

***Восьмая ежегодная встреча в рамках Сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования***

12-13 июня 2006 (Тбилиси, Грузия)

**REPIN(2006)9/РУС**

**Рекомендации по оценке результатов  
контрольно-надзорной деятельности  
в странах Восточной Европы, Кавказа  
и Центральной Азии**

**Первая редакция, 1 июня 2006 г.**

Показатели природоохранной контрольно-надзорной деятельности (КНД) – это измеряемая информация, характеризующая результативность систем, обеспечивающих соблюдение норм природоохранного законодательства, а также то, как данные системы влияют на состояние соблюдения указанных норм, и различные преимущества (или потери), непосредственно связанные с этим состоянием. Настоящий документ представляет собой первую редакцию рекомендаций, основанных на передовой международной практике и направленных на совершенствование системы показателей КНД в регионе ВЕКЦА. Документ будет доработан осенью 2006 г. с тем, чтобы утвердить его в 2007 г. на ежегодной встрече Сети по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN).

**ТРЕБУЕМЫЕ ДЕЙСТВИЯ:** участникам встречи REPIN и остальным участникам Сети предлагается представить свои замечания к настоящей редакции документа, указать на имеющиеся в нем пробелы и сделать предложения относительно базового набора из 20-30 показателей, которые могли бы применяться в регионе ВЕКЦА для измерения результативности контрольно-надзорной деятельности на национальном уровне и для сравнения между странами.

**КОНТАКТНОЕ ЛИЦО:** Комментарии следует направить Анжеле Буларга ([angela.bularga@oecd.org](mailto:angela.bularga@oecd.org)) не позднее **20 июля 2006 г.**

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Развитие демократических институтов подталкивает государственные органы к большей результативности, открытости и ответственности за принимаемые. В ответ на растущее общественное давление вводятся и используются различные наборы показателей деятельности, позволяющие оптимизировать стратегические и тактические решения, достигать поставленных целей с минимальными затратами для общества и обеспечивать прозрачность и подотчетность властей перед электоратом. Вместе с тем, в точной, полной, беспристрастной и доступной для понимания информации нуждаются не только государственные ведомства, но также и деловое сообщество, НПО и другие заинтересованные группы.

В последние годы показатели природоохранной контрольно-надзорной деятельности (КНД) привлекают к себе все более пристальное внимание международного сообщества. Они служат мерилем результатов, достигнутых государственными органами в области обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Так, «Руководящие принципы реформирования органов государственного контроля в сфере охраны окружающей среды в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии» (*“Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia”*) призывают применять показатели, позволяющие оценивать и постоянно совершенствовать программы обеспечения соблюдения природоохранных требований. Этот политический документ был одобрен в Декларации министров на Киевской конференции «Окружающая среда для Европы» 2003 г., и 56 странам-участницам конференции было предложено выполнять рекомендации Руководящих принципов. На глобальном уровне Международная сеть по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменению (INECE), во взаимодействии с ОЭСР и другими партнерами, разработала «Рекомендации по измерению результативности для специалистов-практиков в области соблюдения норм экологического права и правоприменения» (*“Performance Measurement Guidance for Compliance and Enforcement Practitioners”*).

В настоящем документе описывается передовая международная практика, использование которой позволит улучшить функционирование систем, применяемых природоохранными контрольно-надзорными органами стран ВЕКЦА для оценки результативности. За основу были взяты Рекомендации INECE и результаты детальных обзоров, проведенных в Армении и России, а также региональная инвентаризация показателей КНД и материалы, возникшие в ходе обсуждения данной проблемы в рамках Сети по реализации программ природоохранного регулирования ВЕКЦА (REPIN).

Подготовка настоящего документа является одним из мероприятий в рамках программы работ со странами, не входящими в ОЭСР. Рекомендации разработаны в контексте Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС), для которой Директорат по охране окружающей среды ОЭСР выполняет функции секретариата.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
Назначение и целевая аудитория Рекомендаций .....	4
Проблемы оценки контрольно-надзорной деятельности в странах ВЕКЦА.....	5
ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ, НА КОТОРЫХ ОСНОВЫВАЮТСЯ СИСТЕМЫ ИЗМЕРЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	6
Основные понятия.....	6
Цели измерения результатов деятельности .....	6
Критерии отбора показателей .....	7
СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ .....	9
Кластеры индикаторов и необходимость введения подкатегорий.....	9
Обобщение собираемых данных.....	10
Корреляция с элементами матрицы планирования.....	11
НОВЫЕ ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	13
Уровни соблюдения природоохранных норм.....	13
Своевременность реагирования.....	14
Использование коэффициентов и индексов .....	14
Визуализация данных и анализ взаимосвязей с предпринятыми действиями .....	15
Сравнение с лидерами и использование ретроспективных сравнительных оценок.....	16
ОТЧЕТНОСТЬ .....	17
Ожидания разных групп потребителей и методы предоставления информации.....	17
Язык и структура отчетности.....	17
Структура внутренней отчетности .....	18
Ограничения, связанные с обнародованием информации .....	18
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА .....	20
Основные требования к институциональной базе .....	20
Оценка институционального потенциала .....	20
Стандартизация системы измерения результатов деятельности .....	21
Системы управления данными .....	21
Оценка результатов деятельности территориальных органов.....	22
Партнерства и механизмы обратной связи .....	22

## ВВЕДЕНИЕ

### Назначение и целевая аудитория Рекомендаций

1. Природоохранные контрольно-надзорные органы стран ВЕКЦА нуждаются в усовершенствованных инструментах измерения результативности, которые служили бы основой для выработки продуманной природоохранной политики и принятия эффективных тактических решений. С этой целью в настоящем документе описывается передовая международная практика в области разработки и применения показателей природоохранной контрольно-надзорной деятельности (КНД).

2. Рекомендации в первую очередь предназначены для природоохранных органов:

- **Персонал контрольно-надзорных органов** и особенно их руководители являются для Рекомендаций основной целевой группой, поскольку в их обязанности входит мониторинг деятельности, корректировка стратегий, распределение или перераспределение необходимых ресурсов (и человеческих, и финансовых) по конкретным компонентам программ; они также должны повышать уровень своей подотчетности перед заинтересованными группами и широкой общественностью. Эта целевая группа может опереться на Рекомендации в процессе инициации, подготовки и фактического реформирования системы показателей КНД.
- **Высшие должностные лица** в природоохранных министерствах, отвечающие за выработку политики – они могут использовать Рекомендации для того, чтобы способствовать переходу своих подразделений к моделям управления, основанным на оценке результативности.

