

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

Департамент магистратуры (бизнес-программ)

(наименование)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное и муниципальное управление

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: Система государственного экологического контроля и пути
повышения его эффективности

Студент

А.В.Елишевич

(И.О. Фамилия)

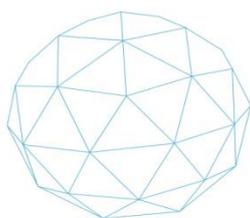
(личная подпись)

Научный
руководитель

к.э.н., доцент А.А.Шерстобитова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Содержание

| | |
|---|-----|
| Введение..... | 4 |
| 1 Теоретические основы государственного экологического контроля | 12 |
| 1.1 Понятие и система экологического контроля | 12 |
| 1.2 Принципы, функции и формы экологического контроля | 19 |
| 1.3 Нормативно-правовая база государственного экологического контроля в РФ | 32 |
| 2 Исследование административно-правового регулирования государственного экологического контроля на территории субъектов Российской Федерации (на примере Республики Крым) | 46 |
| 2.1 Территориальные органы исполнительной власти в сфере экологического контроля в Республике Крым: структура, задачи и правовое положение | 46 |
| 2.2 Оценка экологической ситуации в Республике Крым: тенденции и проблемы | 52 |
| 2.3 Организация и осуществление производственного экологического контроля (на примере филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»)..... | 69 |
| Выводы по 2 главе..... | 79 |
| 3 Совершенствование государственного экологического контроля | 81 |
| 3.1 Совершенствование законодательства о государственном экологическом контроле | 81 |
| 3.2 Изменения в организационной структуре государственного экологического контроля в Республике Крым..... | 92 |
| 3.3 Оптимизация производственного экологического контроля (на примере филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал») | 102 |
| Заключение | 114 |
| Список используемой литературы | 118 |
| Приложение А Организационная структура управления региональным экологическим контролем (надзором) в Республике Крым | 126 |

| | |
|--|-----|
| Приложение Б Анализ финансовых результатов деятельности ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»..... | 127 |
| Приложение В Организационная структура управления филиалом ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» | 128 |
| Приложение Г План по организации и работе Отдела экологической безопасности администрации морского порта «Керчь» | 129 |

Введение

Актуальность исследования. На современном этапе развития цивилизации большое значение приобретает поиск оптимального взаимодействия между окружающей средой и удовлетворением базовых потребностей общества. Одним из средств обеспечения всестороннего учета социальных, экономических и экологических интересов общества является экологическая политика государства, которая реализуется прежде всего через систему экологического управления. В Конституции РФ определено, что обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории Российской Федерации является обязанностью государства. Именно государство определяет допустимые формы использования природоохранного потенциала на основе планирования, стимулирования и контроля. Государство признает своей важнейшей задачей обеспечение эффективного государственного управления охраной окружающей среды путем создания системы совершенного, полного и адекватного контроля за экологическим состоянием окружающей среды, рациональным использованием природных ресурсов и безопасностью жизнедеятельности человека.

Актуальность исследования проблемы совершенствования структуры и характера функционирования системы экологического контроля обусловлена объективными потребностями научного обоснования и сопровождения процесса трансформации действующих и создание новых организационных структур управления, способных эффективно функционировать в условиях рыночной среды и демократизации всех сфер общественной жизни, в условиях глобализации. Это требует не только дальнейшего развития теории управления, но и четкого определения ее предметного поля для выработки теоретико-методологической базы исследований, направленных на повышение эффективности организационного взаимодействия в системе государственного экологического контроля.

Экологический контроль выступает средством гармонизации отношений общества и природы в контексте глобальных тенденций экологизации жизнедеятельности человечества, реализации практических действий на пути к экологически сбалансированному хозяйствованию. Поэтому в процессе осуществления экологического контроля государством следует учитывать как объективные процессы самоуправления в природе, так и необходимость целенаправленного управления окружающей средой в интересах общества.

В настоящее время в Российской Федерации уже достигнуты определенные успехи в разработке и функционировании системы государственного экологического контроля в таких отраслях как промышленность, сельское хозяйство. При этом к охране морской среды в научных исследованиях по управлению природопользованием привлечено значительно меньшее внимание, в то время как, например, крупные танкерные катастрофы, сопровождающиеся разливом нефти в десятки тысяч тонн, приносят колоссальный ущерб экологии. Кроме того, еще больший вклад в загрязнение моря вносят относительно незначительные по объему сбросы нефтесодержащих сточных вод в морские воды, которые происходят постоянно, особенно на территории морских портов, причиной чего являются нарушения судами природоохранных требований. В случае таких экологических нарушений основным видом природоохранной деятельности является государственный экологический контроль. Вместе с тем экономические основы повышения эффективности этого вида деятельности не разработаны ни в Российской Федерации, ни за рубежом, хотя потребность в них растет, что свидетельствует об актуальности проведения дальнейших теоретических исследований и разработке практических рекомендаций по совершенствованию системы государственного экологического контроля и повышению его эффективности.

Степень разработанности проблемы. Проблеме совершенствования экологического контроля в настоящее время уделяется значительное внимание

как в отечественных, так и в зарубежных исследованиях. Наследием ученых является исследование концептуальных основ государственного экологического контроля, определение проблем, механизмов, подходов к обеспечению эффективности экологического контроля, правовых аспектов его реализации и т.п. Следует отметить наработки в этом направлении М.А. Бучаковой, Н.В. Даниловой, К.П. Латышенко, А. П. Хаустова и др. Концептуальные вопросы развития государственного экологического контроля нашли отражение в трудах таких ученых, как Л.С. Гамидуллаева, Л.В. Чхутиашвили, И.Ю. Шахрай и др.

Однако исследования проблем осуществления экологического контроля пока остаются вне комплексного научного анализа. В частности, нерешенными остаются проблемы, связанные с осуществлением парламентского контроля за реализацией экологической политики, что, в свою очередь, предусматривает внедрение анализа проведенных парламентских процедур по направлениям государственной политики, учет результатов исследований других аналитических центров, общественных и политических объединений в вопросах сохранения окружающей среды. Кроме того, в недостаточно освещены вопросы общественного экологического контроля и возможности его применения для снижения негативного влияния на окружающую среду. Вопросы правового совершенствования существующих и определение новых форм экологического контроля являются актуальными и требует дальнейшего детального исследования. Актуальность проблемы, недостаточный уровень ее научной разработанности обусловили постановку цели и задач исследования.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является комплексная научная разработка вопросов правового регулирования государственного экологического контроля, формулирование теоретических положений, научных выводов и предложений.

Задачи исследования:

– раскрыть понятие и систему экологического контроля;

- рассмотреть принципы, функции и формы экологического контроля
- охарактеризовать нормативно-правовую базу государственного экологического контроля в РФ;
- исследовать структуру, задачи и правовое положение территориальных органов исполнительной власти в сфере экологического контроля в Республике Крым;
- проанализировать и дать оценку экологической ситуации в Республике Крым;
- рассмотреть организацию и осуществление производственного экологического контроля (на примере филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»);
- разработать рекомендации по совершенствованию законодательства о государственном экологическом контроле;
- предложить изменения в организационной структуре государственного экологического контроля в Республике Крым;
- разработать предложения по оптимизации производственного экологического контроля (на примере филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»).

Объект исследования - общественные отношения, возникающие по поводу осуществления экологического контроля.

Предмет исследования - правовые вопросы осуществления государственного экологического контроля; понятие, механизм, формы и методы государственного экологического контроля.

Теоретическая, методологическая и эмпирическая база исследования. Теоретической и методологической основой диссертационной работы будут являться научные работы зарубежных и отечественных учёных, в которых рассмотрены проблемы государственного экологического контроля и пути повышения его эффективности.

Исследование выполнено с использованием широкого спектра общих и специальных научных методов научного познания: анализа и синтеза, индукции и дедукции - для освещения теоретических основ исследования государственного экологического контроля, определение его сущности и содержания; сравнения и логического обобщения - для характеристики места и роли экологического контроля в обеспечении реализации экологической политики; группировки и экспертных оценок - для выявления основных противоречий и рисков реализации форм государственного экологического контроля; компаративный анализ - для определения особенностей институционального обеспечения экологического контроля; статистический, аналитический группировки - для изучения тенденций развития государственного экологического контроля в странах мира и в Российской Федерации; системно-структурный анализ - для разработки основных направлений развития государственного экологического контроля; системный подход – для раскрытия содержания механизма реализации государственного экологического контроля.

Эмпирическая база исследования, позволившая получить и обосновать достоверные результаты, основывается на данных Федеральной службы государственной статистики, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Крым; Министерства экологии и природных ресурсов Республики Крым.

Результаты исследования будут заключаться в разработке комплекса методических положений и практических предложений по повышению эффективности государственного экологического контроля, что будет отражено в следующих положениях выносимых на защиту:

1. Идентифицировать и дополнить категориальный аппарат. Дано авторское определение понятию «экологический контроль», который предложено понимать как деятельность уполномоченных субъектов, которые осуществляют проверку соблюдения и выполнения действующего

экологического законодательства. Соответственно, «государственный контроль в сфере охраны окружающей среды» предложено определить как деятельность вышеупомянутых уполномоченных субъектов, осуществляющих проверку соблюдения и выполнения действующего природоохранного законодательства.

2. Дополнить систему принципов экологического контроля принципами экологического контроля законодательно признать принцип сбалансированного использования природных ресурсов и экологизации соответствующего производства.

3. Определить проблемы нормативно-правовой базы государственного экологического контроля в РФ и предложить пути их решения, в частности, путем разработки Экологического кодекса РФ, а также ратификации РФ международных конвенций в области охраны окружающей среды, основными из которых являются Орхусская конвенция о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды и Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо).

4. Предложить создать в структуре Министерства экологии и природных ресурсов Республики Крым отдельный Департамент по экологическому мониторингу и информации, который будет состоять из отдела экологического мониторинга и управления экологической информацией и анализа, включающего аналитический отдел и информационно-статистический отдел.

5. Разработать предложения по оптимизации производственного экологического контроля в филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал».

Теоретическая и практическая значимость работы. В проведенном исследовании будут получены для дальнейшего развития, существующие в современной экономической науке теоретические и методологические основы решения проблемы системы государственного экологического. Представленные в диссертации теоретические выводы, методические подходы и практические

предложения будут направлены на повышение эффективности государственного экологического контроля на региональном уровне с целью обеспечения охраны окружающей среды.

Разрабатываемые автором предложения по совершенствованию законодательства о государственном экологическом контроле, а также организационной структуры экологического контроля в Республике Крым могут быть использованы органами государственной власти для повышения эффективности управления в сфере охраны окружающей среды в регионах, при разработке программ социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

Предложенные в ходе исследования рекомендации могут быть внедрены в практику управления экологическим контролем в регионах России с целью повышения эффективности охраны окружающей среды.

Предложенные разработки и рекомендации автора могут быть использованы в образовательной деятельности вузов, специализирующихся в области подготовки менеджеров и экономистов при чтении курсов «Региональная экономика», «Управление региональным развитием».

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования будут изложены, обсуждены и получили одобрение на 3-х научно-практических конференциях с изданием сборника научных статей (тезисов).

Структура диссертации будет определена на основе цели и задач, поставленных в диссертации. Работа будет состоять из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, приложений.

Во введении будет обоснована актуальность темы диссертационного исследования, дана характеристика степени изученности проблемы, сформулированы цель и задачи, определены объект, предмет и методы исследования, научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе «Теоретические аспекты эффективности управления в сфере охраны окружающей среды» будут определены понятие и система экологического контроля; принципы, функции и формы экологического контроля; исследована нормативно-правовая база государственного экологического контроля в РФ.

Во второй главе «Исследование административно-правового регулирования государственного экологического контроля на территории субъектов Российской Федерации (на примере Республики Крым)» будет рассмотрена структура и задачи территориальных органов исполнительной власти в сфере экологического контроля в Республике Крым; проведен анализ экологической ситуации в Республике Крым, а также организации и осуществления производственного экологического контроля (на примере филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»).

В третьей главе «Совершенствование государственного экологического контроля» будут предложены мероприятия по усовершенствованию законодательства о государственном экологическом контроле; изменения в организационной структуре государственного экологического контроля в Республике Крым; оптимизации производственного экологического контроля (на примере филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»)

В заключении будут обобщены результаты исследования, сформулированы основные выводы, рекомендации и предложения теоретического и практического значения.

1 Теоретические основы государственного экологического контроля

1.1 Понятие и система экологического контроля

Экологический контроль в области охраны окружающей природной среды является важным средством, важным элементом планирования, формирования и осуществление государственной экологической политики. Он позволяет организовывать и реализовывать целенаправленные меры по улучшению соответствующих управленческих процессов, получать необходимую информацию о состоянии управления охраной окружающей среды в целом [52, с. 503].

Для четкого понимания экологического контроля рассмотрим категорию «экологическое управление» во взаимодействии общества с природой. Прежде всего экологическое управление представляет собой один из инструментов реализации экологической политики государства [37, с. 111].

Управление в области экологии - это самостоятельный вид социального управления [34, с.112], которое находит свое проявление в деятельности государственных органов и общественных формирований без взаимосвязи с другими видами управления - государственным, корпоративным, техническим и др. Существование института публичного экологического управления обусловлено наличием экологической функции государства, обязанность которой заключается в поддержании окружающей среды определенного качества как составляющей глобальной экологической системы, в соответствующем обеспечении конституционных прав человека на благоприятную окружающую среду [37, с. 8].

В научной юридической литературе понятие «экологическое управление» трактуется как деятельность уполномоченных субъектов, основанная на нормах права, направленная на сохранение окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов, уменьшение техногенной нагрузки на нее и на обеспечение

безопасности населения от негативного воздействия окружающей природной среды [21, с. 24]. Управление в области охраны окружающей среды заключается в осуществлении функций наблюдения, исследования, экологической экспертизы, контроля, прогнозирования, программирования, информирования и другой исполнительно-распорядительной деятельности. Исходя из этого делаем вывод, что экологический контроль представляет собой одну из функций управления в области охраны окружающей природной среды [21, с. 25].

Для выяснения понятия «экологический контроль» считаем необходимым рассмотреть термин «контроль» в общем его понимании.

