

С. В. Дорошенко

## ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНАХ РОССИИ<sup>1</sup>

*В статье развиваются представления об оценке результативности природоохранной деятельности в федеральных округах и субъектах Российской Федерации. Актуальность темы определяется необходимостью построения системы новых экологических отношений в условиях модернизации общества, перехода экономики на инновационный тип развития. Методология исследования опирается на положения проводимой в России административной реформы, предполагающей обязательную институционализацию оценивания социально-экономической результативности работы государственных органов. Проанализирована зарубежная практика оценивания государственного экологического контроля и инспекционной деятельности. Дана характеристика действующей отечественной системы оценки и направлений ее развития. Предложены дополнения в существующую систему показателей оценки контрольно-надзорной деятельности территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Представлены результаты апробации предлагаемой системы показателей по департаментам федеральных округов Росприроднадзора.*

**Ключевые слова:** оценка результативности, природоохранная деятельность, индикаторы и показатели, территориальные органы

Характер государственного управления в современной России претерпел и продолжает претерпевать значительные изменения: увеличение социально-экономических проблем с одновременным усложнением и усилением их взаимозависимости; расширение круга факторов, требующих учета при выработке решений; рост масштабов реализуемых в рамках федерального бюджета программ и, как следствие, повышение значимости и «цены ошибки» каждого государственного решения; изменение характера управленческих процессов, увеличение размеров, сложности и стоимости государственного аппарата; повышение требований к эффективному использованию имеющихся в распоряжении фе-

деральных и региональных органов власти ресурсов в силу их ограниченности и др.

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. и ряд других документов обозначили в 2004 г. поворот от экспертно-теоретической к практической фазе административной реформы в части изменения структуры органов государственной власти и перехода к программно-целевым методам планирования и бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Однако процесс принятия действенных политических решений в сфере оценки административного управления оказался растянутым во времени. Только в 2007 г. одним из принципов бюджетной политики Российской Федерации на 2008–2010 гг. была заявлена необходимость внедрения в практику деятельности Правительства Российской Федерации современных методов оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-эконо-

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке Президиума УрО РАН (проект 12-С-7-1007 «Факторы и механизмы акселерации социально-экономического развития регионов России») и РФФИ (грант 11-06-00290а «Формирование инновационной модели освоения минерально-сырьевой базы регионов России»).

мической политики, обязательное соизмерение с этими целями достигнутых результатов [6].

Как известно, реализуемая в России административная реформа повторяет как концептуально, так и по большей части технически, административные реформы, начатые и к концу 1990-х годов уже в основном проведенные на Западе. Там еще в XX веке назрела необходимость повышения степени обоснованности управленческих решений различных министерств и ведомств, с целью чего в практику начал внедряться аналитический инструментарий как средство, позволяющее с помощью объективных критериев найти компромисс между интересами государства, бизнеса, общества. Пионерами в этой сфере признаны США, где, по некоторым данным, суммарные затраты федерального правительства на аналитические исследования различного рода, составлявшие в конце 1930-х годов 40–50 млн долл. в год, возросли к началу 1980-х годов в несколько десятков раз, достигнув почти 2 млрд долл. [7, с. 10].

Концептуальным основанием политико-управленческих реформ является так называемая новая модель управления. В отечественной дискуссии, как правило, речь ведется о необходимости «в применении новых методов и выработке механизмов, которые бы привели к улучшению работы министерств и ведомств» [9, с. 60], что предполагает обязательную институционализацию оценивания результативности и эффективности работы государственных органов. Оцениваться при этом должна не столько финансовая эффективность, сколько социально-экономическая результативность.

Наибольшие трудности вызывает определение индикаторов и показателей результативности. Известно, что существует прямая зависимость между результатами и целями того или иного процесса. Показатели результативности процесса характеризуют степень достижения цели процесса и запланированных результатов. Эти показатели для каждого процесса устанавливаются исходя из его определения и цели. Поскольку результативность характеризует степень достижения цели и запланированных результатов, следовательно, показатель результативности может быть заложен в самой цели процесса.

В рамках данной статьи мы рассмотрим оценку результативности природоохранной деятельности в российских регионах. Важность

оценивания результативности природоохранной деятельности объясняется несколькими факторами. Во-первых, экологическая сфера оказывает большое влияние на дальнейшее развитие государства и отдельного региона, как с социально-экономической, так и с политической точки зрения. Вследствие этого факта ее результаты должны быть проанализированы и поняты властью для улучшения системы реформирования экологических отношений в целом. Во-вторых, построение системы новых экологических отношений в условиях модернизации экономики и общества [10], а также перехода на инновационный тип развития [11] является дорогостоящим проектом, из-за чего необходим анализ затрат с целью получения адекватных сведений о расходуемых средствах. В-третьих, оценивание результативности природоохранной деятельности позволит государству и регионам в будущем проводить успешные социально-экономические преобразования, максимизируя их эффективность, с учетом проведенных ранее исследований.