3. Настоящий документ будет полезным и для других групп пользователей:

- **Законодатели и персонал министерства финансов** узнают, как можно получить более полную информацию о функционировании и эффективности систем, обеспечивающих соответствие природоохранным требованиям, а это, в свою очередь, поможет им в принятии действительно информированных решений, касающихся системных изменений в нормативной базе и распределения бюджетных ресурсов.
- **Общественные организации** смогут осуществлять мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов и добиваться того, чтобы в выполнении своих задач последние соблюдали принцип подотчетности перед гражданским обществом.
- **Международные организации** получают дополнительный инструмент, который может быть использован ими при разработке, мониторинге и оценке природоохранных программ и проектов, которые они поддерживают.

## Проблемы оценки контрольно-надзорной деятельности в странах ВЕКЦА

4. В настоящее время в каждой из стран ВЕКЦА отслеживаются более тридцати показателей КНД. Данные по ним собираются в плановом порядке в рамках сравнительно развитой и структурированной системы. В качестве примеров основных показателей можно назвать следующие: количество проверок, количество нарушений, количество наложенных штрафов и взысканные суммы, количество заведенных уголовных дел. Что касается характера собираемой информации, то она является достаточно всесторонней: в настоящее время показатели КНД охватывают весь массив природоохранного законодательства. Они разбиты на программные направления, связанные с отдельными компонентами окружающей среды, а также по экономическим секторам и географическим районам. Во многих странах вопросы несоблюдения природоохранных требований рассматриваются в специальных разделах административных и уголовных кодексов. Регулярно подготавливаемая отчетность, предназначенная как для внутренних, так и для внешних пользователей, обеспечивает определенный уровень прозрачности и подотчетности.

5. Вместе с тем, показатели КНД используются скорее для подсчета количества мероприятий, нежели для принятия стратегических и оперативных решений. Акцент делается на измерении интенсивности инспекционной деятельности и степени применения санкций, а связь между этой деятельностью и, с другой стороны, ожидаемым поведением регулируемого сообщества (соблюдение требований) и изменениями состояния окружающей среды остается нераскрытой. Отчетность носит скорее описательный, а не аналитический характер и не адаптирована к потребностям заинтересованных сторон. Среди других важных проблем необходимо назвать следующие:

- Многие показатели, призванные отслеживать интенсивность деятельности, толкуются и используются в качестве «задач», а эффективность контроля ассоциируется с большим количеством проверок, расследованных нарушений и наложенных санкций – независимо от полученного таким образом результата с точки зрения изменений в поведении объектов контроля и экологических улучшений.
- Не хватает показателей, которые бы свидетельствовали о причинно-следственной связи между проводимой деятельностью и ее экологическими результатами;
- Отсутствуют показатели экономической эффективности контроля;
- Терминологический аппарат и процедуры, используемые для измерения результативности, недостаточно стандартизированы, что создает возможности для неверной интерпретации данных и манипуляций ими.
- Отсутствуют показатели КНД, которые бы относились к новым механизмам обеспечения соблюдения природоохранных норм.

6. Потребность в показателях КНД растет по мере понимания того, что для корректировки природоохранного законодательства и природоохранной политики необходимо постоянно сверяться с практикой. В настоящее время такая обратная связь остается ограниченной, и когда выявляется неэффективность того или иного закона, нормативного акта или стратегии, в ведомствах часто поддаются искушению издать корректирующий документ, не пытаясь понять причин неудачи. Подобные сценарии, способствуя сохранению «символического» регулирования и «символического» принятия политических решений, серьезно подрывают доверие к государственным органам.

## **ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ, НА КОТОРЫХ ОСНОВЫВАЮТСЯ СИСТЕМЫ ИЗМЕРЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **Основные понятия**

7. Измерение результативности представляет собой процесс, который включает (i) разработку показателей, значения которых можно систематически отслеживать для оценки хода выполнения заранее установленных целей, и (ii) использование этих показателей и других инструментов для фактической оценки достигаемых результатов. Измерение результативности – это всего лишь один из элементов системы стратегического управления, которое в значительной степени представляет собой повторяющийся цикл «планирование – подготовка бюджета – реализация – оценка». Измерение результативности подразумевает внедрение и анализ определенных показателей, что способствует принятию эффективных решений.

8. Система измерения результативности состоит из показателей, процедурно оформленного процесса сбора данных и диагностического инструментария, позволяющего сформулировать выводы, которые надлежит сделать из полученных данных (например, сравнение фактической результативности с определенным эталоном или задачей). Показатель (индикатор) определяется как измеряемая информация (параметр или значение, полученное исходя из параметров), характеризующая состояние явления/окружающей среды/зоны и имеющая синтетическое значение

9. Показатели природоохранной контрольно-надзорной деятельности (КНД) – это измеряемая информация, характеризующая результативность систем, обеспечивающих соблюдение норм природоохранного законодательства, а также то, как данные системы влияют на состояние соблюдения природоохранных норм, и различные преимущества (или потери), непосредственно связанные с этим состоянием. Под соблюдением норм природоохранного законодательства понимается реакция объектов контроля на нормативные требования, которая выражается в состоянии технического и поведенческого соответствия закону. Показатели КНД используются для измерения результативности и в этом качестве их применение помогает государственным ведомствам добиваться максимальных результатов природоохранного регулирования с минимальными затратами для общества. Показатели КНД относятся к категории показателей реакции общества. Если анализировать их в сочетании с показателями состояния окружающей среды, показатели КНД способствуют оценке качества законов, нормативных актов и применяемых стратегий.

