

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

УТВЪРДИЛ:

ПЕТЪР ДИМИТРОВ

Министър на околната среда и водите

Приложение към Заповед № РД-331/19.04.2024

Насоки за прилагане на минималните критерии за планиране, провеждане, отчитане и оценка на контролната дейност на РИОСВ

2024 г.



София, 1000, бул. „Кн. Мария Луиза” 22

Тел: +359(2) 940 6194, Факс: +359(2) 986 25 33



Съдържание

I. Европейска рамка	3
II. Национален контролен орган по прилагане на екологичното законодателство	3
III. Цели	3
IV. ПЛАНИРАНЕ	4
V. ИЗПЪЛНЕНИЕ – „Рамка на изпълнение“ (кутия 2 на фигура 2)	9
VI. ДОКЛАДВАНЕ – „Изпълнение и докладване“ (кутия 3 на фигура 2)	9
VII. ОЦЕНКА – „Мониторинг на изпълнението“ (кутия 4 на фигура 2)	12
VIII. Прозрачност на контролната дейност	12
IX. Оценка на работата на контролните органи - РИОСВ	13

Настоящите насоки очертават рамката на действия на Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) при планирането, провеждането и отчитането на контролната им дейност. Контролната дейност се разглежда като фундамент за постигане на ефективно прилагане и спазване на законодателството в областта на околната среда.

Тези насоки допълват утвърдената Инstrukция за планиране и отчитане на контролната дейност на Регионалните инспекции по околната среда и водите, от 2010 г., с която се въведе единен механизъм за провеждане на контролната дейност на РИОСВ.

I. Европейска рамка

Препоръка на ЕС за определяне на минимални критерии за екологични инспекции (Препоръката) и Директивата на ЕС за емисиите от промишлеността предвиждат създаването на планове за контролна дейност и определят общи критерии за тези планове. Тези документи описват обхвата на плановете, основните принципни положения, в съответствие с които те трябва да бъдат разработени, както и минималното съдържание и задължителните стратегически елементи, които тези планове следва да включват. Усъвършенстването на планирането на контролната дейност, е предпоставка за ефективно и ефикасно използване на наличните ресурси – времеви, човешки и финансови. Като добра практика за планиране на контролната дейност се е наложил подходът, основаващ се на оценка на риска на обекти, подлежащи на контрол. Този подход обхваща различни критерии, като например прекия риск за околната среда, екологичните цели и „историческия преглед“ на работата на дадена инсталация по отношение на спазването на законодателството.

Оценката на плановете за контролната дейност е важен способ за подобряване планирането и е предпоставка за правилното ѝ последващо осъществяване. Отчитането от друга страна трябва да позволява измерване на резултатите в количествен и качествен аспект.

В Препоръката се уточнява, че плановете за контролната дейност трябва да бъдат обществено достъпни. Необходимо е да се осигури публично оповестяване на стратегическата част от плановете, без обаче да се разгласява частта, съдържаща списък на инсталациите, които ще бъдат инспектирани в бъдещ период от време.

II. Национален контролен орган по прилагане на екологичното законодателство

РИОСВ са териториални структури на Министерство на околната среда и водите (МОСВ), които отговарят за провеждане на държавната политика по опазване на околната среда на регионално равнище. РИОСВ са второстепенни разпоредители с бюджет и покриват територията на цялата страна, като изпълняват контролни, регулиращи и информационни функции. РИОСВ осъществяват своята дейност съгласно определен в Правилника за устройството и дейността на РИОСВ териториален обхват, обхващащ 28-те административни области, като седалището и териториалния обхват на дейност на съответните инспекции е съобразен със спецификите на територията, в т.ч. геолого-географските особености, броя населени места, броя обекти, подлежащи на контрол.

III. Цели

Основната цел на настоящите насоки е да се въведе единен подход и оптимизиране на дейностите по целия контролен цикъл (фиг. 1):

- ✓ Планиране: Разработване на планове за контролната дейност на РИОСВ; Изготвяне на програми за планирани проверки;
- ✓ Изпълнение: Извършване на проверки, в т.ч. и при аварии, инциденти или поява на несъответствие;