Интерес к качеству государственного экологического контроля и правоприменительной деятельности растет во многих странах. Повышение качества инспектирования связано с установлением определенных «показателей качества» (называемых также минимальными критериями). Существование подобных показателей не только играет решающую роль в повышении результативности инспекций, но и обеспечивает прозрачность, эффективность и профессионализм экологических инспекций как государственных институтов на национальном, региональном и местном уровнях. Кроме того, использование должным образом минимальных критериев качества способствует совершенствованию процесса разработки экологической политики, а также законодательной и лицензионной деятельности. Анализ организации и деятельности органов государственного контроля показывает, что существуют некоторые общие критерии, обеспечивающие им наибольшую эффективность в достижении природоохранных целей. При этом количество и состав показателей оценки результативности деятельности контрольных органов в странах различны. Так, в Нидерландах на основании анализа структуры контрольных мероприятий определены девятнадцать показателей, характеризующих деятельность инспекций по охране окружающей среды.

Все показатели объединены в четыре группы по их месту в системе мер по организации деятельности инспекции.

Показатели качества относятся главным образом к контрольным мероприятиям (усилиям) или процедуре организации деятельности инспекций. Этому есть две причины: во-первых, показатели должны быть применимы ко всем видам задач экологического контроля и правоприменения и ко всем организациям, работающим в данной области. В основе своей процессы и действия, связанные с инспектированием и правоприменением, одинаковы для всех контрольных органов. Во-вторых, качество инспектирования и правоприменения с точки зрения конечных результатов (например, изменение состояния окружающей среды в результате деятельности инспекций) гораздо труднее поддается оперативному учету и измерению. Однако именно показатели конечных результатов очень важны. Для определения таких показателей проводятся исследования на международном уровне.

Так, «Руководящие принципы реформирования органов государственного контроля в сфере охраны окружающей среды в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии (ВЕКЦА)» 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 — участникам конференции было предложено выполнять рекомендации Руководящих принципов. На глобальном уровне Международная сеть по соблюдению природоохранных законодательства и правоприменению (ИНЕСЕ) во взаимодействии с ОЭСР и другими партнерами разработала «Рекомендации по измерению результативности для специалистов-практиков в области соблюдения норм экологического права и правоприменения» [13].

В настоящее время в каждой из стран ВЕКЦА отслеживается более тридцати показателей контрольно-надзорной деятельности. 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 контрольно-надзорной деятельности 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.

В России экологическая контрольно-надзорная деятельность (КНД) на региональном уровне осуществляется территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), полномочия которых определены соответствующими документами [1, 3, 5].

К полномочиям территориальных органов Росприроднадзора (ТО РПН) не относится ряд переданных полномочий, осуществляемых центральным аппаратом Росприроднадзора в сфере государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов), в частности, ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзит через ее территорию ядовитых веществ; утверждение нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, а также организация приема и рассмотрение отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов, представляемой в уведомительном порядке субъектами малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, устанавливает нормативы на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Также в полномочия территориальных органов не включен государственный экологический контроль в области охраны озера Байкал. Кроме того, к полномочиям территориальных органов не относится государственная экологическая экспертиза, в частности, организация и проведение государственной экологической экспертизы федерального уровня, а также контроль за

полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области государственной экологической экспертизы, которые являются недавно переданными полномочиями Росприроднадзора.

При этом результативность деятельности территориальных органов Росприроднадзора оценивается следующими показателями [2]:

— общие показатели: выполнение утвержденного плана контрольно-надзорной деятельности; доля устраненных нарушений из числа выявленных нарушений в сфере природопользования и охраны окружающей среды; доля суммы, взысканной по штрафам, в общем объеме предъявленной суммы в отчетном периоде; доля суммы, взысканной в возмещение причинения ущерба (вреда) окружающей среде, в общем объеме предъявленной суммы; доля отмененных актов проверки в результате обжалования в общем количестве составленных актов проверки; доля предписаний, исполненных в отчетном периоде, в общем количестве выданных предписаний; доля отмененных дел об административных правонарушениях в общем количестве составленных дел об административных правонарушениях; доля платы за негативное воздействие на окружающую среду поступившей в бюджеты в бюджетные системы РФ в общем объеме выставленной платы за негативное воздействие на окружающую среду; доля предприятий, вносящих плату за негативное воздействие на окружающую среду, в общем количестве зарегистрированных предприятий;

— геологический контроль: сокращение доли лицензий на пользование недрами по которым недропользователь не выполняет основные условия (в % к числу проверенных лицензий);

— водный контроль: доля водопользователей, снизивших массу загрязняющих веществ в сточных водах, в общем числе проверенных водопользователей;

— в области охраны атмосферного воздуха: доля хозяйствующих субъектов, снизивших массу загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух, в общем числе проверенных хозяйствующих субъектов.