### **Цели измерения результатов деятельности**

10. Природоохранным контрольно-надзорным органам следует добиваться того, чтобы разработка и применение показателей КНД соответствовали перечисленным ниже потребностям. Показатели КНД должны:

- Показывать, в какой степени контрольно-надзорные органы достигают своих целей и желаемых результатов, и поддерживать мотивацию к дальнейшим улучшениям;

- Обеспечивать контроль текущей деятельности в рамках той или иной программы и способствовать тому, чтобы ресурсы были должным образом оценены, отражены в бюджете и использованы соответственно задачам, определенным в стратегическом плане и ежегодных планах действий;
- Поддерживать планирование мероприятий и оптимизировать применение инструментов контрольно-надзорной деятельности – по отдельности или в сочетании;
- Способствовать тому, чтобы человеческие, материальные и финансовые ресурсы использовались экономически эффективным образом;
- Обеспечивать согласованность и координацию действий между национальными и территориальными органами, конкретными программами и организациями различной подведомственности;
- Способствовать повышению уровня прозрачности и подотчетности перед внешними заинтересованными группами, включая законодательные и центральные бюджетные органы, неправительственные организации и население в целом.

11. В современных системах экологического контроля основное назначение показателей КНД состоит в том, чтобы лица, принимающие решения на политическом уровне, и руководители программ могли определить, действительно ли выполняются поставленные цели, эффективны ли стратегии, направленные на соблюдение регулируемым сообществом природоохранных норм. Как правило, результаты такой оценки становятся основой для определения проблемных участков и внесения в стратегии таких изменений, которые позволят повысить их экологическую действенность и экономическую эффективность. Таким образом, измерение результативности должно быть полностью интегрировано в систему стратегического управления, что позволит высшим должностным лицам и руководителям программ максимально сосредоточить свое внимание на стратегии и миссии, целях и задачах. Измерение результативности должно стимулировать контрольно-надзорные органы к постановке реалистичных и измеряемых целей и выбору наиболее действенных и эффективных механизмов, направленных на обеспечение соответствия природоохранным требованиям.

### **Критерии отбора показателей**

12. Отбор показателей должен производиться в соответствии со следующими базовыми критериями:

- **релевантность показателей для стратегического планирования:** отражают ли показатели КНД цели регулирования и контроля;
- **прозрачность системы оценки результативности:** содействуют ли показатели КНД пониманию работы и результатов работы организации и обеспечивают ее подотчетность;
- **комплексный охват:** охватывают ли показатели КНД важные программные (стратегические) и операционные вопросы;
- **достоверность и отслеживаемость информации:** основаны ли показатели КНД на полных и точных данных и получены на основе передовой информационной технологии;

- **функциональность и технико-экономическая обоснованность показателей:** поощряют ли показатели КНД конструктивное поведение сотрудников и уравнивают затраты на измерения, сбор и анализ данных со стоимостью этой информации.

13. 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 требований. Поэтому необходим тщательный выбор и применение выше перечисленных критериев с учетом специфики каждой страны.

## СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

14. Показатели должны использоваться на всех уровнях управления (национальном, территориальном и муниципальном). Весьма вероятно, что определенные наборы показателей, используемые природоохранными органами на национальном и территориальном уровнях, будут различаться, но из этого следует лишь то, что они соответствуют полномочиям, целям и стратегиям данной природоохранной организации. На национальном уровне наборы показателей должны разрабатываться так, чтобы можно было проводить сравнения между результатами различных оценок и выявлять любые несоответствия или непоследовательность на уровне страны в целом.

15. Необходимо использовать сочетание показателей: это могут быть показатели, описывающие общие параметры регулируемого сообщества и относящиеся к инструментам обеспечения соответствия; измеряющие затраченные ресурсы, интенсивность деятельности и результаты; общие показатели и показатели для конкретных проектов; обобщенные и необобщенные; общенациональные и локальные показатели. Вместе с тем, следует ограничивать количество показателей теми, которые необходимы для сбора данных, требующихся в процессе оценки программы и принятия решений.

### Кластеры индикаторов и необходимость введения подкатегорий

16. Как минимум, показатели КНД должны давать достаточное представление об:

- **Объектах контроля:** данная категория показателей должна обеспечить достаточное понимание параметров регулируемого сообщества. В первую очередь необходимо знать количество объектов, являющихся наиболее крупными загрязнителями, а также число малых и средних предприятий. Соответствующие органы должны обладать информацией о количестве выданных разрешений и иных документов (действительных и прекративших свое действие за истечением срока), санкционирующих определенный уровень экологического воздействия, использование тех или иных технологий и т.д. Среди других полезных показателей можно назвать возраст инфраструктуры (как производственных мощностей, так и очистных сооружений), расходы на обеспечение соответствия и любые иные параметры, которые представляются полезными;
- **Инструментах обеспечения соответствия:** необходимы показатели, позволяющие характеризовать (i) деятельность, направленную на поощрение к соблюдению требований (например, количество часов обучения, полученного регулируемым сообществом; количество полученных запросов по конкретным темам или положениям законодательства, количество посещений сайтов в интернете и т.д.); (ii) контроль соответствия природоохранным требованиям (например, количество отчетов предприятий по результатам производственного контроля, количество проверок предприятий и проведенных экспертиз, жалоб со стороны населения и т.д.) и (iii) правоприменительную деятельность (количество административных и уголовных дел, примененных санкций, наложенных и взысканных денежных штрафов и т.д.);

- **Институциональном потенциале и управлении:** Институциональный потенциал может оцениваться на основе качества и количества ресурсов - например, это может быть количество персонала и уровень пройденной им подготовки, существующие возможности в плане отбора проб и их анализа по регулируемым загрязнителям и т.д. Соблюдение принципов добросовестного управления в природоохранной сфере также может быть измерено – например, на основе таких показателей как количество удовлетворенных апелляций, количество информационных запросов (со стороны граждан или регулируемого сообщества), на которые были даны ответы, и задержки в предоставлении ответов на указанные запросы;
- **Достижении стратегических результатов:** эта категория может включать, например, уровень соблюдения природоохранных норм; размер возвращенной экономической выгоды, полученной предприятиями в результате противозаконной деятельности; интегрированные индексы экологической эффективности (как, например, в «Рейтинге эффективности операторов» в Англии и Уэльсе) или более простые параметры – такие как частота и серьезность аварий в данном секторе, количество и серьезность нарушений, объем выбросов и его сокращение благодаря действиям контрольно-надзорных органов, использование систем экологического менеджмента и т.д.