По мнению Г. А. Борщевского, контроль - это неотъемлемое условие реанимации деформированной системы взаимосвязи между государством и гражданским обществом; контроль позволяет обеспечить получение информации о реализации функций государственного управления, выявление нарушений, своевременное внесение необходимых корректив [6, с. 12].

В.В. Лосев с позиций экологического права рассматривал контроль как функцию, гарантию и правовую форму экологической деятельности государства [31, с. 48]. По мнению Я.А. Маргулян, сущность государственного контроля заключается в проверке соответствия действий установленным правилам, нормам, стандартам, в получении информации о процессах, которые происходят в обществе, и содействии дальнейшему его развитию [38, с. 29].

Учитывая понимание сущности контроля в сфере управления как надзора за соответствием деятельности того, кем управляют, тем предписаниям, которые он получил от субъекта управления и выполнением принятых решений, А.Л. Никишина отмечает, что контроль является конкретным самостоятельным видом деятельности. Контроль не существует изолированно, поскольку не существует контроля для контроля. Однако его определяют как самостоятельную, функционально выделенную и объективно необходимую

деятельность, выраженную в целенаправленной, самостоятельной работе [39, с. 77].

Следовательно, контроль является важнейшей функцией государственного управления, а его действие всегда целенаправленно. Кроме того, контроль имеет плановый характер и особенности, в зависимости от объекта его осуществления.

Традиционно контроль является способом обеспечения законности в государственном управлении природопользованием и охраной окружающей природной среды. Этим можно объяснить существование устойчивого словосочетания «управление и контроль», в котором контроль является одной из функций управления. Именно он является объективно необходимым для управленческой деятельности органов власти и выступает функцией, присущей всем государственным органам.

Таким образом, контроль, являясь функцией управления, представляет собой систематическую конструктивную деятельность, являющуюся необходимым элементом принятия и реализации управленческих решений, без которых невозможно как успешное выполнение поставленных задач, так и предупреждение возможных ошибок и недоработок.

Государственный контроль в области охраны окружающей среды является разновидностью государственного контроля, а следовательно, ему присущи все признаки последнего.

В научных юридических источниках к трактовке понятия «экологический контроль» наработаны разные подходы. Так, в правовой теории экологический контроль рассматривается как важный элемент государственного управления в области экологии, который имеет общий характер, и присутствует во всех отраслях и сферах исполнительно-распорядительной деятельности. Он определяет характер деятельности государства, правильность выбора приоритетов в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов на

определенном этапе их развития, уровень организации и эффективности страны [33, с. 13].

Достаточно распространен в юридической науке так называемый узкий подход к пониманию экологического и природоохранного контроля как особой формы деятельности. В частности, именно в указанном контексте Н. В. Резниченко определяет экологический контроль как проверку соблюдения предприятиями, учреждениями и организациями, то есть всеми субъектами хозяйствования и гражданами, требований по охране окружающей среды и обеспечение экологической безопасности общества [41, с. 58]. Автор не определяет субъектов осуществления такого контроля, а также не учитывает, что объектом проверки могут быть не только требования по охране окружающей среды и обеспечения экологической безопасности общества, но и другие требования по эколого-правовых отношений, в частности требования природоресурсного характера.

Близкий к позиции Н. В. Резниченко подход избрали Г. А. Борщевский [23], В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев [28] и некоторые другие ученые. На их взгляд, экологический контроль - это деятельность специально уполномоченных субъектов по проверке соблюдения и выполнения требований экологического законодательства. В этом подходе также доминирует «деятельностная» концепция экологического контроля (понимание контроля как вида деятельности).

Более широкие трактовки понятия «экологический контроль» дают такие авторы как Э.Р. Киямова, Е.К. Дабагян, А.О. Манькова и др.

По мнению Э.Р. Киямова, экологический контроль - это такое состояние экологических общественных отношений, которое возникает в связи с деятельностью органов государственного управления, органов местного самоуправления и общественных объединений и обеспечивает соблюдение требований экологического законодательства всеми его субъектами [33, с.17]. При этом, Е.К. Дабагян считает, что экологический контроль – это способ

организационно-правового обеспечения рационального природопользования и сохранения экологической системы. Этот контроль предполагает активное вмешательство по фактам выявленных отклонений на предмет их устранения [31, с. 611]. В приведенной дефиниции экологический контроль, во-первых, не имеет самостоятельного значения (это лишь средство), во-вторых, он не охватывает всех эколого-правовых отношений, в частности природоохранной составляющей, в-третьих, не указаны субъекты его осуществления. На наш взгляд, неоправданным является сужение объемов экологического контроля только до сферы природоохранной и неучет сферы природопользования.

А.О. Манькова понимает экологический контроль как одну из важнейших управленческих функций, которые возлагаются на государство, на территориальные общины и на различные звенья гражданского общества [37, с. 111]. А.Л. Никишина понятие «экологический контроль» трактует как деятельность уполномоченных субъектов по проверке соблюдения и выполнения действующего экологического законодательства [39, с. 77].

Как видим термин «экологический контроль» рассматривается учеными в широком смысле - как соблюдение экологической безопасности общества, в узком - как проверка выполнения экологических норм и требований действующего законодательства с целью предупреждения вредного воздействия на окружающую среду, ее объекты, жизнь и здоровье человека. Сущность экологического контроля состоит в том, что его субъекты проверяют выполнение подконтрольными объектами предписаний экологического законодательства [43, с. 86].

Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» приводит следующую трактовку данного термина «контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) - система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями

требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды» [52]. Тем самым следует констатировать плюрализм в понимании правовой природы контроля в сфере охраны окружающей среды и отождествление последнего с экологическим контролем.

По нашему мнению, контроль в сфере охраны окружающей среды и экологический контроль не следует рассматривать как тождественные по своей сути правовые явления. Их отличие обусловлено тем, что экологическое законодательство нельзя сводить только к природоохранной его части; оно включает природоресурсное законодательство и законодательство об экологической безопасности.

Государственный контроль в сфере охраны окружающей среды необходимо рассматривать одновременно как особую систему форм и видов контроля, самостоятельную функцию (направление) государственного экологического управления, гарантию реализации других функций экологического управления и элемент экономического (экономико-правового) механизма решения экологических проблем, а также как особую правовую форму экологической деятельности.

Непосредственно экологический контроль охватывает контроль как за охраной окружающей среды, так и за рациональным использованием природных ресурсов и соблюдением требований экологической безопасности. Именно поэтому природоохранный и природоресурсового контроль соотносятся с экологическим контролем как частичное и общее понятие.

Основой для такого вывода является то, что понимание экологического контроля должно четко соотноситься с пониманием экологического законодательства, коррелировать с объемом соответствующего понятия. То есть понимание, в частности, основывается на том, что экологическое законодательство в комплексе регулирует отношения по природоохране, природопользованию и обеспечению экологической безопасности, то есть

является системой, состоящей из трех относительно автономных подсистем - природоохранного, природоресурсного и антропоохранного законодательства.

В зависимости от характера компетенции органов, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды, его разделяют на общий и специальный.

Общий контроль осуществляют органы общей компетенции по выполнению управленческих решений, деятельности в пределах предоставленных полномочий и в соответствии с действующим законодательством. Во время общего контроля внимание уделяют не столько конкретным вопросам, как оценке общего состояния, выполнению управленческих решений, их целесообразности и законности.

Специальный контроль имеет предметное направление, его осуществляют в соответствии с конкретной сферой или функцией управления. В отличие от общего, при осуществлении специального контроля осуществляют более глубокий анализ реального состояния конкретного вопроса, подробнее проводят наблюдения и проверку выполнения поставленных задач, применяют меры предупреждения и пресечения правонарушений [24, с. 15].

Итак, следует разграничивать понятия экологического контроля и контроля в сфере охраны окружающей среды, которые соотносятся как целое и частное: экологический контроль включает в себя контроль в сфере охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности. Экологический контроль следует понимать как деятельность уполномоченных субъектов, которые осуществляют проверку соблюдения и выполнения действующего экологического законодательства. Соответственно, государственный контроль в сфере охраны окружающей среды можно определить как деятельность вышеупомянутых уполномоченных субъектов, осуществляющих проверку соблюдения и выполнения действующего природоохранного законодательства.

1.2 Принципы, функции и формы экологического контроля

В основе разработки конкретных процедур осуществления экологического контроля лежат принципы, закрепленные в стандартах и инструкциях. Вопрос принципов является ключевым в формировании главных руководящих принципов, которые определяют содержание и направленность реализации контрольно-надзорной деятельности в области экологического контроля. Как общенаучная категория, принцип (от лат. *prīncipiūm* - начало, основа) - это (а) основное исходное положение определенной теории, науки, учения, мировоззрения, (б) внутреннее убеждение человека, которое приводит к его отношению к жизни, (в) нормы поведения и деятельности [22, с. 7]. Значение принципов заключается в том, что они определяют, так сказать, юридическую судьбу, жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование исполнительной власти и управления [29, с. 193].

Принципы отражают базовые взгляды общества на то, как должен функционировать контроль в сфере охраны окружающей среды, как должны быть организованы соответствующая система органов, формы и методы такого контроля [12, с. 11]. Они составляют собой основополагающие принципы экологического права, положения, которые выводятся из экологического законодательства РФ и некоторых международных эколого-правовых предписаний и рекомендаций, объектами которых выступают природные ресурсы развивающиеся по законам природы. Каждый такой принцип имеет свой смысл, который представляет собой совокупность правовых предписаний, обеспечивающих его проявление путем использования различных правовых форм и способов в определенной части экологической отрасли [44, с. 16].

Эколого-правовые принципы не являются застывшими категориями, поскольку могут меняться в зависимости от общественно-экономических и политических условий, динамично развиваться вместе с эволюцией как национального, так и международного экологического законодательства. На их

основании осуществляется принципиальное решения научных и практических проблем [32, с. 43].

В различных правовых системах принципы права могут толковаться по-разному и иметь разный правовой смысл. Так, принципы государственного управления - это правовые требования, обязательные для исполнения и соблюдения в процессе исполнительской деятельности. В теории управления они делятся на общие и специальные (рис.1.1).



Рисунок 1.1 – Принципы экологического контроля

Общие - это такие принципы: законности; комплексного подход к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды; сочетания бассейнового и административно-территориального принципов организации управления природопользованием и охраной окружающей

природной среды; своевременности контроля; всесторонности; выявление не только последствий, но и причин отклонения от требований законодательства; объективности; гласности; результативности (действенности).

Указанная совокупность принципов является условной, характерна и для деятельности органов исполнительной власти в области экологического контроля.

Принципы экологического контроля в исследуемой сфере следует понимать как основные идеи, принципы, положения, требования, присущие содержанию последнего, отражают закономерности его развития, определяют направления и механизм эколого-правового регулирования отношений. Они указывают на главные черты, сущностные характеристики, на которых основываются экологические отношения, возникающие в процессе деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих экологический контроль, органов местного самоуправления и общественных объединений. Принципы могут выражать определенные юридические требования относительно порядка и последовательности выполнения соответствующего рода деятельности или отдельных ее процедур, то есть иметь процессуальный характер, что отражает в праве стадийности и процедурности контроля [43, с. 88].

Таким образом, в области охраны окружающей среды принципы государственного экологического контроля непосредственно закреплены в соответствующих правовых нормах или могут косвенно находить такое свое правовое закрепление (могут выводиться из содержания соответствующих норм, не будучи определенными как таковые). Они составляют собой общие исходные положения, основные принципы, руководящие установки, определяющие важнейшие правила, по которым производится государственный экологический контроль как функция государственного управления [53, с. 503]. Принципы государственного контроля в много многом похожи на

общие принципы государственного управления в области охраны окружающей среды.

Учитывая то, что функция контроля в управленческом цикле занимает самостоятельное место, отличаясь от других функций по своему назначению, содержанием, формами и методами осуществления, то и применение этих общих принципов управления к контрольно-надзорной деятельности в этой области имеет свою специфику [56, с. 731]. Довольно важными для достижения целей экологического контроля являются такие принципы как систематичность, последовательность, всесторонность и гласность, реагирование на выявлении недостатки [108, с. 600].

Специальные принципы экологического контроля должны основываться на общепризнанных международных принципах контроля, с учетом его специфики. Так, Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая в октябре 1977, IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (INTOSAI), признает последний как неотъемлемую часть системы обнаружения на самой ранней стадии отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии использования материальных ресурсов, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, а в отдельных случаях и привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный государству ущерб или принять меры для предотвращения или сокращения нарушений в будущем [55, с.336].

Исходя из положений Декларации и учитывая специфику контрольной деятельности, специальными принципами экологического контроля являются:

- преодоление множественности контрольно-надзорных органов;
- обеспечение иммунитета деятельности органов контроля;
- обеспечение независимости контрольно-надзорных органов и их должностных лиц;
- приоритет самоконтроля предприятий;

- введение предупредительного экологического контроля;
- информационное, научное и кадровое обеспечение экологического контроля;
- разграничение функций государственного экологического контроля и хозяйственного использования природных ресурсов;
- контроль результатов экологической деятельности и др.

Принцип постоянства экологического контроля предполагает, что последний не является крайней мерой, а должен осуществляться постоянно всеми органами и должностными лицами, которым предоставлены специальные контрольные полномочия или которые обязаны осуществлять контроль в порядке проверки выполнения принятых решений по вопросам охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Принцип действенности экологического контроля в рассматриваемой области проявляется в способности контролирующих органов эффективно решать законодательно определены задачи. Он интегрирует в себе практически все остальные принципы. Действенность такого контроля напрямую зависит от наличия сбалансированной системы органов, имеющих контрольные полномочия в определенной сфере, от надлежащего правового регулирования порядка осуществления последних, законодательного обеспечения объективности результатов контрольной деятельности, от независимости органов контроля от влияния субъектов, которые имеют свои интересы, а также от открытости контрольной деятельности для общественности [20, с. 175]. Уровень действенности определяется результатами воздействия этого контроля на устранение недостатков, проявляющихся в деятельности различных субъектов и в их отношениях в сфере природопользования.

Таким образом, реализация указанных принципов зависит от того, насколько эффективным и обоснованным будет подход к экологическому контролю как элемента устойчивого развития и функционального инструментария современного экологического управления.

