воздействия на окружающую среду в качестве основного инструмента обеспечения соблюдения законодательства. Число заявок на получение природоохранных разрешений, получаемых за определенный период, используется как показатель соблюдения природоохранного законодательства.

Для обеспечения соблюдения природоохранного законодательства Агентство содействует его соблюдению путем партнерского сотрудничества с другими заинтересованными сторонами, особенно государственными организациями, наделенными равноценными полномочиями по обеспечению соблюдения определенного законодательства. Мониторинг соблюдения законодательства осуществляется Управлением качества окружающей среды Агентства в сотрудничестве с персоналом других управлений Агентства и прочих организаций. Реагирование на несоблюдение законодательства включает, главным образом, направление предусмотренных законом извещений, посещение объектов и, как последнее средство в критической ситуации, судебный иск.

Основными проблемами соблюдения законодательства и правоприменения являются отсутствие политической воли рассматривать окружающую среду как приоритетное направление, отсутствие достаточных ресурсов на экологический менеджмент, соблюдение законодательства и осуществление правоприменительной деятельности. Еще одна проблема –

23 Агентство охраны окружающей среды Ганы.

пересмотр действующего законодательства для отражения текущих тенденций и принятие нового законодательства.

1. Введение

Гана расположена на 3° 15' западной и 1° 12' восточной широты и 4° 44' и 11° 15' северной долготы. Государство граничит на востоке с Республикой Того, западе – Кот-д'Ивуаром, севере – Буркина-Фасо, а на юге омывается Гвинейским заливом.

Общая территория Ганы составляет 238 533 км² и 110 000 км² моря, которые являются Эксклюзивной экономической зоной (ЭЭЗ) и образуют территорию Ганы. Площадь береговой линии Ганы составляет 550 км². Государство находится под воздействием влажного тропического климата, и в нем выделяется два основных сезона, а именно сезон дождей и сухой сезон, обусловленный харматаном, сухим ветром, который дует вдоль северо-западного побережья Африки.

Средний минимальный уровень осадков составляет 900 мм/год, что характерно для юго-восточной части Ганы (Аккра-Афлао), а средний максимальный уровень осадков составляет приблизительно 2 000 мм/год, что характерно для юго-западных районов (Аксим). Средняя минимальная температура колеблется от 21°C до 23°C, а средняя максимальная температура – от 30°C до 35°C. Средний годовой коэффициент транспирации и испарения низок на юге Ганы (80 мм) и выше на севере (190 мм).

В Гане имеется шесть вегетационных зон. Это саванна (Судан, Гвинея и Коастал), переходная зона лес-саванна, зона полулиственных лесов и зона дождевых лесов. Деятельность человека и воздействие на окружающую среду значительно изменили естественную растительность.

В 1984 г. население Ганы составляло порядка 12,4 млн человек. В 2000 г. эта цифра возросла до 18,8 млн, при этом прирост населения в период между переписями составлял 2,6 процента. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении возросла с 45 лет в 1984 г. до 55 лет в 2000 г. Приблизительно 37,4 процента населения проживают в городах против 32 процентов в 1984 г. Экономика страны основывается на экспорте какао, полезных ископаемых (золота, бриллиантов), древесины и некоторых нетрадиционных продуктов.

Гана богата биологическим разнообразием. Страна гордится широким разнообразием птиц, в том числе мигрирующих, рептилий и животных с уникальной средой обитания; в стране в изобилии представлены различные растения и цветы. Большое число видов растений и животных считаются редкими: леопард и кошка Темминка – редкие плотоядные, рыбная сова и белогрудая цесарка – находящиеся под угрозой исчезновения птицы, а гигантская бабочка *Papilio maesseni* обитает только в местности Ликпе района Вольта.

Кроме того, в стране имеются крупные туристические достопримечательности. К их числу относятся заповедники Какум, Биа и Моул, пруд Пага Крокодайл, прекрасные пляжи, форты и замки и много других важных объектов национального достояния.

2. Состояние окружающей среды

2.1 Атмосфера

В целом Гана характеризуется «чистым» состоянием атмосферы. Однако выбросы из точечных источников, таких как транспортные средства, промышленные предприятия, пыль с незаасфальтированных дорог и т.д., имеют тенденцию создавать вещества, загрязняющие атмосферу в среде, непосредственно окружающей их. Парниковый газ, вырабатываемый и выбрасываемый в наибольшем объеме в Гане, – это CO₂. Облесенные и вновь облесенные территории служат «поглотителями» CO₂. Однако в общем удалении эквивалента CO₂ наблюдается тенденция к снижению приблизительно на 49 процентов в период с 1990 по 1996 годы. Существует опасение того, что темпы обезлесения нивелируют чистое удаление CO₂ по мере истощения лесов, которые служат поглотителями излишнего CO₂. Программа Ганы по Монреальскому протоколу (контроль за хлорфторуглеродами) осуществляется беспрепятственно. В 1997 г. ЮНЕП отметила усилия Ганы наградой за высокое качество реализации Монреальского протокола.

2.2 Биологическое разнообразие

Богатое биологическое разнообразие Ганы постепенно истощается из-за ряда факторов. Наиболее серьезными из них являются браконьерство, утрата среды обитания, обезлесение и т.д. Несомненно то, что необходимо срочно ратифицировать Конвенцию о биологическом разнообразии. Это связано с опасным состоянием биологического разнообразия в Гане.

2.3 Лесные ресурсы

По оценкам, с конца 1940 годов вырублено свыше 90 процентов высокоствольного леса Ганы. Темпы обезлесения составляют 5 процентов вне заповедников и 2 процента в заповедниках. Леса вне заповедников серьезно разрушены и раздроблены до менее 5 процентов облесенной территории площадью 83 489 км². Нынешние темпы обезлесения составляют приблизительно 22 000 гектаров (га) в год. Поэтому в будущем Гана может столкнуться с дефицитом экспорта, и есть вероятность того, что лесное хозяйство страны погибнет.

2.4 Пресная вода

По имеющимся данным, в Гане не наблюдается водный кризис. Действительно, поверхностные воды, в том числе озеро Вольта, составляют приблизительно 5 процентов общей территории. Имеется, тем не менее, серьезная проблема неравномерного распределения воды, что ведет к многолетнему дефициту воды во многих регионах страны, особенно в сухой сезон. Неадекватное управление промышленными и бытовыми сточными водами ведет к загрязнению большинства поверхностных вод в стране. Наиболее загрязнены реки, протекающие через города.

2.5 Окружающая среда и здоровье населения

В целом за последние 30 лет здоровья населения улучшилось. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении возросла с 45 лет в 1984 г. до 55 лет в 2000 г. Тем не менее, многие

заболевания, передаваемые через воду и связанные с водой, растут из-за неэффективного экологического менеджмента внутри страны и промышленного загрязнения. Малярия остается эндемическим заболеванием в стране, несмотря на ряд мер по контролю. Кроме того, ежегодно регистрируются случаи холеры, особенно в сезон дождей.

2.6 *Земельные ресурсы*

Наличие сельскохозяйственных угодий сократились с 1,56 га в 1970 г. до 1,11 га в 1984 г. до 0,74 га в 2000 г. Это показывает, что на протяжении последних трех десятилетий земельные ресурсы страны подвергались воздействию. Воздействие на земли, имеющиеся в городской местности, заключается по большей части в миграции из сельской местности в города.

2.7 *Окружающая среда прибрежной зоны и морская среда*

Прибрежная зона страны подвергается интенсивному воздействию из-за высокой концентрации деятельности человека в этой зоне. В этой зоне расположены основные отрасли страны. Морское рыболовство служит источником существования большинства населения, проживающего вдоль побережья. Хотя число точек прибрежной эрозии за последнее десятилетие не увеличилось, в некоторых регионах значительно возрос масштаб проблемы. Это так в случае дельты Вольты в Аде и Ките. В Ките ведутся обширные восстановительные работы, которые ожидается завершить в течение следующих двух лет.

2.8 *Основные виды воздействия*

Гана переживала политическую нестабильность в течение нескольких лет после обретения независимости до начала 1980-х годов. С 1992 г. практикуется многопартийная демократия, смена правительства произошла в 2000 г. Нестабильный политический климат в прошлом делал невозможным осуществление программ предыдущими правительствами. Кроме того, рос уровень бедности, что оказывало негативное воздействие на окружающую среду, и наоборот. Неграмотность наряду с неинформированностью о вопросах охраны окружающей среды и природоохранном законодательстве также серьезно усугубляли экологические проблемы в стране.

2.9 *Меры реагирования*

Несмотря на это воздействие, за последние десятилетие осуществлены значительные законодательные и институциональные реформы. После 1990 г. создано большое число регулирующих организаций в сфере окружающей среды, в том числе Агентство охраны окружающей среды, Комиссия по водным ресурсам, Комиссия по лесному хозяйству, Комиссия по энергетике и т.д. За тот же период активизировались неправительственные организации, которые осуществляют многочисленные программы, нацеленные на обустройство канализации и снабжение питьевой водой, контроль за утратой биологического разнообразия и его предотвращение и т.д.

3, Индикаторы соблюдения законодательства и правоприменения

3.1 Индикаторы соблюдения законодательства

В Гане давно делаются попытки охранять окружающую среду от неправильной эксплуатации путем принятия и включения в соответствующее законодательство положений об охране окружающей среды. Лучшим результатом всех этих попыток стало создание организации, несущей исключительную ответственность за окружающую среду, – Агентства охраны окружающей среды (АООС). Как указано в его заявлении о политике, в основе охраны окружающей среды в Гане должен лежать превентивный подход, с тем чтобы избежать создания экологических проблем. На практике это осуществляется посредством процедур Управления оценки воздействия на окружающую среду. Данные процедуры разработаны исходя из основного природоохранного законодательства, закона «Об Агентстве охраны окружающей среды», закона 490 и регламента LI 1652 «Об оценке воздействия на окружающую среду».

Процедурами предусматривается следующее:

1. Изменения должны регистрироваться в АООС, их проекты должны оцениваться на предмет воздействия на окружающую среду, и отчет об оценке воздействия на окружающую среду должен представляться на рассмотрение в АООС. Уровень оценки зависит от вида, масштаба и местоположения деятельности. Природоохранное разрешение на внедрение изменения выдается, когда АООС удовлетворено проведенной оценкой и предлагаемыми мерами по смягчению воздействия, которое, вероятно, будет связано с проектом.
2. Промышленные предприятия, существовавшие до принятия законодательства, должны провести оценку воздействия своего предприятия на окружающую среду и предложить способы и средства повышения эффективности предприятия. Эти планы экологического менеджмента затем представляются на рассмотрение в АООС. Обязательства, принятые руководством предприятий, должны быть выполнены, а цели осуществлены в течение трех лет, после чего должен быть представлен следующий план. Новые промышленные предприятия также обязаны выполнить настоящую процедуру после 18 месяцев эксплуатации.
3. Кроме того, от промышленных предприятий требуется представление в АООС ежемесячных отчетов об отслеживаемых экологических параметрах. Ожидаются также критические замечания в тех случаях, когда значения превышают определенные предельные уровни, и для описания принимаемых мер по сдерживанию расходов.
4. От промышленных предприятий также требуется представление Агентству ежегодного экологического отчета, характеризующего результаты природоохранного аспекта их деятельности, достижения, неудачи и требуемые меры.

При помощи этих инструментов Агентство способно измерять уровень соблюдения законодательства. Например, число отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, полученных в определенной отрасли за определенный период, используется как индикатор уровня соблюдения законодательства, особенно когда цифровые данные сопоставляются с данными другой аналогичной организации, отвечающей за регулирование в данной отрасли.

3.2 Индикаторы правоприменения

3.2.1 Содействие соблюдению законодательства

Агентство работает в этом направлении по большей части в партнерстве с государственными организациями, осуществляющими аналогичную задачу – обеспечение соблюдения своего законодательства. Работая в партнерстве, Агентство надеется использовать их ресурсы для достижения своих целей соблюдения законодательства и правоприменения. Применяя данный метод партнерств, Агентство начало устанавливать тесные связи с другими государственными регулирующими организациями, обеспечивающими соблюдение природоохранного законодательства.

Например, Агентство установило тесную связь такого рода с Комиссией по энергетике. Комиссия по энергетике является государственной организацией, отвечающей за осуществление надлежащего контроля за инвестициями в энергетический сектор. Следовательно, Комиссия отвечает за лицензирование всех инвесторов в энергетический сектор и регулирование их последующей деятельности. В настоящее время у АОС налажены хорошие рабочие отношения с Комиссией. В данный момент Комиссия по энергетике гарантирует, что все инвесторы в энергетический сектор страны, которые должны получить лицензию Комиссии, вначале получают природоохранное разрешение до обработки Комиссией заявки на получение лицензии. Комиссия даже пошла дальше и сделала природоохранные разрешения обязательными для всех заявителей, предусмотрев это в новом подзаконном акте (регламент «О нефти»), который Комиссия вскоре направит в парламент для принятия в законодательном порядке. Согласно этому новому подзаконному акту природоохранное разрешение – один из документов, который должен быть представлен вместе с заявкой на получение лицензии. Непредставление природоохранного разрешения означает, что заявка далее не рассматривается. Таким образом, инвестирование в энергетический сектор означает, что регламент LI 1652 и закон, являющийся его источником, соблюдаются.

Продвигая данный метод партнерств, Агентство начало программу, по которой должностные лица Агентства, полицейские, адвокаты и мировые судьи Ганы участвуют в семинаре. Главная цель программы – помочь членам группы, не являющимся экспертами в сфере экологии, понять и оценить вопросы охраны окружающей среды, принципы экологического менеджмента и экологические правонарушения. Кроме того, должностные лица природоохранных органов, входящие в группу, проходят подготовку по процедурам сбора доказательств, представления доказательств в суде и судебному этикету. Еще одна цель программы заключается в том, чтобы должностные лица природоохранных органов установили связь с экспертами правоохранительных органов, с тем чтобы, когда им понадобится помощь в работе по правоприменению и соблюдению законодательства, они могли обращаться к этим экспертам. Программой также предусматривается проведение инсценированных (учебных) судебных процессов.

3.2.2 Мониторинг соблюдения законодательства

Мониторинг осуществляется Управлением качества окружающей среды Агентства. Это управление, в сотрудничестве с должностными лицами других управлений Агентства и прочих организаций, осуществляет текущий мониторинг определенных экологических параметров, особенно параметров водной среды и промышленных стоков. Результаты, полученные, например, по промышленным предприятиям, используются для перекрестной выверки ежемесячных отчетных значений, представляемых промышленностью.

3.2.3 Реагирование на несоблюдение законодательства

Экологическая инспекция и юридические управления Агентства (в январе 2002 г. два управления были объединены в Управление юридических вопросов, соблюдения законодательства и правоприменения) несут основную ответственность за реагирование на случаи несоблюдения законодательства. Сумма числа жалоб, полученных от общественности, различных поданных судебных исков и числа посещений объектов за определенный период указывает на уровень несоблюдения законодательства.

4. Выводы и задачи

Таким образом, будущее окружающей среды Ганы не выглядит мрачным. Настоящая сложность заключается в следующем:

- заставить политиков рассматривать окружающую среду как один из государственных приоритетов;
- пересмотреть действующее законодательство и принять новое законодательство для отражения существующих тенденций; и
- заручиться финансовой и технической поддержкой международных сообществ для регулирования окружающей среды.

Это обеспечит адекватное распределение ресурсов для создания потенциала и их использования в экологическом менеджменте.

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ДЕЙСТВЕННОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Нурлан Ескендилов²⁴

Описание нынешней системы оценки эффективности

Введение

В целях анализа контрольной и правоприменительной практики в Казахстане используются «показатели контрольно-инспекционной деятельности». В числе основных показателей эффективности – количество проверок, нарушений, предписаний, штрафов/исков и судебных дел. Эти показатели призваны отражать эффективность деятельности контрольно-инспекционных органов Министерства охраны окружающей среды (МООС) и предоставлять информацию о соответствии регулируемых предприятий природоохранному законодательству Республики Казахстан (РК).

Результаты контрольной и правоприменительной деятельности демонстрируются в аналитических отчетах, которые готовятся Департаментом государственной инспекции МООС два раза в год. Кроме данных на текущий период, в отчетах отражается динамика показателей за последние годы, что является дополнительным инструментом анализа.

Несмотря на существование большого числа потенциальных пользователей системы, с практической точки зрения существующий набор показателей ориентирован в основном на использование во внутренних целях МООС, в частности для принятия управленческих решений в сфере государственного контроля. К сожалению, по самой своей сути существующая система показателей способна решать преимущественно задачи повышения эффективности деятельности инспекций.

При наличии более адекватного набора показателей, сравнительный анализ временных рядов и корректная интерпретация показателей могли бы выявлять изменения в поведении предприятий (промежуточные результаты) и состоянии окружающей среды (конечный результат), произошедших в результате деятельности контрольно-инспекционных органов, и позволили бы своевременно изменить стратегию по обеспечению соответствия или сами регулятивные требования. Необходимо отметить, что совершенствование системы показателей вызывает высокий интерес у руководства МООС.

²⁴ Региональный экологический центр для Центральной Азии.

Пользователи системы

Ключевыми пользователями системы оценки эффективности контрольно-инспекционной деятельности являются:

- **Министерство охраны окружающей среды (МООС) и его структурные подразделения**, включая Департамент государственной инспекции и территориальные департаменты охраны окружающей среды: Информация используется для оценки эффективности территориальных инспекций в целях формирования экологической политики и планирования деятельности;
- **Агентство Республики Казахстан (РК) по статистике**: На основании получаемых данных, Агентство готовит информационно-аналитические материалы для Правительства;
- **Парламент**: Информация используется для принятия законодательных и политических решений;
- **Канцелярия Президента**: Информация используется для принятия организационных, политических и законодательных решений;
- **Правительство**: Информация используется для принятия политических и организационных решений в области охраны окружающей среды и бюджетного планирования.

Два набора показателей

В Казахстане можно говорить о двух наборах показателей, используемых:

- Департаментом государственного контроля МООС;
- Агентством РК по статистике.

Важным отличием между ними является **доступность информации для общественности**. Аналитические отчеты Департамента Государственного контроля МООС ориентированы на внутриведомственные цели, в то время как отчеты Агентства РК по статистике в большей степени ориентированы на нужды Правительства, Парламента РК и широкой общественности (хотя в последнем случае, отчеты доступны на платной основе).

Показатели, используемые Департаментом государственного контроля МООС

Департамент государственного контроля МООС два раза в год готовит «Аналитический отчет контрольной и правоприменительной деятельности территориальных органов окружающей среды». Отчет содержит полный перечень показателей государственной контрольно-инспекционной деятельности и составлен на основе ведомственной статистической отчетности по форме 1-6ГКС. Показатели деятельности представляются в общереспубликанском и территориальном масштабе.

Аналитические отчеты содержат семь разделов:

- Охрана атмосферного воздуха;
- Охрана водных ресурсов;
- Охрана земельных ресурсов;
- Размещение и утилизация отходов;
- Хранение, транспортировка, применение и утилизация минеральных удобрений и пестицидов;
- Радиационная безопасность;
- Контроль за охраной животного и растительного мира.

Исходная информация поступает от территориальных органов и включает в себя:

- Количество проверок;
- Количество совместных проверок с другими инспекциями;
- Количество выявленных нарушений;
- Количество выданных предписаний;
- Количество приостановленных объектов;
- Штрафы (наложено/взыскано);
- Иски (предъявлено/взыскано);
- Количество переданных дел в прокуратуру (в том числе уголовных и через суд).

Дополнительно Департаментом государственного контроля МООС формируются следующие относительные показатели:

- Среднее количество проверок на одного инспектора;
- Процентное соотношение проверок по охране земельных ресурсов, атмосферному воздуху, водным ресурсам, по охране животного мира.

Кроме этого проводится анализ таких данных, как:

- Нарушений требований природоохранного законодательства (выявлено нарушений, выдано предписаний, исполнено предписаний). Представляется динамика нарушений, число выданных и исполненных предписаний;
- Принятых мер по ограничению и приостановке производственных объектов, связанных с нарушением природоохранного законодательства;

- Основных инструментов правоприменительной деятельности. Такой анализ проводится на основе показателей наложенных и взысканных штрафов по средам (атмосферный воздух, водные ресурсы, земельные ресурсы и отходы). Представляется динамика взысканий и штрафов по числу и взысканным суммам (в тенге);
- Качества и результативности проверок;
- Причин снижения или повышения эффективности деятельности территориальных инспекций.

Показатели, используемые Агентством РК по статистике

Агентство РК по статистике публикует Серию (16) «Природные ресурсы и охрана окружающей среды», ограниченную следующими разделами:

- Об охране атмосферного воздуха;
- Основные показатели по образованию токсичных отходов в РК;
- О текущих затратах на охрану окружающей среды в РК;
- Об экологических авариях, приостановленных объектах и нарушениях природоохранного законодательства.

Непосредственно к системе контрольной и правоприменительной деятельности в РК относится раздел «Об экологических авариях, приостановленных объектах и нарушениях природоохранного законодательства». В этом статистическом отчете основное внимание сосредоточено на следующих показателях:

- Аварийные сбросы и выбросы загрязняющих веществ (количество случаев и сумма ущерба);
- Количество приостановок производственной деятельности за нарушение природоохранного законодательства;
- Сокращение сбросов и выбросов загрязняющих веществ за счет приостановки производственной деятельности;
- Количество дел, переданных в прокуратуру и количество должностных лиц и граждан, привлеченных к ответственности;
- Размеры взысканных штрафов и исков за нарушение природоохранного законодательства.

Показатели приводятся в данном статистическом отчете по территориальному признаку (в целом по РК и отдельно по областям) и по компонентам окружающей среды (водные ресурсы, атмосферный воздух и земельные ресурсы).

Анализ временных рядов

Важным инструментом анализа эффективности контрольной и правоприменительной деятельности является сравнительная динамика показателей. Этот инструмент используется Департаментом госконтроля МООС РК достаточно широко, позволяя сравнить показатели текущего полугодия с предшествующими периодами.

Одним из примеров анализа динамики показателей может служить сравнение количества проверок деятельности предприятий, проводимых территориальными инспекциями. Так, при сравнении роста/уменьшения числа проверок в первом полугодии 2003 г. с показателями первого полугодия 2002 г., оказалось, что количество проверок снизилось на 27,3 % (11704 и 16110 соответственно). Это повлекло за собой существенное снижение величин других показателей, в том числе снижение выявленных нарушений на 50 %, количества выданных предписаний на 31,7 % и количества исполненных предписаний на 27,8 %. В отчете приводятся также причины, которые привели к подобным изменениям:

- Мораторий на проверку субъектов малого и среднего предпринимательства;
- Изменение функциональных обязанностей;
- Снижение количества инспекторов в ряде областей.

Система сбора и обработки информации

Система сбора и обработки информации по показателям основывается на отчетах территориальных органов окружающей среды. В дальнейшем, полученная информация анализируется и хранится в Департаменте государственного контроля МООС. Другим каналом сбора и обработки информации служат территориальные управления статистики. Они передают информацию, получаемую от территориальных управлений ООС, в Агентство РК по статистике.

Анализ сильных и слабых сторон существующего набора показателей

К **сильным сторонам** существующей системы показателей можно отнести следующее:

- Охват этапов регулирования, который включает в себя как показатели деятельности по контролю, так и по правоприменению;
- Наличие достаточно четких показателей деятельности инспекторов и возможность отчасти изучить влияние системы контроля на поведение предприятий (индикаторы промежуточных результатов);
- Отражение показателей контрольно-инспекционной деятельности в общей государственной статистической отчетности и их публикация Агентством РК по статистике. Это обеспечивает доступ общественности и лиц, принимающих решения, к необходимой информации, связанной с контрольно-инспекционной деятельностью.

К слабым сторонам необходимо отнести следующее:

- **Область применения.** Существующие индикаторы имеют ограниченное применение и, в основном, сводятся к оценке эффективности выполнения функциональных обязанностей территориальными инспекциями. Главная задача инспекционной деятельности, заключающаяся в обеспечении регулирования и снижения отрицательного влияния производственной деятельности на окружающую среду, трудно поддается объективной оценке с использованием существующих индикаторов. Существующий набор показателей не отражает результаты природоохранной деятельности предприятий;
- **Связь с процессом стратегического планирования и управления.** Отсутствуют ясные критерии оценки действенности существующей системы контроля. В качестве первостепенных критериев оценки должны выступать целевые и плановые показатели программы контрольно-инспекционной деятельности. Только в этом случае эффективность деятельности инспекций может быть оценена по-настоящему. В аналитических отчетах Департамента государственной инспекции МООС такие показатели (качественные цели и количественные задачи программы) не приводятся. Более того, количество проверок не сопоставляется с количеством предприятий, подлежащих контролю. Не существует информации о количестве плановых проверок и проверок, проведенных в результате аварий, жалоб со стороны общественности, а также о количестве повторных проверок;
- **Обратная связь с общественностью в качестве «пользователя услуг» инспекций.** Нет критериев, отражающих мнение общественности (местного населения) к деятельности промышленных предприятий. В частности, нет информации о том, сколько проверок по жалобам и обращениям местного населения проведено за отчетный период, и каков результат данных проверок.