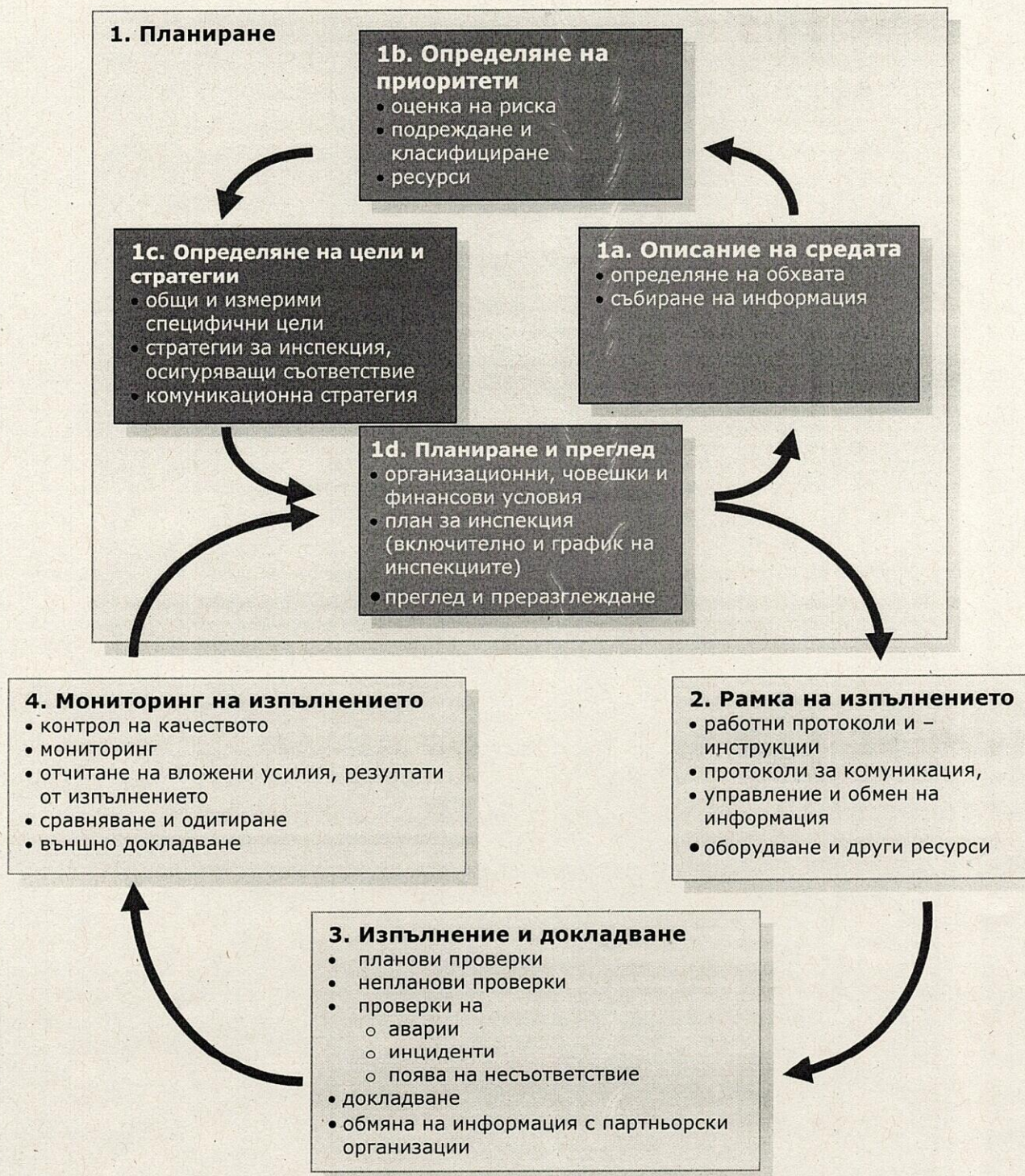
- ✓ Докладване: Докладване на проверките, инциденти и аварии и съхраняване на данните от проверките;
- ✓ Оценка: Оценка на изпълнението на плановете за контролна дейност за вътрешни цели и докладване.



Фиг. 1 Цикъл на екологичната инспекция

IV. Планиране

Планирането не е изолирано действие, то е цикличен процес. При по-детайлно разглеждане на стъпките, които следва да се извършат по отношение на планирането, схемата придобива следния вид (фиг. 2):



Фиг. 2. Контролен цикъл – детайлен преглед

1. Първа стъпка – „Описание на средата“ (кутия 1а)

Пълно описание на средата, в която РИОСВ осъществява дейността си, е важно за определянето на дейностите и на обхвата на плана за контролната дейност. Тук РИОСВ разглежда своите законово определени задачи и компетенции - съответното законодателство и задължения за извършване на проверки, национални политики, екологични и други оценки, управленски доклади, документация от извършени проверки, постъпили сигнали, данни от мониторинга на изпълнението от предходната година. Важно е да се има предвид, че дейността на РИОСВ е обвързана с национални, регионални и местни политики, които са създадени от други институции. В тази стъпка от процеса, РИОСВ може да вземе предвид конкретни мнения, изразени от широката общественост, НПО, промишлеността или други заинтересовани страни. Следва да се събере информация за предприятията и инсталациите, които са в обхвата на контрол в контролираната от РИОСВ територия, включително и данни за тяхното въздействие върху околната среда, разрешителното им, поведението им спрямо спазването на законодателството и др. Част от тази информация се събира чрез вече извършените проверки. Информацията, събрана при изпълнение на тази стъпка, се използва за извършване на оценка на риска. Тази част задава обхвата на плана за контролната дейност.

2. Втора стъпка – „Определяне на приоритети“ (кутия 1б)

При поставяне на приоритетите на регионално ниво, РИОСВ отчитат изискванията за контрол по националното законодателство, извършената оценка на риска, местните специфики, в т. ч. обществената чувствителност по дадени казуси, свързани с опазване на околната среда. Причината за приоритизиране на дейностите по контрол е факта, че проверяващите органи разполагат с ограничени ресурси (експерти и финанси), които трябва да бъдат разпределени сред проверяваните обекти по отговорен начин. С националното законодателство са въведени определени изисквания за честотата на проверки, които се съобразяват от РИОСВ при планирането на контролната дейност.