Экологический контроль - это особая разновидность социального контроля, которая предстает в органическом единстве его государственных и негосударственных форм. Государственный экологический контроль выступает одним из проявлений экологической функции государства, входит в систему экологического управления, не только служит составной частью реализации эколого-правовых предписаний на уровне государства, но и юридических лиц и выражается в проверке соблюдения экологических требований по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности [45, с. 213].

В связи с приведенным считаем целесообразным принципами экологического контроля законодательно признать принцип сбалансированного использования природных ресурсов и экологизации соответствующего производства.

Функция экологического контроля заключается в анализе и сравнении фактического положения в экологической сфере с требованиями, которые были выдвинуты, отклонений при выполнении поставленных задач и причин выявленных расхождений. По результатам экологического контроля могут применять меры по предупреждению, пресечению и устранению неправомерных действий органов государственной власти или должностных лиц. Кроме того, в процессе экологического контроля выявляют причины и условия, способствовавшие принятию неправомерных управленческих решений и их выполнению [22, с. 44].

Таким образом, экологический контроль является важнейшей функцией управления и средством обеспечения законности в сфере государственного управления, он должен способствовать повышению результативности и эффективности управленческой деятельности. В свою очередь экологический контроль выполняет предупредительную, информационную, пресекающую и карательную функции (рис.1.2) [28].

Предупредительная функция предполагает предупреждение субъектов экологического контроля от осуществления правонарушений в сфере

природопользования под угрозой применения к ним мер юридической ответственности в порядке осуществления государственного экологического контроля. Предупреждения могут быть общими и индивидуальными. Общие меры направлены на неограниченный круг субъектов экологического контроля и выражаются в постоянном возможности осуществления государственного контроля за использованием и охраной природных ресурсов. Индивидуальные предупреждения направлены на конкретных лиц - правонарушителей, которые могут быть привлечены к юридической ответственности в результате осуществления государственного экологического контроля, в связи с чем в дальнейшем воздерживаются от осуществления правонарушений.

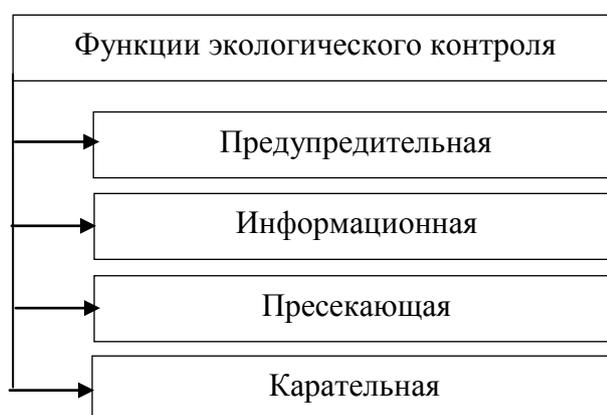


Рисунок 1.2 – Функции экологического контроля

Информационная функция выражается в сборе свидетельств о состоянии природных ресурсов и экологического правопорядка в процессе экологического контроля. Эта функция осуществляется в установленном законодательством порядке.

Пресекающая функция выражается в выявлении, пресечении и предупреждении экологических правонарушений, то есть в устранении угрозы причинения вреда природным ресурсам и субъектам экологического контроля.

Такие пресекающие меры носят предупредительный характер, то есть нацелены на предотвращение нарушений в сфере экологического законодательства.

Карательная функция выражается в применении к правонарушителям конкретных мер юридической ответственности. По результатам экологического контроля за использованием и охраной окружающей среды за выявленные правонарушения в экологической сфере государственные органы могут привлекать виновных к установленным видам юридической ответственности [22, с. 45].

Разнообразие функций экологического контроля обуславливает существование различных видов экологического контроля. Анализ существующей практики разделения экологического контроля на определенные виды свидетельствует, что общепринятых критериях для его классификации не существует. Самым распространенным критерием последней, которая используется всеми учеными, является субъект его осуществления.

В эколого-правовых актах также нет единодушия в толковании видов экологического контроля, что, по нашему мнению, является существенным недостатком, который требует надлежащего устранения. Классификация экологического контроля по видам играет важную роль в установлении полномочий его субъектов и предупреждении дублирования в их деятельности. Решение этого вопроса зависит от выбора критерия, на основании которого осуществляется классификация.

В правовой литературе чаще всего предлагается классификация видов контроля в зависимости от:

– субъекта, осуществляющего контроль в системе государственного управления, где выделяют контроль со стороны: (а) органов законодательной власти (парламентский), (б) Президента РФ и его аппарата (президентский), (в) Государственной Думы (правительственный), (г) федеральных органов исполнительной власти, (д) органов исполнительной власти субъектов РФ, (е) местных органов исполнительной власти, (н) органов судебной власти

(судебный), (и) органов местного самоуправления (самоуправляемый), (к) общественности (общественный);

– назначения контроля - делится на (а) общий, охватывающий все направления деятельности подконтрольного субъекта, и (б) целевой как контроль отдельного направления работы [33, с. 352].

Системный подход к качественному анализу видов экологического контроля позволяет провести исследования последнего с позиции закономерности системы целого и взаимодействия его составляющих, выявить условия и возможности комплексного учета социальных, экономических и экологических факторов при реализации этого контроля.

По способам и органам проведения экологического контроля его разделяют на государственный, самоуправляемый и общественный [30, с. 427]. Приоритетным остается экологический контроль государственный, поскольку считается, что государственные органы эффективно обеспечивают соблюдение и выполнение требований экологического законодательства; другие же виды контроля выполняют второстепенную роль [23, с. 90].

С учетом характера полномочий контролирующего субъекта экологический контроль разделяют на ведомственный (отраслевой) и надведомственный [42, с. 170]. Как надведомственный, государственный контроль функционирует и распространяется на все предприятия и организации независимо от форм собственности, организационно-правовой формы и подчиненности [31, с. 60]. Контроль осуществляется в отношении объектов, организационно не подчиненных органа исполнительной власти.

Содержание ведомственного экологического контроля заключается в специфике и задачах, которые определены сферой и подчинены объектам, правам и обязанностям подразделений и лиц, наделенных полномочиями, которые закреплены в положениях о них. Ведомственный (отраслевой) контроль, реализуется органами одной отрасли или сферы в отношениях

подчиненных им органов и организаций, делится на общий (по всем вопросам) и специальный (проверка отдельных направлений работы).

Важную роль в обеспечении соблюдения экологических требований в деятельности предприятий возлагают на производственный экологический контроль, характеризуется оперативностью и специализации. Задачей такого вида контроля является проверка выполнения планов и мероприятий по охране и восстановлению окружающей природной среды, рационального использования, сохранения природных ресурсов, соблюдения нормативов качества природной среды и требований экологического законодательства. Обязательность проведения производственного экологического контроля обусловлена тем, что предприятия составляют основную категорию природопользователей.

В современной научной литературе сформирована еще одна разновидность экологического контроля, а именно - региональный, что обусловлено тенденцией попыткой регионов иметь большую самостоятельность при решении своих территориальных вопросов, исходя из исторических, экономических и природных особенностей территорий.

Региональный экологический контроль воплощается органами государственного управления, органами местного самоуправления и общественными экологическими объединениями, с целью обеспечения соблюдения требований экологического законодательства всеми его субъектами в пределах определенных законодательством субъектов РФ, административно-территориальных единиц или природно-географических районов России [31, с. 6].

Эффективность государственного управления в значительной степени зависит от уровня коммуникации между органами государственной власти и институтами гражданского общества. Значительная роль при этом отводится общественному контролю как важному правовому институту, с функционированием которого связано развитие демократических начал в

упорядочении отношений по охране окружающей среды, а также проявлении инициативы и сознания активных граждан [52, с. 13].

Задача общественного контроля - проверка соблюдения требований экологического законодательства предприятием независимо от формы собственности и подчиненности, цель - защита экологических прав и свобод граждан и их общественных интересов [52, с. 14].

По мнению Н.В. Данилова разделение экологического контроля на отдельные виды следует производить исходя из их правовой природы, цели осуществления и полномочий контролирующих субъектов. Общая дифференциация экологического контроля постепенно теряет свое научное значение. В связи с этим более рациональным является применение обобщенного понятия как «публичный и частный экологический контроль», что позволит выявить общее и специальное в отдельных видах экологического контроля [32, с. 80].

Публичный экологический контроль охватывает контроль государственный, самоуправляемый и региональный. К частному относят производственный самоконтроль. Общественный контроль имеет дуалистическую правовую природу. Степень его приближения к публичному или к частному экологическому контролю может изменяться в зависимости от цели его проведения, уровня развития общественной организации и гражданского общества в целом, от стремления граждан защитить свои экологические права и выполнять экологические обязанности [32, с. 80]. Всячески разделяем высказанную учеными-экологами мнение, что все критерии классификации экологического контроля имеют право на существование, поскольку позволяют шире характеризовать его сущность.

Ученые, представители экологического права, рассматривают контроль не только как функцию, но и как правовую форму экологической деятельности [42, с. 106]. Вместе с тем в юридических источниках не хватает общепризнанного перечня форм такого контроля.

Форма толкуется как это внешний вид, проявление любого явления, связанный с его сутью, смыслом; способ и порядок осуществления любых действий [24, с. 1543].

И. Н. Ткаченко трактует форму контроля как внешнее выявление конкретных однородных действий контролирующих органов, которое осуществляется с целью практической реализации поставленных перед ними задач [43, с. 29].

Формы контрольной деятельности отмечаются заметной универсальностью. Поэтому одни и те же формы успешно применяются как в экономике, в административно-политической деятельности, так и при решении внутриорганизационных проблем.

Следовательно, формы экологического контроля составляют собой различные по своему характеру и последствиям способы внешнего выражения деятельности уполномоченных на то органов. Правильное понимание таких форм способствует более глубокому осознанию содержания указанной деятельности. Во многом от грамотного избрания формы последней зависит эффективность реализации полномочий такого органа. Умелое сочетание различных форм способствует совершенствованию организации экологического контроля.

Поскольку выполняемые в процессе контроля действия и взаимосвязи являются разнообразными по своему характеру, назначению и последствиями, к которым они приводят, возникает потребность в предоставлении перечня его форм. По мнению А. П. Хаустов, экологический контроль осуществляется в формах предупредительного (превентивного) и текущего (оперативного) [45, с. 99]. Предупредительная форма проявляется в деятельности контрольных органов, которая заключается в возможности привлечения к контрольно-надзорной деятельности мер по различным видам мониторинга окружающей среды и геологической среды и направлена на побуждение принятия

природоохранных мероприятий или соблюдения экологического законодательства.

Особую роль в обеспечении охраны окружающей среды играет текущий экологический контроль, который осуществляется на стадии эксплуатации предприятий и других объектов, оказывающих влияние на окружающую среду в процессе использования полезных ископаемых.

Текущий (оперативный) контроль является неотъемлемой формой деятельности контролирующих органов [22, с. 227]. Его целью является выявление нарушений экологических правил в деятельности предприятий, источников вредного воздействия при осуществлении природопользования и определения экологического ущерба [30, с. 71].

Оперативные проверки помогают фактическом соблюдению природоохранного законодательства.

Предупредительный и текущий экологический контроль реализуются, опираясь на данные, полученные в результате экологического планирования, оценки влияния хозяйственной и иной деятельности в процессе природопользования, экологической экспертизы, экологического мониторинга, других элементов управления, обеспечивающих информационность. Такая деятельность экологического контроля выражается в сборе, обработке, хранении, анализе и передаче информации о состоянии полезных ископаемых, принятии природоохранных мероприятий или соблюдения экологического законодательства [49, с. 112].

По внешним пределам экологического контроля, определяющим его внешний вид и оформление порядка деятельности его органов, в экологической доктрине выделяют процессуально-правовую форму [18, 36]. Главная цель этой юридической процедуры заключается в реализации материальной юридической нормы, основанных на ней основных материальных правоотношений без чего невозможно понять природу этой процедуры и сам механизм ее функционирования [21, с. 9].

Таким образом, формы экологического контроля играют упорядочивающую и систематизирующую роль в реализации полномочий соответствующих контролирующих органов, делают контрольный процесс более упорядоченным и четким. Их использование в исследуемой сфере позволяет получить (по возможности) полную и объективную информацию о состоянии дел, проанализировать ее, подготовить обоснованные рекомендации, принять необходимые меры по устранению и предупреждению правонарушений. Конечная цель любой из форм экологического контроля состоит в фактическом создании комплекса реальных и действенных гарантий прав на безопасную окружающую среду [45, с. 26].

1.3 Нормативно-правовая база государственного экологического контроля в РФ

Экологический контроль – важный институт отрасли экологического права, в связи с чем представляется необходимым определение целей функционирования этого института в системе российского правового поля, отделение его от других сходных механизмов, установление необходимых целей и задач его функционирования.

Система законодательства в сфере экологического контроля состоит из экологических нормативно-правовых актов разного уровня и находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В систему правовой охраны природы России входят четыре группы юридических мероприятий:

- правовое регулирование отношений по использованию, сохранению и возобновлению природных ресурсов;
- организация воспитания и обучения кадров, финансирование и материально-техническое обеспечение природоохранных действий;

- государственный и общественный контроль за выполнением требований охраны природы;
- юридическая ответственность правонарушителей.

Экологический контроль осуществляется в соответствии с положениями Конституции РФ [27], Федеральных законов «Об охране окружающей среды» [52], «Об экологической экспертизе» [50], «О животном мире» [51], «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [49], «Об особо охраняемых природных территориях» [55], Водного кодекса [14], Земельного кодекса [24], Лесного кодекса [30], Кодекса РФ об административных правонарушениях [28], Уголовного кодекса РФ [46], других нормативных актов РФ и субъектов РФ.

Основным источником правового регулирования экологического контроля является закон. Среди законов, регулирующих отношения в сфере экологического контроля и обеспечения экологической безопасности, главное место принадлежит Конституции РФ. Исходя из принципа верховенства права, Конституция имеет высшую юридическую силу, и все законы и нормативно-правовые акты, которые составляют экологическое законодательство, должны приниматься на основе Конституции и соответствовать ей. В Конституции РФ закреплены основные направления экологической политики государства, а также определения в сфере экологического взаимодействия общества и природы, такие как охрана окружающей среды, экологическая безопасность, природопользование.

