

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Уральский государственный педагогический университет»
Институт психологии
Кафедра общей психологии и конфликтологии

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Выпускная квалификационная работа

Направление «38.03.04 – Государственное и муниципальное управление»

Квалификационная работа
допущена к защите
Зав.кафедрой:
«__»_____2019 г.

Исполнитель:
Бочарова Анна Левонтиевна
обучающийся БГ-51Z группы

Руководитель:
Р.А.Валиев – канд.пед.н., доцент
кафедры общей психологии и
конфликтологии

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	8
1.1 Понятие и значение контроля и надзора в сфере окружающей среды.....	8
1.2 Нормативно-правовое регулирование организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды.....	13
1.3 Формы и методы организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды.....	20
ГЛАВА 2 ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ.....	27
2.1 Функции и полномочия Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области по организации и осуществлению контроля и надзора в сфере окружающей среды.....	27
2.2 Проблемы организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды в Свердловской области.....	33
2.3 Рекомендации по совершенствованию организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды в Свердловской области....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	57
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	59
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	66

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. В современном мире экологические проблемы приобрели глобальный размах. Они затрагивают основы цивилизации и во многом определяют возможности выживания человечества.

На конференции ООН по проблемам окружающей среды и развития (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) принята концепция устойчивого развития, положившая начало новой идеологии – идеологии выживания человечества в единстве с окружающей средой на основе гармонизации социально-экономического и экологического развития цивилизации. В ней, как и в других международных и отечественных документах подчеркивается необходимость формирования благоприятной для человечества среды проживания.

Согласно данным о состоянии окружающей среды в Российской Федерации в 44 городах России (20% городов) уровень загрязнения воздуха характеризуется как высокий и очень высокий. Воздействие такого загрязнения в среднем по стране испытывают на себе 17% городского населения. Сохраняется тенденция к ухудшению состояния природной среды, в том числе состояния почв и земель; общие объемы выбросов загрязняющих веществ в Российской Федерации на душу населения не уменьшаются.

Существующую экологическую обстановку в Свердловской области можно охарактеризовать как неблагоприятную. Так, по данным общероссийской общественной организации «Зеленый патруль», летом 2017 года Свердловская область была признана самым грязным регионом России. При этом, с 2009 по 2017 год Свердловская область регулярно занимает последние позиции в экологическом рейтинге субъектов РФ, периодически

деля «антилидерство» с соседней Челябинской областью. Неблагоприятное состояние окружающей среды Свердловской области определяется спецификой ее развития, характерной для старопромышленных регионов России. Во-первых, это высокая техногенная нагрузка, обусловленная чрезмерной концентрацией производства, включая преимущественно экологически опасное производство. Так, в Уральском федеральном округе сосредоточено в 4 раза больше промышленных предприятий, чем в среднем по России. Особенно вредными производствами считаются черная и цветная металлургия, топливная и химическая промышленность. Во-вторых, это использование устаревших технологий и оборудования с высокой ресурсо- и энергоемкостью производства, что повлекло накопление значительного количества отходов, загрязнение почв, воздушного и водного бассейнов, сокращение биологического разнообразия, ухудшение качества окружающей среды.

Перечисленные факторы обуславливают неблагоприятное качество окружающей среды, повышенный риск возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, деградацию природных комплексов, создают угрозу экологической безопасности региона. Около 70% населения области проживает в условиях превышения предельно допустимых концентраций по содержанию токсических веществ в атмосферном воздухе. Наиболее неблагополучными по состоянию атмосферного воздуха являются территории муниципального образования город Екатеринбург, города Нижний Тагил, Каменск-Уральский, Первоуральск и многие другие.

Несмотря на стабильное снижение выбросов металлургическими предприятиями, выбросы вредных веществ в атмосферный воздух по-прежнему превышают установленные предельно допустимые показатели.

Продолжают расти валовые выбросы автомобильного транспорта, парк которого ежегодно увеличивается на 10-12 процентов.

В сложившихся условиях актуальной проблемой становится проблема эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере окружающей среды как важнейшего инструмента обеспечения экологической безопасности страны, региона.

Степень разработанности проблемы. Отдельные аспекты контроля и надзора в сфере окружающей среды рассматривались в трудах: Г.В. Атаманчука, А.П. Алехина, Б.А. Боровских, М.М. Бринчука, С.А. Боголюбова, К.Г. Гофмана, А.А. Гусева, Ю.Г. Жарикова, А.Зайцева, А.И. Казанника, О.С. Колбасова, А.Е. Лунева, В.В. Петрова, Ю.А. Тихомирова, А.И. Жмотова, Ю.С. Шемшученко и др.

Между тем, нами не было выявлено специальных работ, посвященных контролю и надзору в сфере окружающей среды на региональном уровне. Обойден вниманием и вопрос о системе государственного контроля и надзора в сфере окружающей среды в субъекте Российской Федерации, как сложной подсистеме государственного управления охраной окружающей природной среды в целом. Таким образом, недостаточная разработанность в научной литературе вопросов регионального контроля и надзора в области охраны окружающей среды на уровне субъектов РФ вообще и Свердловской области в частности послужили основанием для выбора темы данной выпускной работы.

Цель работы – провести анализ эффективности организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды в Свердловской области, выявить существующие проблемы в действующем механизме и предложить пути их решения.

Задачи работы:

- раскрыть понятие и значение контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды;
- изучить нормативно-правовые основы управленческой деятельности

- рассмотреть виды формы и методы организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды на предмет их достоинств и недостатков с позиций возможности эффективного использования в конкретных управленческих ситуациях.

- выявить проблемы организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды в Свердловской области на примере

- разработать и предложить проект подпрограммы по совершенствованию организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды в Свердловской области;

- предложить методику оценки эффективности реализации мероприятий подпрограммы.

Объектом исследования является контрольно – надзорная деятельность Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области.

Предметом исследования являются проблемы в организации и осуществлении контрольно – надзорной деятельности в Свердловской области.

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, федеральное и региональное природоохранное законодательство.

Информационной базой исследования стали официальные статистические данные Федеральной службы государственной статистики, данные Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области, а также труды отечественных и зарубежных специалистов в области охраны окружающей среды и экологии, периодическая литература по широкому кругу вопросов, относящихся к теме.

Научная новизна исследования заключается в разработке теоретических и методологических положений, направленных на совершенствование механизма контроля и надзора в сфере окружающей среды на региональном уровне.

Практическая значимость исследования состоит в том, что полученные научные разработки могут представлять интерес для практической деятельности органов государственной власти субъектов РФ, в частности, результаты данного труда могут послужить основой для уточнения и разработки программных документов, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В работе использовались системно-структурный, и системно-функциональный методы анализа; общенаучные методы (индукции и дедукции); абстрактно-логический анализ и синтез.

Структура данной работы обусловлены логикой, целью и задачами проведенного исследования. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы из 44 источников, четырех приложений, 3 таблиц, 3 диаграмм.

ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1.1 Понятие и значение контроля и надзора в сфере окружающей среды

Понятие «окружающая среда» сложно и неоднозначно. В науке существует множество его определений. Однако для целей данного исследования важнее всего является его официальное определение в законодательстве. Согласно Федеральному Закону «Об охране окружающей среды», принятому в 2002 г. окружающая среда представляет собой: «совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов» [19]. При этом, указанным законом определено содержание данных компонентов и объектов.

Приведенное выше определение не является единственным официальным определением, так как встречается определение окружающей среды и в документах ООН. В частности, во введении к Стокгольмской декларации (принятой Уставом ООН об окружающей среде в 1972 г.) говорится, что: «Человек одновременно есть продукт и творец своей среды, дающей ему физическую опору для сохранения жизни и обеспечивающей интеллектуальное, моральное, социальное и духовное развитие», и поэтому «для благосостояния человека и соблюдения его прав, включая и право на жизнь, существенное значение имеют оба аспекта среды – природный и созданный человеком» [1].

Состояние окружающей среды неразрывно связано с безопасностью государства. В этих условиях особую актуальность приобретают вопросы охраны окружающей среды, под которой понимается деятельность органов

государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов[35, с.298-299].

В настоящее время в распоряжении государства есть множество различных инструментов для того, чтобы воздействовать на поведение различных субъектов, в том числе, и производителей, и потребителей. Одним из таких методов выступают экологический контроль и надзор. Обратимся к содержанию данных понятий.

Надзор традиционно рассматривается как постоянное и систематическое наблюдение специализированных уполномоченных органов за деятельностью не подчинённых им органов и лиц в целях выявления фактов (случаев) нарушения законности [33, с. 68-100]. В этом смысле, надзор сводится к способу мониторинга обеспечения законности. Учитывая «внешний» характер полномочий по отношению к проверяемым объектам надзорных органов, последние не имеют права вмешиваться в их оперативно-хозяйственную и административную деятельность. Поэтому оценка деятельности поднадзорного объекта сводится лишь к проверке соответствия её закону, а не целесообразности осуществления.

В то же время государственный контроль характеризуется как деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров. Эта деятельность направлена не только на соблюдение законности, но может также касаться экономической или иной целесообразности. Таким образом, понятие контроля шире, чем понятие контроля.