Результаты сопоставлений действующих полномочий и перечисленных показателей оценки результативности территориальных органов Росприроднадзора показали, что утвержденные показатели:

— слабо отражают переданные Росприроднадзору в 2010 г. полномочия, в первую очередь, это касается государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами;

— недостаточно охватывают различные виды государственного экологического контроля. Помимо государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами, не охвачены показателями государственный контроль в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания; участие в осуществлении ведения Красной книги Российской Федерации; осуществление функции получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание территориального органа и реализацию возложенных на него функций; государственная экологическая экспертиза.

— в большей степени характеризуют эффективность работы внутренних подразделений, а не результативность деятельности ТО РПН в целом.

Кроме того, показатели результативности деятельности содержатся в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Росприроднадзора на 2011 г. и плановый период на 2012–2014 гг. (ДРОНД 2012–2014 гг.). В табл. 1 отражены стратегические цели и тактические задачи Министерства природных ресурсов Российской Федерации в соответствии с ДРОНД 2012–2014 гг., на достижение которых непосредственно влияет деятельность Росприроднадзора, а также непосредственно показатели достижения заявленных целей и задач. Всего для оценки степени достижения стратегических целей и решения тактических задач Минприроды используются девять показателей.

Анализ увязки действующих полномочий с утвержденными показателями оценки результативности территориальных органов Росприроднадзора по ДРОНД показал, что эти показатели: во-первых, не охватывают такие полномочия территориальных органов, как государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов), контроль и надзор за исполнением переданных субъектам Федерации полномочиями; администрирование платежей, государственная экологическая экспертиза; во-вторых, слабо отражают переданные Росприроднадзору в 2010 г.

**Охват тактическими задачами и показателями результатов закрепленного за Федеральной службой по надзору в сфере природопользования функционала**

Цель	Задачи	Показатели
Цель 2. Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов	Обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды (Минприроды России, Росприроднадзор)	Целевой показатель: Доля устраненных нарушений из числа выявленных нарушений в сфере природопользования, %. Показатели задачи: доля проверенных лицензий в общем количестве лицензий в сфере недропользования, %; доля проверенных разрешительных документов на водопользование в общем количестве разрешительных документов на водопользование, %; доля проверенных морских объектов в общем количестве подконтрольных морских объектов, %; доля ФГУ ООПТ федерального значения, охваченных контрольно-надзорными мероприятиями в общем количестве ФГУ ООПТ федерального значения, %
Цель 3. Обеспечение защищенности окружающей природной среды, населения и объектов экономики	Снижение уровня загрязнения поверхностных вод (Минприроды России, Росводресурсы, Росприроднадзор)	Доля водопользователей, снизивших массу загрязняющих веществ в сточных водах, в общем числе проверенных водопользователей, %
	Обеспечение сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира (Минприроды России, Росприроднадзор)	Доля выданных разрешений на воспроизводство объектов животного мира, находящихся под угрозой исчезновения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в общем количестве выданных разрешений, %
	Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха (Минприроды России, Росгидромет, Росприроднадзор)	Доля хозяйствующих субъектов, снизивших массу загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух, в общем числе проверенных хозяйствующих субъектов, %
	Обеспечение охраны морской среды, выполнения международных обязательств Российской Федерации на море (Минприроды России, Росприроднадзор)	Количество мероприятий по обеспечению доказательной базы контрольно-надзорной деятельности на море (в % к предыдущему году)

полномочия, прежде всего государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами; в-третьих, характеризуют в большей степени эффективность работы, чем результативность деятельности территориальных органов (только отдельные показатели).

В ДРОНД 2012–2014 гг. также отмечено, что согласно «Перечню проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации» [11], Минприроды России является ответственным за реализацию проекта «Формирование новых экологических стандартов жизни».

В рамках данного проекта «предстоит разработать новую систему нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, позволяющую снизить уровень антропогенной нагрузки; поэтапно исключить практику установления временных нормативов (лимитов) выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду; устранить административные барьеры и субъективизм при установлении таких нормативов; совершенствовать экономические механизмы в области охраны окружающей

среды, в том числе путем усовершенствования платы за негативное воздействие на окружающую среду и создания инструментов экологического страхования ответственности хозяйствующих субъектов; разработать механизмы государственной поддержки работ по сокращению и ликвидации экологического ущерба, нанесенного в результате хозяйственной деятельности; развивать систему функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения; реализовать комплекс мер по сохранению биологического и ландшафтного разнообразия государственных природных заповедников, национальных парков федерального значения и федеральных заказников; принять меры по обеспечению безопасности и комфортности среды проживания человека и разработать механизм поэтапного приведения экологической ситуации в загрязненных населенных пунктах в соответствие с нормативными требованиями. Для этого необходимо разработать критерии отнесения территорий к категории находящихся в критическом или околочитическом состоянии по экологическим показателям и провести