Пути развития системы оценки эффективности

Основные направления и задачи совершенствования системы показателей в Казахстане

С учетом лучшей мировой практики в области совершенствования системы показателей, основные направления деятельности в данной сфере в Казахстане могут включать следующие:

- **Оптимизация системы и выбор репрезентативного набора показателей.** Система показателей должна быть способна отражать результативность и экономическую эффективность системы контроля в отношении изменений уровня соответствия требованиям среди субъектов контроля и качества окружающей среды, а также быть приемлемой для использования как внутренней, так и внешней системы отчетности;
- **Усиление связи с процессом планирования.** Установление измеримых целей и задач контрольно-инспекционной деятельности должны быть отправным критерием оценки эффективности и средств, использованных при реализации программ обеспечения соответствия;
- **Ориентация экологической информации на конечного пользователя и доступность информации.** Доступность информации для общественности не должна

пониматься исключительно как веление демократии, но как важнейший фактор воздействия на поведение предприятий. Необходимо расширить использование современных информационных технологий, что позволит сократить время, требуемое на сбор, обработку и распространение информации;

- **Расширение областей использования.** Показатели, по крайней мере, часть из них, должны использоваться контролирующими предприятиями, например в процессе самоконтроля, при проведении внутренних аудитов систем экологического менеджмента ISO14001б и др.
- **Развитие независимых институтов оценки** государственных программы в области контрольной и правоприменительной деятельности МООС.

Стимулы к оптимизации системы

Существуют ряд стимулов к оптимизации системы, главными из которых являются:

- **Лучшее управление процессом обеспечения экологического соответствия.** Система показателей должна служить инструментом стратегического и операционного управления, а также обеспечивать единый уровень качества инспекционной и правоприменительной деятельности в разных областях страны, особенно при делегировании существенных функций и ответственности с центрального на местный уровень. Показатели деятельности должны служить объективным обоснованием бюджетного финансирования деятельности инспекций на республиканском и местном уровнях;
- **Повышение доверия к системе контроля и ее авторитета.** Существует необходимость в качественной и наглядной информации об экологической эффективности контрольно-инспекционной деятельности в РК для повышения доверия со стороны общественности и признания со стороны других государственных структур. Потенциальным стимулом к оптимизации системы показателей и отчетности могла бы стать активизация общественности, и в частности, неправительственных организаций, заинтересованных в обеспечении доступа к экологической информации и влияния на процессы принятия решений на уровне государственных органов власти и на уровне предприятий. Как показывает опыт других стран, например США, одним из наиболее действенных стимулов к совершенствованию системы показателей мог бы стать повышенный интерес к деятельности инспекций со стороны Сената и/или Мажилиса (Парламента).
- **Необходимость стимулирования ответственного отношения со стороны предприятий.** Предприятия могут получить набор показателей, выгодный тем из них, которые стремятся продемонстрировать ответственное отношение к вопросам окружающей среды. И наоборот, те предприятия, для которых вопросы экологии не приоритетны, продемонстрируют свое безответственное поведение широкой общественности. Улучшенный набор показателей, информация по которым будет доступна общественности, например, экологическим НПО, позволит существенно повысить влияние общественного мнения на поведение компаний.

Подходы к реформированию и этапы этого процесса

Реалистичным и эффективным сценарием совершенствования системы показателей будет разработка комплексной программы совершенствования контрольной и правоприменительной деятельности, где особое место будет отведено вопросам показателей эффективности. Вопрос наиболее приемлемого сценария внесения изменений требует процесса согласований и консультирования с различными заинтересованными сторонами. К их числу необходимо относить не только государственные органы управления, но также предприятия, заинтересованную общественность и НПО.

При выборе показателей в Казахстане, необходимо учитывать ряд факторов, например:

- **Мнения заинтересованных сторон, в особенности мнение общественности.** Здесь необходимо отметить, что реализация положений Орхусской конвенции о доступе к информации и участию во многом зависит от наличия объективной и достоверной информации о влиянии хозяйственной деятельности на окружающую среду и здоровье человека. С другой стороны, влиянию общественного мнения на поведение предприятий также должно уделяться достаточное внимание со стороны органов государственного экологического контроля.
- **Возможность получения достоверной и ясной информации о деятельности промышленного сектора,** тенденциях в поведении компаний, результатов природоохранной деятельности предприятий, эффективности применяемых инструментах экологической политики.
- **Возможность оценки эффективности как качественных, так и количественных показателей.** В частности, было бы желательно иметь возможность оценки влияния системы госконтроля на поведение предприятий, инвестиции в природоохранные мероприятия, развитие эффективных систем производственного мониторинга, проектно-конструкторские работы в области промышленной экологии и развитие систем экологического менеджмента и аудита на уровне предприятий.
- **Разумный уровень затрат для получения необходимой информации** о показателях, то есть финансовая осуществимость. Это требует ограничение числа показателей и оптимизации методов сбора, хранения и анализа информации.

Основными этапами программы совершенствования системы показателей могут быть следующие:

- Проанализировать ограничения существующего набора показателей и слабые стороны системы оценки и управления эффективности системы контроля;
- Сформировать усовершенствованный набор показателей, с учетом мнения всех заинтересованных сторон;
- Разработать конкретные предложения и мероприятия по совершенствованию системы показателей, или как часть общей программы реформирования контрольно-инспекционной деятельности РК;
- Апробировать программу в отдельных областях и реализовать ее в целом;

- Оценить эффективность реформированной системы показателей для принятия последующих управленческих решений.

Апробация оптимизированного набора показателей может быть осуществлена в рамках пилотного проекта. Это позволит избежать и/или исправить возможные ошибки, допущенные на этапе планирования. Очень важно обеспечить в проекте обучение и участие всех территориальных экологических инспекций, разработку и распространение руководства или инструкции по работе с показателями.

Возможные ограничения

Изменение системы показателей во многом зависит от ограничений организационно-правовой системой контрольно-инспекционной деятельности и технических возможностей инспекций. При этом необходимо учитывать следующие факторы:

- Вполне обоснованные сомнения в достоверности информации об экологическом воздействии и результатах природоохранных мероприятий, предоставляемой предприятиями, что тесно связано с наличием и качеством систем производственного контроля;
- Ограниченные финансовые возможности инспекций и их плохое техническое обеспечение (лаборатории, методики расчетов и т.п.);
- Падающий уровень компетентности персонала инспекций и недостаток штатного персонала в некоторых регионах Казахстана;
- Недостаток нормативно-правовой документации, научно-технической и информационной литературы по вопросам ООС;
- Неадекватные процедуры деятельности, например: а) проведение согласованных комплексных проверок всего один раз в год; б) практическое отсутствие возможности внезапных проверок предприятий; в) необходимость предварительного согласования проверок и, в ряде случаев, затрудненный доступ к проверяемым объектам.

СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ АГЕНТСТВА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ МЕКСИКИ

Александра Гойнечея²⁵

1. Исходная информация

Три года назад, когда Виченте Фокс, Президент Мексики, огласил «Национальный план развития на 2000–2006 годы», он поручил всем федеральным ведомствам начать работу над тем, что должно стать национальной системой индикаторов.

В *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Агентстве охраны окружающей среды Мексики, называемом ПРОФЕПА от исп. PROFEPA) мы начали разработку системы, которая позволит нам не только эффективнее эксплуатировать данные, получаемые в ходе нашей работы по всей стране, но и – что важнее всего – станет инструментом, помогающим нашему руководству и поддерживающим его в процессе планирования, мониторинга и принятия решений.

При помощи Системы стратегической информации ПРОФЕПА (ССИП) все органы государственного управления – от прокурора до генеральных директоров – могут постоянно проверять ход реализации основных стратегий для осуществления наших целей и задач, поставленных Президентом.

Задача заключалась не только в том, чтобы интегрировать и использовать последние технологии сбора информации о предприятиях, но и в том, чтобы создать точный и полезный ресурс и предложить его пользователям, владеющим ограниченными техническими навыками и не владеющим ими, но являющимся экспертами в области охраны окружающей среды и обеспечения соблюдения законодательства.

2. Краткая характеристика системы

То, какие собирать индикаторы для анализа в СИП, определялось каждым из основных направлений работы ПРОФЕПА. Вероятно, это важнейший и самый значительный фактор успеха. Конечно, вначале требовалось много обучения и анализа для достижения глубокого понимания, необходимого для выработки действительно полезных индикаторов. В течение первых трех месяцев этого процесса общее число индикаторов значительно превысило 300 – с таким количеством индикаторов в реальной жизни работать невозможно. Однако мы обнаружили, что мы заблуждались относительно простых данных и числа индикаторов. Восемь месяцев спустя число индикаторов сократилось до 40. В настоящее время мы используем 50 устойчивых индикаторов, которыми измеряется все: от нашей работы на местах до

25 Директор по международным делам, ПРОФЕПА, Мексика.

продуктивности нашего персонала на местах и в конторе, вплоть до президентских обязательств, определяющих нашу миссию как государственного учреждения.

Как было упомянуто, залогом успеха было участие всех функциональных направлений ПРОФЕПА. В конечном итоге это не только вопрос технологии, но и вопрос контролирования деятельности, то есть направления нужной информации в нужные руки в нужное время.

Тем не менее, культурное сопротивление, на которое мы натолкнулись, было значительным; многие были вынуждены покинуть организацию, так как они не были готовы принять ее прозрачность и открытость. Именно к этому стремится Президент Фокс в своем правительстве.

Система ССИП признана лучшим продуктом такого рода частными компаниями, например, компанией «Майкрософт», а недавно она была отмечена наградой «Иннова 2003» как лучший проект в области информационных технологий федерального правительства.

3. Преимущества

- При помощи ССИП мы можем сопоставлять эффективность и результаты работы наших отделений и представительств в каждом из 32 штатов, что позволяет нам перераспределять людские и материальные ресурсы тем зонам и территориям, которые наиболее нуждаются в них.
- Мы можем обнаруживать отклонения и угрозы до их возникновения и до того, как они становятся чрезвычайной ситуацией, что позволяет нам своевременно реализовывать планы действий в чрезвычайных ситуациях.
- Изучая информацию и отчеты ССИП, мы можем с легкостью изолировать очаги конфликта в штате и определять узкие места некоторых процедур.
- Тот факт, что все члены команды имеют доступ к совершенно одинаковой информации и отчетам, позволяет нам установить уровень информационного взаимодействия и координации, невиданный ранее в ПРОФЕПА.
- Используя «индикаторы производительности», мы можем выявлять лучших инспекторов и юристов, что позволяет нам стимулировать их и на их опыте обучать других.
- Нам удалось содействовать изменению культуры, столь необходимому для повышения прозрачности и эффективности нашей работы.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. НЕКОТОРЫЕ ИЗ ОСНОВНЫХ ИНДИКАТОРОВ ССИП

Направление	Индикаторы
Проверка промышленных предприятий	<ul style="list-style-type: none"> • Ранжирование эффективности использования ресурсов. • Промышленные предприятия, в отношении которых применяются предписанные меры и осуществляется административный процесс.
Природные ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> • Уровень выполнения природоохранного законодательства. • % проверок с посещением критических зон. • % нормоустанавливающих документов, нацеленных на прекращение обезлесения посредством специального финансирования. • Число комитетов гражданского участия в критических зонах.
Экологический аудит	<ul style="list-style-type: none"> • % зарегистрированных промышленных предприятий повышенного риска. • % зарегистрированных промышленных предприятий повышенного риска.
Доносы и жалобы	<ul style="list-style-type: none"> • Коэффициент увеличения гражданского участия. • Ранжирование эффективности в связи с доносами. • % доносов и установленных процедур.
Управление	<ul style="list-style-type: none"> • Расходы в сравнении с запланированным бюджетом для инспекторов в критических зонах. • Стоимость проверок на одну зону, одного инспектора и один штат.
Производительность	<ul style="list-style-type: none"> • Рассмотренные доносы в сравнении с доносами, рассмотренными своевременно. • Число проверок на один штат в сравнении с числом инспекторов и территориальным охватом. • Число постановлений на один штат в сравнении с числом юристов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ПРИНИМАЕМЫХ МЕР

Достигнутый результат	2000 год	2001–2003 годы
Спасенные лесные зоны, находившиеся в критическом состоянии	0	11 из 100
Лесные зоны с проблемами нарушения закона	9	4
Число спасенных объектов живой природы	37 000	324 000
Программа постоянной бдительности в приоритетных охраняемых природных зонах	0	29 из 52
Программы постоянной бдительности на маршрутах и путях незаконной торговли видами и ценными породами древесины	0	4 из 6
% проверенных «промышленных предприятий повышенного риска»	2%	57%
Число «промышленных предприятий повышенного риска», зарегистрированных в Национальной программе экологического аудита	930	1 179

ИНДИКАТОРЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В НИДЕРЛАНДАХ

Анжелик А.А. ван дер Шрааф и Ян ван дер Плас²⁶

1. Введение

Конечной целью природоохранной политики является сокращение нагрузки на окружающую среду и устранение вредного воздействия на людей, животных и растительность. Законодательство служит одним из инструментов снижения воздействия. В Нидерландах действует приблизительно 600 документов природоохранного законодательства, по которому Инспекция жилищного хозяйства, планирования территорий и экологии отвечает за обеспечение соблюдения законодательства.

Для понимания того, какую задачу следует выполнять в приоритетном порядке, а какую – нет, и как умело обеспечивать соблюдение законодательства, Инспекция разработала Стратегию соблюдения законодательства. В основе данной Стратегии соблюдения законодательства лежат индикаторы риска и соблюдения законодательства, равно как и осведомленность об основаниях для несоблюдения законодательства. Стратегию можно рассматривать как способ обеспечения прозрачности соблюдения законодательства и использования вновь разработанных индикаторов в нескольких целях: делать то, что нужно (определение приоритетов), делать это правильно («умелое» правоприменение) и в целях подотчетности.

2. Стратегия соблюдения законодательства

В Стратегии соблюдения законодательства Нидерландов соблюдение законодательства рассматривается как поведение субъекта регулирования в ответ на требования законодательства. Ключевое слово – «поведение». Обеспечение соблюдения законодательства сосредоточено на изменении поведения субъекта регулирования, с тем чтобы он выполнял требования законодательства.

Субъекты регулирования имеют определенные основания реагировать на регулирование позитивно или негативно. Негативное реагирование резюмируется в так называемой «Таблице одиннадцати» – общепринятом и широко применяемом в Нидерландах перечне оснований для несоблюдения законодательства. Когда деятельность, соответствующая законодательству, и основания для несоблюдения законодательства известны, инспекторы могут умело (действенно и эффективно) обеспечивать соблюдение законодательства.

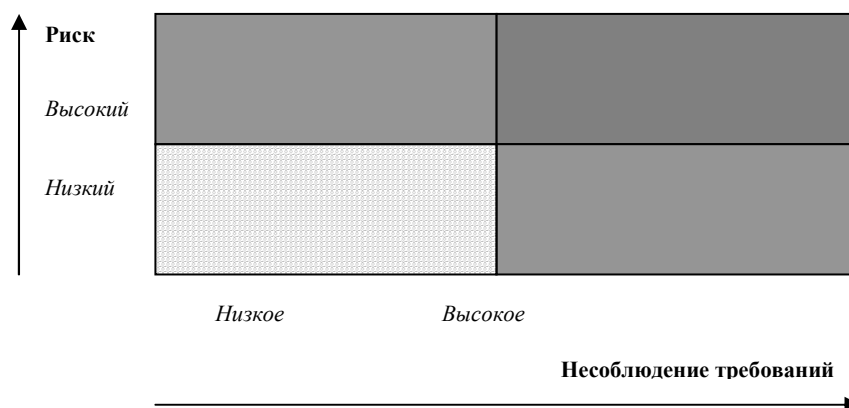
²⁶ Министерство жилищного хозяйства, планирования территорий и экологии, Post box 16191, 2500 BD The Hague, The Netherlands, тел.: 31-703393939, факс: 31-703391299, электронная почта: angelique.vanderschraaf@minvrom.nl, jan.vanderplas@minvrom.nl

Одним из первых мероприятий при разработке Стратегии соблюдения законодательства было определение всех документов природоохранного законодательства. Далее, были определены субъекты регулирования по каждому документу природоохранного законодательства. На уровне субъектов регулирования было определено существующее состояние рисков и соблюдения законодательства, которые были классифицированы как индикаторы риска и соблюдения законодательства. Был оценен уровень индикаторов соблюдения законодательства на основе знаний экспертов. Индикатор соблюдения законодательства является показателем несоблюдения законодательства. Существует четыре класса индикаторов пробелов в соблюдении законодательства: надлежащее (90-100 процентов, класс 1), достаточное (90-80 процентов, класс 2), посредственное (80-60 процентов, класс 3) и ненадлежащее (< 60 процентов, класс 4). Индикатор соблюдения законодательства служит показателем необходимых усилий по соблюдению законодательства, которые должна приложить Инспекция.

Индикаторы риска разрабатывались аналогичным образом: проведена оценка рисков в ходе нескольких семинаров на уровне экспертов по каждому документу природоохранного законодательства и по каждому субъекту регулирования. В основе оценок лежат соображения здоровья населения, безопасности, устойчивости и социальные факторы в случае, если Инспекция не обеспечит соблюдение законодательства. Также различают четыре класса индикаторов риска: весьма высокий, ++ (= класс 4); высокий, + (= класс 3); средний +/- (= класс 2) и низкий, - (= класс 1).

При размещении индикаторов риска и индикаторов соблюдения законодательства в виде матрицы 2 x 2, получаем мощный инструмент, указывающий на то, что является, а что не является приоритетом. Классы 3 и 4 указывают на высокие риски/значительное несоблюдение законодательства, классы 1 и 2 – на низкие риски и незначительное несоблюдение законодательства. См. рисунок 1.

Рисунок 1. Матрица рисков и соблюдения законодательства



3.

Совещание экспертов

Индикаторы оцениваются методом Дельфи: было проведено несколько совещаний экспертов для обеспечения объективности оценок. Группам экспертов было представлено несколько наборов данных по индикаторам мониторинга:

Вводимые ресурсы:

- число сотрудников, занимающихся содействием соблюдению законодательства;
- число сотрудников, занимающихся правоприменением;
- инвестиции в подготовку кадров, информационные технологии, отбор проб и т.д.;
- число дней, запланированных на работу по профилактике и устранению нарушений.

Выпуск:

- число кампаний по содействию соблюдению законодательства;
- число проверок;
- число судебных преследований;
- число штрафных санкций и их размер;
- число дней, посвященных работе по профилактике и устранению нарушений.

Промежуточные результаты:

- уровень соблюдения законодательства;
- уровень риска.

Конечный результат:

- объем загрязняющих веществ в атмосфере и воде согласно Регистру выбрасываемых и транспортируемых загрязняющих веществ;
- мониторинг воздействия на окружающую среду в ежегодных отчетах «О состоянии окружающей среды» и «О состоянии природы» Государственного института здравоохранения и окружающей среды. Индикаторы конечного результата, разумеется, служат исходными данными на следующем совещании экспертов.

Все индикаторы служат инструментами, которые эксперт может использовать, чтобы получить представление о состоянии соблюдения природоохранного законодательства и правоприменения в Нидерландах и, таким образом, иметь основу для принятия решений об управлении соблюдением законодательства.

Целями программы Инспекции на 2004 г. предусматривается устранение пробелов в соблюдении законодательства по нескольким приоритетным направлениям. Задача заключается в том, чтобы найти эффективные способы осуществления поставленных целей. Программа Стратегии соблюдения законодательства включает вспомогательные программы в поддержку этой задачи. Создана специальная программа, с тем чтобы предоставить инспекторам сложные инструменты для выполнения задач (умелое правоприменение). В рамках этой программы будут разработаны наборы инструментов для каждого основания для несоблюдения законодательства, с тем чтобы создать идеальный набор инструментов вмешательства в целях обеспечения соблюдения законодательства. Еще одна вспомогательная программа будет указывать на то, приближены ли результаты к целям политики (оценка соблюдения законодательства: ожидаемого и фактического).

АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Владимир Шварц²⁷

I. Введение

1. Организация государственного экологического контроля

В Российской Федерации, государственный контроль в области охраны окружающей среды является формой реализации государственной власти. Он определяется как система мероприятий, осуществляемых уполномоченными органами исполнительной власти в целях обеспечения соблюдения требований законодательства (включая нормативы, правила и стандарты) в области охраны окружающей среды.

На настоящий момент²⁸ сложились институциональные основания для интеграции системы контроля – с 2001 г. все направления госконтроля в области природопользования и охраны окружающей среды осуществляются единым федеральным органом исполнительной власти – Министерством природных ресурсов Российской Федерации (МПР России). До 2001 г. контрольные функции в данной области возлагались (в разные периоды) на три-четыре органа, осуществлявшие управление в сфере использования отдельных видов природных ресурсов (вод, леса, недр) и охраны природных объектов.

Для реализации контрольных функций в составе МПР России была сформирована Государственная служба контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды (Росприродконтроль МПР России). Росприродконтроль МПР России не осуществляет никаких иных функций государственного управления (правоустанавливающих, разрешительных, лицензирующих, охранных, учетных и т.п.), кроме контрольных и, в определенной степени, информационных функций.

Структура государственного контроля в области охраны окружающей среды, определяется действующим законодательством, и включает:

27 Заместитель руководителя Департамента организации и ведения государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации – начальник отдела государственного экологического контроля

28 Статья относится к состоянию дел на ноябрь 2003 г.

- Государственный контроль за использованием и охраной земель (включая почвы);
- Государственный экологический контроль на море и континентальном шельфе (включающий контроль за использованием и охраной живых и неживых ресурсов моря и континентального шельфа);
- Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха (включая озоновый слой);
- Государственный контроль за использованием и охраной животного мира;
- Государственный контроль за соблюдением режимов хозяйствования на особо охраняемых природных территориях;
- Государственный экологический контроль, включающий госконтроль за обращением с отходами и в области комплексного негативного воздействия на окружающую среду (законодательство об экологической экспертизе).

Государственный контроль за использованием и охраной недр (включая подземные воды), поверхностных вод и лесов, (соответственно геологический, водный и лесной контроль) по сложившейся традиции рассматривается как направления государственного контроля в сфере природопользования. Такое разграничение является условным, и связано с историей становления природоресурсного и природоохранного госконтроля в Российской Федерации.

В настоящее время созданы все предпосылки для закрепления принципа единого государственного контроля в области природопользования и охраны окружающей среды в законодательстве Российской Федерации, а также для концентрации всех без исключения контрольных функций в одном федеральном органе исполнительной власти. Как одно из проявлений такого подхода, в последние годы в практике Росприродконтроля реализуется комплексный экологический контроль.

Государственный контроль осуществляется должностными лицами МПР России – «федеральными государственными инспекторами», количество которых в настоящее время составляет около 2400 штатных единиц, из них приблизительно 1500 – инспектора по охране окружающей среды, остальные – инспектора геологического, водного и лесного контроля

В соответствии со структурой МПР России, в состав Росприродконтроля входят:

- Подразделения центрального аппарата Министерства: Департамент организации и ведения государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды и управление государственного контроля на море и континентальном шельфе (около 40 сотрудников);
- Подразделения госконтроля в семи Департаментах государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды (ДГК) в федеральных округах Российской Федерации (50 – 70 инспекторов в каждом департаменте);
- Подразделения госконтроля в 89 Главных управлениях (Управлениях) природных ресурсов и охраны окружающей среды (ГУПРах/УПРах) в субъектах Российской Федерации (15-25 инспекторов в каждом главном управлении и 10-15 в каждом управлении);

- Подразделения госконтроля в 16 Бассейновых водных управлениях (3-4 инспектора в каждом БВУ);
- 19 Специализированных морских инспекций (суммарно – 500 человек).

Кроме того, согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды», органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять государственный экологический контроль. При этом, разграничение полномочий проводится не по функциям, а по объектам контроля (федеральному контролю подлежат наиболее крупные объекты, оказывающие воздействие на окружающую среду в пределах двух и более субъектов Российской Федерации, а также объекты, находящиеся в федеральном ведении согласно Конституции Российской Федерации). Критерии разграничения объектов установлены правительственным нормативным правовым актом, однако, отсутствие аналогичных норм в законах об охране отдельных компонентов окружающей среды (воздух, вода, земля и др.) сдерживает реализацию данного принципа разделения сфер деятельности.