В связи с этим, данные категории не следует отождествлять. Подобная позиция прослеживается у большинства современных авторов, исследующих вопросы государственного надзора и государственного контроля, например, в работе Г. В. Атаманчук «Теория государственного управления» (2010). В то же время, действующее законодательство об охране окружающей среды предлагает немало примеров, когда законодатель не делает разницы, а иногда, по сути, ставит знак равенства между контролем и надзором как видами административной деятельности по выполнению государственных функций в сфере экологического регулирования. Так, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» термин «надзор» дан в скобках после термина «контроль» [20]. Исходя из этого, отдельные авторы также отождествляют эти понятия [35,с.99].

Разграничение экологического контроля и экологического надзора по субъектному составу было заложено Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Этим законом были внесены изменения в Федеральный закон «Об охране окружающей среды». В результате одного из них в названии главы XI и в её содержании термины «экологический контроль» и «государственный экологический контроль» были заменены на термин «государственный экологический надзор» [21].

Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) в Законе об охране окружающей среды понимается как система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов,

федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды.

Под государственным экологическим надзором в указанном законе понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Анализ законодательного понятия «государственный экологический надзор» показывает, что оно страдает существенными дефектами.

Во-первых, его содержание перегружено излишней детализацией, выразившейся в перечислении всех субъектов надзорной деятельности, всех поднадзорных объектов, а также всех форм нормативных правовых актов,

содержащих требования в области охраны окружающей среды. Такая подробная детализация, на наш взгляд, ничем неоправданно, и к тому же она сделала это определение очень трудным для восприятия.

Во-вторых, в законодательном определении государственного экологического надзора при перечислении совершаемых в его рамках действий, нарушена их последовательность. Сначала речь идёт о проверках, а затем о систематическом наблюдении за исполнением обязательных требований. Логика подсказывает, что наблюдение должно предшествовать проверке.

Ещё один дефект связан с тем, что в определении государственного экологического надзора речь идёт только о таких мерах административного принуждения, как предупреждение и пресечение. Что же касается такой меры как административное наказание, то оно в нём не упоминается. Между тем административное наказание является одним из юридически значимых результатов надзорной деятельности.

Представляется, что обозначенные дефекты, обуславливают необходимость изменения законодательного определения государственного экологического надзора. В качестве одного из вариантов можно предложить следующее определение. Государственный экологический надзор представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов исполнительной власти по проверке и обеспечению соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства в области охраны окружающей среды.

1.2 Нормативно-правовое регулирование организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды

Без опоры на нормативные правовые документы никакая организационно-управленческая деятельность в сфере государственного управления невозможна даже в принципе. Их неполнота, излишняя детализация или противоречивость могут серьезно осложнять работу государственных органов или даже ей препятствовать.

Базовым правовым документом, регламентирующим организацию и осуществление контроля и надзора в сфере окружающей среды, выступает Конституция РФ. Согласно ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением [2].

На основании этой статьи в Кодекс об административных правонарушениях включена глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» [5], а в Уголовный кодекс включена ст. 237 «Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей» [3].

Основным правовым документом, регулирующим государственный контроль и надзор в области охраны окружающей среды, является Федеральный закон "Об охране окружающей среды" [19]. Данный закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Для данной темы особую важность представляют глава 2 «Основы управления в области охраны окружающей среды» и глава 11 «Государственный экологический надзор. Производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды». Если во второй главе перечислены полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды и их распределение между федеральным и региональным уровнями, то в главе 11 дано определение государственного экологического надзора, его направления и перечислены права должностных лиц органов государственного надзора. Что касается государственного контроля, то его определение в законе отсутствует. Перечислены лишь отдельные направления экологического контроля, из которых непосредственно государственными органами осуществляются государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, государственный учет обращения озоноразрушающих веществ и постановка на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, актуализация учетных сведений об объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, снятие с государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Помимо вышеуказанных законодательных документов, отдельные сферы государственного экологического надзора и экологического контроля регламентируются Водным кодексом РФ [6], Земельным кодексом РФ [4], Лесным кодексом РФ [7], Федеральным законом "Об экологической экспертизе" [10], Федеральным законом "Об отходах производства и потребления"[13] Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" [14], Федеральным законом «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» [11], Федеральным законом

«Об охране атмосферного воздуха»[16], Федеральным законом «Об охране озера Байкал» [15], Федеральным законом «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» [12], Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» [9], Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [17], Федеральным законом «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [18], Законом РФ «О недрах» [8] и другими законодательными актами Российской Федерации.

Отдельные вопросы организации и проведения государственного экологического надзора и экологического контроля регламентированы Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 N 294-ФЗ. Данный Федеральный закон регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Разработка и принятие этого закона была направлена на снижение административного давления на предпринимательский сектор со стороны.

В целях защиты законных прав и интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в законе установлены требования к порядку проведения плановых и внеплановых проверок, предусмотрены ограничения действий должностных лиц при проведении государственного контроля, их обязанности, а также требования по оформлению результатов контроля. Плановые проверки, как правило, должны проводиться не чаще, чем раз в три года (за исключением организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования, здравоохранения и социальной сфере).

Внеплановые проверки возможны только в определенных случаях: если есть угроза причинения вреда жизни и здоровью граждан, либо причинения вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также в случае угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Также внеплановые проверки возможны по жалобам потребителей о нарушении их прав. Помимо законодательных актов организация и осуществление государственного экологического надзора и экологического контроля регламентированы обширным числом подзаконных актов и регламентов.

К их числу, например, относятся Правила осуществления государственного экологического надзора (утв. Постановлением Правительства РФ от 08.05.2014 г. № 426) [25]. Согласно данному документу государственный экологический надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований в области охраны окружающей среды. Мероприятия, предусмотренные им, проводятся в отношении деятельности с использованием объектов, находящихся в ведении Российской Федерации, и тех, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду, по перечню, устанавливаемому Минприроды России.

Постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 г. № 572 утверждены Правила создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду [26]. В соответствии с ними, государственный реестр является государственной информационной системой, создание которой осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в соответствии с Федеральным законом "Об охране окружающей среды", законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о

защите информации и иными нормативными правовыми актами. В государственный реестр включаются сведения об объектах, расположенных в пределах территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах Российской Федерации, территориальном море Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Отправной точкой для создания законодательных и подзаконных актов, регламентирующих организацию и осуществление государственного экологического надзора и экологического контроля, выступают различные стратегические документы.

Очевидно, что долгосрочным ориентиром, вокруг которого выстраивается деятельность всего государственного механизма в нашей стране – это обеспечение национальной безопасности. Подтверждением этому служит подписанный 31 декабря 2015 г. Президентом РФ В.В. Путиным Указ № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [23]. Стратегия в качестве основных угроз государственной и общественной безопасности в сфере экологии называет стихийные бедствия, аварии и катастрофы, в том числе связанные с глобальным изменением климата, ухудшением технического состояния объектов инфраструктуры и возникновением пожаров. В свою очередь, экологическая безопасность определяется как состояние защищённости человека, общества и государства от экологических угроз, а обеспечение экологической безопасности – деятельность по предотвращению экологических угроз.

В рамках определения перспектив долгосрочного планирования развития экологической ситуации в стране Указом Президента РФ от 19.04.2017 г. № 176 утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. Указанная Стратегия – документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной

безопасности Российской Федерации, определяющий основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности. В качестве основных угроз экологической безопасности, на основе оценки её текущего состояния, Стратегия называет неблагоприятное качество воды в водных объектах, практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв, значительно растёт объём отходов производства и потребления. Из Стратегии следует, что решение основных задач в области обеспечения экологической безопасности должно осуществляться по приоритетным направлениям, к которым также относится совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности [24].

Таким образом, можно констатировать, что в рамках регулирования совершенствования государственной контрольно-надзорной деятельности в сфере экологии Стратегия ведёт речь о необходимости дальнейшего повышения её эффективности, не предлагая конкретных параметров оценки и инструментов реализации конкретных контрольно-надзорных мероприятий. В этой связи, в литературе можно встретить «революционные» предложения об органах, которые могли бы на практике обеспечить достижение целей экологической безопасности государства. В частности, таким органом, одновременно способствующим повышению уровня экологического образования и экологической культуры граждан, могла бы стать экологическая полиция [41,с.24].

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Указом Президента РФ от 30 апреля 2012 г. [27], проводится идея о том, что для решения экологических проблем необходимо сформировать эффективную

систему управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности [41,с.25]. Действенное государственное управление в сфере охраны окружающей среды должно быть направлено на совершенствование природоохранного законодательства, в частности на конкретизацию полномочий всех органов публичной власти, осуществляющих охрану окружающей среды, а также повышение эффективности механизмов их деятельности.