17. Внутри этих основных групп контрольно-надзорным органам следует использовать категории и подкатегории показателей. Так, категория «мероприятия в области контроля соответствия требованиям» (принадлежащая к группе «инструментов») может включать такие подкатегории как информационные запросы, выездные проверки, проведение экспертиз и расследований и анализ отчетности компании за ее пределами. Объекты контроля следует группировать в соответствии с (i) уровнем риска для окружающей среды и (ii) ретроспективой соблюдения (несоблюдения) природоохранных норм. Случаи несоблюдения могут быть классифицированы по степени их серьезности. И так далее.

18. В каждой категории показателей можно определить долю ее различных элементов. Например, доля запланированных проверок по сравнению с долей проверок, обусловленных жалобами и иными внешними событиями. Такой подход поможет природоохранным органам выявлять наиболее характерные, системные проблемы и планировать адресные мероприятия.

### **Обобщение собираемых данных**

19. Рассмотрение проблем в их совокупности часто оказывается экономически более эффективным, особенно если это позволяет выявить какую-либо проблему, которая характерна для всей отрасли, но которую предприятия данной отрасли сами определить не могут, либо в тех случаях, когда с помощью такого подхода выявляется какая-либо совокупность проблем в различных секторах или регионах. Необходимо, чтобы контрольно-надзорные органы были в состоянии идентифицировать наиболее часто повторяющиеся ситуации (например, наиболее распространенные нарушения в данной отрасли или данной географической зоне). Для этого, они могут обобщать данные по:

- Сегментам регулируемого сообщества (например, промышленные отрасли, муниципальные предприятия);
- Компонентам окружающей среды (или: по экологическим проблемам, основным правовым документам) и
- Географическим зонам (или: по подведомственности, территориальным органам).

20. Вместе с тем, агрегированные данные следует сочетать с информацией по конкретным объектам. Например, власти должны иметь возможность выявить все объекты, допускающие серьезные отклонения от норм экологического права и не соблюдающие их в течение длительного периода времени. Представление информации по отдельным объектам отвечает интересам общественности: как правило, людей интересует то, что происходит в их районе, а не информация по стране в целом, так как у граждан она не ассоциируется с их собственным благополучием.

### **Корреляция с элементами матрицы планирования**

21. Для корреляции показателей с элементами программы контрольно-надзорным органам следует использовать матрицу планирования (логическую модель), как это показано на Рис. 1 ниже. **Матрица планирования** представляет собой, на теоретическом уровне, оперативный план реализации той или иной программы, на котором основывается текущая оценка хода ее выполнения и окончательная оценка полученных результатов. В рамках этой системы показатели характеризуют следующее:

- **Затраченные ресурсы:** к ним относятся время, персонал, финансирование, материалы, оборудование и тому подобное – все необходимое для осуществления деятельности. Показатели затраченных ресурсов можно использовать для демонстрации приверженности государственных органов достижению тех или иных целей; они также играют важную роль при определении экономической эффективности программ и окупаемости инвестиций, если их рассматривать вместе с результатами;
- **Интенсивность деятельности:** интенсивность деятельности представлена мероприятиями, событиями, услугами и продуктами, которые достигают объекта регулирования. Эти показатели демонстрируют уровень усилий, направленных на получение результата, но они не указывают, в какой степени достигнут результат;
- **Результаты:** показателями результатов измеряются изменения, связанные с деятельностью того или иного ведомства; как правило, различают две их категории: (i) **показатели промежуточных результатов**, которыми измеряется прогресс на пути к достижению конечного результата (например, изменение поведения и иные результаты, способствующие достижению конечного результата); и (ii) **показатели конечных результатов**, которыми измеряется конечный эффект, к которому приводит та или иная деятельность.

22. При правильном использовании матрица планирования четко демонстрирует причинно-следственную связь между затраченными ресурсами, проведенными мероприятиями и полученными результатами. В рамках этой системы контрольно-надзорным органам следует использовать сочетание показателей, относящихся к затраченным ресурсам, интенсивности деятельности и промежуточным результатам, что поможет им определить, какой именно вид деятельности является наиболее эффективным, и соответственно скорректировать свои стратегии. Промежуточные показатели вводятся для того, чтобы преодолеть ограничения, связанные с измерением результатов текущей деятельности, поскольку подобные измерения не отражают экологических результатов и дают очень немного информации относительно степени соответствия (например, какой процент объектов соблюдает природоохранные нормы или каков уровень их соблюдения в ключевых сегментах данного регулируемого сообщества); они также не позволяют оценить успешность применения стратегий и инструментов.

Рис. 1 Образец матрицы планирования

Иерархия элементов программы:

Примеры показателей:

<p><b>КОНЕЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ</b> Состояние окружающей среды</p> <p>↑</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Улучшение качества воды (например, достаточное кислородонасыщение)</li> <li>Сокращение бионакопления загрязняющих веществ в пищевой цепи</li> </ul>
<p><b>ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ</b> Изменение поведения или снижение воздействия на окружающую среду</p> <p>↑</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Более полное понимание требований и того, как им соответствовать</li> <li>Усовершенствованные методы ведения производства на объектах контроля</li> <li>Повышение степени соблюдения норм</li> <li>Сокращение выбросов загрязняющих веществ</li> </ul>
<p><b>ИНТЕНСИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b> Мероприятия</p> <p>↑</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Помощь в обеспечении соответствия природоохранным требованиям</li> <li>Количество проведенных проверок</li> <li>Принятые правоприменительные меры</li> </ul>
<p><b>ЗАТРАЧЕННЫЕ РЕСУРСЫ</b> Ресурсы</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Персонал</li> <li>Объекты и оборудование</li> <li>Финансирование текущих и капитальных расходов</li> </ul>

Источник: На основе «Рекомендаций по измерению результативности для специалистов-практиков в сфере соблюдения норм экологического права и правоприменения» (*Performance Measurement Guidance for Compliance and Enforcement Practitioners*), INECE 2005.

23. Что касается показателей конечных результатов, то отслеживать их необходимо, однако с их помощью трудно оценивать институциональную результативность, поскольку результаты определяются множеством факторов и редко зависят от деятельности одной организации или объекта. Кроме того, измерение изменений в конечных результатах может оказаться весьма дорогостоящим занятием, конечные результаты могут проявиться лишь через много лет, а улучшения, которые представляют собой конечные результаты (например, повышение качества воздуха или воды), зависят от многих факторов, которые подчас не имеют отношения к деятельности государственных органов.