Определянето на приоритетите за контрол **започва с оценка на риска**. Основната цел на оценката за риска е да приоритизира обема работа на РИОСВ. Резултатът от оценката на риска е списък от инсталации или дейности, които са категоризирани и класифицирани.

Инсталациите/дейностите се класифицират въз основа на два основни критерии за риск:

- Въздействие върху компонентите на околната среда (критерии за въздействие) – отчитат величината на емисиите, като количество на емитираните вещества и чувствителността на околната среда – разстояние и уязвимост на обкръжаващата среда – *ефект*;
- Предприети мерки и действия от операторите за намаляване на въздействието върху околната среда от дейността на инсталациите (критерии за дейността) – отчитат съответствието с изискванията на екологичното законодателство, прилагани системи за управление на околната среда, отношение на оператора – *въздействие*.

Рискът се определя като потенциално въздействие на дейността върху околната среда или човешкото здраве в периоди на несъответствие с нормативните изисквания или условията от издадените разрешителни.

$$\text{Риск} = \text{Ефект} \times \text{Вероятност}$$

Рискът е функция от тежестта на последствията (зависи от източника – колко е мощен и от рецептора – колко е уязвим) и вероятността тези последствия да се случат (зависи

от нивото на управление, нивото на съответствие с изискванията на екологичното законодателство, отношение на оператора, възраст на инсталациите и др.)

В резултат на извършената оценка на риска, обектите се категоризират в три нива на риск – висок риск, среден риск и нисък риск. Оценените с висок риск обекти се планират за контрол минимум един път годишно, със среден – един път на две години и нисък риск – един път на две или три години.

Оценката на риска се извършва по методика и завършва със списък на инсталации или дейности, които са предвидени за контрол през съответната календарна година.

Резултатът от тази стъпка, ведно с изброените приоритети (за конкретния период), е изходната информация за следващата стъпка.

3. Трета стъпка – „Определяне на цели и стратегии“ (кутия 1с)

Въз основа на приоритетите, контролният орган поставя общи и специфични цели и очаквани резултати, като стремежът е в следствие на осъществения контрол реално да се постигне:

- намаляване на нивото на определени замърсители;
- намаляване на определени рискове за обектите;
- намаляване на определени рискове, произтичащи от дейността на обектите;
- подобряване качеството на въздуха, почвите и водите чрез постигнато по-добро съответствие с екологичните изисквания.

РИОСВ са контролни органи, които гарантират спазването на екологичното законодателство, и действията им са насочени към подобряване на състоянието на околната среда и намаляване на рисковете от влошаване на състоянието ѝ. Поведението на операторите може да се влияе пряко от осъществения контрол, макар че има и други фактори с тежест при изпълнението на поставените цели за подобряване спазването на екологичното законодателство. Отклоненията от очакваните резултати, причинени от външни фактори, които не са под контрола на инспекциите (настъпили аварии, бедствия, инциденти и т.н.), изрично се упоменават в отчетните документи.

За да се постигне определен очакван резултат, трябва да се определят, кои контролни дейности имат най-голям положителен ефект върху съответствието, т. е. да се дефинира стратегията за контрол. За тази цел следва да се определи целевата група и правилата, които тя трябва да изпълнява, както и да се събере информация за съответствието. Като цяло стратегията ще зависи от специфичната тенденцията на целевата група да спазва или да не спазва законово определените задължения и факторите, които водят до тази тенденция. В много случаи комбинацията от дейности е най-подходящата стратегия.

	Не знаещи	Не са в състояние	Не желаят
Склонност да се спазва	Съвет	Подпомагане	Подканване
Склонност да се нарушава	Съвет в комбинация с проверка и правоприлагане	Подпомагане в комбинация с проверка и правоприлагане	(Повтарящи се) Проверка и правоприлагане

Табл. 1 Връзка „поведение на спазване – стратегия“

РИОСВ може да работи по ефективен, прозрачен и отговорен начин, когато е налична комуникационна стратегия: набор от подходящи разпоредби и механизми за вътрешен обмен на информация и за комуникация с други органи, заинтересовани страни и широката общественост.

Резултатът от тази стъпка, общите цели (напр. подобряване качеството на въздуха), измеримите специфични цели (напр. привеждане в съответствие на предприятие, замърсител на въздуха) и стратегията за проверката (напр. проверка на място, мониторинг на системи, замервания и т.н.), са част от изходната информация за следващата стъпка.

4. Четвърта стъпка – „Планиране и преглед“ (кутия 1d)

На този етап от цикъла на планиране се разработва план за контролната дейност.

Планът обхваща определен период от време (година) и определен географски район в зависимост от териториалния обхват на съответната РИОСВ.

Плановите на РИОСВ са основополагащи документи за резултатното прилагане на политиката по опазване на околната среда в България. Те се утвърждават от министъра на околната среда и водите.

Планът за контролната дейност е от една страна стратегически, а от друга страна оперативен документ, който описва приоритетите и политиките, които трябва да се приложат и дава обща информация за планираните контролни дейности – цели на контролния орган, задачи, задължения и др.