На основе федерального законодательства, в субъектах Российской Федерации разработано региональное законодательство, включая и Закон Свердловской области от 20 марта 2006 г. N 12-ОЗ "Об охране окружающей среды на территории Свердловской области" [28]. Данный Закон регулирует отношения в сфере охраны окружающей среды на территории Свердловской области, в том числе связанные с формированием и реализацией государственных программ Свердловской области, осуществлением государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), отнесением отдельных муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, к числу муниципальных образований с неблагоприятной экологической обстановкой и исключением муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, из числа муниципальных образований с неблагоприятной экологической обстановкой, установлением сроков поэтапного достижения предельно допустимых выбросов юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, имеющим источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух на территории Свердловской области, экологическим просвещением, а также поддержкой органами государственной власти Свердловской области хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой на территории Свердловской области юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в целях охраны окружающей среды.

Согласно указанному закону, контроль в сфере охраны окружающей среды (экологический контроль) – это система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в сфере охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в сфере охраны окружающей среды.

1.3 Формы и методы виды организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды

В современной научной литературе контрольно-надзорная деятельности классифицирована по различным основаниям.

Таблица 1

Классификация экологической контрольно-надзорной деятельности

Основание классификации	Виды контрольно-надзорной деятельности
по объекту	природоохранный природоресурсный
по компетенции контролирующего органа	осуществляемый органами общей компетенции осуществляемый органами специальной компетенции.
по субъекту контрольно-надзорной деятельности	государственный ведомственный общественный
по форме контрольно-надзорной деятельности	информационный карательный
по организационной взаимосвязи контролируемого и подконтрольного объектов	внутренний внешний

Окончание таблицы 1

Основание классификации	Виды контрольно-надзорной деятельности
по методам контрольно-надзорных мероприятий	инспекционный
	аналитический
	инструментальный
по стадиям осуществления	предупредительный
	текущий
	последующий

Как видим, набор контрольно-надзорных действий достаточно широк. Проблема заключается в правильном и рациональном использовании его на практике.

Действующим законодательством, в частности частью 2 статьи 65 Федерального закона об охране окружающей среды, закреплены следующие объекты государственного экологического надзора:

- 1) государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- 2) государственный земельный надзор;
- 3) государственный надзор в области обращения с отходами;
- 4) государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;
- 5) государственный надзор в области использования и охраны водных объектов;
- 6) государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации;
- 7) государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;
- 8) государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- 9) государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;
- 10) федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану);

11) федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;

12) федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

13) федеральный государственный охотничий надзор;

14) государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;

15) государственный надзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ.

Как было показано в таблице 1, государственную контрольно-надзорную деятельность в изучаемой области могут осуществлять как федеральные, так и региональные органы государственного управления. Поэтому важно четко разделять их полномочия.

Федеральный государственный экологический надзор организуется и осуществляется при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и включенных в утверждаемый уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти перечень. Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, определяется на основании установленных Правительством Российской Федерации критериев.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в частности Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области) организуют и осуществляют региональный государственный экологический надзор за осуществлением хозяйственной и иной деятельности с использованием объектов, подлежащих государственному экологическому надзору, за исключением деятельности с использованием

объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, в части:

1) государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

2) государственного надзора в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

3) регионального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному надзору, а также за соблюдением особых условий водопользования и использования участков береговой полосы (в том числе участков примыкания к гидроэнергетическим объектам) в границах охранных зон гидроэнергетических объектов, расположенных на водных объектах, подлежащих региональному государственному надзору за их использованием и охраной;

4) государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий областного значения;

5) регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков местного значения.

Государственный экологический надзор осуществляется посредством организации и проведения плановых и внеплановых, документарных и выездных проверок в соответствии с Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Проверка представляет собой совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля

в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным нормативно-правовыми актами.

Рассматривая формы реализации контроля, целесообразно упомянуть о специальном виде проверки под названием «проверка результатов». Данный вид проверки (контроля) может реализоваться и в форме ревизии, и в форме инспектирования, и в форме надзора, и аудита. Под проверкой, как и под инспектированием, и ревизией, и аудитом, понимается контрольное мероприятие, нередко единичное, хотя возможна и последующая проверка, направленное на выявление отклонений в деятельности подконтрольных органов, организаций, некоммерческих и коммерческих структур.

В то же время проверка также имеет различные виды или формы реализации. Наиболее часто практикуются проверки, которые получили следующие названия: комплексная, отраслевая, контрольная, превентивная, оперативная, а также проверка исполнения, проверка результатов деятельности.

Если сравнить проверку, инспектирование и ревизию с такой специальной формой контроля, как надзор, то можно сделать следующие выводы. Надзор в отличие от таких форм контроля, как проверка, инспектирование, ревизия, заключается в постоянном наблюдении специально уполномоченных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов, должностных лиц. Надзор направлен на строгое и точное исполнение органами власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами нормативных правовых актов, общеобязательных правил, имеющих важное значение для личности, общества и государства[44,с.408].

Проведение экологического контроля и надзора имеет огромное значение в охране окружающей среды.

Во-первых, способствует успешной реализации государственной политики в области охраны окружающей среды.

Во-вторых, при помощи экологического контроля как самостоятельного вида деятельности, в содержание которой входят сбор информации о подконтрольных объектах, ее обработка, оценка и передача происходит процесс принятия управленческих решений по охране окружающей среды, являющегося наиболее оптимальным и правильным в той или иной ситуации.

В-третьих, экологический контроль позволяет не допустить планирования, проектирования, строительства и ввода эксплуатацию хозяйственных объектов, не отвечающих требованиям экологических правил и норм, а, следовательно, предотвратить наступление вредных для окружающей среды последствий. Также с его помощью выявляются нарушения экологических правил эксплуатации предприятий, транспорта и других объектов, правил природопользования, определяются источники вредных воздействий на природную среду и экологический ущерб.

Таким образом, решать проблемы охраны окружающей природной среды невозможно без осуществления эффективного экологического контроля и государственного надзора, формы и методы которого достаточно разнообразны.

ГЛАВА 2. ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Функции и полномочия Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области по организации и осуществлению контроля и надзора в сфере окружающей среды

Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области является исполнительным органом государственной власти Свердловской области, участвующим в проведении на ее территории государственной политики в сфере охраны окружающей среды, охраны атмосферного воздуха, недропользования, водопользования, безопасности гидротехнических сооружений, обращения с отходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий, государственной экологической экспертизы, создания искусственных земельных участков на водных объектах, не находящихся в федеральной собственности, регионального государственного экологического надзора, а также осуществляющим полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Министерство является уполномоченным исполнительным органом государственной власти Свердловской области в указанных выше сферах. Министерство осуществляет функции и полномочия учредителя в отношении следующих подведомственных государственных учреждений Свердловской области:

- 1) государственное казенное учреждение Свердловской области "Центр экологического мониторинга и контроля";

2) государственное казенное учреждение Свердловской области "УралМонацит";

3) государственное бюджетное учреждение Свердловской области "Дирекция по охране государственных зоологических охотничьих заказников и охотничьих животных в Свердловской области";

4) государственное бюджетное учреждение Свердловской области "Природно-минералогический заказник "Режевской";

5) государственное бюджетное учреждение Свердловской области "Природный парк "Река Чусовая";

6) государственное бюджетное учреждение Свердловской области "Природный парк "Оленьи ручьи";

7) государственное бюджетное учреждение Свердловской области "Природный парк "Бажовские места".

В сфере охраны окружающей среды Министерство осуществляет следующие полномочия:

1) участвует в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории Свердловской области, являющихся частью единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) в пределах своей компетенции;

2) осуществляет сбор, хранение, аналитическую обработку и формирование государственных информационных ресурсов о состоянии окружающей среды и использовании природных ресурсов на территории Свердловской области;

3) обеспечивает осуществление экологического просвещения в целях формирования экологической культуры на территории Свердловской области;

4) ведет Красную книгу Свердловской области, обеспечивает охрану редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, занесенных в Красную книгу Свердловской области;

5) принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в городских и сельских поселениях, зонах отдыха, местах обитания диких зверей и птиц, в том числе их размножения, на естественные экологические системы и природные ландшафты;

6) обращается в суд с требованием об ограничении, приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в сфере охраны окружающей среды;

7) предъявляет иски о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в сфере охраны окружающей среды;

8) проводит в соответствии с федеральным законодательством выявление и оценку объектов накопленного вреда окружающей среде, осуществляет в соответствии с федеральным законодательством организацию работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

В сфере регионального государственного экологического надзора Министерство осуществляет следующие полномочия:

1) осуществляет региональный государственный экологический надзор при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности с

использованием объектов, подлежащих государственному экологическому надзору, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, в части:

2) организации и осуществления государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

3) организации и осуществления государственного надзора в области обращения с отходами производства и потребления на объектах хозяйственной и (или) иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

4) осуществления регионального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов;

5) организации и осуществления регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения;

б) государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях областного значения;

7) осуществления государственного надзора в области обеспечения санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального значения при осуществлении в пределах своей компетенции государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Кроме того, Министерство осуществляет на территории Свердловской области полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) организует и проводит государственную экологическую экспертизу объектов регионального уровня;

2) контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

3) информирует население о намечаемых и проводимых экологических экспертизах и их результатах.

В целях успешного выполнения указанных выше функций Министерство взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в сфере охраны окружающей среды, территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере охраны атмосферного воздуха, федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, а также с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность в сфере охраны окружающей среды;

4) ведет государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

5) участвует по инициативе суда либо по своей инициативе в судебных делах для дачи заключения по иску о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам.