## НОВЫЕ ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

24. Повышение эффективности требует того, чтобы измерения результатов деятельности были не только собраны, но и проанализированы, а также использованы при принятии решений, например, относительно подтверждения обоснованности используемых стратегий контрольно-надзорной деятельности, либо исправления выявленных в них изъянов. Для контрольно-надзорных органов стран ВЕКЦА совершенствование анализа данных должно стать первостепенной задачей, поскольку оно позволит существенно повысить ценность информации, которую сейчас собирают и просто накапливают в базах данных, так как ее пользователи не осознают ее потенциальной важности.

### Уровни соблюдения природоохранных норм

25. Природоохранным контрольно-надзорным органам стран ВЕКЦА следует начать плановый мониторинг в отношении процентного соотношения предприятий, выполняющих требования природоохранного законодательства внутри конкретных сегментов регулируемого сообщества – речь идет о так называемых уровнях соблюдения природоохранных норм или уровнях природоохранного соответствия (УПС). УПС могут определяться на основе данных, собираемых уже в настоящее время. Желательно, чтобы с помощью УПС оценивалось соблюдение только самых важных требований. При подготовке отчетности по УПС следует указывать процент объектов, на которых проверялся уровень соответствия, от общего числа регулируемых (контролируемых) объектов.

26. Контрольно-надзорным органам необходимо учитывать то, что причины, по которым объекты отбираются для проверки, значительно влияют на рассчитываемый УПС. Естественно ожидать низкого уровня соблюдения природоохранных норм, если объекты проверяются по жалобам или на основе иной информации, указывающей на наличие проблемы. В целом, экстраполировать такие УПС на все другие объекты будет сложно. Поэтому периодически необходимо отказываться от стратегии целевого контроля и проверять случайные выборки объектов регулирования, представляющие разные секторы и определяемые на основе статистических методов. Требуются надежные методы отбора статистически достоверной выборки проверяемых объектов, так как на практике ни одно государственное ведомство не может позволить себе ежегодно проверять все контролируемые объекты.

27. Иногда толкование УПС представляет некоторые трудности – например, высокий УПС может вводить в заблуждение, если при этом наиболее крупные загрязнители не соблюдают природоохранные нормы (и тем более, если они вообще не подвергаются контролю). Из-за препятствий, связанных с толкованием, руководители программ, возможно, не должны отвечать за изменения в УПС. Тем не менее, с точки зрения охраны окружающей среды УПС могут использоваться в качестве своего рода суррогатного показателя. Они служат четким сигналом, обращающим внимание руководства на конкретные направления, и являются более конструктивным показателем результативности, чем простой подсчет затраченных ресурсов и проведенных мероприятий.

## **Своевременность реагирования**

28. Контрольно-надзорные органы должны быть в состоянии определять время, необходимое для реагирования, т.е. время, необходимое на то, чтобы либо прореагировать на нарушение, либо достигнуть соблюдения природоохранных норм. В идеале многие виды правоприменительных действий должны быть как можно более оперативными так, чтобы возвращать нарушителя к соблюдению норм в возможно короткие сроки. Своевременность реагирования оценивается путем мониторинга временных рядов и, иногда, через сопоставление фактических результатов с заранее поставленными целями. Успешность деятельности измеряется путем сопоставления фактически потраченного времени с этими изначально установленными сроками. Их можно устанавливать в отношении только тех видов правоприменительных действий, время выполнения которых предсказуемо. Как правило, это административное правоприменение.

29. В целом, правоприменительные действия, осуществляемые на более поздних этапах юридических процедур, слишком плохо прогнозируются и временные рамки для них не могут оцениваться таким образом. Кроме того, в некоторых случаях невозможно или неуместно определять сроки тех или иных действий - например, в случае уголовных дел, когда подаче иска предшествует детальное расследование. Необходимо проявлять осторожность, чтобы использование своевременности реагирования как показателя успешности программы не подталкивало персонал к принятию простых административных мер вместо более трудоемкого судебного разбирательства.

## **Использование коэффициентов и индексов**

30. Расчет коэффициентов и индексов позволяет сопоставлять показатели одного и разных типов и делает взаимосвязи между ними видимыми и поддающимися интерпретации, что позволяет получить информацию об эффективности той или иной деятельности, интенсивности воздействия, а также качестве значения или результата. Кроме того, коэффициенты и индексы помогают устанавливать взаимосвязи между экологической эффективностью и поведением регулируемого сообщества в плане выполнения природоохранных норм, с одной стороны, и социально-экономическими аспектами развития, с другой.

31. Относительные данные также полезны при сопоставлении контрольно-надзорных органов, различающихся по величине. Использование данных приведенных к единому знаменателю, когда, например, количество проверок увязывается с количеством крупных объектов, позволят сопоставлять в лучшей мере деятельность разных подразделений.

32. Ниже приводятся примеры коэффициентов и индексов, базирующихся на уже собираемых данных:

- Доля объектов, имеющих разрешение, в общем количестве объектов контроля, обязанных получать разрешения: она характеризует уровень спонтанного соблюдения природоохранных норм, но также может указывать на пробелы в информационно-образовательных программах и недостаточную жесткость реагирования на нарушения;
- Доля проверенных объектов в общем количестве объектов контроля: она характеризует интенсивность осуществления контрольно-надзорных функций природоохранными органами;

- Индекс персонала на 1 000 крупных объектов и 10 000 малых и средних предприятий (1995 = 100): он позволяет выявлять резкие изменения в институциональном потенциале;
- Отношение фактической зарплаты инспектора к минимальной потребительской корзине: характеризует систему стимулов к добросовестности персонала.

33. Можно выработать множество других коэффициентов и индексов, однако контрольно-надзорным органам следует использовать только те коэффициенты и индексы, которые действительно важны для их программ, наилучшим образом отражают те сведения и выводы, которые необходимо донести до заинтересованных групп, и служат основой для принятия решений внутри организации.