соответствующую оценку экологического состояния территорий; разработать и внедрить современную систему экологического аудита). Перечисленные мероприятия относятся к совершенствованию нормативной правовой базы Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

По данному проекту для системы Минприроды России установлены следующие целевые индикаторы: «выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников, тыс. тонн» (2008 г. — 20 636 тыс. тонн, 2010 г. — 20 610 тыс. тонн, 2012 год — 20 560 тыс. т); «количество городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения, единиц» (2008 г. — 170 ед., 2010 г. — 160 ед., 2012 год — 135 ед.); «доля городов, где среднегодовые концентрации одного или нескольких загрязняющих веществ в атмосферном воздухе превышают предельно допустимые концентрации, в общем числе городов, где проводятся регулярные наблюдения, процентов» (2008 г. — 85%, 2010 г. — 82%, 2012 г. — 80%); «доля площади страны, занятая заповедниками и национальными парками, процентов» (2008 г. — 2,6%, 2010 г. — 2,8%, 2012 г. — 3%).

К компетенции Росприроднадзора косвенно относится только первый целевой индикатор (показатель), являющийся применительно к Службе характеристикой конечного результата осуществления мероприятий по государственному контролю в области охраны атмосферного воздуха. Однако в действующем законодательстве Российской Федерации не предусмотрено представление предприятиями в Росприроднадзор регулярной отчетности об объемах и составе выбросов по результатам производственного экологического контроля в нарушение Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», регламенты информационного обмена отсутствуют. Росприроднадзор не имеет данных о состоянии атмосферного воздуха до и после проверки, не имеет достаточно оснащенных лабораторий или финансовых средств на оплату услуг сторонних лабораторий для замеров состояния атмосферного воздуха во время проверки, а также полномочий по получению данных от Росгидромета, Росстата и Минприроды России.

Кроме приведенных выше показателей оценки результативности подразделениями Росприроднадзора используется ряд дополнительных показателей. Так, Управлением экологи-

ческого контроля Росприроднадзора проводится анализ деятельности ТО РПН по федеральным округам по экологическому контролю по следующим группам критериев: применение ТО РПН статей КоАП при КНД; основания для проведения проверок; процент выполнения плана КНД; процент согласования проверок органами прокуратуры; количество рейдовых проверок; количество проверок с аналитическим сопровождением; анализ результатов административного делопроизводства; оценка сумм штрафов, ущербов предъявленных и взысканных; анализ ошибок территориальных органов при осуществлении КНД [12].

В целом следует отметить, что применяемые сегодня показатели КНД используются скорее для подсчета количества мероприятий, чем для принятия стратегических и оперативных решений. Акцент делается на измерении интенсивности инспекционной деятельности и степени применения санкций, а связь между этой деятельностью, ожидаемым поведением регулируемого сообщества (соблюдение требований) и изменениями состояния окружающей среды остается нераскрытой. 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. Недостаточно показателей, свидетельствующих о причинно-следственной связи между проводимой деятельностью и ее экологическими результатами. Отсутствуют показатели КНД, которые бы относились к новым механизмам обеспечения соблюдения природоохранных норм.

Потребность в показателях КНД растет по мере понимания того, что для корректировки природоохранного законодательства и природоохранной политики необходимо постоянно сверяться с практикой. Так, руководителями государства неоднократно подчеркивалась не только важность участия федеральных и региональных органов исполнительной власти в разработке и реализации целевых программ, но и необходимость включения в показатели результативности деятельности органов власти индикаторов и показателей эффективности реализации целевых программ. Программы являются одним из важнейших средств реализации государственной политики, активного воздействия на соци-

ально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных, социальных, экономических и других проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, обоснование показателей оценки результативности деятельности ТО РПН при реализации федеральных целевых программ (ФЦП) должно предполагать согласование утвержденных полномочий Росприроднадзора с показателями и индикаторами достижения целей и задач, поставленных в федеральных целевых программах, реализация которых затрагивает вопросы охраны окружающей среды.

В российской управленческой практике на федеральном уровне реализуются государственные программы, федеральные целевые программы и ведомственные целевые программы. В ДРОНД 2012–2014 гг. отмечено, что в период 2005–2010 гг. Росприроднадзор не являлся заказчиком и не осуществлял мероприятия ФЦП, кроме ФАИП. В 2011 г. Росприроднадзор также не являлся заказчиком и не осуществляют мероприятия ФЦП, однако были подготовлены предложения по участию Росприроднадзора в ряде экологических ФЦП. Разработка ведомственных целевых программ затруднена в связи с существенной ежегодной корректировкой полномочий и функций Росприроднадзора и кадровыми изменениями (отток опытных и квалифицированных работников).