В рамках осуществляемой административной реформы принцип разграничения сферы подконтрольности между федеральными и региональными органами исполнительной власти предполагается распространить на все формы государственного контроля. Соответствующие изменения предполагается внести в законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие данные отношения.

1.1 Используемые типы проверок

Проверки, осуществляемые инспекторами МПР России, по основанию для их проведения могут быть плановыми (проводимыми на основе ежегодного плана, утвержденного руководителем соответствующего органа МПР России и согласованного с вышестоящим органом Министерства), и внеплановыми. На проведение плановых контрольных мероприятий затрачивается 60-75 процентов фонда рабочего времени. Внеплановые проверки, как правило, осуществляются по поручениям вышестоящих или иных контрольных органов (например, прокуратуры), по депутатским запросам, обращениям (жалобам) юридических и физических лиц, в связи с сообщениями в средствах массовой информации, или же в случаях выявления негативных последствий воздействия на окружающую среду, требующих оперативного выяснения причин и/или принятия мер по устранению этих воздействий.

По содержанию проверки могут быть комплексными или целевыми. В ходе комплексных проверок изучаются все аспекты деятельности контролируемого лица, связанные с природопользованием и охраной окружающей среды. В ходе целевых проверок изучаются отдельные направления этой деятельности. В последнее время большинство плановых проверок носят комплексный характер, исключение составляют проверки исполнения ранее выданных предписаний. Доля комплексных проверок в числе внеплановых контрольных мероприятий значительно ниже.

Целевые проверки делятся на адресные и рейдовые. При осуществлении адресной целевой проверки деятельность конкретного природопользователя, указываемого в распорядительном документе на проведение контрольного мероприятия, исследуется на предмет соблюдения определенного вида обязательных требований и норм законодательства. Целевые рейдовые проверки представляют собой плановое контрольное мероприятие, осуществляемое с целью выявления нарушений законодательства определенного типа со стороны неопределенного заранее круга физических и юридических лиц (операции "Чистый воздух", "Санитарная зона

водоема", "Несанкционированные свалки" и т.п.). Рейдовые проверки не имеют адресного характера, а проводятся в "поисковом" режиме.

1.2 Основные правоприменительные документы, оформляемые инспекторами

Форма документирования контрольных мероприятий установлена законодательством Российской Федерации. На проведение каждой проверки издается отдельный распорядительный документ (приказ, распоряжение). По результатам каждой проверки инспекторами оформляются акт проверки, в случае выявления нарушений они фиксируются в этом акте.

Предписания на устранение нарушений, выявленных в ходе проведения проверки, может быть оформлено отдельным документом или включено в акт проверки. Если нарушение содержит индикаторы административного правонарушения, инспектор составляет протокол об административном правонарушении и выносит постановление о привлечении лиц, виновных в нарушениях законодательства об охране окружающей среды, к административной ответственности. В отдельных случаях составляется предписание на приостановление или ограничение деятельности.

В случае особо тяжких (или систематических) нарушений оформляется исковое заявление в суд о прекращении деятельности. По нарушениям, квалифицируемым как уголовное преступление, готовятся материалы для представления в органы внутренних дел. В случае неисполнения предписаний материалы направляются в суд или прокуратуру. Все указанные документы регистрируются в органе МПР России, их оформившим или выдавшим.

2. Описание применяемой системы оценки эффективности

2.1 Частота и структура отчетов о результатах контрольной деятельности

Анализ эффективности инспекционной деятельности территориальных органов МПР России осуществляется на базе информации, содержащейся в полугодовых и годовых отчетах. Отчеты ГУПРов сначала обобщаются в соответствующем ДГК, а затем направляются в курирующее подразделение центрального аппарата МПР России. Кроме того, туда же напрямую поступают отчеты бассейновых водных управлений. Отчеты специализированных морских инспекций поступают в Управление государственного контроля на море и континентальном шельфе МПР России.

В последнее время в МПР России большое внимание уделяется созданию современных информационных систем обеспечения контрольной деятельности. Например, в ближайшее время планируется обеспечить доступ органов управления (центрального аппарата Росприродконтроля и ДГК) ко всем массивам данных территориальных органов. Это позволит получать все сведения о результатах контроля в режиме реального времени.

Структура отчетов о контрольной деятельности официально не закреплена, но приблизительно соответствует структуре ежегодного доклада о состоянии окружающей среды. Обязательным элементом отчета являются таблицы показателей результатов контрольной деятельности (так называемая форма 1-ГК) и таблицы оперативной информации.

2.2 *Используемые показатели контрольной деятельности*

Основными, официально учитываемыми и публикуемыми в Государственных докладах о состоянии окружающей среды, количественными показателями инспекционной деятельности в Российской Федерации являются количества проверок, выявленных нарушений, выданных и устраненных предписаний, количество и размеры наложенных и взысканных штрафов и других административных взысканий. Полугодовые и ежегодные отчеты включают в себя целый ряд других показателей.

Дополнительно тот же набор показателей предоставляется в разрезе отдельных групп объектов контроля. Например, в части контроля за качеством атмосферного воздуха сведения предоставляются по семи группам объектов: (1) объекты энергетики; (2) объекты промышленности; (3) объекты сельского хозяйства; (4) объекты транспорта; (5) объекты жилищно-коммунального хозяйства; (6) военные, оборонные и режимные предприятия и учреждения; (7) прочие объекты.

Вставка 2. Аннотированный список показателей эффективности системы государственного контроля в области охраны окружающей среды в Российской Федерации

Количество **объектов (юридических лиц), подконтрольных отчитывающемуся органу госконтроля**, суммарное и по каждому направлению контроля. Данный показатель по объективным причинам не может быть представительным, во-первых, ввиду интенсивного процесса создания, слияния и ликвидации юридических лиц, во-вторых, из-за несвоевременности оформления обязательной разрешительной документации.

Количество **учетных единиц контроля по каждому направлению контроля**. Под учетной единицей контроля понимается каждый обязательный разрешительный документ в области природопользования (разрешение на выброс или сброс, лицензия на пользование недрами или водопользование, лесорубочный билет или акт отвода земель), на основании которого осуществляется или должна осуществляться хозяйственная деятельность данного юридического лица. Данный показатель устанавливается по числу разрешительных документов (включая заключения государственной экологической экспертизы) каждого типа, выданных соответствующим органом исполнительной власти.

Специфические наборы показателей представляются по следующим направлениям контроля:

- Деятельность в области охраны воздушного бассейна;
- Деятельность в области охраны земель, торфяного фонда;
- Деятельность в области использования и охраны биологических ресурсов (животного и растительного мира, ведения охотничьего хозяйства и состоянию заповедного дела);
- Деятельность в области обращения с отходами;
- Деятельность в области строительства, реконструкции и модернизации производства (контроль за соблюдением требований законодательства о государственной экологической экспертизе);

Количество **проведенных проверок** определяется по числу юридических лиц, о проведении проверки которых были издан соответствующий приказ или распоряжение о проверке.

Количество **обследованных за отчетный период контролируемых объектов и проверенных учетных единиц контроля**, суммарное и с разбивкой по указанным выше направлениям инспекционной деятельности.

Количество **выявленных нарушений**, в том числе в разрезе отдельных статей Административного кодекса, и выданных предписаний об их устранении.

Количество **составленных протоколов** о нарушении законодательства.

<p>Количество штрафов, наложенных по выявленным нарушениям природоохранного законодательства, а также количество взысканных штрафов, с указанием их суммы.</p> <p>Количество исков, предъявленных с целью возмещения вреда, причиненного окружающей среде, а также количество взысканных исков, с указанием их суммы.</p> <p>Количество дел, направленных в следственные органы для возбуждения уголовных дел, и количество дел, переданных в прокуратуру.</p> <p>Количество постановлений о приостановлении или ограничении деятельности.</p> <p>Общее количество инспекторов, их возрастной и профессионально-образовательный состав.</p>

Источник: МПР России (2004).

В части контроля в области обращения с отходами все показатели представляются по пяти группам объектов:

- Полигоны твердых бытовых отходов, санкционированные свалки;
- Полигоны промышленных отходов;
- Объекты, на территории которых расположены шламохранилища, хвостохранилища, терриконы и т.п.;
- Объекты, осуществляющие хранение и переработку отходов, включая особо опасные;
- Прочие объекты.

Оценка эффективности работы инспекций осуществляется путем сравнения абсолютных величин этих показателей, но наиболее распространено использование удельных величин. Для сравнительного анализа деятельности различных органов контроля, изучения динамики абсолютных показателей результативности контрольной и результатов управленческих решений, рассчитывают отношения абсолютных показателей результатов контрольной деятельности (например, отношение количества выявленных нарушений к числу проведенных проверок, или процентный состав нарушений по видам), или их отношения к количественным характеристикам контролируемого сообщества (например, отношение количества нарушений, связанных с отсутствием разрешительных документов, к общей численности подконтрольных объектов, или число выявленных нарушений требований определенного вида разрешений к общему числу учетных единиц контроля данного типа). Анализируется и процентное соотношение выявленных нарушений в области охраны земельных ресурсов, атмосферного воздуха, обращения с отходами, животного мира, а также соблюдения законодательства об экологической экспертизе. Значения показателей в пересчете на одного инспектора практически не используются.

2.3 *Информационные потоки*

Практически все отчетные материалы поступают по электронной почте, а также направляются на бумажных носителях. На областном уровне формируется отчет, который посредством электронной почты направляется в МПР России и в соответствующий ДГК, где

проводится обобщение поступивших отчетов (от шести по Уральскому до 19 по Центральному федеральному округу). В МПР России, кроме отчетов ГУПРов (УПРов), бассейновых водных управлений и специализированных морских инспекций поступает семь сводных отчетов по федеральным округам, на основании которых строится обобщенный отчет о деятельности Росприродконтроля.

2.4 Пользователи информации о результатах инспекционной деятельности

Ключевыми получателями и пользователем информации о результатах инспекционной деятельности является руководство Росприродконтроля и МПР России. Кроме того, немаловажное значение информация об инспекционной деятельности приобретает при оценке деятельности МПР России со стороны Правительства Российской Федерации. Результаты анализа инспекционной деятельности Росприродконтроля используются при подготовке материалов в Прокуратуру Российской Федерации, а также в средства массовой информации.

3. Анализ системы оценки эффективности и возможные направления ее реформирования

3.1 Достоинства существующей системы

Существующая система оценки инспекционной деятельности имеет ряд положительных моментов, которые связаны, прежде всего, со следующими возможностями:

- **Оценка интенсивности контрольной деятельности.** Используемые абсолютные и относительные количественные показатели интенсивности контрольной деятельности (количество проверок, периодичность проверок отдельных объектов) полезны для принятия управленческих решений в области организации государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды, оценки результатов этих решений и их корректировки, а также определения приоритетов законодательной деятельности в данной области.
- **Анализ структуры нарушений.** Анализ содержания постановлений о привлечении к ответственности и формирование статистики в соответствии со статьями Административного кодекса, указывающих виды нарушений и применяемые санкции, позволяет делать выводы о характере и частоте нарушений. Полученная информация позволяет судить о частоте применения отдельных статей, а также корректировать работу инспекторов.
- **Анализ ситуации в отдельных отраслях хозяйственной деятельности.** Сравнительный анализ показателей результатов контрольной деятельности в отношении специфических групп объектов позволяет, во-первых, отслеживать изменение ситуации в этих отраслях, что очень важно на современном этапе неравномерного подъема-спада деловой активности в различных отраслях. Во-вторых, такой анализ дает возможность учитывать опыт контрольных мероприятий, полученных отдельными территориальными органами при контроле определенных категорий объектов, для его тиражирования во всей системе Росприродконтроля и использования в системе повышения квалификации инспекторов.

- **Анализ временных рядов.** Анализ динамики показателей эффективности контрольной и правоприменительной деятельности используется достаточно широко, позволяя сравнивать показатели текущего полугодия с предшествующими периодами. Многолетняя практика использования одних и тех же показателей в условиях функционирования различных организационных систем контроля, как это произошло в России на протяжении последних лет, является важным информативным ресурсом для принятия решений. Одним из примеров анализа динамики показателей может служить сравнение количества нарушений, отнесенное к количеству проведенных проверок. Этот показатель использовался для оценки реализации стратегического решения МПР, направленного на повышение комплексности контроля при снижении общего числа проверок.
- **Выявление и оценка локальных проблем.** Система применяемых показателей инспекционной деятельности позволяет оценить проблемы, возникающие на локальном уровне, а также установить их приоритетность и пути устранения. В качестве примера может служить оценка профессионально-кадровой обеспеченности отдельных территориальных органов по структуре выявленных нарушений (с учетом структуры природопользования в зоне ответственности данного органа).
- **Использование для программных целей.** Существующие показатели в целом позволяют осуществлять оперативное и перспективное планирование в рамках системы государственного контроля, оценивать интенсивность деятельности отдельных контрольных органов, определять структуру нарушений и выявлять наиболее распространенные и наиболее опасные из них, устанавливать объекты и отрасли хозяйственной деятельности, нуждающиеся в первоочередном внимании со стороны контрольных органов, выявлять пробелы в законодательном и нормативно-правовом обеспечении контрольной деятельности, а также недостатки в организации разрешительной деятельности.

3.2 Недостатки применяемых подходов к оценке деятельности и предложения по их преодолению

Используемый в Росприродконтроле МПР России комплекс показателей в основном ориентирован на оценку интенсивности деятельности инспекторов и контрольных органов, в том числе интенсивности применения карательных мер и мер взыскания за нарушения. При этом практически не оценивается профилактический эффект контрольной деятельности. Неадекватно учитывается область нарушений, связанная с игнорированием требований об обязательности получения разрешений (латентные нарушения).

К сожалению, традиционно используемые показатели отражают в основном собственно деятельность инспекции, но не позволяют установить уровень достижения основной цели, то есть не позволяют оценивать результативность проводимой работы в части улучшения состояния окружающей среды. Среди важнейших индикаторов неадекватности нынешней системы оценки инспекционной деятельности необходимо отметить следующие:

- **Отсутствие анализа количественных показателей воздействия на окружающую среду и ее состояния в зоне воздействия объекта контроля.** Наличие позитивных изменений состоянии окружающей среды – основной целевой показатель контрольной деятельности, поэтому динамика изменения показателей воздействия на окружающую среду в результате исполнения конкретных

предписаний инспекторов – первоочередной показатель, который следует внедрять в практику оценки контрольной деятельности. В существующей системе оценки результатов инспекционной деятельности показатели состояния среды не учитываются. Реализация такого учета возможна только при наличии системы экологического мониторинга, требует фундаментальных, долговременных и дорогостоящих исследований взаимосвязи контрольных мероприятий, природоохранных мероприятий, осуществляемых регулируемым сообществом, и собственно динамика изменения показателей состояния окружающей среды. Следование такому подходу в Российской Федерации возможно только на уровне пилотных локальных проектов. Однако в условиях принятой в Российской Федерации системы нормирования косвенным обобщенным показателем изменения структуры негативного воздействия может служить динамика изменения доли временно согласованных выбросов (сбросов) к общему объему выбросов и сбросов, соответственно.

- **Отсутствие оценки обоснованности планирования проверок.** До последнего времени число объектов, подлежащих экологическому контролю, на порядок превышало реальные возможности контрольных служб. Доля ежегодно проверяемых объектов составляла десятые доли процента от общего числа объектов. Обеспечить сколько-нибудь рациональную систему планирования в этих условиях не представлялось возможным. Более того, невозможно было даже организовать системный учет подконтрольных объектов. С введением с одной стороны, принципов разграничения подконтрольных объектов между федеральными и региональными органами контроля, а с другой – системы электронного учета субъектов хозяйственной деятельности и учетных единиц контроля, создает предпосылки для внедрения научных принципов формирования планов контрольной деятельности, а следовательно и оценки уровня реализации этих принципов.
- **Невозможность оценить степень реализации планов контрольных мероприятий.** Суммарные «обезличенные» цифры, характеризующие итоги деятельности за определенный период позволяют скрывать факты невыполнения планом путем замены проверок «сложных» объектов проведением контрольных мероприятий в отношении более простых с точки зрения контроля объектов. При этом общее количество проведенных мероприятий соответствует плановому числу проверок. Причиной таких подмен могут быть не только изъяны планирования и управления в территориальном органе, но и объективные экономические причины (недостаточность или несвоевременность финансирования, избыточная загруженность внеплановыми проверками по поручениям вышестоящих органов). Учет указанных факторов может быть решен путем внедрения электронной системы учета контрольной деятельности.
- **Невозможность оценить качество осуществляемых проверок.** Под «качеством контрольной деятельности» следует понимать уровень обеспечения полноты выявления в ходе проверок имеющихся нарушений, степень обоснованности и объективности предъявляемых требований и налагаемых санкций, уровень реализации принципов преемственности и последовательности в контрольной деятельности. Все эти показатели носят качественный характер и не имеют численных оценок. Тем не менее, возможно и необходимо разработать систему количественных показателей, позволяющих косвенно оценивать качество

контрольной деятельности, с последующим переходом от системы показателей, к единой балльной оценке качества контроля.

- **Невозможность оценить значимость выявляемых нарушений.** Решить данную проблему можно только путем введения системы «надзорных» проверок, осуществляемых вышестоящими контрольными органами в отношении субъектов хозяйственной деятельности, где уже была проведена проверка органом более низкого уровня. Препятствием для реализации такого метода оценки могут явиться ряд ограничений, предусмотренных российским законодательством об охране прав юридических лиц и предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).
- **Невозможность оценить адекватность применяемых санкций и соблюдение принципа неотвратимости наказания.** Данные показатели также являются элементами оценки «качества контрольной деятельности», но они могут быть оценены без проведения «надзорных» проверок, а на основании выборочного или сплошного анализа материалов, оформляемых по результатам контрольных мероприятий. При этом количественной оценкой в данном случае может служить доля решений, принятых инспекторами территориального органа, требующих пересмотра (изменения, ужесточения) по мнению должностных лиц, осуществляющих надзор.
- **Невозможность оценить реакцию контролируемого сообщества на контрольную деятельность.** Система оценки реакции контролируемого сообщества на контрольную деятельность – в высшей степени важный комплексный показатель деятельности контролирующих органов, так как характеризует результат этой деятельности, выраженный через обобщенные показатели, характеризующие поведение объектов контроля. В данную систему показателей должны входить количество исков, поданных в суд и оспаривающих решения контрольных органов, в том числе удовлетворенных судом, количество жалоб в вышестоящие инстанции, доля нарушений, устраненных добровольно и в установленные сроки, и предписаний, исполнения которых пришлось добиваться через суд. К этому же ряду относится сумма и структура (получение разрешений, проектирование и внедрение природоохранных мероприятий, проведение экспертиз, организация и осуществление производственного контроля, экологическое страхование, экологический аудит, оплата труда и обучение персонала, финансирование научных исследований, пропаганды в области охраны окружающей среды и др.) затрат, понесенных природопользователями в связи с исполнением предписаний контролирующего органа.
- **Невозможность оценить социально-экономические результаты контрольной деятельности.** Под социально-экономическими результатами следует понимать изменение достаточно широкого спектра качественных и количественных показателей, характеризующих социально-экономическую обстановку в районе, находящемся в ведении данного органа контроля: от относительной инвестиционной привлекательности района и стоимости жилых помещений в зоне воздействия контролируемых объектов до уровня осведомленности населения о деятельности данного органа и степени поддержки этих действий, в том числе готовности населения принимать участие в природоохранных акциях, инициируемых органами контроля. Данный блок показателей должен определяться на основе опросов общественного мнения и анализа динамики отдельных,

наиболее зависимых от состояния окружающей среды, показателей экономической и санитарно-эпидемиологической ситуации в регионе

4. Совершенствование системы оценки инспекционной деятельности.

4.1 Предлагаемая последовательность мероприятий

Программа по совершенствованию системы показателей эффективности и результативности государственного экологического контроля может содержать следующие этапы:

- Установление частных задач совершенствования системы управления контрольной деятельностью, для описания которых требуются количественные показатели (сравнительный анализ деятельности территориальных органов, оптимизация численности инспекторского состава, повышение результативности контрольной деятельности, улучшение имиджа контрольной службы);
- Построение системы количественных и качественных показателей, характеризующих текущее состояние системы контроля с точки зрения частной задачи, и позволяющих оценить степень приближения к ее решению;
- Определение перечня контрольных органов и должностных лиц, привлекаемых к участию в разработке и апробации системы показателей;
- Установление системы косвенных количественных показателей, учитываемых при определении качественных показателей по балльной системе оценки;
- Установление однозначно трактуемых терминов (начиная с понятий «проверка», «нарушение», «предписание», «устраненное нарушение» и т.д.), определение смысла, содержания и методики оценки каждого используемого показателя;
- Разработка структуры отчетности, представляемой каждым участником проекта;
- Оценка текущего состояния контрольной деятельности по всем показателям, которые предполагается апробировать в ходе проекта (в том числе, используемых в национальной системе госконтроля);
- На основании представленной в отчетах информации, осуществление постоянного анализа и определение проблемных участков инспекционной деятельности, а также формирование программ, планов природоохранных мероприятий, определение необходимых объемов финансирования.

4.2 Факторы, которые следует учитывать при формировании системы показателей результативности государственного экологического контроля

Реформирование системы оценки деятельности требует учета:

- Численности и хозяйственной структуры контролируемого сообщества;
- Численности инспекторского состава;
- Специфики национальной (региональной) системы природоохранного и административного законодательства;

- Результаты мониторинга воздействия проверяемого объекта на состояние окружающей среды и состояния окружающей среды в районе его расположения;
- Финансовых и экономических (не штрафных) аспектов контрольной деятельности и ее результатов;
- Материалов государственной статистической отчетности организаций, осуществляющих природопользование и являющихся объектами инспекционных проверок;
- Результаты мониторинга состояния окружающей среды и воздействия на нее;
- Обеспечение единства лабораторных методов анализа.

4.3 Возможные ограничения и проблемы при реализации

Возможность внедрения усовершенствованной системы показателей (а в определенной степени и ее апробация) в некоторой степени может быть ограничена нормами, установленными законодательством Российской Федерации о защите прав юридических лиц при проведении государственного контроля (в частности, запретом осуществления проверок чаще, чем один раз в два г.), а также возможными существенными изменениями порядка проведения государственного экологического контроля и полномочий государственных инспекторов по охране природы в связи с проведением административной реформы.

Основными прогнозируемыми проблемами при реализации проекта разработки системы показателей государственного контроля могут стать:

- Низкий уровень достоверности и представительности имеющихся данных за предшествующие годы;
- Существенное и плохо формализуемое влияние структурно-организационных различий контролируемого сообщества в различных регионах, участвующих в апробации показателей;
- Низкий уровень достоверности предоставляемой предприятиями информации об уровнях их воздействия на окружающую среду и эффективности природоохранных мероприятий, а также о затратах на их проведение;
- Ограниченные финансовые возможности органов контроля и их плохое техническое обеспечение (лаборатории, методики расчетов и т.п.).

РАЗРАБОТКА И ПРИМЕНЕНИЕ ИНДИКАТОРОВ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В ШОТЛАНДИИ

Нерина Холден²⁹

1. Представление АООСШ

Агентство охраны окружающей среды Шотландии (АООСШ) является регулирующим органом в сфере охраны окружающей среды Шотландии. Штат АООСШ составляет 1 000 сотрудников, работающих в 21 населенном пункте Шотландии. Наш бюджет составляет 50 млн. фунтов стерлингов (около 83 млн долл. США), приблизительно половина которого поступает от государства, а половина – от платежей, выплачиваемых субъектами регулирования. Мы регулируем потенциальное загрязнение почвы, воздуха и воды, хранение, транспортировку и удаление контролируемых отходов и хранение и удаление радиоактивных отходов. Мы делаем это посредством лицензирования выбросов/сбросов в окружающую среду с последующим регулированием и обеспечением соблюдения условий, заложенных в лицензиях. АООСШ осуществляет мониторинг качества окружающей среды Шотландии, с тем чтобы условия, закладываемые в лицензиях, защищали окружающую среду и улучшали ее качество.

Наша цель заключается в том, чтобы «создать в Шотландии эффективную и комплексную систему охраны окружающей среды, которая будет как улучшать качество окружающей среды, так и содействовать осуществлению цели устойчивого развития, поставленной Правительством». Устойчивое развитие является основополагающим принципом всей работы АООСШ. АООСШ осуществляет это, охраняя окружающую среду Шотландии и поощряя сокращение потребления ресурсов. Мы принимаем все решения в сфере регулирования в контексте устойчивого развития, стремясь к синергизму социальных, экономических и экологических потребностей. Мы успешно сместили акценты в нашей деятельности, придавая особое значение тому, чего мы *достигаем* (влиянию нашей деятельности на окружающую среду в реальном мире – наши «результаты»), однако у нас остаются сложности, поскольку у нас отсутствует полный набор показателей в отношении всего, чего мы достигаем.