Федеральный закон №7-ФЗ от 10.01.02 «Об охране окружающей среды» определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды и экологического контроля. В 2011г Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ [52], вносящий новую редакцию в ФЗ «Об охране окружающей среды», разделил существовавший до того экологический контроль на контроль и надзор, где надзор осуществляется на государственном уровне, а контроль – общественностью, а также на производстве. До того же в

обоих случаях присутствовал надзор, что вносило неопределенность в научную и правоприменительную стезю.

Объектом проводимого экологического контроля является хозяйственная и иная деятельность. Требования в области охраны окружающей среды в плане такой деятельности определяются отдельной главой ФЗ «Об охране окружающей среды», где подробно указаны промежутки активности в том или ином процессе жизнедеятельности, которые можно рассматривать, как незаконченный примерный перечень такого рода процессов.

Статья 1 ФЗ «Об охране окружающей среды» дает дефиницию понятия «экологический контроль» через понятие «контроль в области охраны окружающей среды». Таким образом, экологический контроль – это:

- система мер;
- эти меры имеют целью предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды;
- а также эти меры имеют целью обеспечение соблюдения как юридическими лицами, так и индивидуальными предпринимателями требований в области охраны окружающей среды;
- в том числе, такие требования могут встречаться в нормативах и нормативных документах.

В теории экологического права отмечается, что деление понятий «контроля» и «надзора» осуществлено по субъектному составу, что кажется не совсем правильным, ведь в основе деления остается деятельность, функционально различающаяся, и уже, в свою очередь, потом осуществляемая разными субъектами, но различающаяся изначально.

Новая редакция также помимо указанных активностей ввела понятие экологического аудита. Таким образом, помимо надзора и контроля однопорядково присутствуют понятия экологического аудита и экологического наблюдения.

Общественный контроль осуществляется независимо от места его проведения, в отличие от производственного экологического контроля. Результаты такого контроля доставляются как в органы, осуществляющие экологический надзор (государственные), так и в муниципальные органы.

Производственный экологический контроль производится в целях контроля за осуществлением выбросов и сбросов предприятиями в окружающую среду.

Субъекты Российской Федерации производят свое регулирование в сфере экологического контроля. С введением муниципального уровня экологического контроля, естественно, на местном уровне также может осуществляться регулирование порядка проведения и форм экологического контроля.

В теории экологического права, при разделении терминологического ряда контроль – надзор, указывается присутствие критерия целесообразности осуществления деятельности, затрагивающей окружающую среду, рациональности такой деятельности. Здесь возникает вопрос, насколько это отвечает природе экологического управления, необходимости рационального использования природных ресурсов с тем, чтобы их оказалось достаточно для последующих поколений. Стоит отметить, что с реформой понятий появился в регулировании муниципальный контроль (надзор), что перестает быть нерешенной проблемой.

Основы порядка организации и проведения государственного экологического надзора обозначены в ст. 65 закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ. Принципиальным для порядка осуществления экологического надзора является приведенное в п. 4 ст. 65 закона № 7-ФЗ разграничение надзора на два типа: федеральный; региональный. Порядок проведения экологического контроля регулируется также ст.67-68 указанного закона, который, как было отмечено выше, разделяет контроль на производственный и общественный.

Государственный экологический надзор — один из важнейших инструментов системы экологического контроля за использованием природных ресурсов и соблюдением российского законодательства об охране окружающей среды. Определение государственного экологического надзора (далее — ГЭН) приведено в ст. 65 закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7 (далее — закон «Об ООС»).

Итак, ГЭН — это комплекс действий уполномоченных органов, направленных на предупреждение, выявление и пресечение действий различных субъектов, нарушающих требования законодательства (в т. ч. международного, федерального, регионального) в области защиты окружающей среды.

Таким образом, предметом ГЭН можно считать соблюдение требований законодательства в сфере защиты окружающей среды (п. 10 Положения о Федеральном государственном экологическом надзоре, утв. постановлением Правительства РФ от 08.05.2014 № 426, далее — положение № 426 [38]).

К объектам ГЭН относятся объекты, соответствующие определенным критериям, установленным на законодательном уровне, согласно постановлению Правительства РФ от 28.08.2015 № 903 [39]. Так, к названным объектам, в частности, относятся:

- объекты, используемые в целях обеспечения космической деятельности, обороны страны и безопасности государства;
- объекты, размещающиеся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения;
- объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта;
- объекты, оказывающие негативное влияние на окружающую среду и отнесенные к I или II категории в соответствии с установленными законом критериями (см. постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029), и др.

Классификацию видов экологического надзора можно произвести на основании различных критериев. Ниже приведем общую классификацию ГЭН, согласно которой можно выделить следующие виды ГЭН:

1. По составу объектов:

– госнадзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

– госземнадзор;

– госнадзор в области обращения с отходами;

– госнадзор в области охраны атмосферного воздуха;

– госнадзор в области использования и охраны водных объектов;

– ГЭН на континентальном шельфе РФ;

– ГЭН во внутренних морских водах и территориальном море РФ;

– ГЭН в исключительной экономической зоне РФ;

– ГЭН в области охраны озера Байкал;

– федеральный гослеснадзор;

– федеральный госнадзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;

– федеральный госконтроль в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

– федеральный госохотнадзор;

– госнадзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;

– госнадзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ.

2. Уровню контролирующего органа:

– федеральный ГЭН — производится компетентными органами исполнительной власти федерального уровня (ст. 5, пп. 4, 6 ст. 65 закона «Об ООС»);

– региональный ГЭН — производится компетентными органами исполнительной власти уровня субъекта РФ (ст. 6, пп. 4, 7 ст. 65 закона «Об ООС»).

Отталкиваясь от обозначенных в законе функций ГЭН, можно выделить следующие формы экологического надзора (п. 1 ст. 65 закона «Об ООС»):

– предупреждение нарушений в сфере охраны окружающей среды (далее — ООС);

– выявление существующих нарушений в сфере ООС;

– пресечение нарушений в сфере ООС;

– систематический контроль за соблюдением требований законодательства в сфере ООС;

– анализ исполнения требований законов в сфере ООС государственными органами, организациями, гражданами и иными субъектами при осуществлении своей деятельности;

– прогнозирование уровня исполнения требований законодательства в сфере ООС названными субъектами при осуществлении ими своей деятельности.

При этом одним из основных методов, применяемых компетентными государственными органами при реализации ими деятельности в сфере ГЭН, являются проверки деятельности государственных органов, организаций, индивидуальных предпринимателей, граждан и иных субъектов при осуществлении ими своей деятельности (п. 9 положения № 426). Такие проверки делятся: на плановые; внеплановые; выездные; документарные.

В соответствии со ст. 66 закона № 7-ФЗ надзорные органы могут, в частности: выдавать предписания; составлять протоколы об административных правонарушениях. Проверки могут носить как плановый, так и внеплановый характер. Как отмечается в письме Минприроды РФ, при проведении проверок в рамках ГЭН применяется закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного

контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ [53]. Вместе с тем, согласно п. 9.3 ст. 9 указанного закона Правительством РФ может быть установлена иная периодичность проведения плановых проверок в зависимости от категории риска/класса опасности.

Объект подлежит проверке органами федерального государственного экологического надзора, если он соответствует критериям, утв. Правительством РФ (постановление от 28.08.2015 № 903 [39]). Примеры отнесения объекта к сфере федерального надзора: находится на территории Байкальской природной территории (есть исключения); используется для космической деятельности; является морским портом; отнесен к объектам I категории по уровню оказания негативного воздействия; эксплуатируются ядерные установки; хранится химическое оружие; деятельность с асбестом.

Порядок экологического надзора предполагает, что объекты, оказывающие негативное воздействие на экологию, но не включенные в федеральные перечни, будут проверяться субъектами РФ. Частота проверок зависит от того, к какой категории риска относится объект. В соответствии с п. 18 Положения о федеральном ГЭН, утв. постановлением Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 [38]. В соответствии с п. 19 Положения решение об отнесении объекта к той или иной категории риска производится территориальными органами Росприроднадзора. Критерии распределения объектов по категориям риска обозначены в приложении к данному Положению.

Если объект негативного воздействия на природу не попадает под федеральный надзор, то надзор осуществляется в соответствии с документами, регламентирующими проведение регионального надзора:

– в Москве - Административный регламент исполнения Департаментом природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы государственной функции по осуществлению регионального надзора (приложение № 2 к постановлению Правительства Москвы от 24.08.2017 № 591-ПП);

– в Санкт-Петербурге - Порядок организации и осуществления регионального надзора на территории Санкт-Петербурга (приложение к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 24.08.2015 № 732);

– в Республике Крым - Порядок организации и осуществления регионального надзора на территории Республики Крым (приложение к постановлению СМ РК от 22.08.2014 № 287)

Итак, при осуществлении федерального надзора принципиальным является категория риска объекта, в зависимости от которой определяется периодичность проверок. Проверки проводятся как плановые или внеплановые. По результатам проверок надзорные органы могут выдавать предписания и составлять протоколы об административных правонарушениях.

Осуществляющим государственный экологический надзор органом является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и ее территориальные органы (см. Положение о Федеральной службе, утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 [40]). Помимо этого госоргана, существуют и иные государственные организации, уполномоченные на проведение контрольной деятельности в сфере защиты окружающей среды. К ним относятся:

– Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

– Федеральное агентство лесного хозяйства;

– Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

– Федеральное агентство по недропользованию;

– Федеральное агентство водных ресурсов и др.

Данный список не является исчерпывающим, осуществление контрольных функций в области ООС относится к полномочиям многих других государственных органов.

Итак, государственный экологический надзор — это комплексная деятельность уполномоченных государственных органов (основным из которых является Росприроднадзор) по контролю и обеспечению исполнения требований законодательства в сфере защиты окружающей среды. Объекты государственного экологического надзора определяются в соответствии с критериями, установленными на законодательном уровне.

С 1 января 2019 года в силу вступил в силу новый крупный пакет поправок в Закон об охране окружающей среды, который призван установить новые правила экологического нормирования деятельности предприятий и организаций (т.е. производственного экологического контроля). Основными идеями изменений являются переход на принципы наилучших доступных технологий и применение дифференцированных мер государственного регулирования к хозяйствующим субъектам в зависимости от степени экологической опасности их деятельности. Также новая система предусматривает снижение административных барьеров для малых предприятий, исключение требования о получении экологических разрешений для большинства субъектов предпринимательской деятельности, совершенствование государственного администрирования платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

Необходимо упомянуть, что на первых этапах экологической реформы уже была внедрена система категоризации объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее – объекты НВОС). Именно в зависимости от категории эксплуатируемого объекта будет определяться необходимый перечень разрешительной и отчетной документации. Данное нововведение ознаменовало переход к новой модели экологического регулирования, при которой учетной единицей является не организация в целом, а конкретный объект, который ей принадлежит.

Таким образом, в случае наличия у юридического лица или индивидуального предпринимателя нескольких объектов НВОС,

разрешительная экологическая документация должна разрабатываться в отношении каждого отдельного объекта исходя из предусмотренного для него правового режима. При осуществлении учета необходимо понимать, что один объект НВОС может включать в себя несколько источников негативного воздействия (в т.ч. источники выбросов, сбросов, площадки размещения отходов) и должен удовлетворять требованию территориальной связанности.

В период с 1 января 2015 года по 1 января 2017 года все юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность, были обязаны поставить принадлежащие им объекты НВОС на государственный учет. В настоящий момент организации и лица, которые только начинают свою деятельность, осуществляют такую постановку на государственный учет в срок не позднее шести месяцев со дня начала эксплуатации объекта НВОС.

Исходя из утвержденных Правительством РФ Критериев, при постановке на государственный учет объект НВОС в зависимости от степени воздействия на окружающую среду подлежит отнесению к одной из четырех категорий:

I категория - объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий;

II категория - объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду;

III категория - объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду;

IV категория - объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду. Объекты, которые не соответствуют ни одной из категорий согласно утвержденным Критериям, не подлежат государственному учету. При этом образование и накопление отходов не являются критериями отнесения объекта к какой-либо из категорий, в связи с чем у организаций, которые не осуществляют самостоятельное размещение

отходов и не оказывают иные виды негативного воздействия (например, школы, детские сады, офисы и т.д.), отсутствует обязанность по постановке объектов на учет.

Как было отмечено выше в работе, наряду с государственным и производственным экологическим контролем применяется также общественный контроль, который урегулирован ст. 68 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В соответствии с этим законом под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе[13].

Подобная форма контроля со стороны общества на первый взгляд представляется эффективным решением. Во-первых, непосредственное участие гражданина или объединения граждан является реализацией конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, а также на участие в управлении делами государства. Во-вторых, самоконтроль способен в некоторой степени повысить доверие граждан и организаций к проведению контрольных мероприятий. Однако, с другой стороны, статистика говорит о небольшом количестве граждан, действительно заинтересованных в улучшении экологической ситуации в стране. Так, в Московской области по данным на 2017 г. зарегистрировано порядка 45 общественных инспекторов.

Таким образом, экологический контроль осуществляется в форме государственного (на федеральном и региональном уровнях), производственного и общественного. Государственный контроль осуществляют государственные органы, общественный — общественные объединения, граждане, СМИ. Производственный экологический контроль осуществляется непосредственно природопользователями и входит в систему производственного контроля на предприятии. В Российской Федерации в настоящее время осуществляется активная реформа экологического

законодательства, в том числе в сфере экологического контроля. Новая система экологического нормирования, введенная с 1 января 2019г, направлена на то, чтобы упростить деятельность малого бизнеса и призвана способствовать снижению административного давления на предприятия, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду. Дифференцированный подход к правовому регулированию предприятий различной степени экологической опасности в конечном итоге должен способствовать развитию промышленной отрасли, в том числе, побудив организации к внедрению современных технологий производства. В то же время определенное число принципиально важных вопросов новой системы все еще остается неурегулированным. В отсутствие подзаконных нормативных актов, устанавливающих технологические показатели, формы документов и заявлений, требования к ним, а также регулирующих процедурные вопросы, многие природопользователи пока что лишены возможности осуществить переход.