Планирането поставя изискване за предварително структуриране на работата, така че тя да бъде извършвана по ефективен, прозрачен и отговорен начин. В тази връзка коректното изготвяне на годишните планове за контролната дейност на РИОСВ, полага основите за успешното ѝ осъществяване.

Всеки план за контролната дейност съдържа:

- кратко описание на административната и географската област, контролирана от съответната РИОСВ;
- определените цели при осъществяване на контролната дейност, които контролният орган иска да постигне, вземайки предвид мисията и задачите си;
- фактичката обстановка (условията), при която контролният орган трябва да осъществява контрол (политическа, екологична, правна, организационна, финансова ситуация);
- стратегията, която РИОСВ е приела за изпълнение на контролната си дейност;
- определените приоритети на контролната дейност, вкл. как са определени, и как кореспондират с целите, условията и стратегията за контрол;
- планираната контролна дейност – обекти (видове инсталации, защитени територии, защитени зони и др.), които ще бъдат контролирани през периода/годината;
- координационен механизъм за действия между РИОСВ и други местни контролни органи, когато това е необходимо.

Обектите се планират за контрол от РИОСВ в съответствие с 1) приоритетите за контрол през съответната година, 2) извършената оценка на риска, 3) изискванията на законодателството за честота на проверките.

При изготвянето на Годишния план за контролна дейност се съобразява и необходимостта от достатъчно време между провеждането на планираните проверки, като по този начин за експертите от РИОСВ се осигурява възможност за реакция при непредвидени събития. Планираната контролна дейност неизбежно ще бъде прекъсвана от извънпланови проверки по повод сигнали, възникване на аварии и/или мерки по последващ контрол, които няма как да бъдат предвидени в Годишния план за контролната дейност. Доброто планиране осигурява възможност за своевременна реакция от страна на РИОСВ на нововъзникналите обстоятелства.

За минимизиране на възможните рискове по изпълнението на годишните планове за контролната дейност, от РИОСВ се предприемат действия, в рамките на наличните ресурси, като още при подготовката на плана, се залагат комплексен и ротационен принципи. С оглед на минимизиране на административните, човешки и финансови

разходи, се препоръчва приоритетно да се планира извършване на комплексни проверки (проверка на даден обект по повече от един компонент/фактор на околната среда), които дават обобщена информация за състоянието на обектите. При извършване на проверките по различните компоненти и фактори на околната среда, съобразено с наличния човешки ресурс, се прилага принципа на ротация на проверяващите.

Форматът (съдържанието) на плана за контролната дейност на РИОСВ е публично достъпен на интернет страницата на министерството на следния линк: <https://www.moew.government.bg/bg/ministerstvo/kontrolna-dejnost/riosv/zakonodatelstvo/>.

V. Рамка на изпълнение (кутия 2 на фигура 2)

Условие за ефективно изпълнение на плана за контролна дейност, е наличието на съответните работни процедури и инструкции, правомощия и компетенции, както и необходимото оборудване. Т. нар. „рамка на изпълнение“ служи за улесняване на различните контролни дейности, например проверка на съответствието чрез посещения на място, действия по правоприлагане, като налагане на санкции и т.н. Тази стъпка е необходима за уверение, че инспекционните дейности могат да бъдат изпълнени ефективно, ефикасно, професионално и последователно.

Изпълнението на плана за контролна дейност се извършва от РИОСВ, чрез осъществяване на проверки, които са предварително планирани в конкретен период. При възможност, възникнали извънредни проверки в даден район се съчетават с планираните проверки в същия район, с цел пестене на ресурси.

VI. Изпълнение и докладване (кутия 3 на фигура 2)

✓ Етап „Изпълнение“

В този етап се извършват проверките. Подготвят се и се изпълняват различни дейности, насочени към проверка на съответствието със законодателството и подпомагане спазването му.

При осъществяване на текущия контрол, РИОСВ извършват планирани и извънредни проверки. Проверките се извършват на място или по документи, по преценка на контролния орган. Преценката се основава на обхвата на проверката, вида на проверяваните инсталации/дейности, в каква дълбочина ще се проведе проверката – дали ще бъде проверявана само документация, или ще включва оглед на място и събеседване с хора от персонала; дали ще се извършват замервания на работни параметри на части от оборудването, пробовземане, и/или анализ на проби от веществата, съхранявани, преработвани или произвеждани на обекта и др. При вземане на решение за извършване на изпитвания, измервания или пробовземане и последващ анализ, операторът е необходимо да бъде уведомен, за да осигури условия за провеждането на тези действия.

Планираните проверки на място целят:

- Прочуване на въздействието върху околната среда (в т.ч. спазване на законовите изисквания);
- Насърчаване и затвърждаване на знанията и разбирането на оператора;
- Оценка на разрешителни документи;
- Мониторинг на емисиите;
- Проверки на вътрешни доклади;
- Проверка на резултати от собствен мониторинг;
- Проверка на използваните техники;
- Адекватност на екологичния мениджмънт;
- Друго.

Извънредни проверки на място се извършват по постъпили сигнали и жалби, при аварии и инциденти, заповеди на министъра на околната среда и водите, искания от

други институции, налична информация за нарушения, при издаване на ново разрешително или актуализация на съществуващо и т.н.