Шестью целями деятельности АООСШ являются следующие:

- минимизированные, утилизированные и эффективно управляемые отходы;
- надлежащая водная среда;
- надлежащее качество воздуха;

29 Директор по корпоративному планированию, Агентство охраны окружающей среды Шотландии.

- надлежащее качество почв;
- оберегаемая окружающая среда: защищенные, информированные и заинтересованные сообщества; и
- экономическое благополучие.

2. Индикаторы соблюдения законодательства и правоприменения

В отношении шести целей нашей деятельности мы располагаем рядом показателей, помогающих нам определять нашу эффективность, например, вес производимых твердых муниципальных отходов на душу населения, реки, классифицируемые как реки ненадлежащего качества или серьезно загрязненные, массовые промышленные выбросы в атмосферу и готовность к оповещению о наводнении. В нашем корпоративном плане содержатся более подробные сведения об этих и других показателях (<http://www.sepa.org.uk>).

В отношении некоторых из результатов нашей работы наши показатели являются надлежащими. Например, мы располагаем надлежащими данными как по «минимизированным, утилизированным и эффективно управляемым отходам», так и по «надлежащей водной среде». Цифровые данные по производству, рециркуляции и компостированию отходов и объем отходов, поступающих на полигоны для отходов, дают хорошее представление о прогрессе; в отношении воды мы располагаем системой классификации для оценки наших рек, устьев и прибрежных вод.

По другим результатам наши показатели развиваются, и они для нас проблематичны. Во сколько нам обойдется сбор надлежащей информации, и приемлемо ли это для нас по расходам? Собирают ли эту информацию другие, и можем ли мы использовать ее в наших целях? Кроме того, сколько наборов информации требуется для того, чтобы получить четкое представление, например, о «надлежащем качестве почвы» или «надлежащем качестве воздуха»? Если наборов данных слишком много, возможно, будет трудно получить четкое представление о прогрессе.

Успешность нашего регулирования измеряется процентом операторов, соблюдающих условия, заложенные в лицензиях. В целом нашей целью является поддержание уровней соблюдения законодательства операторами и эффективности операторов лицензированных установок. Если говорить детально, мы нацелены на достижение 95-процентного соблюдения закона «О контроле за загрязнением», 92-процентного соблюдения требований комплексного контроля за загрязнением и контроля за загрязнением воздуха и 90-процентного соблюдения требований, заложенных в лицензиях на управление отходами. Разные уровни целевых показателей соблюдения законодательства отражают разный характер регулируемых процессов.

Лицензии периодически пересматриваются, а заложенные в них условия должным образом ужесточаются, с тем чтобы прогрессивно сокращать выброс/сброс вредных загрязняющих веществ, с учетом наилучших доступных технических методов в целях сведения к минимуму воздействия на окружающую среду. В приложении А приводятся более подробные сведения о наших режимах регулирования и этих целевых показателях соблюдения законодательства.

Высокий уровень соблюдения законодательства требует чувствительного показателя соблюдения законодательства, и, возможно, мы должны пересмотреть способ измерения таких

высоких процентов соблюдения законодательства. Еще одна стоящая перед нами проблема – измерение соблюдения законодательства *в течение года* во всех наших режимах, а не в конце года.

АООСШ выдает и пересматривает лицензии и разрешения, проводит экологические проверки объектов, осуществляет отбор и анализ проб. До начала каждого операционного г. делаются допущения об ожидаемом объеме деятельности в каждом режиме регулирования. В прошлом АООСШ использовало эти цифровые данные по деятельности в качестве «целевых показателей» (например, была запланирована тысяча проверок, сколько проверок было проведено?), однако, поскольку мы сместили акцент своей деятельности на наши достижения, в настоящее время мы используем планируемые объемы деятельности для оценки годовых результатов работы. Примеры ожидаемых объемов деятельности в двух режимах регулирования в 2004-2005 годах приводятся в таблице ниже.

Режим регулирования	Вид деятельности	Допущение
Закон «О контроле за загрязнением»	Ожидаемые заявки на получение лицензии	1 368
	Проверки	7 076
	Пересмотр лицензий	359
	Отбор проб	12 368
Лицензии на управление отходами	Ожидаемые заявки на получение лицензии	112
	Проверки	7 059
	Пересмотр лицензий	59
	Отбор проб	23

Для определения частоты проведения проверок и отбора проб оценивается риск для окружающей среды. Это позволяет проводить систематический обзор всех лицензий и разрешений и по мере необходимости изменять их. Дополнительные сведения о некоторых видах деятельности АООСШ приводятся в приложении В.

В нашей организации применяются три основных отчета для оценки результатов работы, равно как и многочисленные механизмы отчетности:

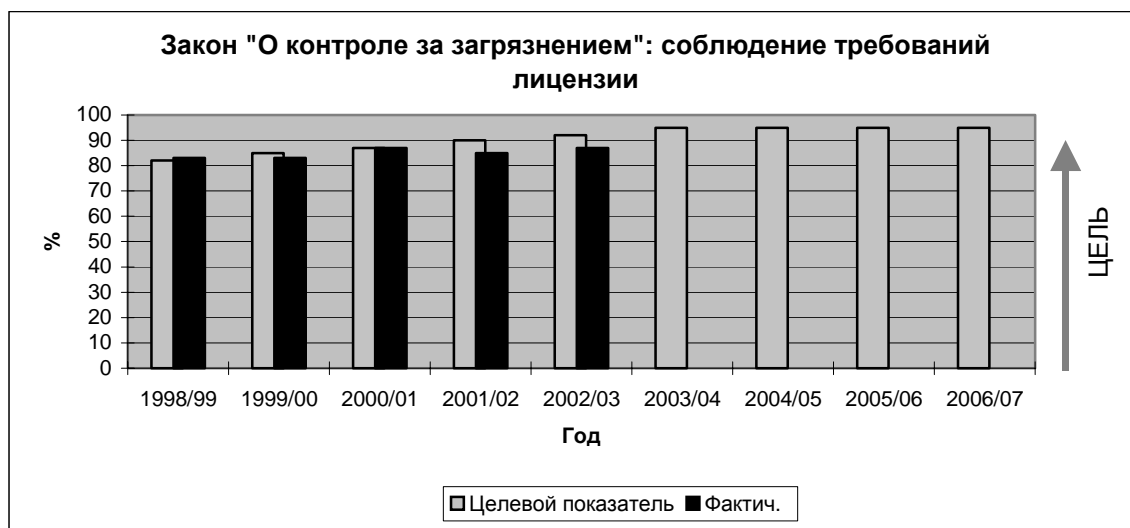
- ежемесячный отчет – показывает, выполняются ли объемы нашей деятельности.
- ежеквартальный отчет – показывает, выполняются ли целевые показатели соблюдения законодательства и результатов.
- годовой отчет – показывает, продвигаемся ли мы вперед по нашим шести результатам в целом.

Ежеквартальные и годовые отчеты размещены на веб-сайте АООСШ. Дополнительные сведения о всем вышеназванном можно найти на нашем веб-сайте <http://www.sepa.org.uk>.

ПРИЛОЖЕНИЕ А. ОСНОВНЫЕ РЕЖИМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

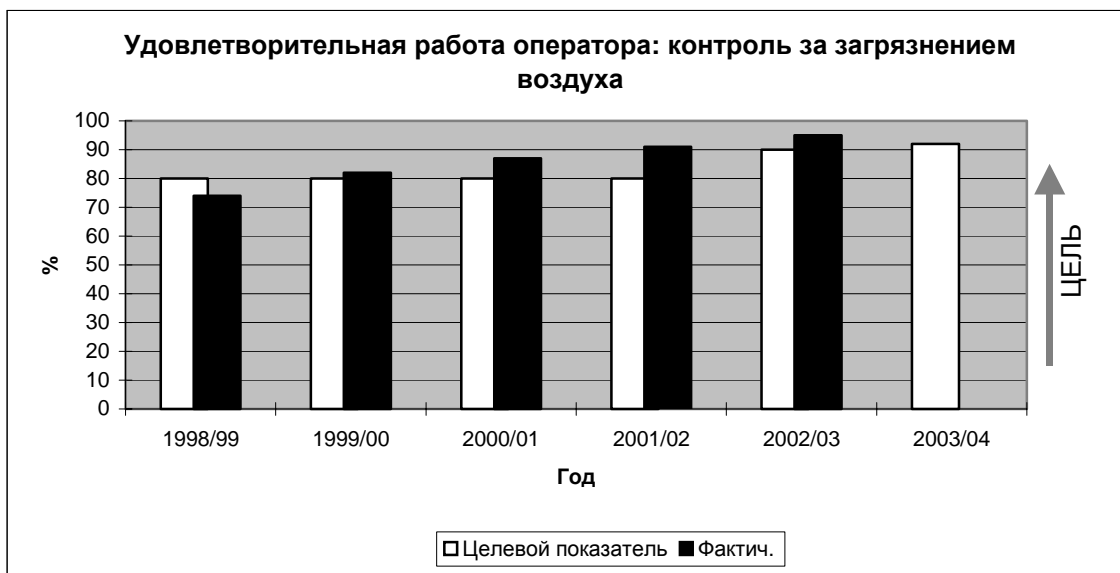
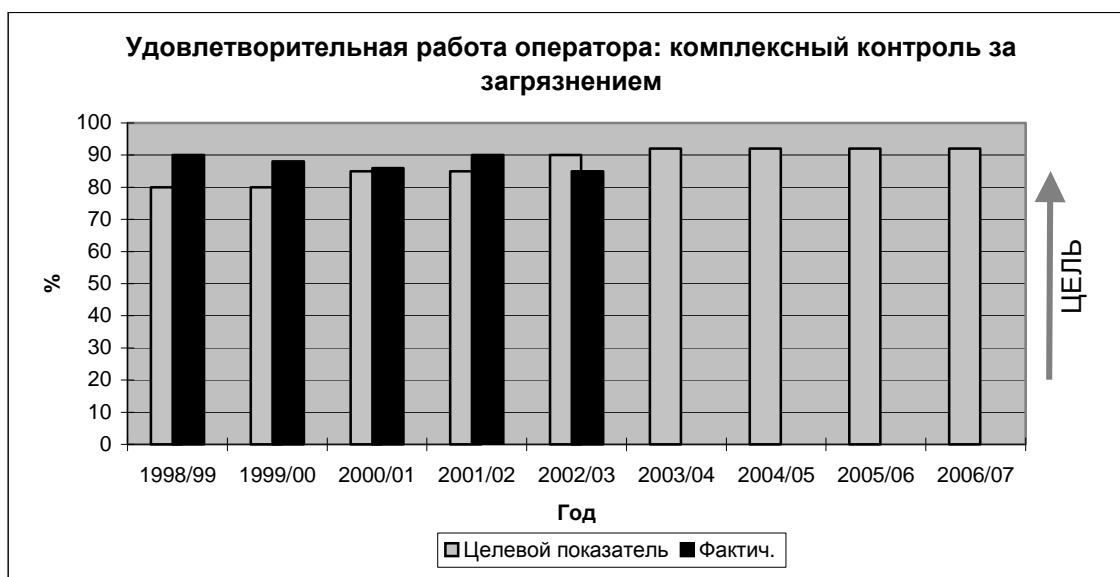
Ниже характеризуются основные режимы регулирования с некоторыми примерами целевых показателей соблюдения законодательства.

Законом «О контроле за загрязнением» 1974 г. посредством процедуры лицензирования контролируются сбросы потенциально загрязняющих веществ в контролируемые воды. В разрешениях могут содержаться условия, устанавливающие ограничения как на качество, так и на количество сбрасываемых стоков. На диаграмме показаны результаты работы АООСШ в прошлые периоды и целевые показатели соблюдения законодательства на будущее.



Положение «О контроле за опасностью крупных аварий» 1999 г. применяется к определенным промышленным объектам. Это положение усиливает контроль за воздействием на окружающую среду крупных аварий. Главная цель – предотвратить и смягчить воздействие крупных аварий с присутствием опасных веществ, например, хлора и сжиженного углеводородного газа, которые могут причинить серьезный ущерб и вред населению и необратимый ущерб окружающей среде. В Шотландии соблюдение этого Положения обеспечивается совместным правомочным органом, состоящим из Управления здравоохранения и безопасности и АООСШ.

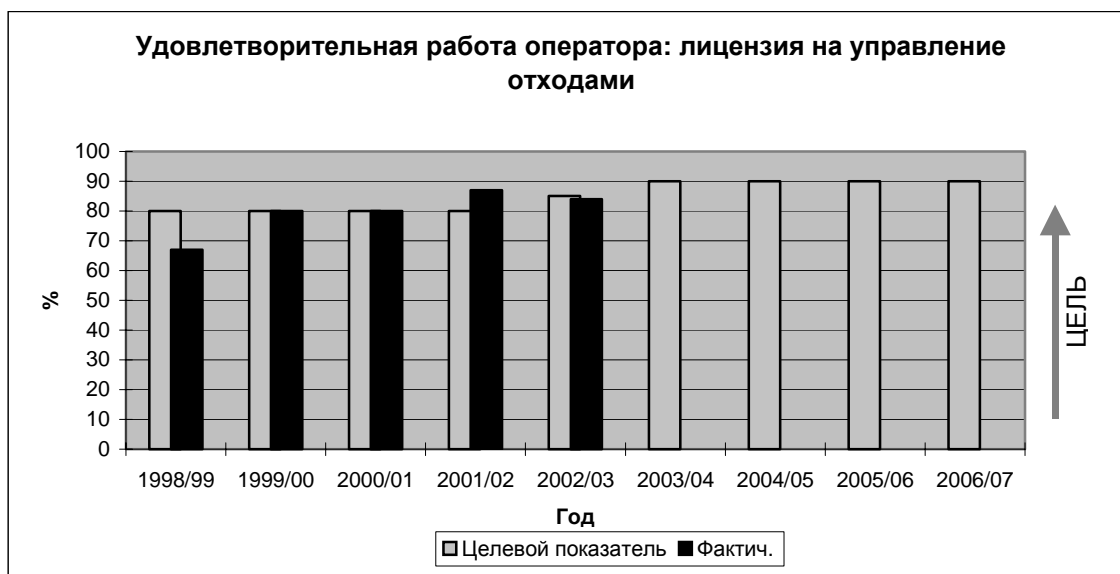
Закон «Об охране окружающей среды» 1990 г., часть I. АООСШ регулирует наиболее сложные технологические процессы, потенциально являющиеся наиболее загрязняющими, в соответствии с частями А (комплексный контроль за загрязнением) и В (контроль за загрязнением воздуха) данного закона. Закон «О предотвращении и сокращении загрязнения» 1999 г. заменяет эти две части новым режимом предотвращения и сокращения загрязнения (ПСЗ) (см. далее). Режим местного контроля за загрязнением воздуха представляет собой систему местного контроля за загрязнением воздуха относительно малыми промышленными процессами, вводимую частью 1 закона «Об охране окружающей среды» 1990 г.. Диаграммы иллюстрируют результаты работы АООСШ в прошлом и целевые показатели соблюдения законодательства на будущее.



Положением «О предотвращении и сокращении загрязнения (в Шотландии)» 2000 г. требуется, чтобы процессы, подвергающиеся в настоящее время комплексному контролю, к концу 2006 г. были поэтапно переведены в режим ПСЗ. Помимо существующих выбросов в почву, воздух и воду, ПСЗ также охватывается шум и вибрация, экологическая реабилитация территории объекта, предотвращение аварий, минимизация отходов и эффективное использование энергии. Кроме того, ПСЗ будет применяться к более широкому диапазону промышленной деятельности по сравнению с комплексным контролем за загрязнением и контролем за загрязнением воздуха (см. абзац выше), в том числе к большинству полигонов для отходов и некоторым предприятиям по переработке отходов (выведенным из режима лицензирования управления отходами).

Закон «Об охране окружающей среды» 1990 г., часть II (управление отходами). АООСШ обеспечивает соблюдение широкого ряда правовых норм, с тем чтобы отходы не перерабатывались, не хранились и не удалялись способом, который может вызвать загрязнение окружающей среды или причинить вред здоровью населения, в том числе привести к переносу отходов. Агентство делает это посредством режима лицензирования, согласно которому управление отходами должно осуществляться в соответствии

либо с лицензией, либо с освобождением от нее. На диаграмме показаны результаты работы АООСШ в прошлом и целевые показатели соблюдения законодательства на будущее.



Закон «Об охране окружающей среды» 1990 г., часть IIА (загрязненная почва). Положением и Руководством предусматривается режим выявления и реабилитации загрязненной почвы, главным образом для борьбы с наследием прошлого – земли, загрязненной, например, промышленной деятельностью, разработкой недр или деятельностью по удалению отходов. За выявление такой почвы отвечают местные органы государственной власти. АООСШ отвечает за реабилитацию определенных видов загрязненной почвы, являющихся особыми территориями, в том числе за принятие соответствующим мер по отношению к обязавшимся сторонам.

Закон «О радиоактивных веществах» 1993 г. В соответствии с законом АООСШ отвечает за регулирование удаления радиоактивных отходов с территорий атомных электростанций и прочих территорий, например, промышленных предприятий, больниц и исследовательских институтов. Кроме того, АООСШ регулирует хранение и использование радиоактивных материалов.

Закон «О водной среде и услугах водоснабжения» 2003 г. Выполнение этого закона обеспечит последовательный единый подход к охране всей водной среды, охватывающий качество воды (загрязнение), количество воды (водозабор и регулирование расхода) и качество среды обитания (речная гидротехника и практика ведения сельского хозяйства). Данный закон заменит несколько действующих директив.

Положение «Об обязательствах с ответственностью производителя (упаковочных отходах)» 1997 г. Это положение нацелено на выполнение Директивы ЕК об упаковке и упаковочных отходах (94/62/ЕК) и сокращение объема поступления таких отходов на полигоны для отходов. АООСШ обеспечивает выполнение обязательств, возложенных на производителей, и схем соблюдения требований, в которых они участвуют, с тем чтобы все обязавшиеся стороны были зарегистрированы в АООСШ и принимались надлежащие меры по выполнению целевых показателей вторичного использования и переработки.

Положение «О грунтовых водах» 1998 г. Это положение обеспечивает полное выполнение Директивы о грунтовых водах: в нем рассматриваются виды деятельности, не рассматриваемые в других режимах, например, деятельность, не контролируемая лицензией на управление отходами. Во избежание загрязнения Директивой запрещаются прямые и косвенные сбросы в грунтовые воды веществ, включенных в перечень I, и ограничиваются сбросы веществ, включенных в перечень II. Чаще всего, это касается сброса сточных вод шерстомойных фабрик и сброса отходов химических удобрений в почву. Помимо детальной характеристики удаляемых химикатов предписывается выбирать подходящие территории для их удаления, с тем чтобы свести к минимуму вред, причиняемый окружающей среде.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СВЕДЕНИЯ О НЕКОТОРЫХ ВИДАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АООСШ

Природоохранные лицензии. Выдача природоохранных лицензий и наложение обязательств получить лицензию являются неотъемлемой частью работы АООСШ. Лицензии переводят намерения и положения закона в плоскость обоснованных, выполнимых и юридически исполнимых условий, позволяющих осуществлять деятельность без причинения значительного и/или необратимого вреда окружающей среде. Все выдаваемые природоохранные лицензии, в возможно широкой мере, будут

- ограничивать ущерб, причиняемый окружающей среде;
- позволять держателю осуществлять инвестиции с достаточной уверенностью;
- справедливыми, обоснованными и выполнимыми;
- четкими и недвусмысленными;
- юридически исполнимыми;
- соответствовать закону.

Правоприменение. Правоприменение означает принятие любых мер для обеспечения соблюдения законодательства, соблюдение которого должно обеспечивать АООСШ, и может включать меры по защите, охране и повышению качества окружающей среды. К числу мер относятся:

- беседы;
- встречи;
- письма-предупреждения;
- формальные уведомления о правоприменении и наложении запрета;
- выдача, пересмотр, изменение, отзыв природоохранных лицензий и внесение поправок в них;
- передача дела прокурору для судебного преследования.

Мы гарантируем, что любая принимаемая правоприменительная мера соразмерна угрозе, которой подвергается окружающая среда, и серьезности правонарушения. Коль скоро это разрешается законом, обдумывая меру, АООСШ принимает во внимание обстоятельства дела и отношение оператора. Наши усилия сосредоточены на тех видах деятельности, которые причиняют наибольший ущерб окружающей среде, подвергают наибольшей угрозе окружающую среду и подрывают режимы регулирования, созданные парламентом для охраны и улучшения качества окружающей среды и предотвращения причинения вреда здоровью населения. Принятие мер сосредоточено на тех, кто нарушает закон, и тех, кто несет прямую ответственность за серьезный ущерб и риск для окружающей среды.

Судебное преследование. Цель правоприменения – обеспечить принятие превентивных мер и мер восстановительного характера для охраны окружающей среды и предотвращения или сведения к минимуму и обезвреживания выбросов/сбросов, которые могут вызвать загрязнение. Судебное преследование правонарушений является одним из способов достижения этой цели. АООСШ может рекомендовать государственному обвинителю возбудить дело и делает это, когда это обоснованно, для наказания правонарушителей, во избежание повторных правонарушений и для поощрения общего соблюдения законодательства. Дело может быть передано обвинителю без предварительного предупреждения и использования альтернативных методов правоприменения. Об ответственных за правонарушение будет сообщено с рекомендацией начать судебное преследование. Если вовлечена

компания, АООСШ, как правило, рекомендует возбудить иск против компании. Однако возможно и судебное преследование отдельных лиц в компании, например, директоров, менеджеров и секретаря компании, когда можно продемонстрировать, что правонарушение было совершено с их положительно выраженного или подразумеваемого согласия или из-за их халатности.

Добровольные соглашения и поощрение оптимальной практики. АООСШ поощряет заключение добровольных соглашений в таких областях, как сельское хозяйство, кампании по удалению отработанного масла, устойчивый водоотвод в городах и в регулировании определенных относительно малых организаций и объектов. В конкретных методах взаимодействия с малыми и средними предприятиями в сфере регулирования также поощряется надлежащая практика в сфере энергоресурсов, воды и отходов. Поощрению оптимальной практики также посвящена серия инициатив, таких как минимизация отходов, диффузное загрязнение и повышение качества среды обитания.

ТАИЛАНД: ОТЧЕТ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНДИКАТОРАХ

Тасани Чантадисай³⁰

1. Введение

Конструктивное начало экологическому менеджменту и управлению в сфере охраны окружающей среды в Таиланде положено в 1975 г. с принятием федерального закона «О повышении качества и охране окружающей среды» 2518 г. Б.Э. (1975 г.). Реализация закона в виде политики, программ, планов и выполнения правовых норм осуществлялась тогда сегментарно и раздробленно, в соответствии с функциональными обязанностями каждого из соответствующих государственных ведомств. В 1992 г. были принят новый закон «Об окружающей среде», с тем чтобы реформировать управление природными ресурсами и охрану окружающей среды на основе эффективного, прозрачного и ответственного мониторинга. Новым законом также расширяется участие общественности, децентрализуются полномочия в сфере управления с их передачей местным органам и используется принцип «платит загрязнитель».

С момента проведения ЮНСЕД в Рио-де-Жанейро в 1992 г. большинство стран, в том числе Таиланд, уделяют особое внимание устойчивому развитию, с тем чтобы выполнять рекомендации Повестки дня на XXI век. Вместе с тем, признано, что следует разработать *индикаторы* как целесообразный инструмент оценки устойчивого развития и средство измерения прогресса в осуществлении целей Повестки дня на XXI век.

После реформы государственного сектора в октябре 2002 г. было создано Министерство природных ресурсов и экологии в соответствии с законом «Об окружающей среде» 1992 г.. Тогда было создано несколько управлений, ориентированных на ресурсы. Систематические мониторинг и оценка – гармонизированные с национальным мониторингом и оценкой результатов государственной политики – осуществляются Управлением природных ресурсов, экологической политики и планирования. В масштабе всей стране ключевые индикаторы эффективности (КЭИ) стали главным вопросом государственного управления, а также экологического менеджмента.

30 Директор Отдела мониторинга и оценки Управления природных ресурсов, экологической политики и планирования.

2. Индикаторы развития Таиланда

Девятым национальным планом социально-экономического развития на 2002-2006 гг. предусмотрена необходимость развития систематического мониторинга и оценки на всех уровнях для обеспечения непрерывной реализации плана, повышения прозрачности и расширения возможностей участия общественности в мониторинге и оценке.