Министерство осуществляет и иные полномочия и функции, обладает иными правами в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и Свердловской области[29].

Как видим, перечень полномочий Министерства достаточно широк и требует для своего осуществления значительных ресурсов, включая организационно-методические и кадровые.

Непосредственно контрольно-надзорной деятельностью занимаются следующие подразделения Министерства:

- 1) отдел регионального государственного экологического надзора;
- 2) отдел регионального государственного экологического надзора по Южному и Восточному управленческим округам;
- 3) отдел регионального государственного экологического надзора по Западному и Горнозаводскому управленческим округам.
- 4) отдел регионального государственного экологического надзора по Северному округу [31].

В целом, структура Министерства и его функции соответствуют федеральному и региональному законодательству и позволяют ему успешно осуществлять возложенные на него функции, включая контрольно-надзорную деятельность в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности.

2.2 Проблемы организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды в Свердловской области

Состояние окружающей среды Свердловской области определяется спецификой ее развития, характерной для старопромышленных регионов России:

- 1) высокой техногенной нагрузкой, обусловленной чрезмерной концентрацией производства, включая преимущественно экологически опасное производство;

2) долговременным и непрерывным негативным воздействием на природные комплексы, вызвавшим резкое сокращение природно-ресурсного потенциала, а в некоторых случаях - их деградацию;

3) использованием устаревших технологий и оборудования, высокой ресурсо- и энергоемкостью производства, повлекшими накопление значительного количества отходов, загрязнение почв, воздушного и водного бассейнов, сокращение биологического разнообразия, ухудшение качества окружающей среды.

Указанные факторы обуславливают неблагоприятное качество окружающей среды, повышенный риск возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, деградацию природных комплексов, создают угрозу экологической безопасности Свердловской области.

Около 70 процентов населения области проживает в условиях превышения предельно допустимых концентраций по содержанию токсических веществ в атмосферном воздухе. Наиболее неблагоприятными по состоянию атмосферного воздуха являются города Екатеринбург, Нижний Тагил, Первоуральск, Каменск-Уральский, Красноуральск, Верхняя Пышма, Кировград, Серов, Краснотурьинск, Полевской, Ревда, а также прилегающие к ним территории.

Валовые выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух составляют более 1250 тыс. тонн в год. Наибольший вклад в загрязнение воздушного бассейна вносят предприятия металлургического, топливно-энергетического и транспортного комплексов, объем вредных выбросов которых составляет соответственно 43,0 процента, 36,5 процента, 11,0 процента от общего объема выбросов по области.

Позитивным является стабильное снижение выбросов металлургическими предприятиями. В то же время большинство из них по-прежнему превышают установленные предельно допустимые выбросы

вредных веществ в атмосферный воздух. Остаются нерешенными проблемы санитарно-защитных зон промышленных предприятий, сооружений и объектов. Около 400,0 тыс. жителей Свердловской области проживают в санитарно-защитных зонах. Продолжают расти валовые выбросы автомобильного транспорта, парк которого ежегодно увеличивается на 10-12 процентов.

Ниже приводится анализ контрольно-надзорных мероприятий, проведенных в 2017 г. Отделом регионального государственного экологического надзора и отделами регионального государственного экологического надзора по управленческим округам Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области.

В течение года было проведено 693 проверки, в том числе 113 плановых и 580 внеплановых проверок (из них: 521 проверка по исполнению предписания; по обращению граждан – 54; по требованию прокуратуры – 5). По итогам проверок в области охраны окружающей среды и природопользования выявлено 1258 нарушений законодательства, из них 347 – в области обращения с отходами, 288 – в области охраны атмосферного воздуха, 101 – в области недропользования, 147 – в области использования и охраны водных объектов, 44 – в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, прочее – 331. Выдано 1061 предписание, из них выполнено – 469 (44,2%).

В 2017 г. отделами регионального государственного экологического надзора возбуждено 605 административных дел, рассмотрено 687 дел об административных правонарушениях с учетом материалов, поступивших из правоохранительных органов, 74 дела об административных правонарушениях были прекращены при наличии оснований, установленных административным законодательством, в 134 случаях вынесено предупреждение, 1 – административное приостановление деятельности, в

477 – вынесены постановления о назначении административного наказания в виде штрафа:

на юридических лиц – 260;

на должностных лиц – 162;

на граждан – 55 [32,с.210].

(Структуру выявленных нарушений см.: в приложении 4).

Сумма наложенных штрафов составляет 15 182,5 тыс. рублей, в том числе:

а) на юридических лиц – 13 321 тыс. рублей;

б) на должностных лиц – 1704 тыс. рублей;

в) на граждан – 157 тыс. рублей.

Сумма взысканных штрафов составила 7939,04 тыс. рублей.

Наиболее часто юридические лица, граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, привлекались к административной ответственности по следующим статьям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

Таблица 2

Привлечение к административной ответственности по итогам проверок

Основание привлечения к ответственности	Рассмотрено дел о нарушениях природоохранного законодательства	Размер штрафов (тыс. руб.)
по ст. 8.1 КоАП РФ (несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов)	66	602
по ст. 8.2 КоАП РФ (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами)	63	1170

Окончание таблицы 2

Основание привлечения к ответственности	Рассмотрено дел о нарушениях природоохранного законодательства	Размер штрафов (тыс. руб.)
по части 1 и части 2 ст. 7.3 КоАП РФ (пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов)	42	611
по ст. 8.41 КоАП РФ (невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду)	59	895
по ст. 8.39 КоАП РФ (нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях)	36	855
Всего	266	4133

Всего было рассмотрено за год 266 административных дел, сумма выплаченных нарушителями штрафов составила 4133 тыс. рублей. В среднем по 15 тыс. рублей за одно нарушение. Следует отметить, что несмотря на большую проверочную работу, экономический эффект штрафов оказался небольшим и слабо стимулировал злостных нарушителей к бережному отношению к природе. Так, нарушения происходили даже на особо охраняемых территориях, на которых допускалась определенная хозяйственная деятельность.

Было также рассмотрено 795 обращений граждан, 487 (свыше 60%) из которых послужили основанием для проведения внеплановых проверок.

Принято участие в 74 проверках, проводимых правоохранительными органами.

В 2017 г. Министерством природных ресурсов и экологии Свердловской области при проведении контрольно-надзорной деятельности была продолжена работа по выявлению и организации ликвидации несанкционированных мест размещения отходов на всей территории Свердловской области. В ходе данного мероприятия обследовались земли сельскохозяйственного назначения, земли лесного фонда, населенных пунктов, а также водоохранные зоны водных объектов.

В рамках проведения мероприятий по контролю государственными инспекторами совместно со специалистами ГКУСО «Центр экологического мониторинга и контроля» выявлено 543 места несанкционированного размещения отходов. Из них 418 – на землях населенных пунктов. В результате выявления данных фактов выдано 7 предписаний об устранении нарушений обязательных требований, в целях организации ликвидации свалок 351 материал по подведомственности передан в администрации соответствующих муниципальных образований Свердловской области, арендаторам земельных участков, в Департамент лесного хозяйства Свердловской области. В целях контроля за качественным и своевременным исполнением полномочий органами местного самоуправления 279 материалов также направлены в органы прокуратуры. В результате проведенной работы к окончанию 2017 г. было ликвидировано 59 свалок на общей площади около 2,68 га.

В течение 2017 г. должностными лицами Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области, осуществляющими региональный государственный экологический надзор, при проведении проверок были выявлены следующие случаи причинения вреда окружающей среде:

МУП «Комэнергоресурс» причинен ущерб водному объекту (ручьё Кедровый) вследствие нарушения водного законодательства. В период с 13 сентября по 08 ноября 2016 г. сброс сточных вод с очистных сооружений в ручей Кедровый (выпуск № 2 п. Черемухово) осуществлялся с превышением нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов со сточными водами. Сумма ущерба составила 779,3 тыс. рублей и оплачена в добровольном порядке;

МУП «Управление коммунальным комплексом» причинен ущерб двум водным объектам (р. Каменка и р. Устя) вследствие нарушения водного законодательства. В период с 12 октября по 24 ноября 2016 г. сбросы сточных вод с очистных сооружений в р. Каменку (выпуск № 1 п. Медная Шахта, выпуск № 2 п. Рудничный) и р. Устя (выпуск № 5 п. Прибрежный) осуществлялись с превышением нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов со сточными водами. Общая сумма ущерба составила 734,8 тыс. рублей и была предъявлена для возмещения в добровольном порядке. По состоянию на 31.12.2017 ущерб не возмещен;

ООО «Новолялинский целлюлозно-бумажный комбинат» причинен ущерб водному объекту (р. Ляля) в сумме 8,051 тыс. рублей вследствие нарушения водного законодательства. Ущерб также был предъявлен и оплачен в добровольном порядке[32,раздел 6].