Однако в утвержденном на 2011 г. Перечне государственных программ РФ присутствуют три государственные программы [4], по которым Росприроднадзор выступает соисполнителем: «Обеспечение населения России услугами ЖКХ и качественным жильем»; «Охрана окружающей среды»; «Воспроизводство и использование природных ресурсов». Кроме того, в Перечне федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2011 г., выставлена ФЦП, по которой Росприроднадзор указан в качестве заказчика программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» (проект). При этом необходимо подчеркнуть, что сегодня в Российской Федерации разработано гораздо большее число программ, реализация которых

прямо или косвенно затрагивает вопросы охраны окружающей среды.

В утвержденном на 2011 г. перечне ФЦП можно выделить три такие группы: 1) программы, в реализации которых Росприроднадзор должен принимать непосредственное участие (программа «Мировой океан»; программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» (проект)); 2) программы, реализация которых может увеличить нагрузку на деятельность ТО РПН (программа «Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации»; программа «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»; программа «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009–2013 годы)»; программа «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011–2015 годы и на период до 2020 года» (проект); программа «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года» (проект); 3) программы, реализация которых потенциально повышает требования к отдельным экологически опасным объектам со стороны государственного экологического контроля (программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года» (проект); программа «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009–2014 годы»).

Безусловно, необходима увязка полномочий ТО РПН и индикаторов (показателей) результатов реализации ФЦП, отнесенных к первой и второй группам. Увязка полномочий с индикаторами (показателями) третьей группы нецелесообразна, поскольку в этом случае речь идет о потенциальном, а не о плановом повышении деятельности ТО РПН.

Учитывая перечисленные моменты, считаем, что выбор показателей к оценке результативности деятельности ТО РПН должен опираться на: объем утвержденных полномочий; увязку показателей оценки результативности с полномочиями территориальных органов, а также со стратегическими целями и задачами Росприроднадзора; учет фактора смещения характера деятельности территориальных органов

Таблица 2

Результативность деятельности территориальных органов (департаментов) Росприроднадзора за I полугодие 2011 г.<sup>1</sup>

Показатель	Показатели эффективности контрольно-надзорной деятельности									
	Департамент РПН по ЦФО	Департамент РПН по СЗФО	Департамент РПН по ЮФО	Департамент РПН по СКФО	Департамент РПН по ПФО	Департамент РПН по УрФО	Департамент РПН по СФО	Департамент РПН по ДФО		
Выполнение утвержденного плана контрольно-надзорной деятельности	87,5	100	99	100	100	57,1	100	100		
Доля устраненных нарушений из числа выявленных нарушений в сфере природопользования и охраны окружающей среды	74	56,7	84	0	88,7	12,8	109	72,7		
Доля суммы взысканной по штрафам в общем объеме предъявленной суммы в отчетном периоде	60,14	56,83	61	2,7	69,6	95,2	73,2	79,5		
Доля суммы взысканной в возмещение причинения ущерба (вреда) окружающей среде в общем объеме предъявленной суммы	17,03	76,25	100	0	0	25,5	100	0		
Доля отмененных актов проверки в результате обжалования в общем количестве составленных актов проверки	0,14	0	0	0	0	0	0	0		
Доля предписаний, исполненных в отчетном периоде, в общем количестве выданных предписаний	67,4	77,65	56	0	116,2	54	62,6	49,2		
Доля платы за негативное воздействие на окружающую среду поступившей в бюджеты в бюджетные системы РФ в общем объеме выставленной платы за негативное воздействие на окружающую среду	83,4	104,67	90	0	93,9	102	126,5	84,6		
Доля предпрятий, вносящих плату за негативное воздействие на окружающую среду, в общем количестве зарегистрированных предпрятий	3,13	3,38	85	0	90	60,1	97,9	65		
Количество мероприятий по обеспечению доказательной базы контрольно-надзорной деятельности на море к предыдущему году*	0	178	0	85	0	50	0	0		
Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля были проведены проверки, %*	2,2	10,9	6,7	5,9	10,2	7,2	11,0	15,2		

Окочание табл. на след. стр.