### **Визуализация данных и анализ взаимосвязей с предпринятыми действиями**

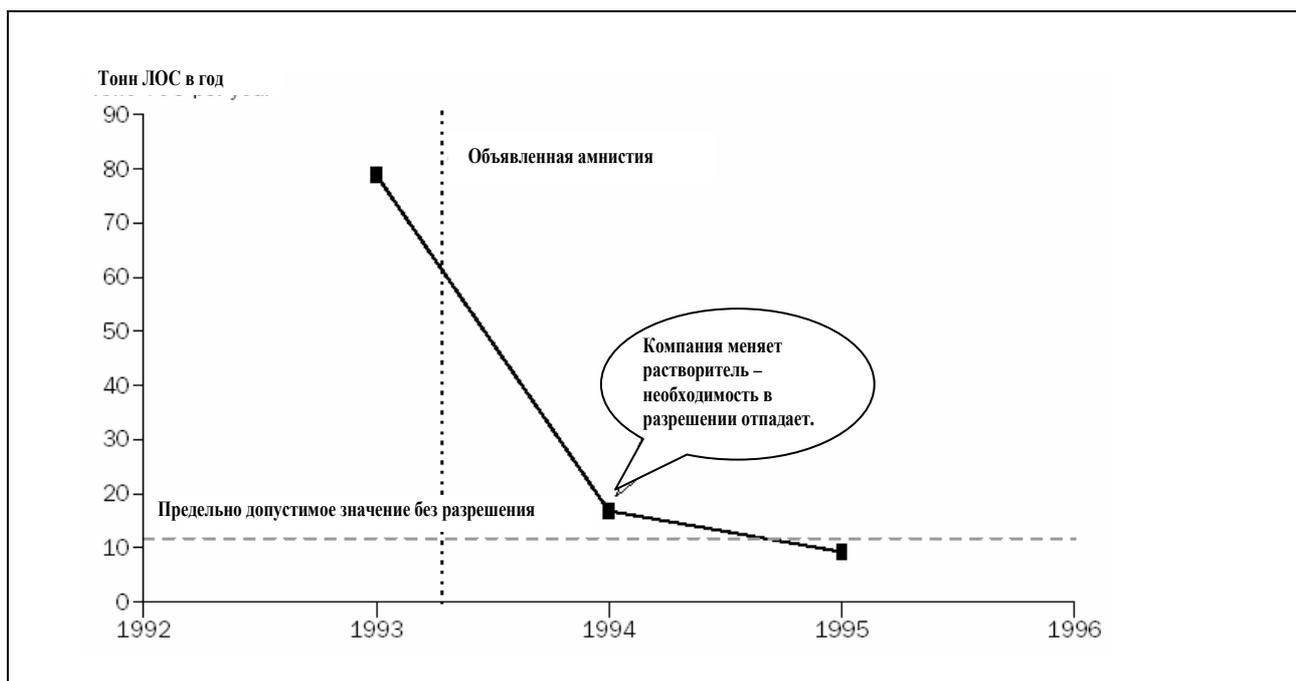
34. Визуальное представление данных помогает разъяснять концепции, статистику и факты. Используя визуальное представление информации о результативности (например, таблицы, диаграммы, графики, схемы, карты и т.д.), ведомства сами себе помогают определять приоритеты и целенаправленно направлять свои усилия на решение самых неотложных проблем. Постепенно можно внедрять Географические информационные системы (ГИС) для выявления географических моделей несоблюдения природоохранных норм - например, для просмотра состояния соблюдения норм всеми объектами в бассейне реки в контексте комплексного управления водными ресурсами.

35. Что касается методов визуализации, то больше внимания следует уделять временной динамике изменения показателей и сопоставлениям по отраслям, географическим зонам или природоохранным органам. Данные по временной динамике важны для того, чтобы можно было оценивать изменения результативности в ретроспективе или в сравнении с эталонным значением показателя. Кроме того, результаты анализа временной динамики можно использовать для отражения предпринятых действий, когда информация о несоблюдении норм увязывается с информацией об ответном правоприменительном действии. На Вставке 1 показано, как добавление в график информации о дате принятия природоохранным органом соответствующих мер помогает понять, привели ли они к желаемым результатам.

#### **Вставка 1. Сочетание данных по временной динамике с датами принятия природоохранным ведомством соответствующих мер: пример из американского опыта**

На диаграмме представлена следующая ситуация: в одном из штатов агентство по контролю за загрязнением объявило о единовременной амнистии для тех источников загрязнения, которые незамедлительно и добровольно раскроют информацию относительно выброса ими летучих органических соединений (ЛОС) в отсутствие необходимого разрешения. Компания, о которой идет речь в данном примере, раскрыла информацию о своих выбросах, провела анализ, необходимый для предотвращения загрязнения, и заменила используемые растворители так, чтобы уровень выброса ЛОС был ниже того, который требуется для получения разрешения. Таким образом, в данной ситуации агентство, угрожая загрязнителям санкциями, вместе с тем дало шанс тем компаниям, которые были готовы к сотрудничеству – тем самым объявленная амнистия, по всей видимости, привела к желаемому результату, т.е. к сокращению уровня загрязнения.

Компания также выиграла от этого. Заменив растворители, она смогла избежать расходов, связанных с получением разрешения. Представляя данную диаграмму, мы не выступаем ни за, ни против подобных «амнистий»; мы просто хотим показать, как включение тех или иных данных в информационные системы природоохранных ведомств способствует оценке эффективности их мероприятий. Продолжая отслеживать временную динамику, данное ведомство сможет определить, сохранится ли полученный результат по истечении определенного времени.



Источник: Metzenbaum, S.H. (2003) More Nutritious Beans, in: The Environmental Forum, March/April 2003, The Environmental Law Institute, Washington, D.C.

### Сравнение с лидерами и использование ретроспективных сравнительных оценок

36. Природоохранным контрольно-надзорным органам следует внедрить систему эталонных показателей результативности (бенчмаркинг) - как своей собственной, так и результативности контролируемых объектов. В рамках такого подхода результативность повышается за счет изучения опыта лидеров, достигающих наибольшей эффективности, и обстоятельств, лежащих в основе более высоких результатов. При этом лидеры фактически задают целевые значения показателей.

37. Внедрение системы эталонных показателей результативности не является быстрым решением раз и навсегда. Эта работа может затянуться на несколько месяцев, и крайне важно периодически пересматривать эталонные показатели, чтобы не отстать от быстро меняющихся обстоятельств, когда подходы, считавшиеся эффективными, устаревают.