Одна из стратегий, предусмотренных Планом, заключается в разработке конкретных и гибких индикаторов развития для оценки результатов развития, эффективности отраслевого развития и эффективности стратегий развития.

В 2000 г. Управление экологической политики и планирования Таиланда начало проект по представлению успехов и достижений Таиланда в реализации Повестки дня на XXI век. Для оценки хода реализации страной Повестки дня на XXI век, как указано выше, в проекте использовались индикаторы КУР, разработанные Комиссией по устойчивому развитию. Однако данные из основных источников Таиланда, а именно Национального статистического управления (НСО) и Национального управления социально-экономического развития (НУСЭР), равно как и прочих имеющихся источников, оказались неполными и недостаточными для того, чтобы соответствовать требованиям модели КУР.

Индикаторы НУСЭР, опубликованные в «**Индикаторах развития Таиланда в 1990-99 гг.**», оказались недостаточными в сравнении с индикаторами КУР. Отсутствие данных по следующим вопросам устойчивого развития проанализировано с составлением отчета:

~гендерная справедливость	~оказание медицинских услуг	~состояние питания
~смертность	~канализация	~питьевая вода
~изменение климата	~океаны, моря и побережья	~объем и качество пресной воды
~биологическое разнообразие	~институциональный потенциал	

Так же данные и индикаторы НСУ не соответствуют индикаторам КУР по следующим вопросам:

~состояние питания	~грамотность	~изменение климата и атмосфера
~биологическое разнообразие	~экономические результаты	~институциональная основа
~оказание медицинских услуг	~океаны, моря и побережья	~наука и технологии
~преступность	~готовность к бедствиям и	~объем и качество пресной воды
~структура потребления и производства	реагирование на них	

Поэтому в 2003 г. Национальное управление социально-экономического развития в сотрудничестве с Управлением природных ресурсов, экологической политики и планирования решили начать проект по выработке национальных индикаторов устойчивого развития (ИУР), завершение которого ожидается в конце 2004 г.

3. Индикаторы эффективности

С 2001 г., в период реформы государственного сектора в Таиланде, правительство Таиланда уделяет большое внимание разработке индикаторов эффективности, особенно индикаторов результатов, для оценки результатов государственной политики, программ, планов и деятельности в различных развиваемых отраслях, равно как и в сфере управления природными ресурсами и экологического менеджмента. Эта работа осуществлялась параллельно с разработкой информационной системы при **национальном операционном центре**. Информационная система будет служить важным инструментом мониторинга и оценки результатов государственной политики, программ, планов, деятельности и выполнения правовых норм. Каждое министерство и ведомство должны создать **министерский операционный центр** и **ведомственный операционный центр** и представлять информацию, необходимую для принятия решений, в национальный операционный центр посредством ГБД (Государственной биржи данных). Сеть данных и информации будет весьма полезна для разработки индикаторов эффективности на национальном уровне. Кроме того, ключевые индикаторы эффективности применяются в процессе составления бюджета и управления для отслеживания эффективности и результатов работы государственных учреждений. Основанные на этой системе, индикаторы эффективности будут действенным инструментом, содействующим осуществлению мониторинга, повышению подотчетности и оценке результатов государственной политики, программы, плана, мероприятия и выполнения правовой нормы – каждого в отдельности и в целом, а также помогающим другим целевым аудиториям, например, министерствам и ведомствам, общественности и т.д.

4. Разработка экологических индикаторов для оценки и мониторинга

После осуществления реформы государственного сектора в Таиланде в 2001-2002 годах возникла необходимость в эффективной системе данных и информации, которые будут способствовать отслеживанию состояния окружающей среды и реализации политики. Управление природных ресурсов, экологического планирования и политики (УПЭП) начало проект по созданию системы экологических данных и разработке экологических индикаторов для отслеживания состояния окружающей среды в Таиланде. Эта система данных и экологические индикаторы также будут использоваться для эффективного мониторинга государственных проектов по улучшению состояния окружающей среды в рамках **национальной операционной системы** и анализа национальных индикаторов эффективности, упомянутых выше.

На начальном этапе используются контрольные индикаторы целей и целевых показателей Перспективного плана политики повышения качества и охраны национальной окружающей среды на 1997-2016 годы и Девятого национального плана социально-экономического развития на 2002-2006 годы. В разработке экологических индикаторов используется система «воздействие–состояние–реакция», созданная ОЭСР. Индикаторы разрабатываются с участием всех заинтересованных сторон, с тем чтобы эти индикаторы были приняты соответствующими заинтересованными сторонами. Более того, такой подход помогает сделать возможным обмен данными и информацией между соответствующими заинтересованными сторонами.

При проведении исследования были установлены некоторые конкретные критерии, например:

- индикаторы, применяемые в процессе мониторинга и оценки, следует регулярно пересматривать с учетом изменений в воздействии–состоянии–реакции.

- *единицы измерения* – как количественные, так и сравнительные – должны быть четкими, легко реагирующими и представляющими результаты индикаторов.
- выбранный индикатор должен быть правильным с технической и теоретической точек зрения, например, связь между лесоводством и засухой не является экологическим фактом, и плотность леса не может использоваться для описания состояния и реакции на дождь, поскольку дожди находятся под влиянием муссона.
- необходимо, чтобы специалисты в соответствующих областях осторожно использовали в подходящих ситуациях данные по *потокам* и *запасам*.
- большинство вопросов политики не сопровождаются конкретными контрольными показателями, и индикаторы устанавливать сложно.

К концу проекта было разработано 65 индикаторов состояния, 60 индикаторов воздействия и 56 индикаторов реагирования. Эти индикаторы будут использоваться для оценки Перспективного плана политики и пятилетнего плана. Более того, разработаны различные наборы индикаторов устойчивого развития для мониторинга результатов природоохранной деятельности учреждений-исполнителей в целом и в отдельных отраслях.

Информационная система не просто была создана – вопрос наличия данных и информации рассмотрен с участием всех заинтересованных сторон. Ожидается, что тестовый запуск модели индикаторов начнется в начале 2004 г. и к концу 2004 г. модель будет пересмотрена.

В идеале база данных и индикаторы экологического мониторинга и реализации политики будут использоваться Управлением природных ресурсов, экологического планирования и политики в качестве центрального ведомства. В конечном итоге эта работа приведет к применению принципа предосторожности, то есть представления общественности и ответственным должностным лицам достоверной и систематизированной информации для корректировки планирования природных ресурсов и охраны окружающей среды и политики страны. Вместе с тем, этот проект станет началом отраслевого развития в ближайшем будущем индикаторов соблюдения природоохранного законодательства и правоприменения.

ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЙСТВЕННОСТИ ПРОГРАММ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СООТВЕТСТВИЯ ПРИРОДООХРАННЫМ ТРЕБОВАНИЯМ: ОПЫТ АООС США

Майкл Стал³¹

Заметка для читателей: Данная статья представляет собой расширенный и обновленный вариант предыдущего документа, представленного на 6-ой встрече Международной сети соответствия требованиям и природоохранного правоприменения (INECE) в Коста Рике 15-го апреля 2002 г.. Исправленная версия включает в себя новую информацию о том, как EPA использует индикаторы практической реализации в целях повышения эффективности своей национальной программы правоприменения и соответствия требованиям. Она также рассматривает вопросы и нужды, определенные на двух недавних семинарах по индикаторам, прошедшими 3-4 ноября 2003 г. в Париже и 8-9 декабря 2003 г. в Бразилии.

1 Введение

Цель данного документа описать усилия Агентства по охране окружающей среды США (АООС США) в отношении развития и использования индикаторов, основанных на результатах, в своей национальной программе обеспечения правоприменения и соответствия требованиям. В документе представлена вводная информация об АООС США и его программе соответствия и правоприменения, а также обсуждается необходимость усовершенствования индикаторов. Затем описывается трехэтапный процесс – (1) определения более подходящих индикаторов, (2) внедрения более подходящих индикаторов и (3) использования индикаторов как средства управления.

2 История программы АООС США по обеспечению соответствия экологическим требованиям

В свете растущей обеспокоенности общественности вопросами охраны окружающей среды в 1970 г. было сформировано Агентство по охране окружающей среды (АООС США), целью которого стала защита человеческого здоровья и окружающей среды. Агентство объединило уже существующие федеральные программы по охране окружающей среды и стало центром федеральной деятельности по охране окружающей среды с широкими полномочиями в области экологических проблем, касающихся воздуха, почвы и воды. Например, Закон о контроле над загрязнением воздуха регулирует выбросы загрязняющих веществ в воздух из стационарных и мобильных источников, Закон о контроле над загрязнением воды регулирует выбросы в воду, Закон о безопасной питьевой воде определяет нормы для питьевой воды, а в

31 Директор, Бюро по обеспечению соответствия природоохранным требованиям, Управление по охране окружающей среды США (USEPA)

Законе об экономии и восстановлении ресурсов установлена всеобъемлющая система обращения с опасными отходами. Существует много других законов об охране окружающей среды, установленных АООС США и касающихся отдельных загрязняющих или опасных веществ (таких как свинец, асбест и нефть), а также очищения окружающей среды; защиты исчезающих биологических видов; безопасности пищи.

АООС США разрабатывает положения и устанавливает национальные стандарты для законов в сфере охраны окружающей среды. Реализация и правоприменение программ по охране окружающей среды осуществляется в сотрудничестве со штатами и индейскими племенами. Основная ответственность за реализацию большинства программ по охране окружающей среды ложится на штаты через делегированные полномочия от АООС США. Федеральная роль АООС США по обеспечению соответствия заключается в реализации и упрочнении программ, которые не могут быть переданы штатам и индейским племенам, оперировании более сложными случаями, касающимися нескольких штатов или корпораций с множеством установок, решении вопросов, требующих экспертизы или средств, которые может предоставить только АООС США, и принуждения к выполнению требований в случаях, когда штаты не в состоянии или не желают этого сделать.

Бюро по правоприменению и обеспечению соответствия АООС США (БПОС) отвечает за обеспечение соблюдения общенациональных законов об охране окружающей среды. БПОС применяет интегрированный подход с тем, чтобы повысить уровень соответствия требованиям, используя инспектирование, содействие добровольному соответствию, стимулирование производственного контроля и санкционирование в случае нарушений. БПОС определяет экологические проблемы, анализируя риски и структуру нарушений, а также разрабатывает стратегии решения проблем посредством вышеперечисленного набора инструментов в их различных сочетаниях в зависимости от характера конкретной проблемы.

Бюджет АООС США на 2004-ый финансовый год приблизительно равен семи миллиардам долларов. Штат агентства состоит из около 18 000 людей, работающих в штаб-квартире, 10 региональных агентствах и нескольких лабораторий и исследовательских институтах. Штат БПОС состоит из приблизительно 3 100 сотрудников, которые обеспечивают содействие, проводят инспекции и расследования, устанавливают случаи, где необходимо санкционирование, и налагают санкции, а также управляют информационными системами на национальном уровне.

3 Необходимость усовершенствованных индикаторов

АООС США было основано с целью решения задачи по защите здоровья населения и окружающей среды посредством системы, основанной командно-административных инструментах. Эта система по традиции зависела от контроля за соответствием (а именно инспекций и расследований) и правоприменительных акций (а именно административных, гражданских или уголовных мер реагирования) как первичных средств обеспечения соответствия природоохранительному законодательству. Подобным образом, индикаторы программы практической реализации были сформированы вокруг тех же самых средств.

3.1 Ограничения индикаторов интенсивности деятельности

По традиции действенность программы оценивается на базе параметров, отражающих проведенные мероприятия, или индикаторов “интенсивности деятельности”, например, таких как

количество проверок, случаев административного и судебного преследования и взысканных санкций. Хотя эти индикаторы и дают некоторое ощущение присутствия системы контроля, они не предоставляют все виды данных, необходимых для эффективного управления практической реализацией программы, и у них есть некоторые ограничения.

Первое ограничение в том, что эти индикаторы не отражают многих из новых подходов к содействию добровольного соответствия, используемых АООС США и другими природоохранными органами. В рамках программ содействия соответствию, АООС предоставляет информацию о нормативно-правовых требованиях для конкретных секторов и субъектов регулирования, о возможностях предотвращения загрязнения и подходах, применение которых может помочь субъекту регулирования достичь соответствия нормам экологического права. Задача этой превентивной деятельности – повысить уровень добровольного соответствия. Превентивная политика АООС США поощряет субъекты контроля выявлять, раскрывать и исправлять нарушения в рамках производственного контроля в обмен на уменьшение санкций или полную амнистию. Традиционно используемые индикаторы интенсивности деятельности не отражают результатов этих новых подходов и не в состоянии оценить изменения в поведении субъектов регулирования как следствие превентивных действий.

У индикаторов интенсивности деятельности есть несколько других ограничений:

- Они не в состоянии оценить экологический эффект, достигнутый благодаря деятельности органов контроля: они не сообщают нам на какое количество были сокращены загрязняющие вещества в результате превентивных действий или наложения санкций;
- Они плохо отражают уровень соответствия: они не говорят нам, ни какой процент субъектов регулирования в целом находится в состоянии соответствия требованиям, ни каков уровень соответствия в ключевых частях общей выборки;
- Они очень мало отражают эффективность использованных инструментов: они не говорят о том, была ли стратегия решения отдельной экологической проблемы успешной.

3.2 Задачи, потребности, возможности

АООС США и другие правительственные структуры опирались на индикаторы интенсивности деятельности в течение достаточно длительного времени. К сожалению, в отличие от частного сектора, у правительственных органов нет четких показателей успеха, таких как доход, прибыль, доля на рынке или удовлетворенность покупателя. Программы контроля не предлагают продуктов или услуг, но налагают обязанности на своих “клиентов” со стороны общества. В большинстве случаев физическое или юридическое лицо, с которым сталкивается регулятор, получает данные обязанности не по своей доброй воле и поэтому не может рассматриваться как объективный источник информации о практической реализации регулятивной программы.

Первичная и наиболее очевидная отдача от системы контроля – правоприменительные действия – показательна с точки зрения несоответствия субъектов регулирования нормам и законам. Является ли повышение отдачи от правоприменения положительным результатом (а именно, контрольный орган смог определить и исправить большее число нарушений) или отрицательным результатом (а именно, уровень несоответствия повышается)? Двусмысленность интерпретации означает, что данная деятельность не является надежным признаком того, что Агентство достигает задачи защиты здоровья населения и охраны окружающей среды.

Ограничения в оценке интенсивности деятельности как признака практической реализации контроля и диверсификация инструментов обеспечения соответствия доказывают необходимость и пользу усовершенствования индикаторов соответствия нормам экологического права и правоприменения. Самое главное, усовершенствованная система индикаторов необходима для прояснения связей между стратегией обеспечения соответствия и достигнутыми результатами. Также усовершенствованные индикаторы должны документировать уровень соответствия субъектов регулирования.

Закон 1993 г. о практической реализации и результатах (*англ. GPRA: Government Performance and Results Act*) также дал мотивацию и концептуальную основу для развития индикаторов. GPRA переводит упор процесса принятия решений и отчетности с проведенных мероприятий на достигнутые результаты. GPRA требует, чтобы федеральные органы развивали стратегические планы и годовые планы работы на основании конкретных целей, достижение которых будет отражено определенными индикаторами. Недавно в Повестке дня для улучшения администрации, утвержденной президентом Бушем, была подчеркнута важная роль обзоров практической реализации, программно-целевого бюджетирования и развития индикаторов для мониторинга реализации программ.

Усовершенствованные индикаторы позволят АООС США анализировать свою деятельность с точки зрения эффективности инструментов и стратегий, выбранных для достижения поставленных целей. Это позволит АООС США лучше использовать свои средства и развивать инструменты, которые приводят к конкретным результатам, при этом модифицируя или полностью прекращая деятельность в областях, не приносящих результатов.

4 Этап 1 – Определение усовершенствованных индикаторов

В 1997 г. Бюро по правоприменению и обеспечению соблюдения АООС США (БПОС) приняло Национальную стратегию оценки деятельности (*англ. NPMS: National Performance Measures Strategy*) с тем, чтобы развить и внедрить усовершенствованный набор индикаторов реализации норм экологического права. БПОС провело более двадцати встреч с большим количеством заинтересованных сторон, провело консультации с экспертами и профессионалами и рассмотрело десятки исследований и статей. Это оказалось чрезвычайно полезным для усилий АООС США по определению усовершенствованного набора индикаторов (в приложении А предлагается набор вопросов, использованных для проведения дискуссий с заинтересованными сторонами). Обсуждения привели к ряду принципов по определению индикаторов, набору критериев для оценки потенциальных индикаторов и замечаниям по конкретным индикаторам, которые БПОС должно принять во внимание.

4.1 Руководящие принципы

Опираясь на идеи и замечания, выдвинутые заинтересованными сторонами, и на концепции, определенные в ходе проведения исследования, БПОС разработало следующий набор принципов для ориентации усилий по разработке усовершенствованных индикаторов:

4.1.1 Существует большое число пользователей с разнообразными потребностями в информации о действенности системы экологического контроля

Информация о реализации норм экологического права и действенности мер АООС США по обеспечению их соблюдения используется многими сторонами самыми разнообразными путями. Наиболее важной аудиторией является общественность. Другие значительные пользователи включают в себя руководителей и сотрудников АООС США, членов и сотрудников Конгресса, надзорные органы, государственные органы по охране окружающей среды, главного прокурора штата, неправительственные экологические организации, местное население, субъекты регулирования и средства массовой информации. Все они желают и готовы использовать индикаторы, ориентированные на получение результата и представленные ясным и понятным образом.

4.1.2 Для лучшего удовлетворения потребностей разнообразных групп пользователей необходимо сочетание индикаторов – интенсивности деятельности и конечных результатов, количественных и качественных, статистических и описательных, агрегированных и дезагрегированных, национальных и локальных

Ни одна численная величина, факт или категория индикаторов не может передать всю информацию, необходимую для всесторонней оценки исполнения. Цели АООС США комплексны и труднодостижимы. Круг его обязанностей широк и инструменты, используемые для выполнения этих обязанностей, разнообразны. Поэтому необходимо множество разных индикаторов для обеспечения подотчетности, совершенствования управления и повышения эффективности деятельности.

4.1.3 Индикаторы наиболее эффективны, когда они отражают приоритеты управления и связаны с ограниченным числом задач и целей программы.

Наиболее подходящие индикаторы показывают, до какой степени организации или программы достигают своих целей и желаемых результатов. Количество индикаторов должно сводиться к основным элементам, необходимым для сбора данных, которые способствуют оценке программы и принятию решений. Индикаторы должны отражать операционные аспекты (а именно, качество, справедливость, своевременность, стоимость и т.п.), которые считаются приоритетом управления.

4.1.4 Более широкое использование индикаторов конечных результатов представляет много сложностей, потому что контрольные органы или программы по обеспечению экологического соответствия могут оказать влияние – но не обязательно контролировать – достижение конечных результатов.

Как правило, конечные результаты (например, качество окружающей среды) не могут приписываться или быть причинно связаны только с деятельностью органов контроля, поскольку большинство из этих результатов находится под влиянием многих факторов, находящихся за пределами организации. Например, уровни экологического соответствия могут находиться под влиянием экономических условий, способствующих вложению капитала в управление охраной окружающей среды. Контрольные органы не должны приписывать себе слишком большие заслуги при успешном достижении результатов; аналогично, они не могут брать на себя слишком большую ответственность в случае, когда результаты не достигнуты.

4.1.5 Для оценки практической реализации в решении конкретных экологических проблем или типов нарушений, наиболее эффективными являются специфичные индикаторы, привязанные к определенной проблеме или типу нарушения.

Когда контрольные органы нацеливаются на решение первоочередных экологических проблем или серьезных нарушений, их достижения в уменьшении или устранении подобных проблем могут быть оценены лучше всего при использовании специфичных параметров или индикаторов, которые имеют непосредственное отношение к каждой отдельной проблеме. Как правило, специфичные индикаторы требуют отдельного слежения и учета, поскольку очень часто польза от их агрегирования незначительна.

4.1.6 Индикаторы должны использоваться главным образом с точки зрения повышения эффективности и стратегического управления, а не для простой отчетности перед общественностью о достигнутых результатах более интересным образом.

В случае правильной разработки и использовании, индикаторы должны привести к лучшему анализу результатов и деятельности, принесшей эти результаты, к лучшему сравнению относительной эффективности отдельных инструментов и стратегий, а значит и к более обоснованному ассигнованию средств, которое с большей вероятностью приведет к желаемым результатам. Точно намеченный и разумно использованный набор индикаторов может поставить стратегию и идеи, задачи и цели в центр внимания руководителей.

4.2 Критерии оценки потенциальных индикаторов

Обсуждения с заинтересованными сторонами также способствовали определению ряда критериев, которые БПОС использовало для исследования ценности каждого потенциального индикатора, и принятию решения о том, какие индикаторы внедрить. Исходя из обсуждения с заинтересованными сторонами, индикаторы должны иметь следующие признаки:

- Существенные для задач, целей и приоритетов организации и для нужд внешних заинтересованных сторон;
- Ясные, с тем чтобы укреплять понимание и оповещать пользователей о ходе практической реализации программы;
- Заслуживающие доверия и основанные на полных и верных данных;
- Функциональные в вовлечении программ и сотрудников в эффективное и конструктивное поведение и деятельность;
- Экономически целесообразные, а именно, затраты на внедрение и поддержку мер не должны превышать их стоимость для программы; и
- Как можно более комплексные по отношению к важным операционным аспектам практической реализации программы.

Каждый из возможных индикаторов, предложенный заинтересованными сторонами и сотрудниками и менеджерами АОС США, был оценен в отношении данных критериев. В течение процесса оценки АОС США часто сравнивало релевантность и важность

информации, полученной благодаря возможному индикатору с его осуществимостью или стоимостью внедрения. Например, представители промышленности предложили, чтобы АООС США учитывало случаи, когда компании добровольно внедряют системы экологического менеджмента, и чтобы данный факт рассматривался как индикатор приверженности промышленности соответствию требованиям по охране окружающей среды. Хотя АООС США и считает, что данная информация может быть ценной, обсуждения внедрения данного индикатора быстро показали, что отчетность по нему будет сложной и дорогостоящей, и что будут проблемы с качеством данных. Поэтому от дальнейшего рассмотрения этого признака быстро отказались. Подобное напряжение между полезностью признака и стоимостью его реализации часто проявлялось в оценках АООС США всех возможных индикаторов.

4.3 Категории индикаторов и их определения

Невозможно переоценить важность наличия четко обозначенных определений на начальной стадии усилий по разработке индикаторов. БПОС использовало следующие определения для руководства разработкой индикаторов:

4.3.1 Интенсивность деятельности

Деятельность или услуги, предложенные правительственной программой в течение определенного периода времени. Примеры такого рода индикаторов включают количество проверок, количество санкций и количество семинаров по содействию добровольному соответствию.

4.3.2 Промежуточные результаты

Изменения в поведении или другие результаты, способствующие окончательным результатам. Примерами индикаторов промежуточных результатов являются: число субъектов регулирования, меняющих методы хозяйствования в результате содействия добровольному соответствию, масса сокращенного загрязнения в килограммах, уровни соответствия требованиям охраны окружающей среды.

4.3.3 Конечные результаты

Окончательные результаты или условия, которые должны быть достигнуты программой или организацией. Примеры таких индикаторов включают уровни выбросов и сбросов, процент населения, проживающего в местах с превышением норм загрязнения.

4.4 Отобранные индикаторы

БПОС отобрало ряд новых индикаторов для поэтапной разработки и внедрения в течение трехлетнего периода, в том числе:

- Объем сокращения выбросов загрязняющих веществ благодаря контрольной деятельности;
- Объем рекультивированных почв и очищенных подземных вод;

- Стоимость природоохранных мероприятий, проведенных по требованию контрольных органов;
- Количество аудитов и самостоятельного исправления нарушений, проведенных компаниями, следующим общим рекомендациям АООС США;
- Количество природопользователей, прибегающих к рекомендациям со стороны центров содействия добровольному соответствию АООС США;
- Меры, предпринятые в результате содействия со стороны центров АООС США;
- Уровень рецидивизма серьезных нарушений и среднее количество времени, необходимое для прихода в состояние соответствия; и
- Статистически обоснованный уровень соответствия для основных групп регулируемого сообщества.

Данные индикаторы сосредоточены на последствиях деятельности – а именно, улучшении в экологических условиях или в поведении регулируемого сообщества – вместо количественного измерения деятельности.

В результате обсуждения с заинтересованными сторонами БПОС определило несколько ключевых индикаторов интенсивности деятельности – некоторые из них новые, некоторые уже используются в течение многих лет, – которые следует использовать в сочетании с новыми мерами последствий. Ключевые индикаторы отдачи следующие:

- количество проведенных инспекций и расследований;
- количество мер гражданского и уголовного правоприменения;
- количество субъектов регулирования, которые воспользовались возможностями, предоставляемыми превентивными действиями АООС США;
- количество курсов по повышению квалификации и других мер по укреплению организационного потенциала на федеральном и местном уровнях.