Окончание табл. 2

Показатель	Департамент РПН по ЦФО	Департамент РПН по СЗФО	Департамент РПН по ЮФО	Департамент РПН по СКФО	Департамент РПН по ПФО	Департамент РПН по УрФО	Департамент РПН по СФО	Департамент РПН по ДФО
Доля проведенных внеплановых проверок (в процентах от общего количества проведенных проверок)*	52,2				33,4	51,7	38	43
<b>Показатели эффективности административной деятельности</b>								
Доля отмененных дел об административных правонарушениях в общем количестве составленных дел об административных правонарушениях	15,77	0,34	2	0	0,9	1	1,5	4,7
Доля хозяйствующих субъектов — «нарушителей», к которым были применены меры административного воздействия по КоАП, в общем количестве проверенных хозяйствующих субъектов, %*	68,1	62,6	77,5	57,3	69,2	62,0	73,1	91,3
Доля проведенных административных расследований в общем количестве возбужденных административных производств, %*	14,3	61,2	146,6	71,0	45,8	0	19,0	56,6
Доля административных санкций по административным правонарушениям в общем количестве возбужденных дел по административным правонарушениям, %*	2598	1337	2023	620	1750	120	1593	1160
Общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, административных расследований — всего								
Доля исполненных наказаний в общем количестве вынесенных постановлений о назначении административных наказаний (составленных протоколов) / постановлений суда о привлечении к административной ответственности, %*								
<b>Показатели результативности природоохранной деятельности</b>								
Сокращение доли лицензий на пользование недрами, по которым недропользователь не выполняет основные условия (в % к числу проверенных)	0	16	9	0	32	20	23	37
Доля водопользователей, снизивших массу загрязняющих веществ в сточных водах, в общем числе проверенных водопользователей	31,34	23,8	13	0	7,4	16,7	0	25

Показатель	Департамент РПН по ЦФО	Департамент РПН по СЗФО	Департамент РПН по ЮФО	Департамент РПН по СКФО	Департамент РПН по ПФО	Департамент РПН по УрФО	Департамент РПН по СФО	Департамент РПН по ДФО
Доля хозяйствующих субъектов, снизивших массу загрязняющих веществ в выбросах в атм. воздух, в общем числе проверенных хозяйствующих субъектов	0	968	10	0	16,7	7,5	15,8	0
Доля проверенных лицензий в общем количестве в сфере недропользования*								
Доля проверенных разрешительных документов на водопользование в общем количестве разрешительных документов на водопользование*								
Доля проверенных морских объектов в общем количестве подконтрольных морских объектов*	0	10	12	0	0	8	0	26
Доля выданных разрешений на воспроизводство объектов животного мира, находящихся под угрозой исчезновения и занесенных в Красную книгу РФ, в общем количестве выданных разрешений*	0	0	0	0	0	0	0	0
Площадь земель, на которых были выполнены за счет средств природопользователей рекультивационные и иные работы по предписаниям гос. инспекторов Росприроднадзора, га*	Нет данных	0	0	22,87	Нет данных	179,51		
Уровень накопления отходов, %*								
Доля площадей восстановленной прибрежной территории и водных бассейнов, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению, в общем объеме работ за год согласно программе, %*								

\* Таблица подготовлена совместно с Л. Н. Ворониной.

с контроля в сторону надзора; необходимость участия Росприроднадзора в реализации федеральных целевых программ.

Кроме того, показатели оценки деятельности ТО РПН должны отражать не только интенсивность государственного контроля, но и его качественный эффект или влияние Росприроднадзора на снижение негативного воздействия на окружающую среду и обеспечение рационального природопользования. Показатели деятельности ТО РПН должны учитывать основные требования к показателям эффективности и результативности деятельности, а именно: отражение в полной мере достижения результата при выполнении какой-либо функции (динамичность и соотносительность с чем-то общим); строгое соответствие компетенции федерального органа исполнительной власти; наглядность; проверяемость (возможность внешней проверки достижения результата несколькими методами); подтверждение отчетностью, утвержденной в установленном порядке, а также государственной статистической отчетностью (в случае если по данному показателю нет форм государственной статистической отчетности, она должна быть подготовлена в дальнейшем совместно с Росстатом); возможность регулярной отчетности в целях прогнозирования результата по завершению годового отчетного периода. Результаты оценки необходимо положить в основу принимаемых управленческих решений, которые должны быть направлены на повышение результативности деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов с целью обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды.

В соответствии с таким подходом нами предложены дополнения в существующую систему показателей оценки, с учетом которых все показатели оценки предлагается разбить на три группы: 1) показатели эффективности контрольно-надзорной деятельности ТО РПН; 2) показатели эффективности административной деятельности ТО РПН; 3) показатели результативности природоохранной деятельности. Все показатели должны рассчитываться и представ-

ляться в динамике в сравнении с соответствующим предыдущим периодом.

В табл. 2 представлены показатели, характеризующие результативность деятельности Департамента Росприроднадзора по федеральному округу с учетом его управлений по субъектам Российской Федерации за определенный период времени. Значком «\*» в таблице отмечены новые предлагаемые показатели. Также в табл. 2 содержатся результаты апробации предлагаемой системы показателей по департаментам федеральных округов Росприроднадзора. Данные по департаментам собраны на базе отчетов о результатах деятельности, а также докладов о состоянии окружающей среды округов и субъектов РФ. Сегодня учет ряда показателей не производится вообще.