38. Бенчмаркинг не обязательно ведет к выявлению образцов лучшей практики, так как более высокие результаты могут объясняться условиями и характеристиками, никак не связанными с деятельностью природоохранных органов. Тем не менее, анализ результатов, которых добились лидеры, позволяет выявить факторы, действительно объясняющие высокую результативность; это создает соответствующую мотивацию, поскольку беспристрастное сопоставление с «равными» вполне может быть стимулирующим фактором.

39. Кроме того, следует использовать и практику ретроспективных сравнительных оценок (имея в виду предыдущие годы) и анализировать позитивные или негативные изменения в уровне результативности в данном регионе или ведомстве. Такой подход может сыграть свою роль в повышении результативности благодаря естественному для людей желанию сегодня работать лучше и достигать большего, чем вчера.

## ОТЧЕТНОСТЬ

### Ожидания разных групп потребителей и методы предоставления информации

40. Обнародование информации о результатах контрольно-надзорной деятельности (раскрытие или распространение данных, в том числе по показателям) крайне важно для повышения доверия к самому ведомству, создания его позитивного имиджа и обеспечения его деятельности поддержкой со стороны общественности. Необходимо обеспечить более высокую прозрачность органов природоохранного контроля в глазах различных целевых групп, так как их потребности неодинаковы. Так, например:

- «Внутренние» заинтересованные группы могут использовать данные по показателям КНД для корректировки стратегий и инструментов, а также в процессе подготовки бюджета;
- Законодатели и правительство могут использовать эту информацию для принятия политических решений и решений о финансировании;
- Объекты контроля могут использовать информацию по показателям КНД для оценки соблюдения ими природоохранных норм, а также для оценки своей экологической эффективности и сопоставления себя с конкурентами;
- Экологические НПО могут использовать показатели КНД для того, чтобы следить за надлежащим соблюдением экологических прав граждан; а
- Население - для принятия решений потребительского и общественного характера.

41. Для предоставления информации можно использовать самые различные подходы в зависимости от конкретных целевых групп. Например, это может быть:

- Публикация годовых планов и отчетов в бумажном виде и в интернете;
- Разработка баз данных с показателями КНД, которые были бы доступны в интернете;
- Информационное взаимодействие на уровне личного общения с заинтересованными группами;
- Публикация пресс-релизов и статей в СМИ и т.д.

### Язык и структура отчетности

42. Язык и структура документов и сообщений, используемых в процессе информационного взаимодействия, должны быть направлены на то, чтобы облегчить доступ к информации и сделать ее более понятной. Для этого можно использовать содержательные заголовки и подзаголовки,

которые позволят читателю максимально быстро усвоить самую важную информацию, а затем без труда разобраться в структуре и содержании документа в целом. Отчеты и доклады должны сопровождаться краткими резюме (до 4 страниц), с которыми можно ознакомиться за короткое время - из них руководители программ и ведомств, а также представители других заинтересованных групп получают общее представление об основных фактах, выводах и рекомендациях, о которых говорится в документе. Стиль должен четким и простым, так чтобы основные идеи без труда и быстро доходили до читателя.

43. Информация, раскрываемая общественности, должна быть простой, но не упрощенной. Представлять информацию следует в таком контексте, который способствует ее содержательному толкованию, а визуализация данных облегчит их понимание. Статистика по несоблюдению норм или санкциям должна сопровождаться краткой повествовательной информацией. Агрессивные информационные кампании, приуроченные к определенным важным событиям, будут стимулировать интерес населения к вопросам, связанным с показателями КНД. Повышенный интерес общественности могут вызвать и ограниченный набор из максимум 10 специально выбранных «газетных» показателей КНД, на которые СМИ будут обращать особое внимание.

### **Структура внутренней отчетности**

44. Ежегодные отчеты должны быть доведены до уровня полноценных докладов с повествовательным описанием, анализом и рекомендациями. Структура ежегодного отчета может быть выстроена вокруг следующих разделов или заголовков:

- Цели, организация и ресурсы контрольно-надзорного органа;
- Общие результаты работы, в том числе анализ инструментов и сопоставление программ;
- Результаты и проблемы по отдельным компонентам окружающей среды;
- Прогресс в регионах (структурных подразделениях);
- Отслеживание жалоб и связи с общественностью;
- Межведомственная координация и обратная связь;
- Финансовая отчетность.

45. Помимо данных о результативности в текущем году в ежегодные отчеты следует также включать информацию о результатах деятельности предыдущих лет. Это позволит делать ретроспективные оценки.

### **Ограничения, связанные с обнародованием информации**

46. Контрольно-надзорным органам следует осознавать и учитывать определенные ограничения в обнародовании информации, касающейся программ обеспечения природоохранного соответствия и их результатов. Эти ограничения обусловлены в основном следующим:

- **Опасность злоупотребления публичной информацией объектами контроля:** есть вероятность того, что благодаря раскрытию данных и стратегий ведомства в режиме

«онлайн» объекты контроля получают излишне большой объем информации, что позволит им адаптировать свое поведение так, чтобы избежать правоприменительных действий;

- **Ограничения, связанные с конфиденциальностью сообщаемой информации и вопросами безопасности:** по соображениям конфиденциальности не могут оглашаться весьма небольшие объемы информации. Вместе с тем, указание в интернете месторасположения предприятий, особенно объектов, на которых используются опасные материалы, действительно может противоречить соображениям безопасности.

47. В природоохранных организациях должны быть разработаны внутренние процедуры, определяющие порядок работы по запросам со стороны средств массовой информации. В любом случае, если средствам массовой информации сообщается что-либо относительно регулируемого сообщества, необходимо соблюдать беспристрастность и принцип презумпции невиновности. В особенности, недопустимо давать в СМИ комментарии, которые могут:

- Ущемлять право конкретного лица на справедливое разбирательство или рассмотрение его дела в ходе судебного процесса;
- Иметь характер вмешательства в частную жизнь других лиц, участвующих в расследовании (например, подателей жалоб, свидетелей или подозреваемых) или создавать угрозу их безопасности; и
- Ставить под сомнение какие-либо действия контрольно-надзорного органа в прошлом или будущем.

48. Даже после окончания расследования подробная информация о нем должна оставаться конфиденциальной, хотя сами результаты расследования могут быть опубликованы.