В тези случаи РИОСВ извършват проверки на място за изясняване на фактическата ситуация – причина за възникване и нейното въздействие. По време на извършваните проверки се установяват отговорността, задълженията и последствията при конкретните обстоятелства. В съответствие с направените заключения се определят последващите действия, които трябва да бъдат предприети:

- Действия за смекчаване/отстраняване на въздействието;
- Действия за превенция;
- Действия, които трябва да бъдат предприети от оператора;
- Действия по правоприлагане (налагане на санкции).

Проверки могат да бъдат извършвани и документално, въз основа на изискана и получена от оператора документация, както и чрез дистанционно наблюдение на мониторингови данни на оператора, като за извършената проверка се изготвя констативен протокол.

Всяка проверка трябва да бъде регистрирана. Съгласно чл. 155 от ЗООС, по време на извършване на текущия контрол, експертите на РИОСВ съставят констативни протоколи, в които се отразяват факти и обстоятелства. Констативните протоколи се водят под съответния официален номер, чрез който да могат да бъдат идентифицирани.

При констатиране на непосредствена опасност за замърсяване или увреждане на околната среда, увреждане на здравето или имуществото на хората, или установяване на извършено нарушение, в констативния протокол се дават съответните предписания. Предписанията са задължителни за изпълнение и съдържат, както изисквания за отстраняване на констатираните нарушения, така и отговорник и срокове. Препоръчително е при изготвянето на предписанията да не се посочват конкретни технически мерки, а да се определи крайният резултат, който се очаква да бъде постигнат.

Изготвеният констативен протокол се предоставя на представителя на оператора и се подписва от всеки един участник от екипа на проверката и представител на оператора, като всеки получава копие от него.

Независимо от броя експерти, които са взели участие в проверката, се съставя един констативен протокол. Ако представителят на фирмата откаже да подпише констативния протокол, същият се подписва от един свидетел.

Извършващият проверката експерт или екип от експерти следва да отбележи в констативния протокол от проверката фактическата обстановка, както и:

- констатирано несъответствие с нормативните изисквания или условията в издаденото разрешително;
- необходимостта от допълнителна информация, за да се установи, дали задълженото лице е в съответствие с тези изисквания;
- наличие на основателни съмнения за несъответствие спрямо нормативните изисквания, които са от компетентността на други органи.

При необходимост се извършва последващ контрол. Той следва да бъде извършен от същия експерт или след сезиране – от контролния орган, в чиито компетенции е контролът върху дадения аспект.

Срокът за провеждане на последващ контрол следва да бъде съобразен с потенциалното въздействие на нарушението върху човешкото здраве и околната среда и капацитета на контролния орган за извършване на контролна дейност. При нисък риск за човешкото здраве и околната среда, последващият контрол може да бъде осъществен в рамките на следващата планирана проверка, а при висок риск – във възможно кратки срокове.

При констатирани по време на проверката нарушения на законодателството в областта на околната среда, се предприемат следните административни мерки:

- ✓ на виновното лице се съставя акт за установяване на административно нарушение (АУАН), с последващо издаване на наказателно постановление (НП) от директора на РИОСВ, или
- ✓ на юридическо лице или едноличен търговец се налага санкция, или
- ✓ на юридическото или физическото лице се налага принудителна административна мярка (ПАМ).

Принудителни административни мерки се прилагат при: аварийни ситуации, предизвикани от действия или бездействия на собственици или ползватели на обекти и територии; бедствени ситуации; възникване на непосредствена опасност за замърсяване или увреждане на околната среда или за увреждане на здравето или имуществото на хората; предотвратяване или преустановяване на административни нарушения, свързани с опазването на околната среда, както и предотвратяване и/или отстраняване на вредните последици от тези нарушения.

При наличие на данни за извършено престъпление срещу околната среда, се уведомяват съответните органи (Прокуратура, МВР) и се подпомага последващото разследване.

Информацията за планираните и извънредни проверки (в т.ч. извършени на място или по документи/чрез наблюдение) се съхранява в досието на обекта (физическо и електронно) и е налична, и достъпна за служителите на инспекцията посредством вътрешната мрежа. За всяка проверка на инсталации с издадени КР се изготвят доклади от проверките, които се публикуват на интернет страницата на съответната РИОСВ. Публичен достъп се осигурява и за докладите от извършени комплексни проверки на обектите.

✓ Етап „Докладване“

Контролната дейност се отчита от РИОСВ ежемесечно – с месечен отчет и ежегодно – с годишен отчет. Кратка информация за осъществената през месеца контролна дейност се публикува на интернет страницата на всяка регионална инспекция. Обобщената информация от месечната контролна дейност на всички инспекции се публикува на интернет страницата на МОСВ.

В годишните отчети за осъществената контролна дейност, РИОСВ докладват изпълнението, в т.ч. постигнатите резултати при работата по утвърдените годишни планове. Чрез годишните отчети за съответната календарна година, РИОСВ отчитат изпълнението на дейността си, на заложените в плановете проверки на обекти и извършват самоанализ на постигнатото, като описват срещнатите трудности и идентифицират възможности за подобряване на дейността. Информацията се ползва от МОСВ за подготовка на анализи, справки, докладвания, както и с цел селектиране на проблемните области, за които да бъдат търсени възможни решения и предприети коригиращи действия.