Предлагаемые дополнения в систему обязательных показателей КНД ТО РПН позволяют лучшим образом оценить, в какой степени контрольно-надзорные органы достигают своих целей и поддерживать мотивацию к дальнейшим улучшениям; обеспечивают контроль текущей деятельности, а также согласованность и координацию действий между центральными и территориальными органами, конкретными программами и организациями различной подведомственности; в рамках той или иной программы; способствуют распределению имеющихся ресурсов тактическим задачам, повышению уровня прозрачности и подотчетности перед внешними заинтересованными группами, включая законодательные и центральные бюджетные органы, неправительственные организации и население в целом.

При этом центральным контрольно-надзорным органам необходимы эффективные механизмы обратной связи по вопросам реформирования показателей КНД, для распространения опыта внедрения инновационных инструментов и показателей КНД. Территориальные органы должны иметь возможность высказывать замечания по существующим показателям, их толкованию и методам сбора данных, предлагать новые подходы к измерению результативности. Это обеспечит соблюдение природоохранного законодательства на всех уровнях.

#### Список источников

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717» (в ред. приказов Росприроднадзора от 18.03.2011 №144, от 04.04.2011 №193, от 01.07.2011 № 507 и п.4.20) [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-справочной системы «Гарант».

2. Приказ Росприроднадзора от 12.04.2011 №211 «Об утверждении плановых значений показателей оценки деятельности территориальных органов Росприроднадзора на 2011 год». [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-справочной системы «Гарант».

3. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 29 сентября 2010 г. №283 «О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-справочной системы «Гарант».

4. Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 №1950-р (ред. от 03.06.2011) «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 07.06.2011). [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-справочной системы «Гарант».

5. Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по федеральному округу, утв. Приказом Минприроды России от 30 марта 2011 г. № 188. [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-справочной системы «Гарант».

6. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008–2010 годах от 9 марта 2007 г. [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-справочной системы «Гарант».

7. Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США. — М.: Наука, 1986. — 192 с.

8. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2011 год и плановый период 2012 и 2014 годов (ДРОНД) // Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. [Электронный ресурс]. URL: <http://89.188.96.242/node/2658>

9. Клищ Н. Н. Методы повышения эффективности управления в органах государственной власти // Состояние и механизмы модернизации государственного управления в Российской Федерации. — М.: Эпифания, 2004. — 234 с.

10. Макарова И. В. Экономическая природа процесса модернизации // Наука. Человек. Общество. Информационный вестник Уральского отделения РАН. Темат. выпуск Экономика. Политика. Право. — 2006. — С. 26-29.

11. Переход национальной экономики на инновационную основу в природоохранной сфере / Шеломенцев А. Г., Дорошенко С. В., Беляев В. Н. и др. // Вестник Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. — 2010. — №2. — С. 14-21.

12. Плющ Л. В. Основные направления реализации планов контрольно-надзорной деятельности в 2011 году в сфере экологического контроля : доклад // Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. [Электронный ресурс]. URL: <http://89.188.96.242/node/2658>

13. Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia // CCNM/ENV/EAP. 2003. №6.

### Информация об авторе

Дорошенко Светлана Викторовна (Екатеринбург) — доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, e-mail: doroshenkos@mail.ru).

S. V. Doroshenko

### Assessment of environment protection activity impacct in russian regions

*This paper develops ideas about the environmental performance assessment in the federal districts and subjects of the Russian Federation. Relevance of the topic is determined by the need to build a new system of environmental relations in terms of current society modernization, transition to the economy on an innovative type of development. The research methodology is based on the ongoing situation in Russia, the administrative reform, involving the compulsory institutionalization of evaluation of socio-economic impact of the government. The foreign practice of estimating the state environmental monitoring and inspection activities is analyzed. The characteristic of the current national system of assessment and the directions of its development is given. Amendments to the existing system of indicators to measure compliance and enforcement of territorial bodies of the Federal Service for Supervision of Natural Resources are proposed. The results of testing of the proposed system of indicators for the departments of the federal districts of Federal Service for Supervision of Natural Resource Usage are described.*

**Keywords:** impact assessment, environment protection activity, performance indicators, territorial authorities

### References

1. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 13.09.2010 № 717 (v red. prikazov Rosprirodnadzora ot 18.03.2011 № 144, ot 04.04.2011 № 193, ot 01.07.2011 № 507 i p.4.20) [Resolution of the Government of the Russian Federation of 13.09.2010 № 717 «(as edited in accordance with Russian Federal Service for Supervision of Natural Resource Usage orders from 18.03.2011 № 144, of 04.04.2011 № 193, of 01.07.2011 № 507 and p. 4.20)]. Available at the legal reference system «Garant».