Выводы по 1 главе

Подытоживая изложенное, делаем вывод, что экологический контроль - это нормативно установленная управленческая функция, которая возлагается на соответствующие органы государственной власти, территориальные общины и гражданское общество и который представляет собой деятельность, направленную на наблюдение и проверку обеспечения за соблюдением экологического законодательства Российской Федерации, применением мер предупреждения экологических правонарушений всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности и подчинения, а также гражданами. Нормативное внедрение принципов сбалансированного использования природных ресурсов,

экологизации производства, постоянства и действенности экологического контроля существенно усилит эффективность системы управления.

Исследование вопросов правового регулирования экологического контроля позволило сделать вывод о том, что по сравнению с ранее действовавшей системой специально уполномоченных органов образованная в настоящее время система имеет большую мобильность в области решения вопросов охраны природы, но, к сожалению, отсутствует эффективное взаимодействие органов власти и управления по вопросам охраны окружающей среды и природопользования на всех уровнях из-за того, что данные вопросы законодательно не отрегулированы. Отсутствие адекватного правового механизма, позволяющего держать экологическую ситуацию под контролем общества и государства, приводит к увеличению частоты возникновения ситуаций, влекущих за собой катастрофические, часто необратимые для окружающей природной среды последствия. В этой связи в области необходимо усовершенствование правового и нормативного регулирования экологического контроля.

2 Исследование административно-правового регулирования государственного экологического контроля на территории субъектов Российской Федерации (на примере Республики Крым)

2.1 Территориальные органы исполнительной власти в сфере экологического контроля в Республике Крым: структура, задачи и правовое положение

Региональный государственный экологический надзор (контроль) в Республике Крым осуществляется Министерством экологии и природных ресурсов Республики Крым в соответствии с нормами Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Кроме того, в соответствии с Дополнительным соглашением № 3 к соглашению между федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в сфере охраны окружающей среды, утвержденным Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 210-р, Министерством экологии и природных ресурсов Республики Крым осуществляется Федеральный государственный экологический надзор за исключением хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность во внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на территории двух и более субъектов Российской Федерации, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих объекты, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду I категории, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в водоохранной зоне Черного и Азовского морей, которая оказывает негативное воздействие на воды Черного и Азовского морей.

В отношении таких объектов федеральный государственный экологический надзор осуществляется Межрегиональным управлением Росприроднадзора по Крымскому Федеральному округу.

Министерство является исполнительным органом государственной власти Республики Крым, проводящим государственную политику и осуществляющим функции по нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в сфере экологии и природопользования, в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения, лесных отношений, а также охране и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, осуществляющим отраслевое и межотраслевое управление в сфере экологии и природопользования, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, которое находится в его ведении, обеспечивающим осуществление комплексных мер по охране, воспроизводству и устойчивому использованию объектов животного мира - охотничьих ресурсов и среды их обитания, а также координацию в установленных случаях деятельности в сфере экологии и природопользования иных исполнительных органов государственной власти Республики Крым.

В 2018 году функции по осуществлению регионального государственного экологического контроля (надзора) возложены на департамент государственного экологического надзора, региональные управления экологического надзора, являющиеся структурными подразделениями органа исполнительной власти Республики Крым - Министерства экологии и природных ресурсов Республики Крым.

Функции по осуществлению государственного надзора в области использования и охраны водных объектов возложены на начальника департамента государственного экологического надзора, на начальника департамента государственного экологического надзора, начальника управления оперативного реагирования департамента государственного

экологического надзора, отдел оперативного реагирования и экологической безопасности управления оперативного реагирования департамента государственного экологического надзора, отдел организации контрольно-надзорной деятельности, региональные управления экологического надзора, являющиеся структурными подразделениями органа исполнительной власти Республики Крым - Министерства экологии и природных ресурсов Республики Крым.

Организационная структура управления региональным экологическим контролем (надзором) в Республике Крым представлена в приложении А.

Министерство осуществляет функции по контролю и надзору в сфере экологии и природопользования в соответствии с Положением о Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Крым, утверждённым постановлением Совета министров Республики Крым от 24.06.2014 № 136 (с изменениями и дополнениями).

В целях осуществления регионального государственного экологического надзора, в том числе в области использования и охраны водных объектов, Министерство взаимодействует с правоохранительными органами и органами прокуратуры, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти Республики Крым, органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым в порядке и формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Республики Крым.

Территориальные органы, а также подведомственные организации, уполномоченные на осуществление контроля (надзора), у Министерства отсутствуют. Лабораторное сопровождение государственного экологического надзора осуществляет подведомственное учреждение Министерства, экспертная организация – Государственное автономное учреждение Республики Крым «Центр лабораторного анализа и технических измерений»

(далее - ГАУ РК «ЦЛАТИ»). Экоаналитическая лаборатория ГАУ РК «ЦЛАТИ» аккредитована Федеральной службой по аккредитации на техническую компетентность и юридическую независимость (аттестат аккредитации №RA.RU.21AE23), выдан 02.10.2015г. Дата включения аккредитованного лица в реестр 23.09.15г. Приказом Федеральной службы по аккредитации от 01.11.2016 № А-8739 «О подтверждении комплектности и расширении области аккредитации ГАУ РК «ЦЛАТИ» подтверждена компетентность Аккредитованного лица и утверждена дополнительная (расширяемая) область аккредитации.

Объем финансовых средств, выделяемых в 2018 г из бюджетов всех уровней на выполнение функций по контролю (надзору) составил 47067,0 тыс. руб. (в том числе I полугодие – 21 130,0 тыс. руб. , II полугодие –25 937,0 тыс. руб.).

Штатная численность государственных гражданских служащих, осуществляющих региональный государственный экологический контроль (надзор) - по штату – 79 человек.

Все государственные гражданские служащие, осуществляющие региональный государственный экологический надзор, имеют соответствующее профессиональное образование. В 2018 году прошли повышение квалификации 18 государственных инспекторов Республики Крым, из них 9 по теме «Государственная политика в области противодействия коррупции», 4 - по теме «Новеллы и судебная практика применения законодательства, регулирующего производство по делам об административных правонарушениях», 2 - по теме «Вопросы управления особо охраняемыми природными территориями», 3 - по теме «Программа курсового обучения должностных лиц и работников гражданской обороны и территориальной подсистемы Республики Крым единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Средняя нагрузка за отчётный период составила: 2 проверки на 1 фактически работающего сотрудника (в том числе I полугодие –1,01, II полугодие – 1).

Министерством была проведена работа по категорированию предприятий по степени риска в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22.11.2017 № 1410 «О критериях отнесения производственных объектов, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к определенной категории риска для регионального государственного экологического надзора и об особенностях осуществления указанного надзора».

Результаты проведенной работы были утверждены приказом Министерства от 17.08.2018 № 1606. В настоящее время категории риска присвоены 2711 объектам, подлежащим региональному государственному экологическому надзору, в том числе:

- 1 объект высокой степени риска;
- 12 объектов значительной степени риска;
- 235 объектов средней степени риска;
- 1907 объектов умеренной степени риска;
- 556 объектов низкой степени риска.

В 2018 году было проведено 2635 плановых (рейдовых) осмотров (обследований) территорий в рамках осуществления регионального государственного экологического надзора и 81 внеплановая проверка в отношении субъектов малого предпринимательства.

По результатам проверок вынесено 143 (в том числе I полугодие –68, II полугодие –75) постановления о назначении административного наказания в виде штрафов на общую сумму 16 688,0 тыс. руб. (в том числе I полугодие – 11 679,0 тыс.руб., II полугодие –5 009,0 тыс. руб.), взыскано 2293,0 тыс. руб. (в том числе I полугодие –852,0 тыс. руб., II полугодие – 1441,0 тыс. руб.).

Для анализа и оценки эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля используются следующие основные показатели:

- среднее количество проверок, проведенных в отношении одного юридического лица, индивидуального предпринимателя – 1,24 (в том числе I полугодие –1,13, II полугодие –1,38).

- доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения (в процентах общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок) – 69,7% (в том числе I полугодие –60,0 %, II полугодие –79,2 %);

- доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения) – 99,0% (в том числе I полугодие –97,6%, II полугодие –100 %);

- доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях) – 90,8% (в том числе I полугодие –90,2 %, II полугодие –91,2 %);

- доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (в процентах общего числа проверенных лиц) – 7,9% (в том числе I полугодие – 0 %, II полугодие – 7,9 %);

- доля выявленных при проведении проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах общего числа выявленных правонарушений) – 14,05% (в том числе I полугодие –11,57 %, II полугодие – 18,75 %);

- отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных административных штрафов (в процентах)-13,7% (в том числе I полугодие –7,3 %, II полугодие – 28,8 %);

- средний размер наложенного административного штрафа, в том числе на должностных лиц и юридических лиц (в тыс. рублей) – 116,7 (в том числе I полугодие – 171,75, II полугодие – 66,79).

Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора) позволяет сделать вывод о стабильно растущих показателях выявленных административных правонарушений и привлечении к административной ответственности виновных лиц. Сравнительно низкое взыскание административных штрафов объясняется относительно длительной процедурой его возмещения в судебном порядке, в том числе в принудительном.

В целом, работу Министерства в области осуществления регионального государственного экологического надзора можно признать достаточно эффективной, в то же время Министерству необходимо продолжить работу по усовершенствованию данного направления.

2.2 Оценка экологической ситуации в Республике Крым: тенденции и проблемы

Интегральная оценка современного состояния окружающей среды в Республике Крым складывается из экологического состояния отдельных компонентов природной среды: геологической среды, атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почвенного покрова, растительного и животного мира.

Геологическая среда. Геологическая среда выступает как минерально-сырьевая база развития экономики крымского региона. Современное состояние геологической среды в Республике Крым во многом определяется ее вовлеченностью в существующую систему хозяйствования. Высокий темп

развития инфраструктуры Крымского полуострова в современных условиях, определяет небывалый спрос на практически все виды минерального сырья, необходимость кратного увеличения добычи и ввода в эксплуатацию новых месторождений полезных ископаемых. В большей части это касается остродефицитного сырья для производства строительного песка, высокопрочного щебня, гравийно-песчаных смесей, углеводородов, других полезных ископаемых.

Республика Крым по насыщенности различными видами полезных ископаемых занимает одно из ведущих мест в Российской Федерации. На основе материалов Государственного бюджетного учреждения Республики Крым «Территориальный фонд геологической информации» Росгеолфондом издан официальный баланс запасов полезных ископаемых Республики Крым по состоянию на 01.01.2019, в соответствии с которым на территории полуострова учтено 144 месторождения по 19 группам твердых полезных ископаемых федерального значения и общераспространенных.

В структуре минерально-сырьевого комплекса твердых полезных ископаемых Республики Крым, ведущее положение занимают пильные камни – 48 месторождений или 33 %. Далее идут месторождения строительного камня – 25 месторождений (около 16 %); железных руд и кирпичночерепичного сырья по 11 месторождений (9 %); песка – 8 месторождений (5,5 %); флюсовое сырье и цементное сырье – 7 месторождений (5 %); цементное сырье имеет аналогичные показатели. Песчано-гравийные смеси – 5 месторождений (3,5 %); соль поваренная – 2 месторождения (1,5 %); карбонатное сырье для химической промышленности – 4 месторождения (2,5 %); лечебные грязи – 2 месторождения (1,5 %) и 1 месторождение бентонитовых глин. Одной из основных проблем минерально-сырьевой базы республики является необходимость создания постоянно действующей гидродинамической модели Крыма (ПДМ). В целом, состояние геологической среды в Крыму можно охарактеризовать, как нормальное.

Атмосферный воздух. По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Крым в 2017 году суммарный объём выбросов от стационарных источников составил 88,080 тыс. тонн, из которых 62,313 тыс. тонн (или 70,7 %) поступило на очистные сооружения. Около 59,548 тыс. тонн (или 95,6 %) вредных (загрязняющих) веществ от объёма выбросов поступивших на очистные сооружения – уловлено и обезврежено. Из объёма уловленных и обез-вреженных выбросов вредных (загрязняющих) веществ, утилизировано около 55,848 тыс. тонн (или 93,8 %). Таким образом, в атмосферу Республики Крым стационарными источниками загрязнения было выброшено 28,532 тыс. тонн загрязняющих веществ, что на 2,842 тыс. тонн меньше чем в 2016 году.

Таблица 2.1 - Динамика выбросов загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками (тыс.т).

| Годы | Выбросы в атмосферу, тыс.т | | | Плотность выбросов в расчете на 1 кв.км, кг | Объемы выбросов в расчете на 1 человека, кг |
|------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|---|---|
| | всего | В том числе | | | |
| | | стационарными источниками | передвижными источниками | | |
| 2012 | 130.054 | 32,867 | 97,187 | 4986,57 | 66,24 |
| 2013 | 137,806 | 32,723 | 105,083 | 3016,842 | 40,06 |
| 2014 | 130,354 | 26,552 | 103,802 | 4998,070 | 66,297 |
| 2015 | 20,547* | 20,547 | ** | 787,815* | 10,404* |
| 2016 | 22,824* | 22,824 | ** | 875,120* | 11,557* |
| 2017 | 31,374* | 31,374 | ** | 1202,9* | 16,407* |
| 2018 | 28,532* | 28,532 | ** | 1094,0* | 14,909* |

* – сведения только по стационарным источникам; ** – сведения за 2015 – 2018 годы отсутствуют (статистическая отчетность по форме 2-ТП воздух в Российской Федерации не учитывает передвижные источники выбросов)

Из общего количества исследованных проб за 2018 год (5 468 проб) зарегистрировано 105 проб с превышением ПДК: по оксиду углерода – 99; по взвешенным веществам – 3; по азоту диоксиду – 3. За 2018 г. удельный вес проб с превышением ПДК по окиси углерода, из числа исследованных по данному ингредиенту, составил 8,8% (в 2016 г. – 4%). При этом кратность

превышений не превысила 2-х ПДК (в 2016 г. – достигала 2-х ПДК). В 1,9% случаев наблюдались превышения ПДК по различным загрязняющим веществам.