За контролния орган е по-лесно да покаже как действията му за справяне с констатирани нарушения са довели до подобряване на състоянието на околната среда (напр. по-чист въздух в резултат на приведена в съответствие замърсяваща инсталация), отколкото как предприетите превантивни действия са предотвратили потенциални щети (напр. намаляване на вероятността от авария в дадена инсталация), но и в двата случая обществеността трябва да бъде информирана. Добрата комуникация със заинтересованите страни е важен елемент при отчитане на контролната дейност, не само защото обществеността следва да бъде наясно с ефективността от действията на контролния орган, но и защото позволява на контролния орган да информира, да разбира, да ангажира и да повлияе на всички групи, които биха могли да допринесат за подобряване на околната среда.

VII. Мониторинг на изпълнението (кутия 4 на фигура 2)

РИОСВ осъществява системно наблюдение на процесите планиране, провеждане и отчитане на дейността – от планирането на проверки, през правоприлагане, до постигнатите резултат и ефекти.

Мониторингът на дейността е необходим, за да бъде извършена проверка, дали целите и планираните резултати са постигнати.

На ниво изпълнение на Плановете, РИОСВ осъществява мониторинг на напредъка по отношение на показателите за дейността на полугодие и годишно – планиран брой проверки, съпоставен с действително проведените, констатирани нарушения (в т.ч. „повторни нарушения“ в 2 годишен период), срещнати затруднения, предприети коригиращи действия). Мониторинг на дейността се прави с цел проследяване на резултатите от дейностите по осигуряване на съответствие с екологичното законодателство и включва още данни за наличния персонал и ресурси, информация за работата на служителите и за постигнатите резултати, мнения и препоръки, обобщение на извършените проверки (планови и извънредни), установената степен на съответствие, предприети действия.

При извършването на оценка на изпълнението на Плана, на полугодие и годишно, контролният орган определя степента, в която е постигнал зададените цели и очакваните резултати. Когато те не са били изпълнени, контролният орган определя факторите, които са повлияли. Чрез отчета на полугодие се осигурява възможност за проследяване изпълнението на Плана и при установено изоставане се предприемат коригиращи действия. При наличие на изоставане в изпълнението на Плана на годишна база, се анализират причините довели до непълното изпълнение и се предприемат коригиращи действия за следващата година. При възникнали обстоятелства, пораждащи необходимост от актуализация (коригиращи действия) на Плановете, съответната инспекция изготвя мотивиран доклад до министъра на околната среда и водите с предложения за промени. Промени могат да бъдат правени от РИОСВ само след получено изрично одобрение, като актуализираните документи се предоставят на МОСВ.

Информацията за постигнатия напредък по изпълнението на Годишните планове се предоставя в МОСВ, където се анализира.

От стъпка „Мониторинг на изпълнението“ се връщаме към стъпка „Планиране и преглед“ (кутия 1d). Въз основа на резултатите от мониторинга, но и от възможни промени в средата, планът за контролната дейност (включително и графикът за провеждане на проверките) може да бъде прегледан и при необходимост актуализиран.

VIII. Прозрачност на контролната дейност

✓ Комуникация със заинтересованите страни

РИОСВ осъществяват динамична текуща комуникация с всички заинтересовани страни. Освен чрез ежемесечното отчитане на контролната дейност, осигуряване на достъп до информация за околната среда на широката общественост се осъществява и чрез публикуване на интернет страниците на инспекциите на Регионални доклади за състоянието на околната среда. Чрез тях инспекциите ежегодно информират всички заинтересовани страни за състоянието на околната среда в контролираната от тях територия. Канал за комуникация със заинтересованите страни са и отговорите, които РИОСВ предоставят на постъпили запитвания с искане за информация. Заинтересованата общественост има правото да дава предложения и да предоставя информация (вкл. чрез постъпили жалби и сигнали), като всичко се взема под внимание от контролния орган.

Контролният орган активно разпространява информация за околната среда, като публикува на интернет страницата си актуални новини.

Добрата комуникация води до повишаване на информираността и до ангажиране на всички страни в процесите, водещи до подобряване състоянието на околната среда.

Разпространяването на информация относно извършените проверки и предприетите правоприлагащи действия и резултатите от тях, може да стимулира спазването на законодателството и да има възпиращ ефект. Публикуването на данни и информация за дейностите по гарантиране на спазване на законодателството и за резултатите от тях, е сигнал към задължените лица и широката общественост, че нарушенията не остават неразкрити или ненаказани и се прилагат съответните мерки и санкции, предвидени в екологичното законодателство. Поради това, участието на медиите в този процес е от съществено значение. Данните, информацията и знанията, които се предоставят на средствата за масово осведомяване и на обществеността, следва да са адаптирани така, че да будят интерес и да привличат внимание, и да са добре визуализирани.

IX. Оценка на работата на контролните органи - РИОСВ

Годишните отчети на РИОСВ са механизмът за измерване и отчитане на планираната контролна дейност. Чрез годишните отчети за съответната календарна година, РИОСВ отчитат изпълнението на дейността си, на заложените в плановете проверки на обекти, и извършват годишен мониторинг на напредъка и самоанализ на постигнатото, като описват срещнатите трудности и идентифицират възможности за подобряване на дейността.

