

***Разработка индикаторов риска нарушения обязательных  
требований для регионального государственного экологического  
контроля (надзора) на территории Санкт-Петербурга***

Трещотка София Сергеевна  
ВШТЭ СПбГУПТД, каф. ООСиРИПР

Экологическая безопасность является составной частью национальной безопасности Российской Федерации.

Одним из инструментов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности является государственный экологический контроль (надзор) (далее - ГЭН). ГЭН осуществляется посредством федерального ГЭН и регионального ГЭН. Региональный ГЭН на территории Санкт-Петербурга осуществляется Комитетом по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности (далее - Комитет) на основе управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Поскольку ГЭН должен быть направлен на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения ущерба окружающей среде, вызванного нарушениями обязательных требований, в РФ за последние годы был полностью реформирован подход к контрольно-надзорной деятельности. В частности, был внедрен риск-ориентированный подход при осуществлении плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий (КНМ).

Согласно действующему законодательству до 2030 года наложен мораторий на проведение плановых КНМ. Мораторий на внеплановые КНМ на данный момент не действует. Внеплановые КНМ проводятся, в частности, при выявлении соответствия или отклонения объекта контроля от параметров, объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но свидетельствуют о высокой вероятности нарушения обязательных требований и причинении вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, утвержденных индикаторами риска нарушения обязательных требований (ИРОТ).

КНМ могут проводиться как путём взаимодействия с контролируемым лицом, так и без взаимодействия с ним. Отказ от непосредственного контакта с проверяемым лицом при проведении КНМ становится все более распространенной практикой, в то время как ИРОТ рассматриваются как наиболее эффективный и перспективный механизм для инициирования внеплановых КНМ.

ИРОТ разрабатываются по следующему алгоритму: 1) выбор обязательного требования (ОТ); 2) определение параметра контроля; 3)

определение источника данных; 4) формулирование индикатора; 5) экспертиза индикатора.

Первый этап разработки ИРОТ для регионального ГЭН требует изучения большого массива ОТ, содержащихся в федеральных и региональных нормативных правовых актах. В результате анализа отбираются наиболее важные ОТ с точки зрения опасности для ОС. «Бумажные» ОТ из списка должны быть исключены.

На втором этапе определяют «измеримые» характеристики объектов контроля, которые могут свидетельствовать об изменении воздействий на окружающую среду, быть признаками сокрытия или искажения информации. Параметры контроля должны быть измеримы и не привязаны к определенной отрасли, виду деятельности.

На третьем этапе необходимо выбрать доступный источник информации. Набор источников информации, соответствующих правилу 3Д (дистанционный, достоверный, доступный), для Комитета весьма ограничен, что сужает и перечень доступных параметров контроля. Выбор оптимального источника информации должен также выполняться с учетом перспективы автоматизации срабатывания ИРОТ.

На четвертом этапе формулируется сам ИРОТ, который должен быть структурирован. Следует начинать с характеристики изменения параметра и количественного выражения этого отклонения, далее указывается источник получения данных и частота фиксации значений. Поскольку важным принципом контроля является оперативность, ИРОТ должен включать конкретные и объективные условия срабатывания. Применение комбинированных условий обеспечивает комплексный подход к выявлению потенциальных нарушений, что соответствует принципам риск-ориентированного ГЭН. Формулировки ИРОТ должны быть точными, в противном случае, они будут допускать возможность различных трактовок, что может привести к манипуляциям с частотой срабатывания.

На пятом этапе выполняется экспертиза ИРОТ. Критерии оценки индикаторов, которые позволяют считать ИРОТ подходящим для использования при региональном ГЭН, следующие:

1. Не является обращениями граждан, СМИ и органов власти. Несоответствие критерию будет являться дублированием уже существующего основания для проведения внепланового КНМ.

2. Не является фактом нарушения ОТ. Индикатор риска не должен быть основан на фиксации нарушения, а лишь указывать на возможность его наступления. В обратном случае ИРОТ перестает быть инструментом оценки риска и становится инструментом констатации факта.

3. Не является фактом причинения вреда. Использование сведений о фактах уже причиненного вреда противоречит риск-ориентированному подходу и превращает ИРОТ в реактивный инструмент надзора.

4. Соответствует предмету контроля. Любой ИРОТ должен быть связан с полномочиями Комитета и охватывать все те обязательные требования, которые являются предметом надзора.

5. Не имеет «палочный» характер. Такой характер основан на количестве предписаний, результатах проверок и т.д.

6. Указан количественный параметр отклонения. Для фиксации риска нужны конкретные измеряемые критерии, иначе будет невозможно точно зафиксировать время отклонения и причины срабатывания ИРОТ.

7. Указан источник получения сведений об отклонении. Без определенного источника информации ИРОТ не будет работать, так как представится невозможным установить факт срабатывания индикатора риска (источник может быть не указан, если он очевиден).

Эффективное применение ИРОТ заключается не только в соблюдении всех требований и правил при их разработке, но и в дальнейшем анализе их использования, обеспечении актуальности ИРОТ, эффективности и применимости в КНМ.

На данный момент на территории Санкт-Петербурга применяются 3 индикатора риска, полностью удовлетворяющие требованиям к экспертизе ИРОТ.

В дополнение к существующим разработан ИРОТ, сигнализирующий о нарушении ОТ в области охраны атмосферного воздуха. Кроме того, на сегодняшний день сохраняется ряд ОТ, в которых риск их нарушения остается весьма высоким, но не сопровождается достаточным количеством инструментов для выявления и пресечения. В первую очередь это связано со сферой обращения с отходами. Также отсутствуют узкоспециализированные ИРОТ.

Таким образом, разработка и внедрение новых индикаторов риска представляет собой стратегический шаг в развитии государственной экологической политики, ориентированной на опережающее реагирование и снижение вероятности причинения вреда окружающей среде.