БПОС решило использовать индикаторы конечных результатов совместно с индикаторами интенсивности деятельности. От последнего типа индикаторов не отказались по двум причинам:

- Во-первых, многие заинтересованные стороны, нашли их очень полезными в том, чтобы заставить Агентство ежегодно отчитываться и нести ответственность за меры по повышению уровня соответствия.
- Во-вторых, БПОС определило, что было бы чрезвычайно полезно знать, какая интенсивность и сочетание мероприятий дало результаты. По мере использования новых индикаторов, БПОС сможет внести соответственные поправки в свою стратегию деятельности.

5. Этап 2 – Разработка и внедрение усовершенствованных индикаторов

После определения новых индикаторов АОС США приступило к многолетнему процессу разработки и внедрения системы индикаторов. Данный этап является остро необходимым, но может быть недооценен в спешке поскорее начать использование усовершенствованных индикаторов. АОС США применило несколько стратегий организации и завершения разработки и внедрения новых индикаторов:

5.1 *Внутренние рабочие группы*

Для каждого из новых индикаторов была составлена группа сотрудников и руководителей АОС США с тем, чтобы разработать планы внедрения. Эти группы более детально описали индикаторы, рассмотрели релевантные данные в существующих системах АОС США, по необходимости разработали новые процессы сбора информации и отчетности и установили расписание для тестирования и внедрения индикаторов. Рабочие группы оказались очень полезными в определении и преодолении преград к эффективной реализации, двойная польза была извлечена из вовлечения сотрудников и повышения их чувства причастности.

5.2 *Пилотные проекты*

Некоторые индикаторы были реализованы как пилотные проекты, с тем чтобы этап тестирования мог быть использован для решения проблем внедрения. Например, возникли неожиданные трудности в отношении сбора и отчетности по новой информации, и пилотный этап был использован для корректировки проблем и оценки непрерывного использования конкретных индикаторов.

5.3 *Консультанты*

Экспертиза извне АОС США была использована для решения сложных технических вопросов. При разработке статистически обоснованного уровня несоответствия консультант помогал разрабатывать методологию опробования, которая дала тщательный план проведения проверок на произвольно отобранных предприятиях. Эти проверки использовались для создания репрезентативной выборки и определения уровня несоответствия в отдельных секторах промышленности.

5.4 *Поэтапное внедрение*

Новые индикаторы были введены постепенно в течение трехлетнего периода. Некоторые из них были внедрены и доступны для использования уже в 1998 Финансовом году (ФГ), в то время как другие были завершены только к 2001 ФГ. Хотя это и означало, что полный набор индикаторов не был доступен для использования в течение трех лет, время, затраченное на их определение, позволило получить более точную информацию и распределить бремя внедрения на более реально осуществимый период.

6. Этап 3 – Использование усовершенствованного набора индикаторов

После определения усовершенствованного набора индикаторов, АООС использует их для двух основных целей:

- отчетности перед общественностью, Конгрессом США и Административно-бюджетным управлением США (АБУ);
- анализе и совершенствовании стратегий и действенности программы.

6.1 Внешняя отчетность

АООС США и все федеральные органы обязаны предоставить годовой отчет по исполнению финансового плана (ГОИФП), описывающий результативность деятельности. Данное требование существует с 1999 ФГ, и каждый год ГОИФП для БПОС все больше концентрируется на промежуточных и конечных результатах, одновременно снижая значение более традиционного метода подсчета проверок и правоприменительных мер. В настоящее время БПОС в состоянии описать достижения своей деятельности с позиции, близкой многим из заинтересованных сторон. Приложение В освещает новейший набор индикаторов, представленный перед общественностью в конце 2003-го финансового года.

6.2 Мониторинг, анализ и усовершенствование результативности деятельности

Реальная ценность индикаторов заключается в их использовании для наблюдения, анализа и усовершенствования практической реализации программ обеспечения экологических требований. БПОС использует усовершенствованный набор индикаторов для создания трех отчетов, используемых менеджерами и сотрудниками штаб-квартиры АООС США и региональных ведомств как средства управления:

6.2.1 Ежемесячные отчеты для менеджеров

В начале каждого месяца БПОС распространяет по электронной почте набор отчетов для старших менеджеров штаб-квартиры и региональных отделений. Эти отчеты отражают текущую деятельность региональных отделений и АООС США. В дополнение к индикаторам на текущий год, в отчете также сообщаются в целях сравнения данные ранее завершеного финансового года.

6.2.2 Региональный анализ деятельности

Два раза в год помощник руководителя БПОС посещает каждый из десяти региональных отделений АООС США с целью проведения обзоров управления. До каждого посещения создается краткий очерк региональных данных с тем, чтобы дать детальную информацию о практической деятельности отдельных региональных отделений. Краткие очерки содержат данные о практической реализации в текущем финансовом году, динамику индикаторов за три последние года, сравнения с другими регионами, а также определяют конкретные вопросы управления, которые необходимо обсудить с руководителями региональных отделений.

6.2.3 *Сигнальный список серьезных нарушений*

С начала 2004 г. БПОС распространяет новый вид отчета, в котором указываются все предприятия, где было обнаружено значительное несоответствие экологическим требованиям, но не было принято мер по его устранению в течение долгого периода времени. Такой сигнальный список позволяет вести совместную работу с теми штатами, которые обладают полномочиями для контроля и санкционирования предприятий, находящихся в значительном несоответствии, и обеспечить скорое устранение серьезных нарушений.

6.2.4 *Углубленный анализ деятельности*

БПОС также внедрило механизм анализа практической реализации различных элементов национальной программы обеспечения соблюдения норм экологического права. Анализ проводится с использованием пяти основных вопросов:

- Способствуют ли наши стратегии и действия решению задаче защиты здоровья населения и охраны окружающей среды?
- Меняем ли мы поведение регулируемого сообщества таким образом, который приводит к повышению эффективности охраны окружающей среды?
- Достигаем ли мы необходимых уровней соответствия?
- Достигаем ли мы необходимых уровней контроля?
- Предоставляем ли мы необходимое содействие нашим партнерам?

Данный подход впервые использовался в 2003 ФГ для анализа реализации Закона о контроле над загрязнением воды. Результаты анализа были рассмотрены старшими руководителями БПОС и рекомендации по усовершенствованию программы приводятся в исполнение. Два исследования будут проводиться ежегодно, начиная с 2004 г.

7. Резюме и выводы

Правительственные структуры находятся под растущим давлением с целью повышения результативности, непрерывной оценки и улучшения деятельности. Развитие более подходящих для этого индикаторов – необходимый шаг, который позволяет перейти в эру программно-целевого управления. Системы экологического контроля сталкиваются с особыми обстоятельствами и препятствиями, из-за которых развитие и использование усовершенствованных индикаторов становится задачей большой сложности. Индикаторы АООС США, описанные в данной статье, не предлагаются в качестве универсального набора в области охраны окружающей среды. Скорее, трехэтапный процесс, использованный АООС США, предлагается как подход, который может использоваться другими странами. Органы, заинтересованные в том, чтобы вложить свое время и средства в: (1) определение возможных индикаторов через широкое вовлечение заинтересованных сторон; (2) разработку и внедрение индикаторов; и (3) использование индикаторов для анализа и усовершенствования программ, поднимут уровень своей ответственности перед общественностью, повысят свою эффективность, и увеличат свой вклад в дело защиты окружающей среды.

ПРИЛОЖЕНИЕ А: ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ НА ВСТРЕЧАХ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ ОБ ИНДИКАТОРАХ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И СООТВЕТСТВИЯ НОРМАМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Обозначенные ниже вопросы использовались для проведения обсуждений между АООС США и государственными органами по охране окружающей среды, промышленными объединениями, организациями по охране окружающей среды и другими неправительственными организациями, надзорными органами за бюджетом, другими федеральными органами государственного регулирования, сотрудниками Конгресса и учеными.

1. Вопросы использованные на всех встречах с заинтересованными сторонами

Какие критерии следует использовать для определения индикаторов?

- Из чего состоит ‘хороший’ индикатор – релевантность, прозрачность, осуществимость?
- Существуют ли отдельные индикаторы, кажущиеся наиболее многообещающими?
- Существуют ли индикаторы, которые АООС США должно задействовать в первую очередь?
- Каковы сильные и слабые стороны разных категорий индикаторов?

2. Вопросы для государственных органов по охране окружающей среды

- Оценивают ли штаты в настоящее время последствия правоприменительной деятельности?
- Оценивают ли штаты в настоящее время отдачу от содействия соответствию и ее значение?
- Могут ли штаты использовать индикаторы конечных результатов?

3. Вопросы для представителей промышленных предприятий

- Как может осуществляться сбор информации с тем, чтобы повысить уровень соответствия промышленности?
- Какая информация необходима для оценки положительных изменений или достижений в области экологического менеджмента? Как должен осуществляться сбор подобной информации?
- Каким образом можно классифицировать категории нарушений или правоприменительной деятельности с тем, чтобы дифференцировать уровни ущерба или опасности?
- Как может осуществляться сбор информации о количестве установок или компаний с реализованными системами управления охраной окружающей среды?

4. Вопросы для экологических НПО и для других НПО

- Каким образом АООС США может более эффективно оценить предупредительный эффект своих правоприменительных действий?

- Какие изменения следует внести в настоящие индикаторы АОС США? Существуют ли текущие индикаторы, которые стоит ограничить или отменить с тем, чтобы освободить место для индикаторов промежуточных или конечных результатов?

5 Вопросы для других федеральных органов государственного регулирования

- Существуют ли федеральные органы, которые оценивают конечные результаты своей правоприменительной деятельности?
- Существуют ли федеральные органы, оценивающие интенсивность деятельности или конечные результаты, связанные с содействием соответствию или с другими превентивными подходами?
- Существуют ли федеральные органы, измеряющие уровни соответствия? Какие методы используются для обеспечения статистической достоверности измеряемых уровней?

6 Вопросы для встреч с органами бюджетного надзора

- Какие индикаторы используются в настоящее время такими органами для оценки деятельности АОС США?
- Существуют ли другие индикаторы, которые данные органы предпочли бы в качестве дополнения или замены текущих индикаторов?

ПРИЛОЖЕНИЕ Б: ИНДИКАТОРЫ АОС США ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОБЛЮДЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ НОРМ: ПРИМЕРЫ ИЗ ОТЧЕТА 2003 ФИНАНСОВОГО ГОДА

1 Промежуточные и окончательные результаты

Предполагаемое количество фунтов, на которое было уменьшено загрязнение ~	600,000,000
Фунты загрязненной почвы и отложений	7,479,000,000
Галлоны очищенных сточных вод / подземных вод	6,500,000,000
Акры защищенных водно-болотных угодий	1,050
Люди, обеспеченные системами питьевой воды, приведенными в соответствие	2,000,000
Инвестиции на контроль загрязнения	\$2,879,000,000
Инвестиции на другие экологически полезные проекты	\$65,000,000
Установки, самостоятельно сообщившие о нарушениях	614
Компании, самостоятельно сообщившие о нарушениях	379

Количество субъектов регулирования, заинтересованных в содействии со стороны центров АООС США	800,000
<i>В результате содействия центров АООС США ...</i>	
Процент компаний, сообщивших об улучшенном понимании законов	87%
Процент компаний, предпринимающих действия по улучшению управления охраной окружающей среды	75%
Процент компаний, сообщивших об уменьшении загрязнения	81%

2 Основные индикаторы интенсивности деятельности

Количество административных ордеров	1,582
Количество административных взысканий	1,888
Количество выполненных предписаний	1,707
Сумма административных взысканий в долларах США	\$24,000,000
Количество случаев, переданных на судебное преследование	268
Количество урегулированных судебных случаев	195
Сумма административных взысканий в долларах США	\$72,000,000
Количество проведенных инспекций	18,880
Количество проведенных расследований	344
Число компаний, охваченных деятельностью по содействию добровольному соответствию	721,000

Некоторые замечания:

- 800 000 компаний, прибегших к помощи АООС США, использовало один или более из 13 центров содействия соответствию, основанных на Интернет-технологии. Каждый центр дает специализированную информацию о соответствии в зависимости от конкретных промышленных секторов. Проценты, сообщающие о различных результатах, основываются на исследованиях пользователей центров содействия.
- Вышеуказанная информация может быть систематизирована по конвенциям, региональным службам, срокам, позволяя таким образом проанализировать тенденции развития, что может оказать серьезную помощь в управлении национальной программой.

ПРИЛОЖЕНИЕ В: НАБЛЮДЕНИЯ И ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПРОЕКТАМ В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ И СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Условия, в которых АООС США определило, осуществило и использовало индикаторы сильно отличаются от тех, с которыми сталкиваются развивающиеся или переходные государства. Исходя из презентаций, сделанных рядом государств на семинарах по индикаторам в течение последних двух лет, можно сказать, что существует по крайней мере пять сложностей, с которыми сталкиваются развивающиеся страны или страны с переходной экономикой при попытке разработки экологических индикаторов и индикаторов соответствия нормам экологического права и правоприменения (СНЭПП):

1. **Культура соответствия на этапах формирования:** Во многих странах понимание обязанности соблюдения требований охраны окружающей среды (и других норм) пока еще не укоренилось. В некоторых странах правовые нормы еще полностью не принимаются гражданами, коммерческими структурами и правительственными организациями.
2. **Не осуществленный полностью закон об охране окружающей среды:** Законы об охране окружающей среды могут быть относительно новыми; они могут подвергаться значительным изменениям; опыт по полному или частичному внедрению этих законов может отсутствовать; также могут существовать препятствия на пути внедрения конкретных частей этих законов.
3. **Не до конца сложившиеся органы по охране окружающей среды:** Действия органов по охране окружающей среды могут быть не вполне совершенными; они могут обладать ограниченными возможностями; у них может быть сильная нехватка средств, и они могут даже бороться за свою жизнеспособность.
4. **Вопросы юрисдикции:** Национальный, региональный, штатный/ местный, или локальный/ городской уровни управления могут не иметь четко определенных ролей и ответственностей, или же подобная ответственность может быть ясной; на одном уровне управления она не реализуется вовсе или реализуется дисфункциональным образом.
5. **Отсутствие систематического сбора данных:** В некоторых странах отсутствуют базы данных или только начинают разрабатываться. В отсутствие организованных усилий по сообщению и сбору данных, трудно установить даже основные индикаторы.

Эти сложности взаимосвязаны. Например, развитие культуры соответствия может быть затруднено в странах, где законы или органы по охране окружающей среды не вполне функциональны, а отсутствие систем сообщения и сбора данных может замедлить эффективность органов по охране окружающей среды. В заключение, существенное напряжение между экономическим развитием и охраной окружающей среды часто обостряется в развивающихся и переходных странах. Акцент на экономическом развитии или расширении часто может приводить к тому, что охрана окружающей среды станет низшим приоритетом внимания правительства.

Вопреки этим сложностям, многие развивающиеся и переходные государства внедряют жизнеспособные программы экологического соответствия и правоприменения и переходят к определению, развитию и использованию индикаторов СНЭПП. Вот некоторые предложения по началу усилий по развитию и реализации индикаторов для программ природоохранного правоприменения и соответствия. Эти предложения представляют собой "уроки, вынесенные из" отчетов и презентаций нескольких государств, сделанных на семинарах по индикаторам СНЭПП в течение последних двух лет, равно как и из опыта усилий АООС США в течение последних пяти лет.

5.1 Определение сферы применения индикаторов

Существенный вопрос, на который необходимо дать ответ в начале любой инициативы по разработке индикаторов, это рамки, в которых будут приложены усилия. Необходимо дать ответ на два вопроса с тем, чтобы определить данные рамки: Будут ли индикаторы комплексными (а именно, покрывающими все законы и программы, за которые организация отвечает) или сконцентрированными (а именно, покрывающими только конкретный закон или требование, промышленный сектор, географическую

область или модель несоответствия)? Будут ли индикаторы национальными (а именно, покрывающими национальную программу соответствия и правоприменения) или поднациональными (а именно, покрывающими программу на региональном/областном, штатном или местном/городском уровне)?

5.1.1 *Комплексные национальные индикаторы*

Когда становится необходимым оценить общую эффективность и улучшить управление программой национальной организации по охране окружающей среды с тем, чтобы обеспечить соответствие требованиям по охране окружающей среды, выдвинутым во всех нормативно-правовых актах федерального уровня, индикаторы должны быть комплексными и национальными.

Таковы рамки усилий АООС США, описанных в данном документе. В приложении В даются примеры типов индикаторов, которые АООС США разработало для оценки эффективности своей национальной программы. Разработка набора комплексных индикаторов является очень сложным усилием, поскольку она включает в себя большое количество людей, множество органов, сбор данных из многих источников, и может потребовать реализации национальной системы.

5.1.2 *Комплексные поднациональные индикаторы*

Когда становится необходимо оценить и повысить эффективность территориальных отделений национального органа экологического контроля, или экологических органов местного самоуправления, индикаторы должны быть комплексными и поднациональными. Это дает преимущество более легко управляемого географического масштаба. Разработка таких индикаторов может зачастую предоставить средства тестирования системы индикаторов, которая позднее может быть использована в рамках национальной программы.

5.1.3 *Специфичные национальные индикаторы*

Этот вид индикаторов необходим, когда национальный орган желает оценить эффективность и повысить уровень управления конкретной программой национального уровня с тем, чтобы устранить конкретные формы нарушений или экологического риска. Например, специфичные национальные индикаторы могут разрабатываться для повышения уровня соответствия в нефтяной промышленности, для целевой программы по повышению уровня соответствия всем требованиям в отношении охраны атмосферного воздуха, или для стратегии, которая совмещает стимулирование и принудительное правоприменение для сокращения сбросов конкретных загрязняющих веществ в водоемы. Индикаторы такого типа краткосрочные и специально приспособленные для оценки конкретной программы.

5.1.4 *Специфичные под-национальные индикаторы*

Такого типа индикаторы необходимы в случае, когда региональный, или местный/городской орган хочет оценить эффективность и улучшить управление конкретной программой. Например, они могут быть разработаны с целью осуществления контроля за вырубками лесных насаждений или нелегальными свалками отходов. Специфичные под-национальные индикаторы обычно краткосрочны.

5.2 *Дать определение необходимым терминам*

Как указывалось в Разделе II по Определению индикаторов, в рамках работы АООС США по определению индикаторов особенно важно было прийти к согласованному набору определений для основных терминов, которые использовались сотрудниками службы, а также в дискуссиях с заинтересованными сторонами. Определения предоставляют структуру для организации идей и позволяют руководителям и внешним заинтересованным сторонам понять, как потенциальные индикаторы могут использоваться для улучшения управления деятельностью.

5.3 Учет имеющихся источников данных

Ключевым шагом для развивающихся государств, заинтересованных во внедрении индикаторов СНЭПП является оценка имеющихся данных. Могут ли в настоящее время накапливаемые данные стать основой для полезных индикаторов? Сбор данных может быть расширен с тем, чтобы начать собирать информацию о промежуточных результатах правоприменительной деятельности.

5.4 Подчеркивать промежуточные последствия

В то время, как развивающиеся государства трудятся над внедрением набора индикаторов СНЭПП, необходимо признаться, что промежуточные результаты могут стать источником очень ценных индикаторов. В действительности, промежуточным результатам должно уделяться больше внимания при разработке и внедрении индикаторов.

5.5 Проведение пилотных проектов

Рекомендуется использование пилотных проектов для развития и внедрения индикаторов СНЭПП. Пилотные проекты дают определенный период времени для разработки и тестирования индикаторов до того, как они будут полностью приведены в исполнение. В течение этого периода данные могут быть проанализированы, индикаторы уточнены или исправлены, а ошибки устранены. Пилотные проекты могут предназначаться для тестирования индикаторов в небольшом масштабе и могут затем быть расширены и использованы в более крупном масштабе. Пилотные проекты наиболее полезны в случае согласованных усилий по определению уроков, вынесенных из проекта по его окончании. Такие уроки необходимы для перехода от мелкомасштабного пилотного проекта к более значительным усилиям.

РАБОТА ОЭСР НАД ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ ИНДИКАТОРАМИ

Мириам Линстер³²

1. Исходная информация

На протяжении последних тридцати лет меры экологической политики и связанная с ними деятельность по представлению отчетности, осуществляемые странами ОЭСР, непрерывно развивались. Это развитие обусловлено по большей части ростом информированности общественности о природоохранных вопросах, международными аспектами этих вопросов и их взаимосвязью с экономическими и социальными вопросами. Изначально спрос на экологическую информацию был тесно связан с определением и реализацией экологической политики и ее влиянием на состояние окружающей среды. С годами обозначились приоритеты политики, равно как и спрос на достоверную, унифицированную и понятную информацию не только со стороны природоохранного сообщества, но и со стороны других государственных органов, предприятий, общественности, экологических НПО и других заинтересованных сторон. Вместе с тем, продолжали расширяться международная деятельность и сотрудничество в сфере окружающей среды.

Это побудило ряд стран создавать экологическую информацию, более полно соответствующую потребностям политики и требованиям об информировании общественности. Цель заключается в том, чтобы далее укреплять *потенциал отслеживания и оценки* состояния окружающей среды и тенденций в состоянии окружающей среды стран, с тем чтобы повышать их подотчетность и оценивать то, насколько полно они осуществляют внутренние *цели* и выполняют международные *обязательства*. В этом смысле экологические индикаторы являются экономически эффективными и ценными инструментами.

2. Цель и сфера охвата

Индикаторы могут использоваться на международном и национальном уровнях в отчетности о состоянии окружающей среды, измерении эффективности природоохранной деятельности и отчетности о проделанной работе в области устойчивого развития. Кроме того, на национальном уровне они могут применяться в планировании, прояснении целей политики и определении приоритетов. Работа ОЭСР над экологическими индикаторами направлена на следующее:

- содействие *унификации* отдельных инициатив государств-членов ОЭСР в области экологических индикаторов путем разработки общего подхода и концептуальной

32 Администратор Отдела эффективности природоохранной деятельности и информации Директората по охране окружающей среды ОЭСР.

основы; содействие *дальнейшему развитию* и применению экологических индикаторов в государствах-членах ОЭСР и поощрение *обмена соответствующим опытом* с государствами, не входящими в ОЭСР, и прочими международными организациями;

- поддержка деятельности ОЭСР по *анализу и оценке политики* путем разработки базовых наборов надежных, измеримых и ориентированных на политику экологических индикаторов для:
 - измерения осуществленной природоохранной деятельности и ее эффективности,
 - отслеживания интеграции политики и
 - проведения результативных международных сравнений.

Работа ОЭСР сосредоточена главным образом на индикаторах, используемых в принятии решений на *национальном, международном и глобальном* уровнях, однако этот метод можно использовать и для разработки индикаторов на субнациональном уровне и уровне экосистем. Фактическое измерение индикаторов на этих уровнях поощряется и находится в сфере ответственности отдельных стран.

3. Метод и результаты

Разработка унифицированных международных экологических индикаторов осуществляется в тесном сотрудничестве с государствами-членами ОЭСР. Применяется *прагматичный* подход, в котором признается, что *отсутствует универсальный набор* индикаторов – существует несколько наборов, отвечающих *различным целям и служащих разным аудиториям*. В частности, в результате работы ОЭСР:

- согласована общая концептуальная *основа* исходя из общего понимания понятий и терминологии и *модели «нагрузка–состояние–ответ» (НСО)*;
- определены критерии отбора индикаторов и обоснованности выбора: все индикаторы рассматриваются с точки зрения их ориентированности на политику, аналитической надежности и измеримости;
- *выявлены* индикаторы и сформулированы их определения;
- создано *руководство по применению* индикаторов в связи с оценкой эффективности природоохранной деятельности, в котором подчеркивается, что индикаторы – это лишь инструмент и для их полного понимания они должны интерпретироваться в контексте;
- согласовано применение подхода ОЭСР, адаптированного к *национальным обстоятельствам*, на национальном уровне.

Публикация и применение

Индикаторы, по которым существуют данные, позволяющие проводить международные сопоставления, *регулярно публикуются и применяются* в работе ОЭСР, особенно в *обзорах эффективности природоохранной деятельности*. Они служат способом отслеживания интеграции процесса принятия экономических и природоохранных решений, анализа природоохранной политики и измерения результатов.

Помимо этого они способствуют осуществлению более широкой цели представления отчетности по устойчивому развитию и разработке *индикаторов устойчивого развития*.