В целях принятия полного комплекса мер по выявленным нарушениям в области охраны окружающей среды Министерством природных ресурсов и экологии Свердловской области в 2017 г. направлено 623 различных материалов, протоколов, исполнительных документов, жалоб, в том числе:

а) в правоохранительные органы – 305 материалов для принятия соответствующих мер;

б) в службу судебных приставов – 48 постановлений о назначении наказания для их принудительного исполнения на сумму 3852 тыс. рублей;

в) в судебные органы – 270 заявлений (протоколов об административных правонарушениях, указанных в главах 19, 20 КоАП РФ, Областном законе от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях в Свердловской области»)[32,там же].

В целях исполнения протокола оперативного совещания Совета безопасности Российской Федерации от 13 октября 2016 г., утвержденного Президентом Российской Федерации 22 октября 2016 года № Пр-204, содержащего решение об усилении субъектами Российской Федерации регионального государственного экологического надзора в области обращения с отходами, включая работу с выявлением и ликвидацией свалок, в том числе с привлечением общественности, в связи с установлением в 2017 г. Года экологии в Российской Федерации, в апреле 2017 г. при Министерстве природных ресурсов и экологии Свердловской области создан институт общественных экологических инспекторов

Свердловской области, перед которыми поставлена задача не только по выявлению мест несанкционированного размещения отходов с направлением данной информации в Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области, но и по содействию в установлении лиц, захламляющих отходами территорию Свердловской области, в целях привлечения их к ответственности.

По состоянию на 31.12.2017 общественные экологические инспектора действовали на территориях восьми муниципальных образований Свердловской области: МО «город Екатеринбург», ГО Первоуральск, Артемовский ГО, ГО Верхняя Пышма, ГО Среднеуральск, ГО Заречный, Режевской ГО, МО «Алапаевское». В частности:

1) места массового размещения бытовых отходов выявлены в районе Оброшинского рудника, находящегося в Оброшинском лесном парке на территории города Екатеринбурга. Прокуратурой Верх Исетского района

города Екатеринбурга направлено исковое заявление в отношении районной Администрации города Екатеринбурга с требованием о ликвидации незаконной свалки. Данная территория взята на контроль сотрудниками отдела полиции № 10 УМВД, приближены наряды комплексных сил полиции и ГИБДД с целью оперативного реагирования на сложившуюся обстановку;

2) материалы по фактам выявленных мест скопления бытовых отходов в районах дорог город Алапаевск – пос. Дружба, автодорогой М-5 «Уралподъезд к городу Екатеринбург», между развязкой по направлению на город Пермь и развязкой на город Нижний Тагил, направлены лицам, уполномоченным на ликвидацию свалок, в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования;

3) в органы полиции для установления лиц, разместивших отходы;

4) выявленные общественными инспекторами свалки промышленных и бытовых отходов в с. Косулино, с. Ялунинском, с. Невьянском, вблизи с. Клевакино МО Алапаевское, с. Коптелово, вблизи с. Никольского Сысертского ГО, в Чкаловском районе города Екатеринбурга взяты Министерством природных ресурсов и экологии Свердловской области на контроль и обрабатываются общественными и государственными инспекторами непосредственно до стадии их ликвидации;

5) в трех случаях на месте несанкционированного размещения отходов в районе ГО Верхняя Пышма вблизи п. Вашты общественными инспекторами установлены лица, причастные к образованию свалок. В первом случае свалка была ликвидирована такими лицами, в отношении остальных лиц Министерством природных ресурсов и экологии Свердловской области начаты соответствующие проверки и процедуры возбуждения административных производств.

В августе 2017 г. общественными инспекторами на особо охраняемой природной территории «Памятник природы областного значения

«Озеро Шарташ» были проведены профилактические беседы с посетителями Шарташского лесного парка. В результате с водоохранной зоны озера Шарташ владельцами было убрано более 200 автотранспортных средств [32, с.261-262]. Большая работа была проведена также подведомственным Министерству Центром экологического мониторинга и контроля, привлекавшимся в качестве экспертной организации в мероприятиях по государственному экологическому Центром принято участие в 83 проверках. Проведено 76 обследований по выявлению фактов несанкционированного размещения отходов на территории области и по ликвидированным свалкам ТБО.

По результатам этих обследований 78 материалов передано в прокуратуру, еще столько же в другие заинтересованные органы. Выполнено также 4889 токсикологических анализов [32, ч.6].

В итоге проведенных Министерством и подведомственными ему организациями проверок выявлен ряд проблем организационного и правового характера, снижающих результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды.

Во-первых, только государственный надзор в сфере природопользования и охраны окружающей среды в Свердловской области осуществляли:

1. Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Уральскому федеральному округу (Департамент Росприроднадзора по УФО).

2. Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области (Управление Роспотребнадзора по Свердловской области).

3. Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области.

4. Департамент по охране, контролю и регулированию использования животного мира Свердловской области (Департамент по охране животного мира Свердловской области).

5. Департамент лесного хозяйства Свердловской области.

6. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Уральскому федеральному округу» (ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО»).

7. Отдел государственного контроля, надзора, охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания по Свердловской области Нижне-Обского территориального управления Федерального агентства по рыболовству.

8. Уральское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Уральское управление Ростехнадзора).

Всего, таким образом, восемь самостоятельных служб и организаций, не считая иные виды надзорной деятельности, например, прокурорский надзор или муниципальный контроль.

Деятельность данных служб и учреждений зачастую происходила на одних и тех же объектах, по близким или даже идентичным вопросам, что ведет к дублированию функций. И в то же время в каждом из указанных органов, как правило, не хватает инспекторов, непосредственно занятых надзорной деятельностью.

Такое положение требует более детального согласования их деятельности, возможно, и путем создания межведомственного координационного органа на базе областного Министерства природных ресурсов и экологии.

Выявлено также, что вследствие сокращения в последние годы затрат на капитальный ремонт природоохранных сооружений произошло увеличение

сбросов и выбросов экологически опасных веществ, загрязнения атмосферного воздуха, сточных вод и т.д. В 2017 г. общий размер затрат на капитальный ремонт составил 941,1 млн. рублей, на 10,5% ниже уровня 2016 г. Снижение затрат на капитальный ремонт в основном произошло за счет значительного уменьшения затрат по направлениям природоохранной деятельности «Сбор и очистка сточных вод» (на 152,6 млн. рублей) и «Обеспечение радиационной безопасности окружающей среды» (на 7,6 млн. рублей). При этом прирост затрат на капитальный ремонт в 2017 г. по направлению природоохранной деятельности «Охрана атмосферного воздуха и предотвращение изменения климата» составил 47,3 млн. рублей, или 14,6% по отношению к 2016 г. Требуется более рациональное использование финансовых средств на природоохранные мероприятия[32,с.292].

Ряд проблем организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности связан с несовершенством нормативных правовых актов, регулирующих осуществление контрольных и надзорных функций.

В частности ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в статьях 9 и 10 регламентирует согласование с органами прокуратуры проведения как ежегодных плановых, так и внеплановых проверок. Практика согласования показывает, что значительное количество подобных проверок отклоняется по формальным признакам. В этом случае наработанный мониторинг правонарушений в течение предшествующих лет или оперативно выявленные нарушения теряют смысл, что только на руку недобросовестным природопользователям.

Согласно статьи 15 Закона – одним из ограничений при проведении проверки служит: невозможность осуществлять плановую или внеплановую проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного

должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя поэтому некоторые руководители создают искусственно причины их отсутствия на рабочем месте (болезни, командировка), либо умышленно не дают доверенность своим представителям.

Несостоятельность отдельных норм Кодекса об Административных правонарушениях РФ сказывается на качестве рассмотрения дел об административных правонарушениях, в сроках их рассмотрения.

Необходимо внести изменения в статью 4.5 КоАП, касающуюся срока давности привлечения к административной ответственности по правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования, поскольку имеет место несоответствия сроков составления протокола (по ст. 19.4 – ст.19.7, ст. 20.25) и направления мировым судьям. У судей срок привлечения к ответственности 3 месяца, у органов экологического надзора 2 месяца. Необходимо привести эти сроки в соответствие.

Кроме того, проведение административного расследование задерживается со сроком в связи с проведением дополнительных процессуальных действий, требующих временных затрат: проведение экспертизы – отбор проб, анализов, исследований, истребование сведений, вызова на составление протокола (либо постановления) посредством почтовой связи.

Статья 28.1.1 КоАП требует при составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения делать это обязательно в присутствии 2-х понятых. Практика показывает, что привлечение 2-х понятых в месте совершения административного правонарушения часто не представляется возможным по причине отсутствия граждан, мнительности

(страха ответственности подписи документов, дальнейшего преследования понятых нарушителем). Решение проблемы: сократить число понятых до 1-го человека, привлекать в качестве понятого сотрудника организации из числа технического персонала: (водителя, лаборанта и др.).

Статьей 42 Конституции РФ закреплено, что каждый гражданин имеет право на благоприятную экологическую среду. Во исполнение указанной нормы на Государственных инспекторов по охране природы возложены обязанности определённые ч.2 ст.66 ФЗ «Об охране окружающей среды», а именно предупреждать, выявлять и пресекать нарушение законодательства в области охраны окружающей среды. Однако анализ контрольно-надзорной деятельности инспекторов, а так же результатов ежедневных рейдов показывает, что в настоящее время остается проблема по должному исполнению возложенных на инспекторов обязанностей. Причин тому несколько, в том числе совершенно недостаточное количество инспекторов для такого рода деятельности.

