

# ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРИРОДООХРАННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ



Георгий Фоменко,  
заведующий кафедрой «Экономика природопользования и  
устойчивого развития» Академии Пастухова,  
Председатель Правления АНО НИПИ «Кадастр»,  
доктор географических наук

Назип Абдуллаев,  
доктор экономических наук,  
профессор

Как в российской, так и в зарубежной практике оценка результативности контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды составляет одну из приоритетных задач в сфере государственного природно-ресурсного и природоохранного управления. 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”*). «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. В России внимание к показателям результативности надзора и контроля в природоохранной сфере повысилось в последние годы в связи с принятием Бюджетного кодекса и переходом к новым принципам обоснования бюджетных расходов.

Но тем не менее вопрос экономической оценки результативности контрольно-надзорной деятельности в природоохранной сфере и определение подхода к выбору системы соответствующих показателей являются одними из наименее проработанных. Поэтому для правильного определения подхода к выбору показателей результативности надзора и контроля в природоохранной сфере важно:

(А) определить теоретическую модель правоприменительной деятельности в природоохранной сфере;

(В) предложить классификатор основных показателей результативности деятельности природоохранных органов, а также показать место и роль показателей экономической оценки результативности в общей системе таких показателей.

**А. Выбор теоретической модели правоприменительной деятельности в природоохранной сфере.** В России правоприменение в природоохранной сфере многими специалистами все еще рассматривается как чисто правоохранительная функция, которая должна обеспечить - во всяком случае теоретически - максимально возможный уровень соблюдения существующих экологических нормативов и регламентаций. При такой модели правоприменительной деятельности в природоохранной сфере, добиваясь выполнения нормативно-правовых требований, правоприменитель концентрирует свои усилия на тех природопользователях, которые, по его мнению, скорее всего, не будут выполнять природно-ресурсные и природоохранные требования

(например, из-за того, что расходы на выполнение требований для этих предприятий особенно высоки), или на предприятиях, в отношении которых ему просто легче осуществлять правоприменительные действия, не обращая при этом внимания на фактические выгоды от рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, которых он добивается. Такая «одномерная» модель правоприменения не рассматривает вопрос затрат вовсе. Она исходит из того, что соблюдение природоохранных требований должно быть обеспечено в любом случае, независимо от степени воздействия предприятия на окружающую природную среду или затрат, которые предприятие вынуждено нести для обеспечения такого соответствия.

Так как обеспечить всеобъемлющее соблюдение природоохранных законодательства всеми природопользователями никогда не удастся в полной мере, то средства бюджета, выделенные на осуществление контрольно-надзорной деятельности, могут быть использованы только на реализацию ограниченного количества правоприменительных мер. Поэтому от того, как будут на практике распределены эти средства, и будет зависеть положение дел в области соблюдения природно-ресурсных и природоохранных требований, эффективность контрольно-надзорной деятельности в целом и в конечном итоге состояние природопользования и охраны окружающей среды.

Не противоречит такой теоретической модели правоприменительной деятельности в природоохранной сфере экономическая модель, когда реальная цель деятельности контрольно-надзорного органа заключается в «максимизации бюджета». Это приводит к чрезмерному расходу ресурсов на контроль соответствия законодательным нормам.

Эталонная экономическая модель «теории бюрократического поведения» была предложена В. Нисканеном в 1975 году. Она основана на предположении, что преимущества и блага, имеющиеся у государственных служащих (например, стабильная работа и продвижение по службе), увеличиваются по мере увеличения бюджета их организаций. Учитывая характер взаимоотношений между вышестоящим органом и подчиненной ему организацией, а также асимметричность обмена информацией между ними, можно предположить, что действия государственного ведомства (или подведомственной организации) при создании благоприятных условий будут направлены на

увеличение своего бюджета.

Очевидно, что первой модели соответствует концентрация внимания исключительно на оценке внутренней результативности (экономии затрат на выполнение контрольных проверок и т.п.). Никаких задач влияния на повышение общего благосостояния и устойчивый рост здесь не предполагается. В случае реализации второй модели неизбежен своеобразный «конфликт интересов», что часто выражается в противоречивости систем показателей результативности природоохранного надзора и контроля.