По сравнению с 2017 годом показатель повторяемости проб выше ПДК вырос с 0,83 % до 1,9 %, что связано с резким увеличением количества автотранспорта, который является основным источником загрязнения атмосферного воздуха городов и других населенных пунктов. Превышения ПДК регистрировались в основном в контрольных точках на автомагистралях в зоне жилой застройки, где превышения ПДК по оксиду углерода, как в 2016 г., составили 3,4 %.

В 2017 году доля проб атмосферного воздуха городских и сельских поселений с превышением гигиенических нормативов в среднем по Республике Крым увеличилась по сравнению с 2016 г. и составила 2,2 % против 0,78 % в предыдущем году.

Таким образом, несмотря на, в общем, нормальное состояние атмосферного воздуха, имеется тенденция роста загрязнения атмосферы в городах и сельских поселениях республики Крым, за счет увеличения количества автомобильного транспорта. В целом, состояние атмосферного воздуха может быть охарактеризовано, как относительно нормальное.

Вода. Обеспечение населенных пунктов Республики Крым водой осуществляется из поверхностных водных объектов – водохранилищ естественного стока и водохранилищ, пополняемых из системы Северо-Крымского канала, а также из подземных источников. Водоснабжение Центрального, Северного и Западного Крыма осуществляется из подземных источников, дебет которых постоянен и не зависит от времени года. В целях рационального использования водных ресурсов и стабильного обеспечения регионов водой разработаны и утверждены режимы работы водохранилищ естественного стока на 2018 год, а также наливных водохранилищ на январь-февраль 2018 года, соблюдение которых находится на

постоянном контроле. При этом обеспечивается ежедневный учет баланса поверхностной воды, сосредоточенной в водохранилищах республики, с учетом притоков подачи воды на нужды потребителей, а также паводковых сбросов. Аналогичный учет баланса воды проводится еженедельно, ежемесячно, ежеквартально. Данных запасов, без учета притоков, достаточно для водоснабжения в течении 2018 года.

Наиболее вододефицитным регионом по-прежнему остается восточный Крым – г. Керчь, Феодосийско- Судакский регион, а также населенные пункты Ленинского района. Централизованным питьевым водоснабжением в Республике Крым обеспечено 16 городов (100 %), 24 поселка городского типа (96 %), 734 сельских населенных пунктов (94 %).

Существующий уровень потерь воды в коммунальном водоснабжении в Крыму довольно высок. Средний процент потерь на сетях водоснабжения по Республике Крым составляет – 52,2%. Только в жилищном фонде величина потерь воды составляет в среднем по региону 18-27% от общего водопотребления, а в отдельных городах достигает 40-60 %.

На территории Республики Крым насчитывается 103 канализационных очистных сооружения. Из них, только 30% находится в удовлетворительном техническом состоянии, около 9% не работают.

Анализ существующей ситуации с водоотведением сточных вод показал, что практически во всех городах и поселках сложилась крайне сложная обстановка с отведением и очисткой сточных вод. Существующие канализационные очистные сооружения и сети морально и технически устарели, работают с большой перегрузкой. Они не обеспечивают должной степени очистки стоков, что приводит к загрязнению водных объектов и ухудшению состояния окружающей среды, прежде всего в городах Симферополь, Саки, Армянск, Старый Крым, Судак и практически во всех поселках городского типа, не говоря уже о сельских канализационных очистных сооружениях.

Объем сброса сточных вод в поверхностные водные объекты составил в 2018 году 153,55 млн. м³. Главными загрязнителями, сбрасывающими загрязненные сточные воды, являются объекты коммунального хозяйства. Характеристика объемов сточных вод за период 2014-2018 годы представлены в таблице 2.2.

Таблица 2.2 - Характеристика объемов сточных вод за период 2014-2018 годы (млн. м³)

| Наименование | 2014г | 2015г | 2016г | 2017г | 2018г |
|--|--------|---------|--------|-------|--------|
| I. Сброшено всего из них в том числе | 244,5 | 174,936 | 154,25 | 157,5 | 153,55 |
| 1.Сброшено всего в водные объекты, из них в том числе: | 208,05 | 120,666 | 131,32 | 134,7 | 129,35 |
| 1.1.нормативно-очищенных в том числе: | 56,29 | 50,251 | 98,28 | 95,1 | 28,77 |
| биологической очистки | 53,14 | 49,191 | 98,18 | 94,18 | 27,7 |
| физико-химической очистки | 3,04 | 0,02 | 0 | 0,02 | 0,02 |
| механической очистки | 0,11 | 1,04 | 0,09 | 0,9 | 1,05 |
| 1.2. нормативно чистых (без очистки) | 58,59 | 18,467 | 25,89 | 32,62 | 18,00 |
| 1.3 загрязненных | 93,17 | 51,948 | 7,15 | 6,97 | 82,57 |
| в том числе – без очистки | 55,86 | 7,589 | 2,52 | 1,68 | 8,46 |
| недостаточно очищенных | 37,31 | 44,359 | 4,63 | 5,29 | 74,11 |
| Другие приемники (накопители) | 37,10 | 15,30 | 22,93 | 22,81 | 24,2 |

Межрегиональным управлением Роспотребнадзора по Республике Крым и городу Севастополю в 2018 году из источников питьевого водоснабжения было исследовано 1 624 пробы воды на бактериологические показатели и 1 556 проб на санитарно-химические показатели. Удельный вес нестандартных проб по бактериологическим и санитарно-химическим показателям возрос по сравнению с 2017 годом. Так, процент проб воды с отклонениями по санитарно-химическим показателям из источников централизованного питьевого водоснабжения увеличился с 19,4 % в 2017 году до 25,95 % в 2018 году.

Удельный вес проб воды из распределительной сети с отклонениями от санитарных норм в Республике Крым представлен в таблице 2.3.

Таблица 2.3 - Удельный вес проб воды в распределительной сети с отклонениями от санитарных норм за 2015-2018 годы

| Удельный вес проб воды с отклонениями от санитарных норм | 2015г. | 2016г. | 2017г. | 2018г. |
|--|--------|--------|--------|--------|
| по санитарно-химическим показателям | 3,0% | 2,3% | 4,1% | 7,7% |
| по микробиологическим показателям | 1,7% | 1,6% | 1,7% | 2,6% |

Наиболее неблагоприятными регионами по качеству питьевой воды по санитарно химическим показателям являются города: Красноперекоск, Армянск, Евпатория, Джанкой, а также Красноперекоский, Первомайский, Ленинский и Сакский районы Республики Крым.

Общая оценка экологической ситуации связанной с водными ресурсами Крыма может быть охарактеризована, как не удовлетворительная.

Земельный фонд и почвенные ресурсы. Структура почвенного покрова земель сельскохозяйственного назначения по данным ФГБУ «ЦАС «Крымский» вполне соответствует задачам сельскохозяйственного производства.

Межрегиональным управлением Роспотребнадзора по Республике Крым и городу Севастополю с целью оценки качества почвы в 2017 году было отобрано и исследовано 1 602 пробы почвы по санитарно-химическим показателям, из них 131 с отклонениями от санитарно-гигиенических норм (8,17 %), 2 063 пробы – по микробиологическим показателям, из них 58 не соответствуют санитарно-эпидемиологическим нормам (2,8%), 4194 пробы – по паразитологическим показателям, из них 37 с отклонениями от санитарно-гигиенических требований (0,88 %) и 280 проб – на радиоактивные вещества. По результатам радиологических исследований содержание природных и техногенных радионуклидов не превысило значений по результатам многолетних наблюдений.

По санитарно-химическим показателям проводились исследования почвы на пестициды, соли тяжелых металлов, нитраты. Были выявлены превышения установленных гигиенических нормативов только по содержанию солей тяжелых металлов.

В течение 2018 года в адрес Минприроды Крыма от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей поступило 28 заявлений о возможности рекультивации брошенных карьеров, из которых 15 положительных заключений об отсутствии (наличии) на участке рекультивации запасов полезных ископаемых, учтенных государственным балансом, и возможности проведения рекультивации на общую площадь более 440 га.

В целом ситуацию с загрязнением почвенного покрова можно охарактеризовать как удовлетворительную.

Экологическая ситуация связанная с особо охраняемыми территориями. На 2018 год в Республике Крым расположено 199 особо охраняемых природных территорий, общей площадью 224 794,2265 га. Соотношение площади особо охраняемых природных территорий Республики Крым, к общей площади Республики Крым составляет 8,62 %. Также в этом году в Единый государственный реестр недвижимости внесены сведения о границах 189 особо охраняемых природных территорий регионального значения Республики Крым.

2018 году создано три особо охраняемые природные территории регионального значения Республики Крым общей площадью 1 575,3394 га:

- государственный природный (биологический (ботанический) заказник «Красная Заря» в Бахчисарайском районе;
- государственный природный (геологический) заказник «Аунлар» в городском округе Судак у с. Морское;
- государственный природный (комплексный (ландшафтный) заказник «Озера Ачи и Камышинский луг» в Кировском районе.

Таблица 2.4 - Структура особо охраняемых природных территорий регионального значения

| Наименование категории особо охраняемых природных территорий | Количество | Площадь, га |
|--|------------|-------------|
| Природные парки | 6 | 33050,53 |
| Государственные природные заказники | 41 | 37033,0791 |
| Памятники природы | 93 | 3189,0902 |
| Дендрологические парки | 1 | 3,2 |
| Ботанические сады | 2 | 914,146 |
| Заповедные урочища | 7 | 1206,2425 |
| Ландшафтно-рекреационные парки | 10 | 19456,73 |
| Парки-памятники садово-паркового искусства | 30 | 567,4531 |
| Зоологические парки | 2 | 34,9021 |
| Итого | 192 | 95455,373 |

Несмотря на ряд проблем связанных с межеванием границ ООПТ, организацией экологического менеджмента и с возрастанием антропогенной нагрузки ситуация с развитием ООПТ может быть охарактеризована, как нормальная.

Экологическое состояние растительного и животного мира в Республике Крым можно охарактеризовать как стабильное и нормальное, за исключением состояния речных экосистем, которые в настоящее время испытывают существенное антропогенное воздействие.

Таким образом, приведенные выше данные свидетельствуют об относительно удовлетворительном состоянии окружающей среды в Республике Крым. Обобщенная интегральная оценка современного состояния окружающей среды в Республике Крым представлена в таблице 2.5.

Таблица 2.5 - Обобщенная интегральная оценка современного состояния окружающей среды в Республике Крым

| Компоненты природной среды | Оценка |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| Геологическая среда | Нормальное состояние |
| Атмосферный воздух | Относительно нормальное состояние |
| Поверхностные и подземные воды | Не удовлетворительное состояние |
| Почвенный покров | Удовлетворительное состояние |
| Растительный и животный мир | Нормальное состояние |

В то же время, есть целый ряд экологических проблем и угроз требующих своего внимания. Это касается практически всех направлений деятельности Министерства экологии и природных ресурсов.

Наиболее значимыми угрозами в ряду внутренних угроз региональной экологической безопасности являются:

- 1) острый дефицит водных ресурсов, прежде всего питьевой воды;
- 2) неудовлетворительное экологическое состояние воды в большинстве рек и поверхностных водоемов, обусловленное сбросами неочищенных или недостаточно очищенных сточных вод различного происхождения;
- 3) нерациональное (расточительное) использование водных ресурсов в системе водопользования, значительные потери в технических системах водоснабжения, являющиеся одной из причин обострения дефицита питьевой воды и снижения ее качества;
- 4) большие объемы накопленных промышленных и коммунальных отходов, которые являются источниками загрязнения подземных вод, почв и атмосферного воздуха. Незрелость индустрии переработки (обезвреживания, утилизации) отходов;
- 5) наличие разнообразных объектов прошлого (накопленного) экологического ущерба, возникших в результате функционирования предприятий различных отраслей экономики (склады ядохимикатов, отстойники, скотомогильники);
- 6) высокая степень антропогенной преобразованности природной среды в целом и нарушение норм соотношения хозяйственно освоенных и природных территорий (это провоцирует развитие различных неблагоприятных процессов в окружающей среде);
- 7) деградация лесных ресурсов из-за ненормированного рекреационного использования, уничтожения в связи с застройкой территорий, а также из-за чрезвычайных ситуаций природного и техногенного происхождения (пожары, нашествия лесных вредителей, изменения климатических условий и пр.);

8) снижение ландшафтного и биологического разнообразия в наземных и водных экосистемах, потери генофонда растительных и животных сообществ из-за неадекватного менеджмента природоохранных территорий и отсутствия у большинства из них буферных зон;

9) недостаточно эффективная организация работ по сохранению природных комплексов и объектов на особо охраняемых природных территориях;

10) отсутствие эффективной региональной системы экологического мониторинга качества природных сред;

11) отсутствие единой информационной базы данных о состоянии окружающей среды и источниках воздействия;

12) устаревшая природно-ресурсная информационная база данных, не позволяющая принимать адекватные управленческие решения (разрешительные/запрещающие), связанные с добычей и использованием природных ресурсов;

13) неудовлетворительное состояние больших площадей земель сельскохозяйственного назначения, обусловленное химическим загрязнением, замусориванием и деградацией гумусового слоя, эрозией, связанной с разрушением экологической инфраструктуры – системы лесополос;

14) устаревшая и экологически неэффективная техническая и технологическая база в большинстве отраслей экономики на фоне низкой востребованности и внедряемости техно-экологических инноваций;

15) недостаточный уровень финансирования региональных, отраслевых и корпоративных программ, направленных на решение природоохранных проблем и повышение уровня экологической безопасности;

16) рост числа экологических правонарушений, обусловленный недостаточной эффективностью функционирования региональной природоохранной и правоохранительной систем;

17) отсутствие в регионе межотраслевой экологической политики и стратегии экологической безопасности.

18) высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха, особенно в городах, превышающий по многим загрязняющим веществам национальные санитарно-гигиенические нормативы.

Постановлением Совета министров Республики Крым от 22 ноября 2017 г. №619 была утверждена «Государственная программа Республики Крым "Охрана окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Республики Крым" на 2018-2020гг», которая реализуется в регионе с 2018г. Данная программа является продолжением действующей ранее программы на 2015-2017гг., данные по эффективности которой за последние 2 года представлены в таблице 2.6.