Недоработанным остается и вопрос, связанный с нарушением хозяйствующими субъектами правового статуса госинспекторов, в части посещения последними организаций в целях проверки соблюдения требований природоохранного законодательства. У инспекторов нет действенных способов преодоления препятствий, возникающих на пути прохода на территорию организаций.

При проведении рейдовых проверок на территориях водоохраных зон, прибрежных защитных полос водных объектов, направленные на проверку соблюдения режима использования указанных зон, лица осуществляющие эксплуатацию данных земельных участков часто намеренно препятствуют доступу инспекторов на территорию.

Проблема заключается в том, что ФЗ «О защите прав юридических лиц

и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не регламентирует порядок организации и проведения рейдовых проверок, тем самым создается ситуация при которой проведение мероприятий по контролю становится трудновыполнимой, а порой и не выполнимой.

Должностные лица предприятий умышленно используют рядовых сотрудников ЧОПов с целью препятствия доступу на территорию и встрече с руководством. Разборки с ЧОПом сокращают отпущенные сроки для проверки предприятия и на практике проверка срывается вовсе или выполняется некачественно.

Остро стоят проблемы несовершенства основополагающих законов в области охраны окружающей среды, так, например, статья 35 ФЗ «Об охране окружающей среды» (в старой редакции) предоставляла право участия органам экологического надзора в выборе земельного участка, выделяемого для ведения хозяйственной деятельности, а после запрета на этот вид деятельности возникли следующие проблемы:

1) значительно снижен контроль за выполнением экологических требований;

2) не проводится (в соответствии с требованиями статьи 32 указанного закона) оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности, что может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду;

3) при выделении земельных участков не соблюдаются ограничения, предусмотренные при использовании земельного участка в зависимости от категории земли и ее назначения;

4) в кадастрах не указываются обременения: (водоохранная зона, прибрежно-защитная полоса водного объекта; земли лесного фонда на территориях ООПТ).

Тем самым изначально закладываются нарушения в области земельного, водного и лесного законодательства. Было бы разумным восстановить эту статью.

В статьях с 34 по 53 Закона «Об охране окружающей среды» перечислены требования, предъявляемые к объектам различного рода хозяйственной и иной деятельности, но не определены:

1) требования для размещения объектов в зонах санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, в водоохранных зонах, в прибрежных защитных полосах водных объектов.

2) отсутствуют требования, регулирующие законность сброса очищенных ливневых и хозяйственно -бытовых сточных вод на водосборную площадь,

3) отсутствует определение водосборной площади (не установлены ширина, длина).

4) нет законодательной базы для проверки законности сброса очищенных сточных вод на водосборную площадь водного объекта.

На практике при массовом строительстве коттеджных поселков в условиях отсутствия канализационных систем и морально и физически устаревшего очистного оборудования происходят массовые несанкционированные сбросы сточных вод на плодородный слой почвы. Необходимо разработать порядок в части сброса очищенных вод на водосборную поверхность.

Необходимо усовершенствовать процедуру проведения рейдовых проверок посредством повышения полномочий и правового статуса государственных инспекторов, упрощения взаимодействия с правоохранительными органами, органами прокуратуры, местного самоуправления, органами исполнительной власти Российской Федерации, доступа к единой базе собственников земельных участков для привлечения к

административной ответственности нарушающих экологическое законодательство природопользователей.

Необходимо законодательно закрепить статус государственного инспектора в области охраны окружающей среды и природопользования: путем издания (или корректировки) федерального закона, уточняющего требования к инспектору, его права и обязанности, основными положениями, которого должны быть: профильное образование, психологическая подготовка, высокий уровень квалификации кадрового состава, ежегодное повышение квалификации, достойный уровень заработной платы, техническая обеспеченность госинспектора средствами для проведения госконтроля (право на отбор проб, приборы и оборудование по отбору проб), оперативный доступ на объекты, независимо от формы собственности. Оформление данного статуса будет способствовать более высокому качеству проведения государственного контроля (надзора), позволит в значительной мере повысить качество окружающей среды.

Таким образом, государственный региональный контроль и надзор в области охраны окружающей среды является одной из важнейших функций экологического управления, способной содействовать сохранению природы для настоящего и будущих поколений. Для решения проблем совершенствования необходимы такие меры, как увеличение штата инспекторов, внедрение технических средств, своевременность проведения проверок, достаточное финансирование. Однако сами по себе контрольно-надзорные мероприятия имеют ограниченную область применения и без совершенствования природоохранного законодательства, экологизации хозяйственной и экономической деятельности, формирования экологической культуры населения не могут существенно повлиять на экологическую ситуацию.

2.3 Рекомендации по совершенствованию организации и осуществления контроля и надзора в сфере окружающей среды в Свердловской области

С 1 июля 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 03.11.2015 г. № 306-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [22]. Данным законом скорректирована процедура осуществления межведомственного взаимодействия (в том числе в электронной форме) между органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального надзора при осуществлении проверок. Указано, в частности, что:

а) запрещается требовать от проверяемого лица документы и (или) информацию, которые имеются в распоряжении проверяющих органов;

б) допускается приостановление течения срока проведения проверки при необходимости получения документов посредством системы межведомственного информационного взаимодействия на срок, необходимый для его осуществления, но не более чем на десять рабочих дней;

в) запрещается требовать у проверяемого лица информацию, которая находится в государственных или муниципальных информационных системах, реестрах и регистрах;

г) орган государственного (муниципального) контроля (надзора) обязан знакомить руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя юридического лица с документами и (или) информацией, полученной в рамках межведомственного информационного взаимодействия. Всего в перечне содержится 188 видов справок, которые надзорные органы обязаны требовать не от предпринимателей, а от других ведомств.

Все это требует от региональных органов исполнительной власти разработки программ и мер совершенствования порядка осуществления экологического контроля и надзора.

В настоящее время на территории Среднего Урала действует Государственная программа Свердловской области «Обеспечение рационального и безопасного природопользования на территории Свердловской области до 2024 года», призванная обеспечить благоприятное состояние окружающей среды как необходимое условие улучшения качества жизни и здоровья населения.

Программа состоит из трех подпрограмм:

- а) Экологическая безопасность Свердловской области;
- б) Развитие водохозяйственного комплекса Свердловской области;
- в) Обеспечение реализации государственной программы Свердловской области "Обеспечение рационального и безопасного природопользования на территории Свердловской области до 2024 года".

Анализ показывает, что в ней отсутствует самостоятельный раздел, нацеленный на совершенствование региональной государственной контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны природы и природопользования.

Чтобы устранить этот недостаток, нами разработан и предлагается к внедрению проект подпрограммы «Развитие регионального государственного контроля и надзора Свердловской области в области природопользования и экологической безопасности на 2020-2024 годы», которая должна войти в состав действующей областной государственной программы «Обеспечение рационального и безопасного природопользования на территории Свердловской области до 2024 года». Включение в действующую областную программу данной подпрограммы позволит использовать преимущества программно-целевого подхода к планированию контрольно-надзорной деятельности, скоординировать природоохранную и контрольно-надзорную

деятельность Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области, привести последнюю в соответствие с новыми требованиями российского законодательства без ущерба реализации областной экологической политики в целом.

Содержание подпрограммы полностью соответствует федеральному и областному законодательству, содержит перечень целей и задач развития регионального государственного контроля и надзора в Свердловской области, целевые индикаторы, механизмы реализации, а также основные направления и сроки ее реализации, конкретных исполнителей и соисполнителей плановых мероприятий.

Подпрограмма «Развитие регионального государственного контроля и надзора Свердловской области в области природопользования и экологической безопасности на 2020-2024 годы» (проект)

Ответственный исполнитель подпрограммы: Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области.

Соисполнители подпрограммы:

Департамент по охране животного мира Свердловской области.

Департамент лесного хозяйства Свердловской области.

Основная цель подпрограммы: Повышение уровня экологического контроля и надзора на территории Свердловской области.

Основные задачи подпрограммы:

- 1) Предотвращение рисков причинения вреда охраняемым элементам окружающей среды;
- 2) предупреждение и устранение последствий нарушений обязательных требований в сфере охраны окружающей среды и природопользования;

- 3) устранение факторов, способствующих нарушениям требований в сфере охраны окружающей среды;
- 4) формирование экологической культуры и моделей социально ответственного, правового поведения контролируемых субъектов;
- 5) повышение прозрачности системы контрольно-надзорной деятельности.

Механизмы реализации подпрограммы:

- 1) Участие в ее осуществлении всех органов государственной власти и органов местного самоуправления Свердловской области, заинтересованных организаций и общественности, населения области;
- 2) совершенствование системы управления в сфере регионального государственного экологического надзора;
- 3) разработка и утверждение Плана реализации подпрограммы;
- 4) обязательность разработки и реализации практических мер по совершенствованию экологического контроля в рамках областных и муниципальных целевых программ в соответствии с полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления Свердловской области;
- 5) обеспечение адекватного бюджетного финансирования мероприятий по совершенствованию экологического контроля и надзора, привлечение внебюджетных средств;
- 6) освещение в средствах массовой информации и сети интернет мероприятий и результатов реализации подпрограммы.