Если рассматривать надзор и контроль в области рационального природопользования и охраны окружающей среды с позиций стимулирования инновационно-активного, устойчивого роста, то очевидна необходимость изменения базовой теоретической модели правоприменительной деятельности в природоохранной сфере, применяемой в рамках единой системы государственного управления.

Природоохранное управление, неотъемлемую часть которого составляют надзор и контроль, имеет своим предметом человеческое поведение. С экономической точки зрения конечной целью контрольно-надзорных органов в области обеспечения выполнения нормативных природоохранных требований

является «максимальное повышение благосостояния» в том смысле, что они пытаются минимизировать затраты общества в целом.

**Природоохранное управление, неотъемлемую часть которого составляют надзор и контроль, имеет своим предметом человеческое поведение**

Иными словами, задача природоохранных органов состоит в оптимизации соотношения административных издержек и расходов на обеспечение выполнения природопользователями природоохранного законодательства с выгодами общества, получаемыми за счет уменьшения негативного воздействия на окружающую природную среду. Такая исходная предпосылка является основой идеальной модели правоприменительной деятельности в природоохранной сфере.

Как вариант поведенческой модели частичной рациональности применительно к анализу природоохранной деятельности целесообразно использовать модель «ответственного поведения» природопользователей (Фоменко Г.А. Управление природоохранной деятельностью: основы социокультурной методологии. - М.: Наука, 2004). Это связано с тем, что, определяя особенности модели человека, которая в наибольшей степени подходит для

анализа результативности надзора и контроля в природоохранной сфере, важно исходить из следующей предпосылки: человек (на уровне модели), несмотря на свою частичную рациональность, признает в качестве руководства при принятии решений реальную возможность опасных для его жизни экологических катастроф как результатов хозяйственной деятельности хотя

бы на уровне инстинкта выживания себя и своего рода. Иными словами, при разработке поведенческой модели человека для исследований природоохранного надзора и контроля важно признавать за человеком готовность к «ответственному» поведению как следствие неприятия самоубийства на уровне моральных норм. Такой подход позволяет не только анализировать возможные варианты поведения контрольно-надзорных органов в соответствии с альтернативными задачами и их практической значимостью, но и предполагает возможность уменьшения транзакционных издержек коллективных действий в случае возникновения общей целевой установки на предотвращение экологической катастрофы (если такая угроза воспринимается в качестве реальной).

В качестве примера анализа экономической эффективности теоретической модели правоприменительной деятельности в природоохранной сфере с использованием поведенческой модели ответственного поведения можно взять полномочный орган, характеризующийся как «доброжелатель, стремящийся к максимальному повышению благосостояния». Такой правоприменитель будет стараться уравновесить расходы, необходимые для обеспечения соблюдения природоохранных требований, с получаемыми выгодами. Иными словами, добиваться максимальных выгод для окружающей природной среды при общих минимальных затратах. На практике эта теоретическая модель предполагает, что выделенные ограниченные финансовые ресурсы будут направлены на контроль предприятий, имеющих сравнительно низкие природоохранные затраты, а также предприятия, деятельность которых приводит к наиболее серьезному ущербу природе (в случае, если нет прямой угрозы экологической катастрофы).

На практике, однако, эта модель может видоизменяться. Правоприменители могут добиваться достижения определенных (личных) политических целей, вместо того чтобы повышать благосостояние общества.