2. Prikaz Rosprirodnadzora ot 12.04.2011 № 211 «Ob utverzhdenii planovykh znacheniy pokazateley otsenki deyatel'nosti territorial'nykh organov Rosprirodnadzora na 2011 god» [Russian Federal Service for Supervision of Natural Resource Usage Order from 12.04.2011 № 211 «On approval of the planned values of indicators for assessing the activity of territorial authorities of Russian Federal Service for Supervision of Natural Resource Usage for 2011»]. Available at the legal reference system «Garant».

3. Prikaz Federal'noy sluzhby po nadzoru v sfere prirodnopol'zovaniya ot 29 sentyabrya 2010 g. № 283 «O polnomochiyakh Rosprirodnadzora i ego territorial'nykh organov» [Russian Federal Service for Supervision of Natural Resource Usage Order of September 29, 2010 № 283 «On the authority of Russian Federal Service for Supervision of Natural Resource Usage and its territorial bodies»]. Available at the legal reference system «Garant».

4. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 11.11.2010 № 1950-r (red. ot 03.06.2011) «Ob utverzhdenii perechnya gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii» (s izm. i dop., vstupyayushchimi v silu s 07.06.2011) [The Government of the Russian Federation

Order of 11.11.2010 № 1950-r (as amended on 03.06.2011) «On approving the list of state programs of the Russian Federation» (with revisions and additions coming into force on 07.06.2011)]. Available at the legal reference system «Garant».

5. Tipovoe polozhenie o territorial'nom organe Federal'noy sluzhby po nadzoru v sfere prirodopol'zovaniya po federal'nomu okrugu, utv. Prikazom Minprirody Rossii ot 30 marta 2011 g. № 188 [Typical Regulation of a regional body of the Federal Service for Supervision of Natural Resources in the Federal District, approved by the Order of the Ministry of Natural Resources of the Russian Federation on March 30, 2011 № 188]. Available at the legal reference system «Garant».

6. Byudzhetnoe poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Vladimira Putina Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii o byudzhetnoy politike v 2008–2010 godakh ot 9 marta 2007 g. [Budgetary message from President of the Russian Federation, Vladimir Putin, to the Russian Federal Assembly on fiscal policy in 2008–2010, March 9, 2007]. Available at the legal reference system «Garant».

7. Voronkov A. A. (1986). Metody analiza i otsenki gosudarstvennykh programm v SShA [Methods of analysis and evaluation of public programs in the USA]. Moscow, Nauka.

8. Doklad o rezul'tatakh i osnovnykh napravleniyakh deyatel'nosti na 2011 god i planovyy period 2012 i 2014 godov (DROND) [Report on the results and main directions of activities in 2011 and the planning period of 2012 and 2014]. Russian Federal Service for Supervision of Natural Resource Usage. Available at: <http://89.188.96.242/node/2658>

9. Klishch N. N. (2004). Metody povysheniya effektivnosti upravleniya v organakh gosudarstvennoy vlasti [Methods to improve management efficiency in governmental departments]. Sostoyanie i mekhanizmy modernizatsii gosudarstvennogo upravleniya v Rossiyskoy Federatsii [The state and the mechanisms of modernization of public administration in the Russian Federation]. Moscow, Epifaniya.

10. Makarova I. V. (2006). Ekonomicheskaya priroda protsessa modernizatsii [The economic nature of the process of modernization]. Nauka. Chelovek. Obschestvo. Informatsionnyy vestnik Ural'skogo otdeleniya RAN. Temat. vypusk Ekonomika. Politika. Pravo [Science. Human. Society. Information bulletin of the Ural Branch of Russian Academy of Sciences. Special Issue «Economics. Politics. Law»], 26–29.

11. Shelomentsev A. G., Doroshenko S. V., Belyaev V. N. et. al. (2010). Perekhod natsional'noy ekonomiki na innovatsionnyu osnovu v prirodookhrannoy sfere [The transition of the national economy on the innovational base in the environment protection field]. Bulletin of Russian Federal Service for Supervision of Natural Resource Usage, 2, 14–21.

12. Plyushch L. V. (2011). Osnovnye napravleniya realizatsii planov kontrol'no-nadzornoy deyatel'nosti v 2011 godu v sfere ekologicheskogo kontrolya: doklad [Main directions of the plans implementation on compliance and enforcement activities in 2011 in the field of environmental monitoring: a report]. Russian Federal Service for Supervision of Natural Resource Usage. Available at: <http://89.188.96.242/node/2658>

13. Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. CCNM/ENV/EAP. 2003. № 6.

### Information about the author

**Doroshenko Svetlana Viktorovna** (Yekaterinburg, Russia) — Doctor of Economics, leading research scientist at the Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (620014, Yekaterinburg, Moskovskaya st. 29, e-mail: doroshenkos@mail.ru).