Направления реализации подпрограммы:

Блок1: Совершенствование информационно-профилактической составляющей контрольно-надзорной деятельности:

- 1) выявление причин, факторов и условий, способствующих причинению вреда окружающей среде и нарушению хозяйствующими субъектами обязательных требований в сфере охраны окружающей среды и природопользования;
- 2) оценка состояния поднадзорной среды и установление зависимости видов, форм и интенсивности профилактических мероприятий от присвоенных поднадзорным субъектам (объектам) уровней риска
- 3) дифференцирование поднадзорных субъектов по категориям риска (классам опасности), видам и характеристикам осуществляемой ими деятельности, используемых ими производственных объектов, и иным параметрам, влияющим на риск угрозы причинения, либо причинение вреда окружающей среде, включая критерий добросовестности поднадзорных субъектов, с целью конкретизации адресной направленности применяемых профилактических мер и глубокого и полного охвата ими поднадзорных субъектов;
- 4) определение способов устранения или снижения рисков их возникновения;
- 5) разработка научно-методических материалов по сопровождению процессов экологического просвещения;
- 6) совершенствование оперативных каналов связи с хозяйствующими субъектами для передачи, получения и анализа информации по проблемным вопросам требований и процедур контроля и надзора;
- 7) совершенствование механизмов аналитического обеспечения профилактической деятельности;
- 8) повышение уровня правовой грамотности подконтрольных субъектов, в том числе, путем

обеспечения доступности информации об обязательных требованиях и необходимых мерах по их исполнению;

9) проведение на постоянной основе с поднадзорными субъектами общей и индивидуальной разъяснительной работы относительно процедур надзора.

Блок 2: Совершенствование организации контрольно-надзорной деятельности:

1) анализ и использование российского и зарубежного опыта профилактики нарушений обязательных экологических требований;

2) совершенствование постоянного межведомственного взаимодействия с учреждениями и службами по надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды по вопросам росам профилактики нарушений обязательных требований;

3) внедрение и аналитическое использование в рамках профилактической деятельности механизмов общественного контроля;

4) разработка методики автоматизированной оценки влияния профилактических мероприятий на эффективность и результативность осуществления контрольно-надзорной деятельности;

5) организационная интеграция элементов профилактической деятельности в состав процессов осуществления надзорной деятельности;

6) организационные меры по обеспечению единства правоприменительной практики во всех межрайонных отделах управления охраны окружающей среды Минэкологии Свердловской области, осуществляющих региональный государственный экологический надзор;

7) разработка и функционирование системы внутреннего аудита профилактической деятельности.

Целевые индикаторы:

Целевые индикаторы основываются на системе количественных критериев и показателей эффективности проводимой политики в области обеспечения рационального и безопасного природопользования на территории Свердловской области и устанавливаются правительством Свердловской области. Степень их достижения определяется путем мониторинга

Сроки реализации Подпрограммы: 2020 - 2025 годы.

Объем бюджетных ассигнований подпрограммы:

Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию программы должен определяться, исходя из возможностей регионального бюджета и трансфертов из федерального бюджета.

Управление и контроль за реализацией подпрограммы:

Текущее управление подпрограммой осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области.

Контроль за исполнением подпрограммы осуществляет Правительство Свердловской области.

Далее проведем оценку рисков, наступление которых возможно в ходе реализации предложенного проекта подпрограммы и способы их минимизации.

Таблица 3

Оценка рисков, возможных в ходе реализации предложенного проекта подпрограммы и способы их минимизации

Виды рисков	Способы снижения рисков
Отказ федеральными органами власти в финансировании или его снижение.	Поиск альтернативных источников финансирования, постоянный мониторинг инвесторов

Окончание таблицы 3

Виды рисков	Способы снижения рисков
	и путей привлечения денежных средств в регион. Анализ возможности привлечения внебюджетных источников финансирования
Недостижение основных индикативных показателей	<p>Контроль за реализацией мероприятий и их финансированием; регулярный анализ реализации мероприятий подпрограммы;</p> <p>-разработка дополнительных мероприятий;</p> <p>- применение мер по координации деятельности участников государственной программы таких, как правовое регулирование, проведение совещаний, согласительные процедуры, методическое сопровождение.</p> <p>Проработка механизма оценки и достижения результатов.</p>

Принятие мер по управлению рисками осуществляется ответственным исполнителем подпрограммы в процессе мониторинга реализации подпрограммы и оценки ее эффективности и результативности.

Оценка результативности реализации подпрограммы должна быть основана на официальном Перечне показателей результативности и

эффективности контрольно-надзорной деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области, представленном в нижеследующей таблице.

Таким образом, применение предложенного комплекса мер и механизма усовершенствования контрольно-надзорной деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области позволит обеспечить более высокий уровень этой деятельности, скоординировать мероприятия подпрограммы с мероприятиями всей Государственной программы Свердловской области «Обеспечение рационального и безопасного природопользования на территории Свердловской области до 2024 года» и тем самым добиться как большего соответствия контрольно-надзорных мероприятий действующему законодательству, так и более благоприятного состояния окружающей среды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам работы можно сделать следующие выводы. Региональный государственный контроль и надзор в сфере окружающей среды является одним из важнейших элементов системы формирования экологической безопасности на территории субъектов Российской Федерации и всей страны в целом. Для Свердловской области как территории, испытывающей высокую техногенную нагрузку, эффективная деятельность в этом направлении особенно необходима.

В настоящее время разработаны теоретические, нормативно-правовые и организационные основы контрольно-надзорной деятельности в области экологии и природопользования. Однако в них имеются существенные пробелы и противоречия, затрудняющие разработку и реализацию региональной экологической политики, контроль и надзор за ее реализацией. Перечень и характеристика конкретных проблем содержится в соответствующих разделах данной работы.

На территории Свердловской области уполномоченным государственным органом, осуществляющим региональный государственный контроль и надзор в сфере экологии и природопользования, является Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области. Организационно-функциональная структура Министерства соответствуют федеральному и региональному законодательству и позволяют ему в целом успешно осуществлять контрольно-надзорную деятельность в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности.

В тоже время нами выявлен ряд проблем организационного и правового характера, снижающих результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды. Так, только государственный надзор в изучаемой сфере в Свердловской области осуществляют восемь самостоятельных служб и организаций, из которых

четыре относятся к федеральному и четыре к региональному уровню. И это не считая иные виды надзорной деятельности, как, например, прокурорский надзор, а также надведомственные, ведомственные и вневедомственные контролирующие структуры. Деятельность данных служб и учреждений зачастую происходит на одних и тех же объектах, по близким или даже одинаковым вопросам, что ведет к дублированию функций. И в то же время в каждом из указанных органов, как правило, не хватает инспекторов, непосредственно занятых надзорной деятельностью.

Такое положение требует четкого согласования их деятельности, возможно, и путем создания межведомственного координационного органа на базе областного Министерства природных ресурсов и экологии.

В рамках проходящей в России административной реформы стали предъявляться повышенные требования к контрольно-надзорной деятельности, что повлияло и на сферу ответственности изучаемого Министерства. Это требует определенной перестройки его деятельности. Предложенный нами проект подпрограммы «Развитие регионального государственного контроля и надзора Свердловской области в области природопользования и экологической безопасности на 2020-2024 годы» будет способствовать совершенствованию региональной контрольно-надзорной деятельности в регионе и в конечном итоге повышению эффективности реализации государственной экологической политики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Стокгольмская декларация (Принята в г. Стокгольме 16.06.1972 на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды) [Текст] // Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 682 - 687.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. N 31. Ст. 4398.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Текст] // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. N 25. Ст. 2954.

4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) [Текст] // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. N 44. Ст. 4147.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Текст] // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002, N 1 (ч. 1). Ст. 1.

6. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 03.08.2018) [Текст] // Собрание законодательства РФ, 05.06.2006, N 23. ст. 2381,

7. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) [Текст] // Собрание законодательства РФ. 11.12.2006. N 50. Ст. 5278.

8. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 03.08.2018) "О недрах" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 06.03.1995. N 10. Ст. 823.

9. Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "Об особо охраняемых природных территориях" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 20.03.1995. N 12. Ст. 1024.

10. Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 25.12.2018) "Об экологической экспертизе" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 27.11.1995. N 48. Ст. 4556.

11. Федеральный закон от 19.07.1997 N 109-ФЗ (ред. от 17.04.2017) "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 21.07.1997. N 29. Ст. 3510.

12. Федеральный закон от 31.07.1998 N 155-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. N 31. Ст. 3833.

13. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 25.12.2018) "Об отходах производства и потребления" [Текст] // Собрание законодательства РФ. N 26. 29.06.1998. Ст. 3009.

14. Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 05.04.1999. N 14. Ст. 1650.

15. Федеральный закон от 01.05.1999 N 94-ФЗ (ред. от 28.06.2014) "Об охране озера Байкал" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 03.05.1999. N 18. Ст. 2220.

16. Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 29.07.2018) "Об охране атмосферного воздуха" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 03.05.1999. N 18. Ст. 2222.