Вставка 1. Функции и определения экологических индикаторов

Терминология ОЭСР указывает на две основные *функции* индикаторов:

- они сокращают число измерений и параметров, обычно требующихся для того, чтобы получить точное представление о ситуации.
Следовательно, размер набора индикаторов и уровень детализации набора должны ограничиваться. Набор, состоящий из большого числа индикаторов, будет создавать хаос в том обзоре, который он должен давать.
- они упрощают процесс сообщения результатов измерений пользователям.
Из-за этого упрощения и адаптации к потребностям пользователей индикаторы могут иногда не соответствовать строгим научным требованиям о демонстрации причинных цепей. Следовательно, индикаторы следует рассматривать как выражение «лучших имеющихся знаний».

Определения

- *Индикатор* – параметр или значение, полученное исходя из параметров, указывающее на состояние явления/окружающей среды/зоны, сообщающее информацию о нем или характеризующее состояние явления/окружающей среды/зоны; при этом его значение выходит за рамки значения, непосредственного связанного с величиной параметра.
- *Индекс* – набор агрегированных или взвешенных параметров или индикаторов.
- *Параметр* – измеряемое или наблюдаемое свойство.

Динамичный процесс

Ни один из наборов индикаторов ОЭСР не является окончательным или исчерпывающим: они регулярно уточняются и могут изменяться с развитием научных знаний, изменением политических соображений и появлением новых данных.

4. Взаимосвязи с национальными и прочими международными инициативами

В основе развития индикаторов лежит опыт ОЭСР в области природоохранной информации и отчетности, накапливаемый с 1970-х годов, и руководящая роль нескольких государств-членов ОЭСР. Разработка индикаторов пользуется сильной поддержкой всех государств-членов ОЭСР и их представителей в Рабочей группе ОЭСР по экологической информации и перспективам природоохранной деятельности.

Результаты работы ОЭСР и, в частности, ее концептуальная основа оказывают, в свою очередь, влияние на аналогичную деятельность ряда стран и международных организаций. В частности, продолжается сотрудничество со Статистическим управлением Организации Объединенных Наций, Комиссией Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и региональными отделениями ООН, Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирным банком, Европейским Союзом (Комиссией европейских сообществ, Евростатом, Европейским агентством охраны окружающей среды (ЕАООС)) и рядом международных организаций. Такое сотрудничество весьма важно для достижения синергизма, выявления общих черт и уточнения конкретных целей различных инициатив. Кроме того, осуществляется сотрудничество и обмен опытом со странами, не входящими в ОЭСР, в частности, с Россией и Китаем.

Вставка 2. Критерии отбора экологических индикаторов

Так как индикаторы используются в разных целях, необходимо определить общие критерии отбора индикаторов и обоснованности выбора. В работе ОЭСР применяется три основных критерия: ориентация на политику и полезность для пользователей, аналитическая надежность и измеримость.*

ОРИЕНТАЦИЯ НА ПОЛИТИКУ И ПОЛЕЗНОСТЬ ДЛЯ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ	<p>Экологические индикаторы должны:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ давать представление о состоянии окружающей среды, воздействии на окружающую среду и реакции общества; ◆ быть простыми, легкими в интерпретации и способными демонстрировать тенденции во времени; ◆ реагировать на изменения в окружающей среде и сопряженную деятельность человека; ◆ служить основой для международных сопоставлений; ◆ применяться либо на национальном уровне, либо к региональным вопросам охраны окружающей среды, имеющим национальное значение; ◆ иметь пороговое либо справочное значение, с которым их можно сравнивать, с тем чтобы пользователи могли оценивать смысл связанных с индикатором значений.
АНАЛИТИЧЕСКАЯ НАДЕЖНОСТЬ	<p>Экологические индикаторы должны:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ быть теоретически обоснованными с технической и научной точек зрения; ◆ основываться на международных стандартах и международной согласии в отношении их обоснованности; ◆ быть взаимосвязанными с экономическими моделями, прогнозированием и информационными системами.
ИЗМЕРИМОСТЬ	<p>Данные, требуемые для индикаторов, должны:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ быть легкодоступными или представляться при разумном соотношении затрат и выгод; ◆ адекватно документироваться и быть известного качества; ◆ регулярно обновляться в соответствии с надежными процедурами.

Отрывок из документа «Экологические индикаторы для проведения обзоров эффективности природоохранной деятельности» («Environmental indicators for environmental performance reviews»), ОЭСР, 1993 год.

*Это критерии «идеального» индикатора -- не все они будут соблюдаться на практике.

5. Несколько типов индикаторов

Работа ОЭСР над экологическими индикаторами, начатая в 1989 г., охватывает несколько категорий индикаторов, каждая из которых соответствует конкретной цели и структурной основе:

ОТСЛЕЖИВАНИЕ ПРОГРЕССА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:	БАЗОВЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ИНДИКАТОРЫ (БЭИ) предназначены для отслеживания прогресса в сфере охраны окружающей среды и связанных с этим факторов и анализа природоохранной политики. Базовый набор ОЭСР представляет собой набор, согласованный государствами-членами ОЭСР для применения ОЭСР. Он регулярно публикуется. Базовый набор, состоящий приблизительно из 50 индикаторов, охватывает основные вопросы, вызывающие озабоченность в странах ОЭСР. Он включает базовые индикаторы, полученные из отраслевых наборов и на основе экологического учета. Индикаторы классифицируются в соответствии с моделью ВСП: индикаторы воздействия на окружающую среду, как прямые, так и косвенные; индикаторы состояния окружающей среды и индикаторы реакции общества.
Информирование общественности:	Ключевые экологические индикаторы (КЭИ), одобренные министрами охраны окружающей среды стран ОЭСР, представляют собой сокращенный набор базовых индикаторов, выбранных из базового набора ОЭСР и служащих более широким целям информационного взаимодействия: они информируют общественность и дают ключевые сигналы лицам, занимающимся разработкой и реализацией природоохранной политики.
Поощрение интеграции:	<p>Отраслевые экологические индикаторы (ОЭИ) предназначены для помощи в интеграции экологических соображений в отраслевые меры политики. Каждый набор сосредоточен на конкретном секторе (транспорте, энергетике, потреблении домашних хозяйств, туризме, сельском хозяйстве). Индикаторы классифицируются в соответствии со скорректированной моделью ВСП, отражающей отраслевые тенденции, имеющие значение для окружающей среды, их взаимодействие с окружающей средой (в том числе позитивное и негативное воздействие) и сопряженные экономические и политические соображения.</p> <p>Индикаторы, полученные на основе экологического учета, предназначены для содействия интеграции экологических соображений в экономическую политику и политику управления ресурсами. Упор делается на счета природоохранных расходов, счета физических природных ресурсов, связанные с устойчивым управлением природными ресурсами, и счета физических материальных потоков, связанные с эффективностью и производительностью материальных ресурсов.</p>
Мониторинг проделанной работы в области устойчивого развития:	Экологические индикаторы устранения (ЭИУ) измеряют устранение воздействия на окружающую среду, связанного с экономическим ростом. В сочетании с прочими индикаторами, используемыми в страновых обзорах ОЭСР, они служат ценными инструментами для определения того, идут ли страны по пути устойчивого развития в соответствии с намеченным курсом. Большинство ЭИУ получают из других наборов индикаторов с их последующей разбивкой для отражения лежащих в основе детерминантов и структурных изменений.

6. Применение экологических индикаторов

С годами ОЭСР накопила практический опыт не только разработки, но и применения экологических индикаторов в выработке и реализации мер политики. Индикаторы используются как особый инструмент оценки эффективности природоохранной деятельности и отслеживания реализации Экологической стратегии ОЭСР на первое десятилетие XXI века.

Руководящие принципы

Применяя экологические индикаторы в анализе и оценке, ОЭСР и ее государства-члены руководствуются следующими общепринятыми принципами:

ЛИШЬ ОДИН ИНСТРУМЕНТ	<p>Индикаторы предназначены не для того, чтобы давать полное представление о природоохранных вопросах, а для того, чтобы выявлять тенденции и обращать внимание на явления и изменения, требующие дальнейшего анализа и, возможно, принятия мер.</p> <p>Таким образом, индикаторы служат <i>лишь одним инструментом</i> оценки; для того, чтобы они приобрели полный смысл, требуется их научное и ориентированное на политику толкование. Они должны дополняться другой качественной и научной информацией, особенно при объяснении детерминантов изменения индикаторов, служащих основой для оценки. Кроме того, следует отметить, что некоторые вопросы не поддаются оценке посредством количественного измерения и индикаторов.</p>
СООТВЕТСТВУЮЩИЙ КОНТЕКСТ	<p>Целесообразность индикаторов неодинакова в разных странах и разных контекстах. Они должны сообщаться и <i>толковаться в соответствующем контексте</i> с учетом разных экологических, географических, социальных, экономических и институциональных характеристик стран.</p>
МЕЖСТРАНОВОЕ СОПОСТАВЛЕНИЕ И СТАНДАРТИЗАЦИЯ	<p>Большинство индикаторов ОЭСР сосредоточено на национальном уровне и предназначено для использования в международном контексте. Это подразумевает не только индикаторы, агрегируемые на национальном уровне, но и соответствующий уровень <i>сопоставимости стран</i>.</p> <p>Отсутствует единый метод стандартизации для сопоставления экологических индикаторов стран. Результат оценки зависит от выбранного знаменателя (например, ВВП, численность населения, площадь территории), равно как и от национальной терминологии и методов измерений. Поэтому для получения гармоничных выводов целесообразно параллельно использовать разные знаменатели. В некоторых случаях целесообразными показателями могут быть абсолютные значения, например, когда международные обязательства увязаны с абсолютными значениями.</p> <p>Более того, на толкование результатов может влиять выбранный <i>начальный уровень</i> воздействия на окружающую среду и рассматриваемый <i>период времени</i>, так как страны руководствуются разными графиками.</p>
УРОВЕНЬ АГРЕГИРОВАНИЯ	<p>Внутри страны может требоваться более глубокий уровень детализации и разбивки, особенно когда индикаторы предназначены для содействия принятию решений на субнациональном и отраслевом уровнях. Это важно, например, в случае управления речными бассейнами и экосистемами, при использовании индикаторов, характеризующих детерминанты, актуальные на местном уровне, и когда в национальных индикаторах кроются серьезные региональные значения.</p> <p>Фактическое измерение индикаторов на этих уровнях поощряется и находится в сфере ответственности отдельных стран. Однако на этих уровнях могут усугубляться проблемы сопоставимости.</p>
ИЗМЕРИМОСТЬ И КАЧЕСТВО ДАННЫХ	<p>Вопросы измеримости, например, качество лежащих в основе данных, важны при использовании экологических индикаторов и должны приниматься во внимание во избежание их неверного толкования. Измеримость отдельных индикаторов и качество данных по ним сильно разнятся. Некоторые индикаторы измеримы изначально, другие требуют дополнительной работы, прежде чем их можно будет опубликовать и применять. Например, большинство индикаторов реакции общественности имеют более короткую историю, чем индикаторы воздействия на окружающую среду и многие индикаторы состояния окружающей среды, а некоторые все еще находятся на стадии развития, как концептуального, так и в плане наличия данных.</p>

Экологические индикаторы и анализ эффективности

Экологические индикаторы подтверждают и иллюстрируют анализ, проводимый в обзорах эффективности природоохранной деятельности стран ОЭСР (которые осуществляются с 1992 г.), и приводят все обзоры к общему знаменателю. Это обеспечивает синергизм, в котором присутствует регулярная *обратная связь* в отношении политической актуальности и аналитической надежности индикаторов. До настоящего времени проведен обзор эффективности природоохранной деятельности всех стран ОЭСР и некоторых стран, не входящих в ОЭСР, и собрана экологическая информация и созданы экологические индикаторы в отношении всех государств-членов ОЭСР.

Однако важно признавать, что индикаторы *не являются механическим показателем* эффективности природоохранной деятельности. Их необходимо дополнять исходной информацией, данными, анализом и толкованием. Кроме того, следует отметить, что некоторые вопросы и аспекты не поддаются оценке посредством количественных показателей и индикаторов.

В обзорах эффективности природоохранной деятельности, проводимых ОЭСР, международные индикаторы из наборов ОЭСР (БЭИ, КЭИ, ОЭИ) используются в сочетании с конкретными национальными индикаторами и данными и дополняются соответствующей информацией (например, перечнями законов и подзаконных актов, экономических документов и конвенций, организационными схемами, картами). Когда это возможно, в целях индикаторов представляются данные как по состоянию, так и по тенденциям. По большинству индикаторов демонстрируются тенденции за десятилетие, а по некоторым аспектам – за два десятилетия для отслеживания мер политики на начальном этапе и долгосрочного мониторинга изменений.

Использование экологических индикаторов в обзорах эффективности природоохранной деятельности подразумевает увязывание этих индикаторов с измерением и анализом достижений, равно как и с лежащими в основе детерминантами и особыми условиями, сложившимися в стране. Можно выделить три широкие категории индикаторов:

- **Индикаторы эффективности, увязанные с количественными целями (целевыми показателями, обязательствами)**

К числу примеров таких индикаторов относятся тенденции выбросов в атмосферу относительно *национальных или международных целевых показателей*, качество городского воздуха относительно национальных *стандартов*.

- **Индикаторы эффективности, увязанные с качественными целями (намерениями, стратегическими целями)**

Эти индикаторы, как правило, подходят к понятию эффективности двумя способами:

- с точки зрения *экологической эффективности* деятельности человека в увязке с понятиями *устранения, эластичности*: например, выбросы на единицу ВВП, тенденция производства отходов относительно роста ВВП; и
- с точки зрения *устойчивости природопользования*: например, интенсивность использования лесных ресурсов, интенсивность использования водных ресурсов;

- **Описательные индикаторы**

Эти индикаторы не увязываются с четкими национальными целями; они характеризуют основные условия и тенденции и приближены к понятию представления отчетности «о состоянии окружающей среды»: например, численность населения, подключенного к установкам очистки сточных вод, качество рек, доля видов, находящихся под угрозой.

Представление индикаторов

Представление большинства ключевых и базовых индикаторов в обзорах стандартизировано, хотя и разрешена определенная доля гибкости для их приспособления к отдельным ситуациям в рассматриваемых странах и особым предметам обсуждения. Можно выделить следующую типологию:

- *Международные базовые индикаторы*, унифицированные на уровне ОЭСР и представляемые в отношении рассматриваемой страны вместе с несколькими отобранными странами ОЭСР и средними показателями по ОЭСР и/или европейским государствам-членам ОЭСР для отражения национальной и международной ситуации. Эти индикаторы, как правило, применимы к большинству государств-членов ОЭСР; они сосредоточены на ключевых вопросах и зачастую представляют государственные данные.
- *Базовые индикаторы для отдельных стран*, которые отражают более долгосрочные тенденции и изменения, зачастую связанные с сопряженными целевыми показателями и тенденциями в экономике, или дают более детальное представление о ситуации в стране посредством дальнейшей разбивки по отраслям и/или территориям (например, субнациональные данные).
- *Дополнительная информация и данные по отдельным странам*, дополняющие базовые индикаторы, указывая на отдельные вопросы, вызывающие озабоченность в рассматриваемой стране, и помогающие толковать индикаторы в более широком национальном контексте.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И СОБЛЮДЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: УРОКИ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ ИНДИКАТОРОВ

Анита Сундари Акелла³³

1. Введение

Эффективное обеспечение соблюдения природоохранных законов и подзаконных актов играет решающую роль в сохранении целостности и биологического разнообразия охраняемых территорий во всем мире. Когда режим правоприменения слаб и неэффективен, маловероятно, что создаваемые им препятствия нивелируют стимулы к незаконному использованию ресурсов, и охраняемые территории остаются под угрозой. В 1999 г. организация «Консервейшн Интернэшнл» приняла и начала испытывать на местах методологию «экономических аспектов правоприменения»³⁴ в качестве аналитической основы для выявления основных недостатков режима правоприменения и разработки экономически эффективной стратегии смягчения этих недостатков. Результаты анализа экономических аспектов правоприменения³⁵ и предлагаемые решения проливают свет на сохраняющиеся недостатки, подрывающие эффективность и действенность систем правоприменения. Сама же модель экономических аспектов правоприменения служит источником ценной информации, которую можно использовать в процессе разработки индикаторов СНЭПП.

В предлагаемой экономической модели правоприменение рассматривается как комплексная система, общая эффективность которой зависит от эффективности каждого из ее составных элементов. Для оценки вклада каждого из различных ведомств в эффективность системы должны быть разработаны и должны отслеживаться индикаторы, относящиеся к каждому этапу цепи правоприменения. Кроме того, модель отражает тот факт, что простое увеличение числа правоприменительных действий/действий по соблюдению законодательства не является подходящим индикатором повышения эффективности. Настоящим индикатором повышения эффективности на каждом этапе системы и, следовательно, системы в целом является *коэффициент результативности* каждого из осмотрительных действий, образующих «цепь» правоприменения. Более того, модель демонстрирует, что время является важным индикатором эффективности правоприменительных действий и оказывает значительное

33 Центр охраны природы и управления Правоприменительной инициативы «Консервейшн Интернэшнл».

34 Первоначально разработана Джоном Сутиным для применения к санкциям в рыбном хозяйстве. См. работу «Обеспечение соблюдения МФКМА: точка зрения экономиста» (Enforcement of the MFCMA: An Economist's Perspective) Джона Г. Сутина (John G. Sutinen); 1987 г.

35 До настоящего времени анализ экономических аспектов правоприменения на пилотной основе успешно проведен в Баие (Бразилия), Сельве Майя (Мексика), Папуе (Индонезия) и Палаване (Филиппины).

влияние на общую эффективность режима правоприменения. Наконец, в модели содержится интересная точка зрения по вопросу об эффективности. Посредством расчета дополнительных препятствий, создаваемых в результате повышения эффективности каждого этапа цепи правоприменения, модель экономических аспектов правоприменения может служить моделью *прогнозирования* того, насколько эффективно система будет способствовать осуществлению природоохранных целей.

2. Модель экономических аспектов правоприменения

Экономисты, работающие над правоприменением, обнаружили, что частота и интенсивность противозаконной деятельности пропорциональны чистой прибыли, получаемой от этой противозаконной деятельности. Если нарушитель природоохранного законодательства полагает, что его прибыль превысит то, что он должен будет заплатить за нарушение закона, то чистая прибыль от незаконной деятельности положительна и преступление будет совершено. Общество полагается на систему правоприменения в создании препятствий, нивелирующих стимулы к незаконной деятельности. Если ожидаемая стоимость препятствия, создаваемого правоприменением, достаточно высока для того, чтобы свести к минимуму чистую прибыль, незаконное деяние совершено не будет.

Руководствуясь этой логикой, экономисты определяют препятствие, создаваемое правоприменением (ПП), следующим образом:

Препятствие, создаваемое правоприменением = $P_d * P_a * P_p * P_c * \text{штрафная санкция} * e^{-rt}$

где P_d – вероятность обнаружения, P_a – вероятность ареста при условии обнаружения, P_p – вероятность судебного преследования при условии ареста, P_c – вероятность вынесения обвинительного приговора при условии судебного преследования, r – учетная ставка (субъекта правонарушения), а t – период времени от первоначального обнаружения до выплаты штрафной санкции³⁶.

Стоимость препятствия, создаваемого правоприменением, представляет собой произведение вероятностей каждого этапа (или «звена») в цепи осуществляемого правоприменения и размера штрафа, дисконтированного по периоду времени от обнаружения до выплаты штрафа. Модель отражает тот факт, что режимы правоприменения являются комплексными системами и должны рассматриваться как таковые. Тем не менее, модель также показывает, что разбивка системы и оценка ее составных элементов позволяют выявить конкретные недостатки, влияющие на коэффициент результативности каждого этапа цепи правоприменения. Это ведет к более точному пониманию факторов, воздействующих на эффективность системы в целом.

Такая характеристика препятствий, создаваемых правоприменением, позволяет разобраться в нескольких важнейших вопросах. Во-первых, прочность системы правоприменения определяется прочностью ее слабейшего звена. Если вероятность – и даже *предполагаемая* вероятность – *какого-либо из этих элементов равна нулю, тогда польза от всей цепи сводится к нулю* и режим правоприменения не создает препятствий нарушению природоохранного законодательства. Концентрировать инвестиции для повышения

36 P_d = число обнаруженных правонарушений/число противозаконных деяний; P_a = число арестов/число обнаруженных правонарушений; P_p = число судебных преследований/число арестов и т.д.

вероятности какого-либо одного фактора до 100 процентов неэффективно, если вероятность прочих факторов цепи правоприменения приближается к нулю. Это подрывает общепринятое мнение о том, что неэффективное правоприменение является результатом слишком малого числа органов контроля и слишком малого числа транспортных средств и что вклад средств для увеличения числа инспекторов или оборудование усилят систему правоприменения. Хотя миллионные инвестиции в укрепление системы контроля могут существенно поднять вероятность *обнаружения*, воздействие этого улучшения на общие ПП будут незначительными, если, например, уровень судебного преследования будет оставаться низким. Это позволяет сделать второй важный вывод: инвестирование ресурсов таким образом, чтобы повышался коэффициент результативности слабейших звеньев системы или чтобы в некоторой мере повышалась вероятность всех факторов, является более эффективной инвестицией, так как она имеет в целом более высокий эффект сдерживания нарушений.

Наконец, чем больше период времени от обнаружения до наложения штрафа, тем меньше польза от штрафа: при высоких учетных ставках, типичных для субъектов правонарушений, задержка на два–три года может уменьшить пользу от штрафа как фактора сдерживания нарушений до незначительного уровня. В том смысле, что процесс правоприменения является трудоемким, система менее эффективно сдерживает противозаконные действия.

3. Применение модели к разработке индикаторов выпуска СНЭПП

В методологии экономических аспектов правоприменения по существу рассчитываются индикаторы эффективности, отражающие коэффициент результативности каждого этапа цепи правоприменения, образующие в совокупности общий индикатор эффективности системы. В ней делается упор на деятельность, осуществляемую в режиме правоприменения, а не на ресурсы, поступающие в систему, или изменения в окружающей среде в результате этой деятельности. Как таковые, уроки, вынесенные из этой модели, относятся не к индикаторам вводимых ресурсов или результатов, а к индикаторам выпуска.

Логика модели экономических аспектов правоприменения позволяет вынести четыре урока, которые могут способствовать разработке индикаторов выпуска:

1. Следует разработать и отслеживать индикаторы выпуска, которыми измеряется эффективность каждого этапа цепи правоприменения.

Правоприменение в модели представлено в виде комплексной системы посредством формулы, что на самом деле подсказано здравым смыслом: результативность системы правоприменения зависит не только от обнаружения, а является результатом работы ведомств, занимающихся обнаружением, арестами, судебным преследованием и вынесением обвинительных приговоров³⁷. Отслеживание эффективности системы в целом без отслеживания этих составных элементов не позволяет понять, чем именно обусловлены слабые места, которые способствует прочности или слабости всей системы. Без точного понимания слабых мест (то есть того, какой этап или ведомство являются слабым звеном) становится невозможной разработка точной стратегии адаптационного управления для смягчения этих недостатков.

37 Следует отметить, что этапы названы обобщенно; конкретные этапы/ведомства, способствующие общей эффективности правоприменения, неодинаковы в разных странах, так как неодинакова структура систем правоприменения.

Следовательно, должны быть разработаны индикаторы выпуска, относящиеся к каждому этапу цепи правоприменения. Эти индикаторы позволят отслеживать результаты работы многочисленных ведомств, индивидуальная эффективность которых непосредственно влияет на то, насколько эффективна система в целом.

2. Необработанные данные по числу правоприменительных действий не являются оптимальным индикатором результативности или повышения эффективности.

Согласно типологии индикаторов, принятой в системе управления, основанного на определенных результатах, и подотчетности, индикаторы выпуска «представляют собой количественные и качественные показатели деятельности государства, результатов работы и действий. В программах правоприменения в сфере охраны окружающей среды примером выпуска служит число дел о правоприменении, открытых и рассмотренных в течение одного года. Под выпуском обычно подразумевается то, что создается ресурсами ведомства или программы»³⁸.

Один из потенциальных недостатков этого определения – использование в нем «подсчета» таких действий как число патрулей и судебных преследований и толкование увеличения этих чисел как усиление правоприменения. Логика экономических аспектов правоприменения подразумевает, что подлинным индикатором правоприменения является доля успешных действий, а не число действий. Например, число обнаруженных правонарушений за год может удвоиться по сравнению с предыдущим годом, но, если число совершенных противозаконных действий тоже удвоилось, процент обнаруженных противозаконных действий не возрос – и эффективность ведомства, занимающегося обнаружением правонарушений, фактически не повысилась. Хотя число обнаруживаемых правонарушений возросло, этот рост не окажет позитивного эффекта на общие препятствия, создаваемые правоприменением, и, следовательно, не способствует эффективности режима правоприменения. Для того, чтобы индикаторы выпуска были содержательными, они должны измерять коэффициенты результативности ведомств, выполняющих каждую функцию (обнаружение, аресты, судебное преследование, вынесение обвинительных приговоров), по аналогии с вероятностями в модели экономических аспектов правоприменения.