Оценката на работата на РИОСВ, в контекста на отчитане изпълнението на контролната им дейност, се извършва в МОСВ, чрез изготвянето на обобщен анализ за осъществената контролна дейност по информация от отчетите за дейността на 15-те РИОСВ за съответната календарна година. Анализът съдържа данни за всички 15 РИОСВ, като е описана степента на изпълнението на Плановете, причините довели до неизпълнение в отделните направления и звена, в случай че има такова, срещнатите предизвикателства при изпълнението на текущите задачи, и са дадени съответните изводи. Анализът се изготвя от дирекцията, отговаряща за методическо ръководство, координация и контрол по отношение на планиране, извършване и докладване на контролната дейност на РИОСВ и се предоставя на ръководството на МОСВ, като служи за запознаването му с текущото състояние на контролната дейност на инспекциите и за последващо вземане на решения и даване на указания към контролните органи.

С цел подобряване на ефективността на контролната дейност на РИОСВ, от висшестоящия административен орган се извършват проверки на инспекциите (обща – на цялостната контролна дейност и тематични – по конкретни казуси, сектори). Тези проверки се извършват на място в РИОСВ, от служители в МОСВ в съответните секторни звена, и завършват с доклад до ръководството на министерството, в който са описани констатациите и са дадени препоръки.

Отделно служители на специализираните звена в МОСВ се командироваат за вземане на участие в проверки на обекти, съвместно с експертите от инспекциите, за което от участниците в проверките се представят доклади и се оценяват предприетите от РИОСВ действия. РИОСВ получават обратна връзка и, при необходимост, указания от страна на МОСВ (ръководство и специализиран състав) за предприемане на допълнителни действия.

Оценка на работата на РИОСВ се извършва и от Инспектората към МОСВ, който в съответствие със законовите си правомощия, извършва тематични проверки на дейността на РИОСВ, с цел установяване на евентуални пропуски или грешки, които оказват пряко или косвено влияние върху ефективността, като набеязват мерки за минимизиране на слабите места или пълното им отстраняване. В резултат на извършена проверка, Инспекторатът изготвя доклад до министъра на околната среда и водите с констатации и препоръки. Препоръките, направени в доклади на

Инспектората и одобрени от министъра на околната среда и водите, са задължителни за изпълнение. Неизпълнението им представлява нарушение на служебните задължения, за което Инспекторатът може да направи предложение до министъра на околната среда и водите за образуване на дисциплинарно производство.

✓ **Проследяване на резултатите от дейностите по осигуряване на съответствие с екологичното законодателство**

Редовното оценяване на работата на компетентните органи дава възможност да се разработи система за самообучение, самокритичност и самоусъвършенстване по отношение гарантиране спазването на екологичното законодателство. В тази връзка набор от показатели се ползват за измерване на резултатите, ефикасността и ефективността на дейностите по гарантиране спазване на законодателството.

Показатели за вложени ресурси и очаквани резултати

Показателите за вложените ресурси се отнасят за ресурсите, разпределени за дейности по гарантиране на спазване на законодателството, например броя на служителите, наличния бюджет и оборудване.

Показателите за очакваните резултати се отнасят за действията, предприети от компетентните органи и включват например брой на извършените проверки, видове и брой мерки по правоприлагане, включително санкции, но също и броя на дейностите по превенция на нарушенията, степента на подкрепата, оказана на задължените лица и предприетите мерки за осигуряване на прозрачност.

Измерването на постигнатите от РИОСВ резултати от извършената контролна дейност се прави ежегодно с изготвяния *Обобщен анализ за осъществената контролна дейност по информация от отчетите за дейността на 15-те РИОСВ* за съответната календарна година. Анализът съдържа информация за вложените ресурси и крайните резултати и служи за количествена и качествена оценка на състоянието на извършената от инспекциите контролна дейност, и за последващо вземане на решения.

За проследяване на напредъка, отделно от анализа на годишните данни, се проследяват и анализират междинните резултати от осъществяваната контролна дейност на полугодие, въз основа на информация от системно наблюдение на процесите от планирането на проверки, през правоприлагането, до постигнатите резултати и ефекти. Анализирането на резултатите от контролната дейност включва и коментари по отношение на данните за проверяваните обекти, разделени в категории – малки, средни и големи предприятия. Този диференциран подход ще позволи по-задълбочено разбиране и проследяване на поведението на операторите относно въздействието на дейността върху околната среда. В резултат на това, предприемането на коригиращи мерки, създаването на обобщена информация на национално ниво и вземането на управленски решения ще бъдат по-целенасочени и носещи по-добри резултати по отношение на управление на качеството на околната среда.