Таблица 2.6 - Анализ выполнения Государственной программы «Охрана окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Республики Крым» за 2016-2017 гг.

| Подпрограммы и их отдельные элементы | 2016г | | 2017г | |
|---|---|--------------|---|--------------|
| | Предусмотрено в госпрограмме, тыс. руб. | % выполнения | Предусмотрено в госпрограмме, тыс. руб. | % выполнения |
| Подпрограмма 1. Регулирование качества природной среды том числе: | 12200,00 | 54,03 | 110113,70 | 99,32 |
| 1.1. Модернизация производственного оборудования и очистных сооружений на промышленных предприятиях для снижения объёмов выбросов | 4100,00 | 21,70 | 648,00 | 3,70 |
| 1.2. Модернизация производственного оборудования для снижения объёма образования отходов производства | 8000,00 | 68,78 | 135,00 | 0,00 |
| 1.3. Создание мощностей по переработке отходов | 0,00 | 0,00 | 37000,00 | 100,00 |
| 1.4. Организация сбора, транспортировки и обезвреживания опасных отходов от населения с созданием соответствующей инфраструктуры | 0,00 | 0,00 | 13500,00 | 100,00 |
| 1.5. Рекультивация нарушенных земель (свалок и отработанных карьеров) | 100,00 | 199,13 | 58830,70 | 100,00 |

Следует отметить, что в целом по рассматриваемой Госпрограмме за 2016-2017 гг. получен достаточно высокий уровень эффективности достижения результатов (89,26% и 97,7% соответственно).

В целях дальнейшего решения экологических проблем и повышения экологической безопасности Республики Крым была разработана «Государственная программа Республики Крым «Охрана окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Республики Крым» на 2018-2020 годы». Данные об эффективности выполнения данной программы за 2018г представлены в таблице 2.7.

Таблица 2.7 - Оценка выполнения Государственной программы «Охрана окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Республики Крым на 2018-2020гг» за 2018г.

| Подпрограммы | Степень выполнения | Оценка эффективности |
|--|--------------------|----------------------|
| Подпрограмма 1. Регулирование качества окружающей среды | 1,00 | 2,07 |
| Подпрограмма 2. Развитие и рациональное использование минерально-сырьевого комплекса Республики Крым | 0,75 | 1,275 |
| Подпрограмма 3. Сохранение природной среды и биологического разнообразия | 1,00 | 6,16 |
| Подпрограмма 4. Мониторинг окружающей среды | 1,00 | 1,02 |
| Подпрограмма 5. Экологическое образование и воспитание населения в Республике Крым | 1,00 | 2,68 |
| Итого | 0,67 | 2,641 |

Таким образом, в 2018 г. Программа реализована с высоким уровнем эффективности (2,641).

Для решения проблем сбалансированного социально-экономического и экологического развития Республики Крым необходимы не только преобразования на уровне государственных структур, но и качественные изменения в функционировании субъектов хозяйствования. Так, на позитивные тенденции в этой области указывают данные таблицы 1.14: при уменьшении в целом платы за негативное воздействие на окружающую среду на 4,8%,

наблюдается увеличение затрат на её охрану в 2,1 раза по сравнению с уровнем 2017г.

Таблица 2.8 - Динамика показателей платы за негативное воздействие на окружающую среду и затрат на её охрану по Республике Крым, тыс. руб.

| Показатели | Экологический платёж | | | Текущие (эксплуатационные) затраты | | |
|--|----------------------|---------|---------------|------------------------------------|---------|---------------|
| | 2017г. | 2018 г. | Отклонение, % | 2017 г. | 2018 г. | Отклонение, % |
| 1. Сельское, лесное хозяйство и охота | 4340 | 4026 | -7,2 | 1311 | 10306 | +686,1 |
| 2. Добыча полезных ископаемых | 1285 | 4903 | +281,6 | 7114 | 17595 | +147,3 |
| 3. Обрабатывающие производства | 41573 | 26461 | -36,4 | 244134 | 363204 | +48,8 |
| 4. Производство и распределение электроэнергии, газа и воды | 24753 | 16696 | -32,5 | 93716 | 361349 | +285,6 |
| 5. Строительство | 326 | 683 | +109,5 | н/д | 2077 | - |
| 6. Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг | 1942 | 2860 | +47,3 | 33369 | 54551 | +63,5 |
| 7. Другие виды экономической деятельности | 4479 | 19291 | +330,7 | 36368 | 69402 | +90,8 |
| Всего | 78698 | 74920 | -4,8 | 416012 | 878484 | +111,2 |

При этом предприятия обрабатывающей промышленности формируют наибольшую долю в размере общего экологического платежа (52,8% и 35,3% в 2017 г. и 2018 г. соответственно). Однако динамика увеличения затрат на охрану окружающей среды данными предприятиями характеризуется самым низким показателем по видам экономической деятельности (48,8%)

О нерешённости существующих экологических проблем свидетельствует увеличение за 2017-2018 гг. числа выявленных нарушений природоохранного законодательства (таблица 2.9). Так, госинспекторами Министерства экологии и природных ресурсов Республики Крым выявлено в 8,7 раз больше нарушений природоохранного законодательства в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом (таблица 2.9).

Таблица 2.9 - Структура выявленных нарушений природоохранного законодательства в Республике Крым за 2017-2018 гг.

| Выявленные нарушения природоохранного законодательства | 2017 г. | % в структуре | 2018 г. | % в структуре | Структурное отклонение 2015 г. от 2014 г., % |
|---|---------|---------------|---------|---------------|--|
| Всего | 253 | 100,0 | 2191 | 100,0 | - |
| В том числе в области: | | | | | |
| - охраны атмосферного воздуха | 45 | 17,8 | 147 | 6,7 | -11,1 |
| - охраны земель | 7 | 2,8 | 211 | 9,6 | +6,8 |
| - обращения с отходами | 175 | 69,2 | 1044 | 47,6 | -21,6 |
| - водопользования | 13 | 5,1 | 189 | 8,6 | +3,5 |
| - недропользования | 3 | 1,2 | 92 | 4,2 | +3,0 |
| - законодательства об особо охраняемых природных территориях (ООПТ) | 3,2 | 141 | 6,4 | +3,2 | |
| - прочие | 2 | 0,8 | 367 | 16,8 | +16,0 |

Согласно данным таблицы 2.9, не смотря на сокращение в динамике доли нарушений, связанных с обращением с отходами, они являются преобладающими в общей структуре (69,2% и 47,6% в 2017 г. и 2018 г. соответственно). Также на региональном и федеральном уровне отличаются и структурные показатели по различным направлениям экологических инноваций (таблица 2.10).

Таблица 2.10 - Доля организаций, осуществляющих экологические инновации по определённым направлениям, %

| Направленность инноваций | По Республике Крым | | По Российской Федерации | |
|---|--------------------|-------|-------------------------|-------|
| | 2017г | 2018г | 2017г | 2018г |
| 1. Сокращение материальных затрат на производство единицы товаров, работ, услуг | 66,7 | 20,0 | 50,1 | 45,3 |
| 2. Сокращение энергозатрат на производство единицы товаров, работ, услуг | 66,7 | 40,0 | 55,4 | 55,8 |
| 3. Замена сырья и материалов | 66,7 | - | 45,0 | 40,5 |
| 4. Снижение загрязнения окружающей среды (атмосферного воздуха, земельных, водных ресурсов и др.) | 33,3 | 40,0 | 81,2 | 79,8 |
| 5. Осуществление вторичной переработки (рециркуляции) отходов производства, воды или материалов | - | 20,0 | 45,6 | 46,5 |

Так, на региональном уровне в основном инновационная деятельность направлена на снижение показателей материало- и энергоёмкости, решение вопроса замены сырья и материалов. При этом по Республике Крым значительно ниже удельный вес организаций, специализирующихся на решении вопросов снижения загрязнения окружающей среды, осуществления вторичной переработки отходов производства, воды и материалов в сравнении с показателями по Российской Федерации.

Система приоритетов в сфере охраны окружающей среды Республики Крым. Основными направлениями стратегических действий по формированию единой научно-практической и технологической платформы для решения экологических задач и проблем крымского региона, для обеспечения его устойчивого социально-эколого-экономического развития видятся следующие.

Во-первых, создание устойчивой системы межотраслевых коммуникаций: согласование государственных Программ профильных министерств (прежде всего, с Программой Министерства экологии и природных ресурсов Республики Крым); корректировка всех разделов Стратегии социально-экономического развития РК до 2030 года с учетом экологической составляющей; формирование единой государственной информационной базы данных (в т. ч. блока об экологическом состоянии окружающей среды).

Во-вторых, формирование эффективной системы взаимодействий с наукой, бизнесом, гражданским обществом. Например, ежегодный общекрымский региональный Форум экологической ответственности. Подписание меморандума (-ов) экологической ответственности между властью (Правительство РК), наукой (КФУ имени В. И. Вернадского), бизнес сообществом (Союз промышленников Крыма, ООО «Титановые инвестиции», Крымский содовый завод, Агрохолдинг Дружба народов и т. п.), общественными экологическими организациями. В-третьих, объединение усилий власти, науки, бизнеса и общества для решения стратегических

экологических проблем региона – это вода, отходы, система ООПТ, пространственный ресурс.

В-четвертых, государственная поддержка и стимулирование бизнеса на внедрение экологических инноваций и лучших экологических практик.

В-пятых, разработка научно обоснованных региональных норм и правил природопользования с учетом природно-ресурсного и экологического потенциала территории, прежде всего, в области использования воды, территориального планирования хозяйственной деятельности, сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, а также обращения с отходами. Например, лимиты рекреационного использования ООПТ; лимиты водопользования с учетом особенностей районов Крыма; правила и режимы водопользования; правила лесопользования и пр.

В-шестых, актуализация разработки Стратегии (концепции) экологической безопасности Республики Крым как интегрального, комплексного, научно обоснованного процесса, опирающегося на межотраслевое взаимодействие всех субъектов, прямо или косвенно относящихся к региональной системе обеспечения экологической безопасности, для реализации межотраслевой политики «приемлемого социально-эколого-экономического компромисса». В качестве мер по предотвращению и сокращению негативного воздействия на окружающую среду предлагается более широкое внедрение существующих экологических технологий для устойчивого социально-эколого-экономического развития Республики Крым.

Таким образом, на региональном уровне для согласования социально-экономических и экологических ориентиров развития необходимо первоочередное решение следующих проблемных вопросов:

- внедрение эффективных методов экономического стимулирования, способствующих развитию экологически ориентированного бизнеса

(предоставление субсидий на сокращение выбросов, налоговое стимулирование и т.д.);

- модернизация производственного оборудования и очистных сооружений на промышленных предприятиях; замена изношенных канализационных и водопроводных сетей;

- решение вопросов водного дефицита отраслей промышленности и сельского хозяйства;

- внедрение технологий по сокращению объемов образования и переработке отходов производства и потребления;

- внедрение и распространение в практике хозяйствования экологических инноваций, обеспечивающих высокую эффективность социальноэкономической системе.

2.3 Организация и осуществление производственного экологического контроля (на примере филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»)

Одним из основных факторов, формирующих неблагоприятное состояние морской природной среды Республики Крым, является судоходство и деятельность морских торговых портов. Портовая составляющая морского транспорта Крыма представлена пятью портами в городах Феодосия, Керчь, Евпатория, Ялта и Севастополь. Преимущественно это морские торговые порты, но в Севастополе и Керчи также есть морские рыбные порты. Имущественные комплексы этих предприятий сегодня национализированы, переданы в собственность Республики Крым, в собственность специально созданного государственного предприятия «Крымские морские порты».

В данном разделе работы рассмотрим организацию и осуществление производственного экологического контроля на примере филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал».

Государственное унитарное предприятие Республики Крым «Крымские морские порты» создано в соответствии с Постановлением Государственного Совета Республики Крым от 26.03.2014 № 1865-6/14 «О государственном предприятии «Крымские морские порты». Предприятие находится в ведении Министерства транспорта Республики Крым, на которое возложены функции уполномоченного органа.

Адрес предприятия: 298312, г. Керчь, ул. Кирова, д. 28.

Предприятие осуществляет организацию судоходства в морских портах республики Крым и на подходах к ним. Основными направлениями деятельности предприятия является предоставление услуг перевозки пассажиров и грузов морским транспортом, а так же с обслуживанием морского и речного транспорта. Также к деятельности предприятия относится оказание услуг по перевалке и хранению грузов, осуществление всех видов погрузо-разгрузочных работ в портах. Предприятие обеспечивает транспортную безопасность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Предприятие имеет филиалы:

- «Керченский торговый порт»
- «Керченский рыбный порт»
- «Феодосийский торговый порт»
- «Ялтинский торговый порт»
- «Евпаторийский торговый порт»
- «Керченская паромная переправа»
- «Госгидрография»
- «Порт-Терминал»

Местом прохождения практики являлся филиал ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал», основными видами деятельности которого являются:

- хранение грузов;
- услуги по предоставлению причалов.

Искусственно сформированная акватория т.н. рыбного порта была изначально разделена на два предприятия: МИС (мастерские), Рыбный порт (Керчьрыбпром). Позже МИС стал участком Торгового порта, ППК-2. До присоединения Крыма к России два портовых предприятия разной подведомственности (МинАПК - рыбный порт, МинИнфраструктуры - Торговый порт) делили акваторию. В январе 2013 года Распоряжением Совета министров АРК было учреждено КРП «Порт-Терминал» на базе ППК-2 Торгового порта. Основным видом деятельности была перевалка сжиженного газа через 2 частных СУГ-терминала. В 2014 году после создания ГУП РК КМП «Порт-Терминал» стал его филиалом.

К сожалению, после введения санкций экспортный газ почти полностью «ушёл» из Крыма и с учётом финансовых / санкционных ограничений, соответственно низкой загрузки мощностей портового терминала назрел вопрос о присоединении данного терминала к базовому Рыбному порту. Тем самым в 2018г ГУП РК КМП «Порт-Терминал» вошел в состав Керченского рыбного порта и стал относиться именно к данному подразделению ГУП РК «Крымские морские порты».

Впервые за всю историю порта у акватории и общей территории - один балансодержатель и хозяин. Это очень важно и для принятия единых стратегических решений, особенно: лицензирование перевалки нефтепродуктов (на территории порта расположены терминалы и парк хранения 5 операторов).