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА

### Основные требования к институциональной базе

49. Измерение результативности должно входить в круг обязанностей контрольно-надзорных органов, что должно быть определено законом или подзаконными актами. На основе внутренних нормативных документов в этих органах должны быть организованы подразделения, отвечающие за разработку и применение показателей КНД. Необходимо разработать процедуры, определяющие порядок сбора и анализа данных по показателям КНД и подготовки отчетности по ним.

### Оценка институционального потенциала

50. Выбор показателей будет зависеть и результатов оценки институционального потенциала. В этой связи к числу ключевых вопросов о том, какие показатели КНД следует использовать, можно отнести следующие:

- **Потребности:** Какие данные собираются и как они используются? Какая информация необходима в настоящее время для принятия решений и информационного взаимодействия с заинтересованными группами и широкой общественностью? Кто относится к числу заинтересованных групп? Существует ли потребность в новых показателях, которая может быть вызвана изменением стратегий или принятием новых правовых актов?
- **Качество информации:** Являются ли используемые сейчас объемы данных, их качество и анализ достаточными для принятия решений и информационного взаимодействия? Насколько точными должны быть измерения? Кто будет осуществлять контроль качества и обеспечивать качество данных? Существует ли рекомендации или принципы, обеспечивающие последовательность и сравнимость данных на национальном уровне?
- **Сбор и хранение данных:** Как часто следует собирать данные? Кто будет собирать данные? Где будут храниться данные? Какие ресурсы потребуются для получения необходимых данных? Будут ли данные компьютеризированы? Существует ли в настоящее время система управления данными, с помощью которой информация собирается точно и своевременно? Может ли быть эта система усовершенствована?
- **Анализ данных:** Кто будет анализировать данные? Как и кому необходимо отчитываться о результатах деятельности?

## **Стандартизация системы измерения результатов деятельности**

51. На национальном уровне компетентным ведомствам следует провести стандартизацию показателей КНД: (i) один и тот же показатель или категория данных должны иметь одинаковое значение для всех пользователей и (ii) необходимо наличие единиц измерения, позволяющих надлежащим образом проводить сравнение и обмен данными среди различных природоохранных подразделений и других организаций. При этом стандартизация данных на национальном уровне не должна приводить к каким-либо ограничениям относительно того, какую информацию по своему усмотрению будет собирать тот или иной природоохранный орган; она также не должна автоматически устанавливать какие-либо требования по отчетности. Необходимо, чтобы каждый элемент информации (параметр, показатель или индекс) имел название, дефиницию и формат (максимальная длина, тип данных), а также – когда это применимо – разрешенные значения. Кроме того, могут быть представлены разъяснения, относящиеся к дефиниции и использованию соответствующего элемента данных.

52. Стандартизация должна быть введена законодательно или распоряжением соответствующего исполнительного органа (например, министерства окружающей среды или государственного комитета статистики). Природоохранные контрольно-надзорные органы могут инициировать процесс стандартизации, заручиться политической поддержкой и финансированием, разработать проект стандарта, причем в процессе его разработки необходим широкий диалог с территориальными органами и другими заинтересованными сторонами. После утверждения стандарта данных всем заинтересованным группам должно быть обеспечено соответствующее обучение.

53. Для того чтобы стандарты данных оставались полезными и применимыми, необходимо периодически их пересматривать. Желательно, чтобы стандартизация проходила параллельно с развитием информационных систем.

## **Системы управления данными**

54. Контрольно-надзорным органам следует создать всеобъемлющие, точные и удобные для пользователя системы управления данными, способные хранить, интегрировать и анализировать различные виды данных по разным направлениям программ и географическим зонам. Такие системы могут быть структурированы вокруг нескольких крупных блоков, включая конкретную информацию по объектам контроля (условия выданных разрешений и отчетность по результатам производственного контроля), данные по таким направлениям как поощрение к соблюдению требований и контроль соответствия требованиям, а также информацию по реагированию на нарушения. Необходимо, чтобы можно было в полной мере отслеживать все конкретные дела: от момента выявления нарушения до окончательного выполнения решений в плане реагирования на него.

55. Разработка четких управленческих процедур будет первым шагом в этом направлении. Единый порядок получения и передачи данных и требование своевременного обновления информации повысят полезность, качество и доступность информации. Необходимы автоматизированные системы хранения данных, которые облегчат работу с первичными данными и создадут условия для прямого доступа к досье через локальные или зональные электронные сети. Рекомендуется периодически проводить аудит процедур и систем управления информацией в целях проверки их практического применения и эффективного использования персоналом.

56. Хотя обновление информационных систем подчас оказывается весьма дорогостоящим, а проектировать их сложно, преимущество обновленных систем заключается в том, что они

позволяют эффективнее находить и анализировать информацию. Эффективный информационный менеджмент позволяет направлять ресурсы на решение самых серьезных проблем в области соблюдения норм экологического права и охраны окружающей среды, и не существует других способов отследить растущее количество объектов контроля и обрабатывать данные, сообщаемые как самими объектами контроля, так и территориальными природоохранными органами.

### **Оценка результатов деятельности территориальных органов**

57. 58. Помимо оценки собственной результативности, ведомства национального уровня должны оценивать результативность своих территориальных органов, однако делать это следует не столько для наказания «отстающих», сколько для повышения эффективности, гармонизации подходов и повышения потенциала по всем региональным подразделениям. Упорядочение данных необходимо для того, чтобы можно было проводить сравнения: так, бессмысленно сравнивать по общему количеству проверок два географических региона, если в одном из них большое число малых и средних предприятий (МСП), а во втором – несколько крупных. Сравнение будет возможным, если разделить число проверок в тех или иных сегментах регулируемого сообщества на количество предприятий в каждом сегменте.

### **Партнерства и механизмы обратной связи**

59. Контрольно-надзорным органам общенационального уровня следует создавать эффективные механизмы обратной связи по вопросам реформирования показателей КНД, включая форум для распространения наиболее передовых подходов. Территориальные органы должны иметь возможность высказывать замечания по существующим показателям, их толкованию и методам сбора данных, равно как и предлагать новые подходы к измерению результативности. Кроме того, у них должна быть возможность обмениваться опытом внедрения инновационных инструментов и показателей КНД. Это будет благотворно с точки зрения обеспечения соблюдения природоохран-ных норм на всех уровнях.