Показателите за междинни резултати се отнасят за ефективността на съответните дейности и резултатността на усилията на РИОСВ за предотвратяване, откриване и наказване на нарушенията. Примерите включват степента на спазване на законодателството, намаления риск от неспазване на законодателството, по-доброто разбиране на задълженията, свързани с околната среда. Тези резултати по-трудно могат да бъдат измерени в общ план и могат да бъдат оценени само в конкретен контекст. Установяването на причинно-следствена връзка между съответните дейности и постигнатия резултат е особено предизвикателство, тъй като се влияе от няколко фактора. Показателите за очаквания краен резултат се отнасят за промени в качеството на околната среда – измерване на околната среда, към чието опазване са насочени всички дейности по гарантиране на спазване на законодателството.

Показателите за вложените ресурси са сравнително лесни за разбиране, каквото е и проследяването на крайните резултати за качеството на околната среда. Особено трудно е обаче обвързването на тези данни чрез показателите за крайни и междинни

резултати. За това е необходимо да се докаже ефектът от конкретни дейности по гарантиране на спазване на законодателството. Доказването на такава причинно-следствена връзка е много трудно в общ план, но е възможно във връзка с конкретни случаи на правоприлагане.

За да се покажат резултатите от усилията за спазване нормите за опазване на околната среда и намаляване на нарушения, да се установят слабостите и да се гарантира ефективността на разходите за дейностите, се използва набор от инструменти със съдържателни и добре разработени показатели за вложените ресурси и резултати. За всяка отделна категория може да бъде определен широк набор от специфични показатели, например:

- ✓ Числени показатели за вложените ресурси – брой служители (човекочаса); разпределение на бюджета;
- ✓ Числени показатели за резултати – брой регулирани субекти, подлежащи на контрол по спазване на екологичното законодателство; брой извършени планирани проверки спрямо общия брой на планираните проверки; съотношение между броя на проверките, при които не са установени нарушения, и общия брой на извършените проверки; брой, общ размер и среден размер на наложените административните глоби и санкции; брой/размер на събраните глоби и санкции спрямо броя/размера на наложените; брой иззети живи екземпляри в контекста на трафика на диви животни; брой заведени съдебни дела, спрямо броя на досиетата, препратени до прокурорите;
- ✓ Числени показатели за междинни резултати – процент на субектите, които спазват законодателството, от общия брой в дадена категория регулирани субекти; дял на повторните нарушения; количеството емисии на замърсители, намалено в резултат на действията по правоприлагане;
- ✓ Числени показатели за крайни резултати – брой защитени зони, за които се смята, че са в добро състояние за постигане на целите за биологично разнообразие.
- ✓ Нечислени показатели – наличие на подходящо обучение за всички участници по веригата на правоприлагане; използване на оценка на риска и анализ на тенденциите в нарушенията на законодателството по опазване на околната среда; използване на структурирани механизми за координация и сътрудничество между съответните органи; адекватност на информацията за мащаба и отрицателните въздействия на нарушенията по екологичното законодателство, уместност на усилията за справяне с тях и резултати от положените усилия.

➤ **Оценка на ефективността**

Оценка на ефективността на дейностите на контролните органи се прави на база на конкретните докладвани от тях данни и получената информация. За да гарантират спазването на екологичното законодателство, РИОСВ обменят информация, събирана и поддържана от други публични органи. Инспекциите разполагат със системи за предаване на данни (вкл. в реално време) от задължените лица и имат способност и капацитет да проследяват и анализират различни данни и информация, както в конкретен контекст, така и в по-голям мащаб – да генерират статистически данни, въз основа на които може да се извърши ефективна оценка на ефективността. В инспекциите работят при установен баланс между основанията за ограничаване на споделянето на данни и информация (например с цел запазване на професионалната тайна и зачитане на личните данни) и основанията за тяхното споделяне.

Осигуряването на публичен достъп до актуална информация за околната среда показва активността на контролния орган и ангажираността му да приведе в съответствие с нормите на екологичното законодателство задължените лица, но и дава сигнал, че нарушенията се установяват и наказват.

В този контекст, ефективността на контролния орган се оценява в МОСВ чрез:

- ✓ Проверки за наличие на категории публична информация на интернет страниците на контролния орган;
- ✓ Проверки за наличие на работещи канали за получаване на сигнали, в т.ч. сигнализиране на установени нередности;
- ✓ Проверка за наличие на вътрешни процедури и правила;
- ✓ Извършване на последващ контрол върху предоставената от контролния орган информация на сигналподателите;
- ✓ Изискване и оценяване на водената от инспекциите документация;
- ✓ Проверка за наличие и поддръжка на архиви (вкл. електронни) за извършените интервенции, например протоколи, доклади от проверки;
- ✓ Проверки за наличието на бази данни за съхраняваните архиви;
- ✓ Проверка за правилното попълване на бази данни, които дават възможност за лесно извличане на информация и анализа ѝ.

Проследяването на резултатите от дейностите на РИОСВ по осигуряване на съответствие с екологичното законодателство се прави в МОСВ от дирекцията, отговаряща за методическо ръководство, координация и контрол по отношение на планиране, извършване и докладване на контролната дейност на РИОСВ, текущо, по критериите за оценка на ефективността, на шестмесечие и годишно, чрез изготвени анализи.

Описаният в настоящите Насоки подход осигурява затворен цикъл по отношение на планирането на контролната дейност, провеждането и отчитането ѝ, както и възможността за навременна оценка на ефективността на работата на контролните органи за гарантиране спазването на екологичното законодателство.