17. Федеральный закон от 20.12.2004 N 166-ФЗ (ред. от 25.12.2018) "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 27.12.2004. N 52 (часть 1). Ст. 5270.

18. Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" [Текст] //Собрание законодательства РФ. 27.07.2009. N 30. Ст. 3735.

19. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) "Об охране окружающей среды" [Текст] //Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. N 2. Ст. 133.

20. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6249.

21. Федеральный закон от 18.07.2011 N 242-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 25.07.2011. N 30 (ч. 1). Ст. 4590.

22. Федеральный закон [от 03.11.2015 г. № 306-ФЗ](#) «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Текст] // Собрание законодательства РФ. 09.11. 2015 г. N 45. Ст. 6207.

23. Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 04.01.2016. N 1 (часть II). Ст. 212.

24. Указ Президента РФ от 19.04.2017 N 176 "О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 24.04.2017. N 17. Ст. 2546.

25. Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 N 426 (ред. от 27.07.2017) "О федеральном государственном экологическом надзоре" (вместе с "Положением о федеральном государственном экологическом надзоре") [Текст] // Собрание законодательства РФ. 19.05.2014. N 20. Ст. 2535.

26. Постановление Правительства РФ от 23.06.2016 N 572 "Об утверждении Правил создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду" [Текст] // Собрание законодательства РФ. 04.07.2016. N 27 (часть III). Ст. 4474.

27. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // Документ официально опубликован не был [Электронный ресурс] // Режим доступа:base.garant.ru/70169264/ (Дата обращения: 06.02.2019).

28. Закон Свердловской области от 20.03.2006 N 12-ОЗ (в ред. от 24.06.2015) "Об охране окружающей среды на территории Свердловской области" [Текст] // Собрание законодательства Свердловской области. 27.06.2006, N 3 (2006). Ст. 266.

29. Постановление Правительства Свердловской области от 16.09.2015 N 832-ПП "О Министерстве природных ресурсов и экологии Свердловской области" (вместе с "Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Свердловской области") [Электронный ресурс] // Режим доступа:<http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW071&n=156956&dst=100001#09499583895577328> (Дата обращения: 06.02.2019).

30. Постановление Правительства Свердловской области от 26.05.2005 N 418-ПП "О резервировании земельных участков для организации особо охраняемых природных территорий регионального значения в Свердловской области" [Текст] // Собрание законодательства Свердловской области. 2005.- N 5-1. -Ст. 720.

31. Положение об отделе регионального государственного экологического надзора; Положение об отделе регионального государственного экологического надзора по Южному и Восточному управленческим округам; Положение об отделе регионального государственного экологического надзора по Западному и Горнозаводскому управленческим округам; Положение об отделе регионального государственного экологического надзора по Северному округу // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://mprso.midural.ru> (Дата обращения: 06.02.2019).

32. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Свердловской области в 2017 году». Екатеринбург,- 2018.- 328 с.

33. Баранов М. Соотношение понятий "государственный контроль" и "государственный надзор": теория и практика вопроса [Текст] // Право и жизнь. 2014.- № 189 (3). - С. 68-100.

34. Ганюхина О.Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов,- 2007. - 21 с.

35. Горягина Д.Е. Государственный экологический надзор (контроль) в рамках концепции национальной экологической безопасности [Текст] // Государство и право. Материалы 56 международной научной студенческой конференции. Минск, - 2018.- С.- 298-299.

36. Гордон Б.Г., Гонопольский А.А. О государственном регулировании экологической безопасности [Текст] // Экология и промышленность России. 2015. Т. 19.- № 11.- С. 56 — 60.

37. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации [Текст] // Lex Russica. 2016.- № 6 (115). - С. 170-183.

38. Женихов Ю.Н., Иванов В.Н. Организация государственного экологического контроля: учебное пособие./ Ю.Н. Женихов, В.Н. Иванов-Тверь: Тверской гос. технический ун-т., 2010.- 107 с.

39. Зиновьева О.А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве [Текст] // «Lex russica». 2013.- № 6 -. С.616-620.

40. Маримова М.М. Новый взгляд на проблемы рационального природопользования и охраны окружающей среды [Текст] // Молодежь и XXI век 2015. Материалы V Международной молодежной научной конференции 26-27 февраля 2015 г. Курск: Юго-Западный государственный университет, 2015.-Т.2.- С.351-353.

41. Мухлынина М.М., Мухлынин Д.Н. Экологическая безопасность как фактор социально-экономического развития страны в рамках реализации положений новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Текст] // Безопасность бизнеса. 2016.- № 5.- С. 21–25.

42. Ожегов С. И. Словарь русского языка / ред. и вступ. ст. Л. И. Скворцова. М.: Оникс 21, - 2013. 1200 с.

43. Тургунбаев Р. Ж. Вопросы соотношения экологического контроля и государственного надзора [Текст] // Наука и новые технологии и инновации Кыргызстана.- 2015.-№8.- С.67-69.

44. Югрин Н.И. Актуальные вопросы проведения проверок в рамках государственного экологического надзора [Текст] // Сборник материалов международной научно-практической конференции 30 марта 2018 г./ Под редакцией А.А. Коротких. М., 2018.С.- 406-409.

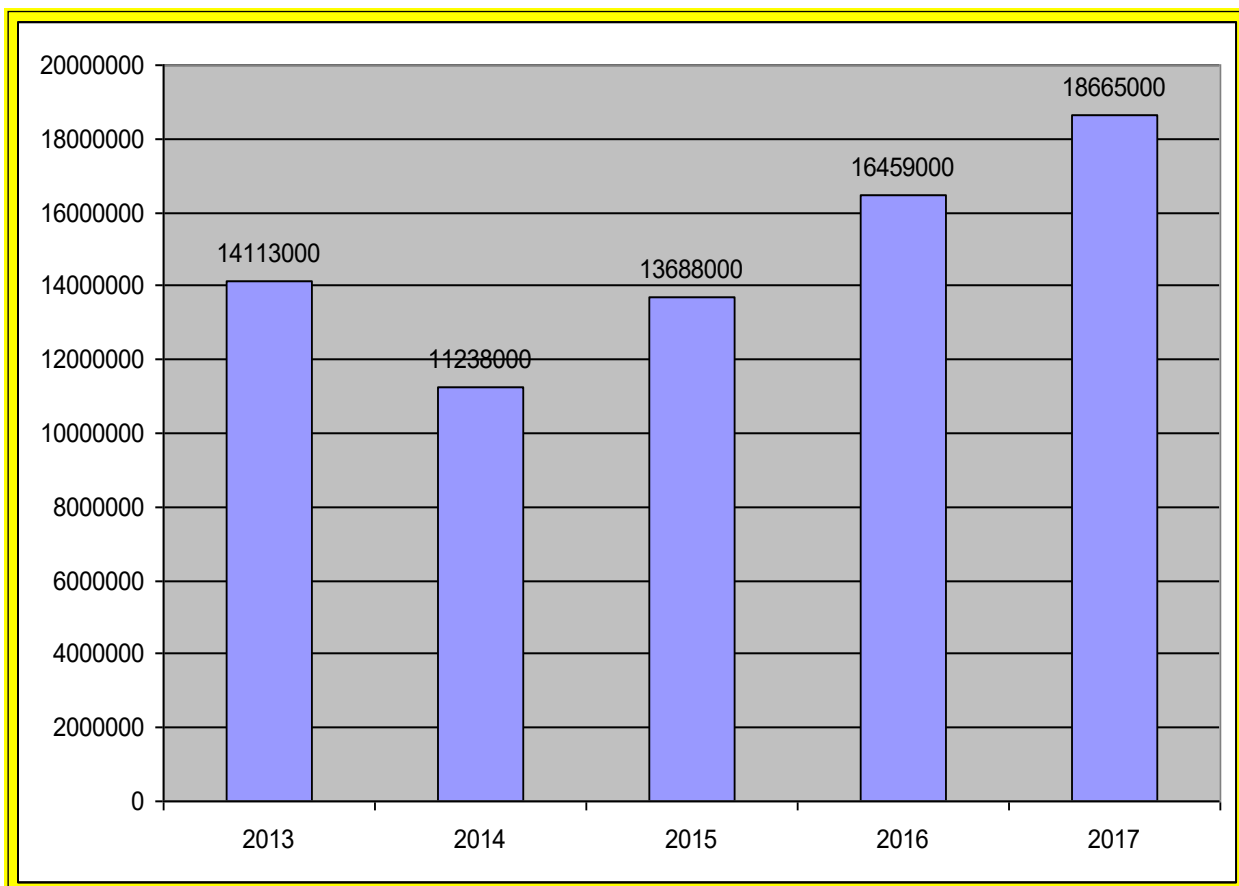
ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Перечень и содержание компонентов природной среды, согласно Федеральному Закону «Об охране окружающей среды»

Компоненты и природно-антропогенные объекты	Их содержание
компоненты природной среды	земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле; перечислить компоненты без определения
природный объект	естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства
природно-антропогенный объект	природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение
антропогенный объект	объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов

Динамика затрат на охрану окружающей среды в 2013-2017 гг.



Структура текущих затрат на охрану окружающей среды



Структура выявленных нарушений по итогам проверок в области охраны окружающей среды и природопользования