3. Время оказывает значительное воздействие на эффективность и действенность правоприменения, поэтому время должно быть включено как индикатор выпуска.

Как было указано, время играет важную роль в определении эффективности правоприменения. Когда система правоприменения неэффективна, а процедуры обработки данных продолжительны, дисконтирование уменьшает пользу от препятствий, создаваемых системой. Даже система, характеризующаяся высокими коэффициентами результативности на каждом этапе цепи правоприменения, может весьма слабо сдерживать нарушения, если период времени от первоначального обнаружения правонарушения до взыскания штрафа очень продолжителен.

Это указывает на то, что индикаторы выпуска, которые отражают только коэффициенты результативности правоприменительных действий, не являются адекватными показателями эффективности и действенности системы правоприменения. Для того, чтобы набор

38 Из документа для обсуждения «Семинар сети INECE-ОЭСР по индикаторам соблюдения природоохранного законодательства и правоприменения: измерять значимое» (“INECE-OECD Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators: Measuring What Matters”), подготовленного Рабочей группой экспертов сети INECE по индикаторам СНЭПП, октябрь 2003 г..

индикаторов выпуска был полным, он должен включать и индикатор продолжительности обработки правоприменительных данных.

4. Соответствующим образом разработанные индикаторы выпуска могут также использоваться для прогнозирования вероятной эффективности инвестиций, направленных на усиление правоприменения.

Из-за лага (временного промежутка), требуемого для наблюдения за ощутимыми изменениями в качестве окружающей среды, измерение того, насколько эффективно «выпуск» (правоприменительные действия) способствует осуществлению целей охраны окружающей среды, может быть затруднено. Согласно Рабочей группе экспертов сети INECE по индикаторам СНЭПП, «практикующие специалисты располагают ограниченной достоверной информацией для измерения эффективности мер политики и действий регулирующих органов с точки зрения реальных и измеримых результатов охраны окружающей среды... разработка содержательных индикаторов, увязывающих соблюдение законодательства и правоприменение с улучшением состояния окружающей среды, остается проблематичным»³⁹.

Хотя модель экономических аспектов правоприменения не устанавливает прямых причинно-следственных связей между правоприменительными действиями и экологическими результатами, ее можно применять для прогнозирования того, приведет ли рассматриваемый комплекс инвестиций к сокращению экологической преступности (непосредственно) и повышению качества окружающей среды (косвенно). Согласно модели экономических аспектов правоприменения, «эффективность» системы правоприменения определяется тем, в какой мере она создает ПП, нивелирующие стимулы к противозаконной деятельности. Если система создает препятствие, равное получаемой прибыли или превышающее ее, чистая прибыль от противозаконного деяния равна нулю или отрицательна и стимулы к совершению преступления отсутствуют.

Когда известны или смоделированы коэффициенты результативности рассматриваемых инвестиций, можно использовать функцию экономических аспектов правоприменения для прогнозирования изменений в ПП, которые произойдут в результате данных инвестиций. Можно спрогнозировать, будет ли система сдерживать экологические преступления, сопоставляя ПП со стимулами к незаконному использованию ресурсов. Если это так, есть основания предполагать, что это приведет к позитивным результатам в сфере охраны окружающей среды. Таким образом, возможно «знать», в каком направлении произойдут изменения в окружающей среде в результате инвестиций в правоприменение, хотя величину этих изменений заранее узнать невозможно.

Интересным выводом из этой логики является то, что инвестиции можно распределять оптимально для создания прироста эффективности, который максимизирует эффективность системы. Модель экономических аспектов правоприменения можно использовать для определения этого оптимального распределения инвестиций, направленных на усиление правоприменения.

39 Из документа для обсуждения «Семинар сети INECE-ОЭСР по индикаторам соблюдения природоохранного законодательства и правоприменения: измерять значимое» (“INECE-OECD Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators: Measuring What Matters”), подготовленного Рабочей группой экспертов сети INECE по индикаторам СНЭПП, октябрь 2003 г..

4. Выводы

В идеале индикаторы выпуска должны служить двум целям. Во-первых, они должны указывать на качество и эффективность работы. Кроме того, индикаторы должны быть разработаны таким образом, чтобы быть полезными в точном выявлении источников недостатков при одновременном выявлении причин, лежащих в основе этих недостатков. Если индикаторы выпуска служат обеим этим целям, процесс разработки стратегий адаптационного управления для смягчения этих недостатков значительно облегчается.

Модель экономических аспектов правоприменения весьма просто, но при этом логично и элегантно представляет факторы, определяющие, насколько эффективно система правоприменения сдерживает экологические преступления. Хотя сама модель может быть слишком простой для того, чтобы служить непосредственным источником индикаторов выпуска СНЭПП, решающую роль играет понимание соответствующих индикаторов, создаваемых моделью. Ввиду комплексного характера системы правоприменения надлежащий мониторинг зависит от мониторинга индикаторов выпуска, которыми измеряется эффективность каждого элемента системы, а не только некоторых элементов системы или системы в целом. В индикаторах выпуска должна быть отражена важность коэффициентов результативности и времени для эффективности правоприменения и сдерживания нарушений. Кроме того, индикаторы выпуска следует разработать таким образом, чтобы они указывали на вероятные экологические результаты правоприменительных действий.

Мониторинг индикаторов – лишь первый шаг в процессе, который в конечном итоге должен привести к выработке стратегий усиления системы правоприменения. Включение уроков, вынесенных из модели экономических аспектов правоприменения, в структуру индикаторов выпуска сделает их более содержательными, точными и поучительными. Чем совершеннее структура этих индикаторов, тем полезнее они будут не только в выявлении недостатков системы, но и в выработке целевых стратегий усиления и повышения эффективности правоприменения.

НАБОР ИНСТРУМЕНТОВ ИНИЦИАТИВЫ «ДОСТУП» ДЛЯ ОЦЕНКИ ХОДА РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА 10 ПОВЕСТКИ ДНЯ НА 21 ВЕК

Карин Крчнак⁴⁰

1. Введение

Насколько хорошо ваше правительство выполняет обязательство расширять участие общественности в принятии решений, влияющих на окружающую среду, принятое в 1992 г. на встрече на высшем уровне «Планета Земля» в Рио-де-Жанейро? Национальные команды инициативы «Доступ» отвечают на этот вопрос, оценивая национальное законодательство и практику в отношении доступа общественности к информации, участию и правосудию при принятии решений, влияющих на окружающую среду. Эти три «принципа доступа» дают гражданам право голоса при принятии решений, влияющих на здоровье их семей, благополучие их сообщества, развитие и безопасность их страны.

Предварительные пилотные исследования показывают, что за последнее десятилетие многие страны приняли меры по совершенствованию мер политики и созданию институционального и организационного потенциала доступа к информации, участию и правосудию при принятии решений, влияющих на окружающую среду. Тем не менее, большинство из этих мер касаются отдельных аспектов принципа 10, а не создания комплексной «системы доступа», включающей все три принципа с их одинаковым продвижением, с тем чтобы не оставалось серьезных пробелов.

2. Набор инструментов инициативы «Доступ»

Для стимулирования реализации принципов доступа странами инициатива «Доступ» разработала интерактивный набор более чем 100 индикаторов, который может использоваться организациями гражданского общества для отслеживания реализации государством принципа 10. Двадцать пять организаций гражданского общества из девяти стран испытали первоначальную методологию и помогли инициативе «Доступ» выявить универсальные стандарты участия и информирования общественности. Эти универсальные контрольные показатели помогают объединениям гражданского общества определять способы приближения их стран к соблюдению мировых норм доступа к информации, участию и правосудию при принятии решений в сфере охраны окружающей среды. Оценки на национальном уровне помогают выявить пробелы в системе доступа. Затем объединения инициативы «Доступ», посредством диалога с соответствующими национальными правительствами, работают над устранением этих пробелов, помогая создать комплексные системы доступа.

40 Директор Инициативы «Доступ» и партнерства «В поддержку принципа 10» Института мировых ресурсов.

Набором индикаторов, изданным на диске CD-ROM под названием «Руководство по оценке доступа к информации, участию и правосудию в сфере охраны окружающей среды», измеряется как законодательство, так и практика. Практика оценивается путем проведения ситуационных исследований, отбираемых национальными объединениями гражданского общества. В частности, методологией предусматривается измерение следующего:

- Всеобъемлющий характер и качество общей правовой основы для доступа к информации, участию и правосудию.
- Степень имеющегося доступа к определенным типам информации об окружающей среде.
- Степень участия общественности в процессе принятия решений партнерами в определенных отраслях в процессе развития на разных уровнях.
- Доступность правосудия, как с целью сатисфакции, так и с целью правовой защиты.
- Комплексный характер и качество деятельности по созданию потенциала для поощрения конструктивного участия хорошо информированной общественности.

На диске CD-ROM содержится интерактивная база данных для отражения исследований и детального Руководства, содержащего удобные для пользователя инструкции по всем этапам оценки, в том числе созданию объединения, началу исследования, отбору конкретных примеров и методов исследования, завершению обработки данных и использованию выводов для получения реальных результатов.

3. Выводы

В настоящее время инициатива «Доступ» начинает проведение оценок в приблизительно двадцати странах Европы, Африки и Латинской Америки. Кроме того, инициатива «Доступ» находится на ранних этапах адаптации индикаторной методологии к энергетике и водохозяйственному сектору. Разработав специальные индикаторы для этих отраслей, объединения гражданского общества смогут успешнее работать над включением интересов и соображений гражданского общества и особенно малоимущих, доступ которых как к процессу принятия решений, так и к ресурсам в этих отраслях наиболее ограничен. Эти отрасли особенно актуальны для оценки принципа 10, поскольку в настоящее время они реформируются во многих странах, что дает возможность влиять на процесс реформ, делая его более прозрачным и широким.

Инициатива «Доступ» является всемирным объединением общественных групп, сотрудничающих в целях содействия выполнению на национальном уровне обязательств по обеспечению доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию при принятии решений в сфере охраны окружающей среды. Инициативу «Доступ» возглавляют пять организаций: *Corporacion Participa* (Чили), Экологический институт Таиланда (Таиланд), Ассоциация «Законодательство об экологическом менеджменте» (Венгрия), «Защитники экологии и развития» (Уганда) и Институт мировых ресурсов (Соединенные Штаты). В отношении дополнительной информации просьба смотреть <http://www.accessinitiative.org/>.

Для дальнейшей реализации принципа 10 партнеры по инициативе «Доступ» помогли создать партнерство «В поддержку принципа 10». Партнерство «В поддержку принципа 10»

привержено практической реализации принципов доступа и поддержке прозрачного, широкого и ответственного процесса принятия решений в целях устойчивого развития. Партнерство «В поддержку принципа 10» представляет собой новую инициативу, созданную как результат II типа Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в 2002 г. в Йоханнесбурге. Партнерство дает возможность правительствам, международным организациями и группам гражданского общества сотрудничать в области поощрения более эффективного управления в сфере охраны окружающей среды на национальном уровне. В отношении дополнительной информации просьба смотреть <http://www.pp10.org/>.

ИНДИКАТОРЫ СОБЛЮДЕНИЯ СИТЕС

Марсей Йитер⁴¹

1. Введение

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) является международным соглашением между государствами. Ее цель – гарантировать, чтобы международная торговля перечисленными видами диких животных и растений не угрожала их выживанию.

СИТЕС действует в течение 29 лет и в настоящее время применяется 164 сторонами для регулирования и отслеживания международной торговли ресурсами живой природы.

Прочный упор Конвенции на соблюдение и контроль за соблюдением требований и предусмотренные ею меры по обеспечению и контролю за соблюдением требований развивались на протяжении ряда лет и продолжают развиваться. Они оказались эффективными в улучшении соблюдения Конвенции и контроля за ее соблюдением, и благодаря им, вероятно, отсутствуют споры между сторонами СИТЕС.

Меры по соблюдению и контролю за соблюдением Конвенции нацелены на содействие охране природы, регулирование законной торговли, обнаружение и сдерживание незаконной торговли и получение доходов. Конечная цель – улучшение выполнения и, таким образом, повышение эффективности Конвенции и лежащих в ее основе мер политики и программ управления живой природой стран.

2. Существующие индикаторы соблюдения и контроля за соблюдением СИТЕС

«Индикаторы» соблюдения и контроля за соблюдением СИТЕС сосредоточены на пяти ключевых программах: Проекте национального законодательства, подтверждении разрешений, годовых отчетах и отчетах, представляемых раз в два г., обзоре крупной торговли и отчетам по вопросам правоприменения. Кроме того, важную роль играет Программа по обеспечению своевременной и полной выплаты взносов СИТЕС. В основе этих программ лежит текст Конвенции, инструктивные резолюции и решения Конференции сторон, решения постоянных комитетов и практика прошлых периодов.

К числу дополнительных мер по соблюдению/контролю за соблюдением Конвенции, на которые делается упор в Конвенции, относятся следующие: установление экспортных квот; учет, мониторинг, проверки и меры контроля (в отношении торговцев, производителей,

41 Начальник Отдела законодательства и соблюдения Конвенции Секретариата СИТЕС.

питомников); контроль за внутренней торговлей; сбор сведений и установление целевых показателей; расследования; судебные иски; специализированные подразделения, персонал и финансовые средства; визиты (Секретариата, назначенных государственных должностных лиц и консультантов-экспертов) для проведения оценок и проверок; реализация согласованных планов соблюдения Конвенции; соблюдение сроков, предусмотренных Конвенцией; позитивное реагирование на предлагаемое содействие; информационное взаимодействие, совещания и подготовка персонала; интеграция СИТЕС в стандартные курсы обучения таможенников, полицейских и т.д.; участие в механизмах сотрудничества (например, рабочей группе Интерпола по борьбе с преступностью в сфере живой природы); экономические и социальные стимулы и стратегическое использование средств массовой информации.

Для усиления потенциала Секретариата в решении вопросов соблюдения и контроля за соблюдением Конвенции, предоставлении соответствующих рекомендаций и оказании содействия в 2000 г. было создан Отдел законодательства и соблюдения Конвенции. В него входит начальник отдела, старший сотрудник по вопросам правоприменения, сотрудник по правовым вопросам и вопросам торговой политики и секретарь. Данный отдел, созданный в рамках многостороннего экологического соглашения, является единственным в своем роде.

3. Рекомендации о приостановке торговли

Так как для реализации СИТЕС в Конвенции используются торговые меры, одна из рекомендаций по повышению эффективности Конвенции касается временного прекращения торговли. На практике это дает соответствующей стороне период времени, в течение которого она может перейти от несоблюдения Конвенции к ее соблюдению путем, в числе прочего, принятия соответствующего законодательства, борьбы с незаконной торговлей и ее сокращения и реагирования на конкретные рекомендации Постоянного комитета, касающиеся реализации Статьи IV Конвенции в контексте Обзора крупной торговли. При выявлении проблемы серьезного несоблюдения требований Конвенции отсутствие реакции сторон неприемлемо. Рекомендации о приостановке торговли можно рассматривать как предупредительную меру по предупреждению дальнейшего нарушения Конвенции, наносящего ущерб выживанию одного или более видов, перечисленных в СИТЕС.

Рекомендации о приостановке торговли, как правило, используются как крайнее средство, и в СИТЕС делается большой упор на поощрение соблюдения Конвенции сторонами путем проведения консультаций, предоставления рекомендаций и оказания содействия. Более того, данные меры обычно используются в случае значительных уровней торговли, когда отсутствуют внутренние меры контроля за соблюдением Конвенции. Наконец, торговые меры СИТЕС отменяются немедленно после того, как сторона возвращается к ее соблюдению.

4. Текущие программы по совершенствованию индикаторов соблюдения СИТЕС

Пересмотренный проект руководящих принципов соблюдения Конвенции будет обсуждаться на 50^{ом} совещании Постоянного комитета (Женева, март 2004 г.). Стороны, законодательство которых недостаточно для реализации Конвенции, были обязаны Постоянным комитетом и Конференцией сторон представить План законодательства по СИТЕС, обрисовывающий этапы и сроки принятия достаточного законодательства. Рабочая группа, созданная при Постоянном комитете, провела обзор требований о представлении отчетности, заложенных в Конвенции, с целью выявления и анализа причин невыполнения этих требований и предложения способов использования сторонами требований об отчетности как

полезных инструментов управления. В феврале 2004 г. было создано совещание специалистов по правоприменению для определения мер по улучшению потоков данных, связанных с правоприменением, между соответствующими международными, региональными и национальными контрольно-надзорными организациями, руководящими органами СИТЕС и Секретариатом СИТЕС. Кроме того, на совещании были определены меры, содействующие координации расследований случаев нарушения Конвенции и поддержанию соответствующих уровней конфиденциальности правоприменительной информации. Начата работа над созданием справочника по СИТЕС для судебных органов, в который включены выдержки из соответствующих судебных дел. 1-3 декабря 2003 г. в Женеве был проведен технический семинар по торговой политике в сфере живой природы и экономическим стимулам, применимым к управлению видами, перечисленными в СИТЕС, и торговле ими.

5. Использование индикаторов в принятии решений

Как упомянуто выше, индикаторы соблюдения и контроля за соблюдением СИТЕС используются Комитетом по животным, Комитетом по растениям, Постоянным комитетом и Конференцией сторон в принятии решений о соответствующих мерах по обеспечению успешной реализации Конвенции.

6. Заинтересованные стороны

В принятии мер по соблюдению и контролю за соблюдением СИТЕС могут участвовать, в числе прочих, руководящие органы, научные организации, таможня, полиция, сотрудники контрольно-надзорных органов в сфере живой природы, судебные органы, торговцы, неправительственные организации и общественность.

7. Проблемы

В целом незаконная торговля ресурсами живой природы потенциально связана с высокой прибылью при низком риске обнаружения и низком уровне наказания. Поэтому для эффективного сдерживания нарушений требуется повышение риска обнаружения и ужесточение наказания.

Для поддержки соблюдения и контроля за соблюдением СИТЕС должны далее определяться и развиваться экспертный потенциал, оборудование и мощности (например, для выявления, хранения экземпляров и ухода за ними).

Необходимо делать больший упор на сбор сведений и целевое соблюдение/контроль за соблюдением СИТЕС, с тем чтобы справляться с крупными – и увеличивающимися – объемами воздушных перевозок, морских перевозок, экспресс-почты и почты, что делает невозможным отслеживание каждого пересечения границы.

Следует уделять дополнительное внимание повышению информированности, образованию и социально-экономическим стимулам для дополнения традиционного командно-административного подхода к соблюдению и контролю за соблюдением требований законодательства. Данные меры могут прежде всего предотвращать несоблюдение требований, облегчать их соблюдение и восстанавливать их соблюдение в возможно короткие сроки. Если

меры разработаны должным образом, они также могут снизить административную нагрузку и затраты, вытекающие из чисто регулирующего подхода.

Участие организованной преступности создает особый комплекс проблем для сотрудников контрольно-надзорных органов, так как при этом используются сложные и решительные технологии. Это требует принятия сложных и решительных мер реагирования, которые зачастую невозможны и должны разрабатываться.

Деятельность по соблюдению и контролю за соблюдением требований законодательства зачастую прекращается с конфискацией. Странам настоятельно рекомендуется рассматривать конфискацию лишь как начало более серьезного процесса, который должен включать проведение тщательного расследования и соответствующего административного или судебного разбирательства, равно как и последующее сообщение данных и их включение в сведения для целенаправленного выявления других потенциальных нарушений.

8. Выводы

СИТЕС располагает богатым опытом разработки и применения действенных мер по соблюдению и контролю за соблюдением Конвенции. Тем не менее, она по-прежнему заинтересована в определении эффективной инновационной практики, которая может быть полезна для дальнейшего совершенствования применения Конвенции и связанного с ней национального законодательства.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНДИКАТОРОВ В ОТЧЕТНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО АГЕНТСТВА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПОТЕНЦИАЛЬНАЯ ПОЛЕЗНОСТЬ ИНДИКАТОРОВ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОЛИТИКИ

Ларс Мортенсен⁴²

1. Роль Европейского агентства охраны окружающей среды

Европейское агентство охраны окружающей среды (ЕАООС) начало работу десять лет назад с целью информирования Европейского сообщества и государств-членов о состоянии окружающей среды в Европе для создания прочной основы для политических действий. Будучи первым органом Европейского Союза (ЕС), принимавшим все государства-члены ЕС и государства-кандидаты на вступление в ЕС, в настоящее время ЕАООС включает 31 государство-член.

Все чаще Европейский Парламент, Европейская Комиссия и наши государства-члены обращаются в Агентство с запросами сообщать не только о состоянии окружающей среды, но и об эффективности природоохранной политики и ее реализации.

В ответ на эти запросы ЕАООС включила в новую стратегию ЕАООС на 2004-2008 годы важное новое направление работы – реализацию политики и эффективность политики. Это включает проведение анализа эффективности политики в отдельных областях. ЕАООС не занимается мониторингом и контролем за исполнением законодательства ЕС и национального законодательства.

2. Использование индикаторов в отчетности ЕАООС

С момента основания ЕАООС использует экологические индикаторы как основу для представления отчетности организациям, занятым разработкой политики, в Европе. Это касается отчетов по индикаторам (например, отчетов об экологических сигналах), тематических и отраслевых отчетов (например, отчетов о механизме транспортировки и экологической отчетности) и отчетов о состоянии и перспективах состояния окружающей среды (в том числе отчетов «Окружающая среда Европы на рубеже столетий» 1999 г. и «Окружающая среда Европы: третья оценка» 2003 г.).

42 Руководитель проекта «Оценка эффективности политики» Европейского агентства охраны окружающей среды, 6 Kongens Nytorv 1050 Copenhagen, Germany, тел.: +4533367288, факс: +45333672963, электронная почта: lars.mortensen@eea.eu.int.

Кроме того, Агентство разработало типологию индикаторов, включающую индикаторы типа А (описательные индикаторы: что происходит с окружающей средой и людьми?), типа В (индикаторы результатов работы: имеет ли это значение?), типа С (индикаторы эффективности: имеются ли улучшения?) и типа D (индикаторы общего благосостояния: улучшается ли в целом наше благосостояние?).

В ходе двухлетнего процесса консультаций со странами разработан базовый набор экологических индикаторов ЕАООС, который предлагается одобрить к марту 2004 г.. В предлагаемом базовом наборе содержится 37 индикаторов. Индикаторы отбирались на основе надежных критериев, широко применяемых в других государствах-членах ЕС и ОЭСР. Все критерии важны и безотносительно к набору индикаторов ЕАООС; наиболее важны ориентация на политику, целевые показатели политики, доступность и регулярный сбор данных, широкий географический охват и достаточный временной охват.

Базовый набор индикаторов ЕАООС преследует три основные цели: (1) создание управляемой и прочной основы для размещения индикаторов ЕАООС в Интернете и годовом отчете об экологических сигналах; (2) определение приоритетов в повышении качества и расширении географического охвата потоков данных; и (3) рационализация вклада ЕАООС в другие европейские и всемирные инициативы в сфере индикаторов, например, структурных индикаторов, индикаторов устойчивого развития и т.д.

Базовый набор стабилен, но не статичен. Осуществляются многочисленные мероприятия по улучшению потоков данных и методологий разработки индикаторов, поддерживающих потребности и целевые показатели политики. К числу примеров относится реализация положения «О статистике по отходам» в отношении данных по всей иерархии отходов, продолжающаяся работа над индикаторами биологического разнообразия в поддержку целевого показателя на 2010 год и общая стратегия реализации рамочной директивы по воде, которая будет служить источником своевременных данных по природоохранным аспектам.

Индикаторы политических мер реагирования на изменения в окружающей среде все еще разрабатываются. К их числу относятся индикаторы реализации политики и индикаторы эффективности политики.

ЕАООС предлагает ежегодно пересматривать базовый набор индикаторов для рассмотрения того, следует ли добавлять индикаторы, изменять их или исключать их из перечня.

3. Потенциальная польза дальнейшего развития индикаторов реализации и эффективности политики для ЕАООС

Определение и развитие методологий развития индикаторов реализации и эффективности политики потенциально полезны для представления отчетности ЕАООС.

Прежде всего, данные индикаторы могут служить полезной отправной точкой для анализа и представления отчетности по реализации и эффективности политики в государствах-членах ЕАООС. Во-вторых, соответствующие индикаторы реализации и эффективности полезны для базового набора индикаторов ЕАООС, с тем чтобы точнее определять и измерять политические меры реагирования.

ДЛЯ ЗАМЕТОК