Коррупция (например, получение правоприменителем взятки за то, что он «не замечает

нарушения (Becker G.S. and Stigler G.J., 1974), также может рассматриваться как один из вариантов того, как правоприменитель преследует свои личные цели при принятии решений. Коррупция также может выражаться в усилении избирательности при выборе объектов контроля, в первую очередь в стремлении «проконтролировать» наиболее экономически благополучные предприятия, в возрастании субъективизма при проведении проверок. Взятничество ослабляет эффект сдерживания, поскольку в соответствии с экономической теорией средства, которые тратит нарушитель, меньше размера санкции за данное нарушение и на предприятиях, дающих взятки, уровень негативного воздействия на окружающую природную среду всегда будет выше, так как им

*Для исследований природоохранного надзора и контроля важно признавать за человеком готовность к «ответственному» поведению*

не приходится выплачивать штрафы. Следствием массового взятничества становится снижение активности конкретно-

го контрольно-надзорного органа, и это должно выявляться через систему специальных показателей.

Существует и другая модель правоприменения, целью которой является максимизация корпоративных выгод правоприменителя: регулирующий орган концентрирует свои усилия на предприятиях, дающих наибольшую «отдачу» относительно вкладываемых в природоохранную правоприменительную деятельность средств.

**В. Классификатор основных показателей результативности деятельности природоохранных органов. Место и роль показателей экономической оценки результативности в общей системе таких показателей.**

Для комплексной оценки результативности деятельности в области природоохранного контроля и надзора с позиций обеспечения инновационно-активного, устойчивого роста используются следующие группы показателей: (1) **показатели «вводимых ресурсов»**, которые отражают распределение финансовых ресурсов и персонала в сфере контроля и надзора; (2) **показатели «интенсивности деятельности»**, которые показывают объем выполненной работы, (3) **показатели «конечных результатов»**, которые характеризуют эффект, полученный в результате контрольной и надзорной деятельности. Показатели конечных результатов не всегда позволяют оценивать ход достижения целей рационального природопользования и охраны окружающей среды в результате осуществления контроля и надзора в целом.

Поэтому в ряде стран используются показатели

«промежуточных результатов» в качестве дополнительного инструмента по выявлению реакции субъектов регулирования на действия по обеспечению выполнения природно-ресурсных и природоохранных требований.

Важно подчеркнуть, что в соответствии с методическими рекомендациями ОЭСР ни один из приведенных типов показателей не может использоваться самостоятельно. Только совокупность «вводимых ресурсов», «интенсивности деятельности», «промежуточных результатов», «конечных результатов» и их комплексный анализ может быть надежным основанием для оценки эффективности деятельности в области контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды и принятия стратегических и операционных решений.

Экономические показатели результативности надзорной и контрольной деятельности также можно классифицировать по направлениям оценки:

(1) показатели вводимых ресурсов (отношение финансовой, трудовой, материально-технической обеспеченности к нормативам);

(2) показатели интенсивности деятельности (сумма штрафов и исков на 1 работника, другие показатели выработки инспекторов);

(3) показатели конечных результатов, в т.ч. промежуточных (динамика показателя природного капитала, рассчитываемого в рамках системы национальных счетов СНС-93, выполнение программ социально-экономического развития и т.п.)

Только по совокупности показателей можно комплексно оценить экономическую результативность контрольно-надзорных организаций в области рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Сложившаяся в России практика оценки ре-

зультативности контрольно-надзорных функций в сфере природопользования и охраны окружающей среды (в части деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды) в целом соответствует современным международным подходам и практическим действиям. В то же время при планировании действий в рамках совершенствования отечественной системы оценки результативности государственного контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды целесообразно скорректировать систему показателей в направлении ее гармонизации с общепринятыми методологическими подходами.

Поэтому в процессе планирования деятельности по совершенствованию системы экономической оценки эффективности государственного контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды в части используемых показателей необходимо оптимизировать систему показателей (возможно, с сокращением перечня показателей), в том числе разработать новые показатели промежуточных и конечных результатов. Эти показатели должны отражать изменения в деятельности регулируемого сообщества (природопользователи и группы природопользователей как группы интересов) и в состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, происходящие в результате осуществления контрольно-надзорных функций. Все это потребует практической отработки системы, ее элементов и отдельных показателей в ходе апробации в регионах Российской Федерации с целью принятия в дальнейшем обоснованных и взвешенных решений как по оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности, так и в целом по организации такой деятельности.