В конце 2018г порт получил генразрешение на работу с экспортно-импортными грузами, в тч Ро-Ро. Грузовладельцы уже заявили на перевалку импортных грузов паромным сообщением через Рыбный порт. А в 2019г была получена собственная лицензия на налив/слив нефтепродуктов на основных причалах, что планомерно увеличит доходность филиала и снизит стоимость доставки ГСМ в Крым. Альтернативная коммерческая линия жд переправы работает в рыбном порту достаточно эффективно, а автопаромы создадут условия для развития и модернизации портовых мощностей

Территория Керченского порта, где расположен филиал ГУП РК КМП «Порт-Терминал» составляет 19,28 га, акватория – 32756 га, длина причальной линии – 1016,6 м. На сегодня предприятие оказывает услуги по основному виду перерабатываемых грузов – грузовой автотранспорт, нефтепродукты, инертные грузы, генеральные грузы зерновые. Порт может перерабатывать скоропортящиеся грузы (мясо, рыба) при восстановлении работоспособности холодильного оборудования. Все причалы оборудованы ж/д путями. Всего имеется 7 веток ж/д путей общей протяженностью 4292,6 м. Станция, обслуживающая порт (Разъезд 11-й километр), находится в 1,5 км от порта. Керченский морской рыбный порт осуществляет весь комплекс работ, связанных с морскими перевозками грузов, их перевалкой на другие транспортные суда, транспортно-экспедиторские услуги, хранение грузов и другие услуги по обеспечению приема судов. Порт оснащен порталными кранами, грузоподъемностью от 3 до 20 тонн. Принимает от судов льяльные, фекальные и замазученные воды, снабжает их водой.

Специализация: В порту размещается также крупный зерновой терминал с емкостью единовременного хранения – 30000 т. В настоящее время терминал обрабатывает у причала суда водоизмещением до 35 тыс. тонн до осадки 6.5 м с последующей догрузкой на внешнем рейде. Производительность погрузки зерновых на судно составляет 5000 т в сутки. Производительность автомобильной и ж/д приемки зерновых грузов – 3000 т в сутки. С учетом фронтов погрузки/выгрузки, порт в состоянии обработать 86 ж/д вагонов в сутки, в том числе до 36 генеральных и насыпных вагонов и 50 наливных вагонов. На данный момент основным видом обрабатываемых судов является грузопассажирские паромы, находящиеся на постоянной грузовой линии (на линии КРП – порт Кавказ, пр. №24 находятся три парома, суточное количество грузового транспорта составляет 250-450 шт.), нефтепродукты, зерновые грузы. Типы судов, по категориям: сухогрузы, грузопассажирские паромы, танкера, нефтеналивные бункеровщики водоизмещением до 35 тыс. т.

Также на балансе филиал ГУП РК «КМП» «Керченский рыбный порт» находятся грейфера (2 под щебень, 4 под песок) и погрузчики портовые – 8 шт. (от 1.2 т до 6 т).

Складские мощности:

- крытый склад площадью 1500 м²;
- открытые складские площадки общей площадью 30000 м².

На данный момент, из-за удобного расположения и близости к главной строительной площадке по постройке транспортного перехода, портом заключены долгосрочные контракты по перевалке любой номенклатуры грузов с подрядчиками «СГМ-Мост». Под инертные грузы подходят теплоходы класса река-море, под выгрузкой могут одновременно находиться два теплохода. Нормативы на выгрузку песка/щебня – (трюм-полувагон) 1-й слой – 1140 т, 2-й слой – 762 т, 3-й слой – 360 т за смену. Причалы №1 и 5 – оборудованы 2 кранами «GANZ» грузоподъемностью до 6 т. и площадками с возможностью размещения до 15 тыс. т сыпучего груза.

Перевалка опасного груза:

Возможности порта по обработке опасного груза и ГСМ составляет: Причал №1: манифольд с возможностью погрузки/выгрузки танкеров с осадкой до 6,5 метров. Возможность одновременного налива восьми вагонов, мощность давления до 4 кг. Объем возможного переваленного топлива неограничен. Возможна выгрузка по прямому варианту танкер-грузовой автомобиль. Причал №5: манифольд с возможностью погрузки/выгрузки судов, максимальная осадка которых составляет 6,2 м. Мощность насосной станции, на данном причале составляет два насоса по 250 м³/ч. Хранение возможно в 4-х вертикальных резервуарах общим объемом 4000 м³.

На балансе филиала имеются автомобильные весы грузоподъемностью до 60 тонн и железнодорожные весы грузоподъемностью до 150 тонн. На территории филиала действует пункт пропуска через государственную границу

для международного морского сообщения с постоянным круглосуточным режимом функционирования.

Филиал ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» укомплектован трудовым коллективом, операции по планированию работы филиала, кадровому обеспечению (прием, повышение квалификации и увольнение сотрудников) выполняет планово-экономический отдел, который и являлся местом прохождения учебной практики.

В ходе практики в мои обязанности входило:

- изучение организационной структуры управления предприятием;
- изучение функциональных обязанностей работников ПЭО;
- анализ основных показателей деятельности предприятия и выявление тенденций их изменения;
- изучение кадровой политики;
- проведение анализа динамики и структуры кадров;
- рассмотрение дальнейших перспектив развития организации.

В приложении Б представлены данные по доходам, расходам и финансовым результатам деятельности ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» за 2016-2018гг. В динамике наблюдается рост выручки: в 2017г по сравнению с 2016г на 1,83%, а в 2018г по сравнению с 2017г – на 33,83%. При этом в 2017г по сравнению с 2016г себестоимость снизилась на 0,14%, а в 2018г по сравнению с 2017г возросла на 35,95%. Валовая прибыль в 2018г по сравнению с 2017г выросла только на 10,7%, в то время как в прошлом году ее прирост составил 29,75%. Чистая прибыль по итогам 2018г составила 3176 тыс.руб, что на 87,93% выше значения 2017г.

Организационная структура управления филиалом ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» представлена в приложении В.

Одним из главных факторов успешного развития ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» является сбалансированная кадровая политика, направленная на привлечение высококвалифицированного

персонала, повышение профессионального уровня сотрудников и обеспечение достойного уровня оплаты труда, создание и поддержание корпоративной культуры.

Рассмотрим организацию производственного экологического контроля в филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал».

Наиболее важные источники загрязнения воздуха от портовых работ включают выбросы продуктов сгорания от тяговых и вспомогательных двигателей и судовых котлов, которые состоят в основном из диоксида серы (SO₂), оксидов азота (NO_x), парниковых газов (например, диоксида углерода [CO₂]) и окись углерода [CO]), мелкие твердые частицы (ТЧ) и летучие органические соединения (ЛОС), а также выбросы горючих газов из автомобилей, двигателей и котлов, установленных на берегу, которые производят аналогичное загрязнение.

Выбросы летучих органических соединений (ЛОС) также могут сопровождать хранение и транспортировку топлива. Хранение и перевалка сыпучих грузов, а также береговые строительные работы и движение транспортных средств по грунтовым дорогам также могут быть источником выбросов твердых частиц.

Опрос в филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» выявил: 54 источника выбросов вредных веществ в атмосферу, из которых 16 являются организованными и 38 неорганизованными источниками. Количество вредных веществ, выбрасываемых в атмосферу - 30.

Тип и количество твердых и жидких отходов от деятельности порта может значительно различаться в зависимости от характера операций порта и типа обслуживаемых судов. Отходы, образующиеся в порту, могут включать инертные твердые отходы от упаковки товаров и отходы из административных помещений, а также опасные или потенциально опасные отходы, связанные с работами по техническому обслуживанию судов (например, использованные смазочные масла и растворители для мытья двигателей). Отходы,

образующиеся на судах, могут включать маслянистый осадок, инертные материалы, такие как упаковка для пищевых продуктов и пищевые отходы.

В процессе производственной деятельности предприятия филиал ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» образуются производственные и потребительские отходы, всего 26 наименований, в том числе:

Таблица 2.11 - Образующиеся отходы в порту

| Класс опасности | Количество наименований | Масса образующихся отходов (тонн) |
|-------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| 1 класс опасности | 1 | 0.332 |
| 2 класс опасности | 1 | 1.298 |
| 3 класс опасности | 12 | 56.841 |
| 4 класс опасности | 5 | 1693.874 |
| 5 класс опасности | 7 | 530.033 |

Отходы производства и потребления в периоды их накопления для передачи в жилые помещения и специализированные предприятия подлежат накоплению на территории предприятия в специально оборудованных для этого объектах.

Таким образом, экологическая политика филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» четко ориентирована на создание благоприятных условий и обеспечение рационального использования природных ресурсов.

Основными принципами экологической политики филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» являются: «соблюдение требований российского законодательства, стандартов и нормативных актов в области природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности; снижение негативного воздействия на окружающую среду,

сокращение выбросов, сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и промышленных отходов».

Каждый год компания утверждает планы охраны окружающей среды, которые включают в себя защиту атмосферного воздуха и водных ресурсов, а также повышение квалификации и знаний сотрудников природоохранных органов .

В филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» постоянно осуществляется производственный контроль за выбросами загрязняющих веществ в атмосферу, а также сбросом в резервуар загрязняющих веществ и микроорганизмов, образующихся в процессе деятельности. Своевременный вывоз образующихся отходов, а также постоянный производственный контроль за содержанием площадок накопления отходов, соблюдение санитарных, экологических норм и требований законодательства Российской Федерации исключают возможность засорения территории порта и загрязнения окружающей среды.

На предприятии ежегодно разрабатывается план охраны окружающей среды, который включает водосберегающие мероприятия. Проводится своевременное осуществление мероприятий по предупреждению и устранению аварийных и чрезвычайных ситуаций, влияющих на состояние водного объекта:

- ремонт и реконструкция очистных сооружений, регулярное технологическое обслуживание очистных сооружений;
- использование систем оборотного водоснабжения;
- установка водоизмерительной аппаратуры;
- проведение мероприятий по очистке водоохраных зон, ежедневная уборка территории;
- организация производства химических анализов качества сточных вод; - организация производства бактериологических анализов сточных вод;
- мониторинг качества поверхностных вод;
- организация наблюдений за морфологическими особенностями вод.

Мониторинг проводится в соответствии с Программой измерения качества сточных вод, проведения регулярных наблюдений за водоемом и его водоохранной зоной. В случае промышленных аварий предприятие разработало и согласовало в соответствии с процедурой, установленной законом, План ликвидации аварийных ситуаций, План ликвидации аварийных разливов нефти.

Не смотря на проводимые как рассматриваемым предприятием, так и другими портами Республики Крым мероприятия в области экологического контроля, данные контроля за качеством морской воды, который осуществляется в соответствии с СанПиН 2.1.5.2582-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к охране прибрежных вод, морей от загрязнения в местах водопользования населения» показывают отклонения от нормативных значений по качеству морской воды в Черном море.

За курортный сезон 2018 года лабораториями ФБУЗ «ЦГиЭ в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе» исследовано 4 968 проб морской воды на микробиологические показатели, из них 49 проб не отвечали требованиям безопасности по микробиологическим показателям на 22 пляжах, на которых вводились ограничения в купании (г.Алушта – 11; г.Керчь – 4; Ленинский район – 3; г. Ялта – 6). В 2017 году нестандартные пробы по микробиологическим показателям регистрировались на 31 пляже (г. Алушта – 2; г. Керчь – 4; г. Ялта – 12; г. Севастополь – 6, Бахчисарайский район – 4; Симферопольский район – 3).

Доля проб морской воды по Республике Крым, не отвечающим санитарно-эпидемиологическим требованиям по микробиологическим показателям в 2018 году составила 0,95%, что ниже аналогичного показателя за 2017 год, который составил 1,9 %.

Было отобрано 3 344 пробы на санитарно-химические показатели, из них 15 проб нестандартных по показателям рН и БПК5 на 11 пляжах (г. Алушта – 1; г. Керчь – 1; Ленинский район – 4; Симферопольский район – 5). В 2016 году нестандартные пробы по санитарнохимическим показателям регистрировались

на 6 пляжах (Ленинский район – 4; г. Феодосия – 1; пгт. Коктебель – 1). Отобрано 1 145 проб на исследования по паразитологическим показателям, из них 5 проб не отвечали требованиям на 4 пляжах (г. Алушта – 1; г. Ялта – 3). В 2017 году нестандартные пробы по паразитологическим показателям не регистрировались.

По данным представленным Федеральным государственным бюджетным учреждением «Крымское управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» зафиксировано превышение предельно допустимых концентраций по хлорорганическим пестицидам 1,3 ПДК (γ -ГХЦГ) в районе Южного берега Крыма (г. Ялта). Максимальные концентрации по нефтепродуктам – 3,2 ПДК (сентябрь) зафиксированы в районе исследования Северной узкости Керченского пролива (разрез п. Крым-п. Кавказ).

Таким образом, для успешного ведения бизнеса необходима продуманная и продуманная защита окружающей среды в ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал», необходимо повышение квалификации работников предприятия по вопросам экологии и защиты окружающей среды, использование инновационных технологий для совершенствования производственного экологического контроля в филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал».

Выводы по 2 главе

Подводя итог, следует отметить, что социально-экономические изменения 2014-2015 гг., разработка и реализация Государственных программ Республики Крым «Охрана окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Республики Крым» на 2015-2017 и на 2018-2020 годы во многом благотворно отразились на экологической обстановке в регионе. В частности, существенно сократились значения абсолютных показателей по основным факторам загрязнения (объёмы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, образования отходов производства и потребления, а также сброса загрязнённых сточных вод).

Органами государственной власти созданы предпосылки для реализации концепции регионального устойчивого развития:

- разработана действующая система нормативно-правовых документов в сфере экологии и природопользования на территории Республики Крым;

- обеспечены высокие показатели выполнения Государственной программы «Охрана окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Республики Крым»;

- существенно увеличены объёмы финансирования природоохранных мероприятий, а также ужесточена контрольно-надзорная деятельность за выполнением требований природоохранного законодательства и др.

На региональном уровне для согласования социально-экономических и экологических ориентиров развития необходимо первоочередное решение следующих проблемных вопросов:

- внедрение эффективных методов экономического стимулирования, способствующих развитию экологически ориентированного бизнеса (предоставление субсидий на сокращение выбросов, налоговое стимулирование и т.д.);

- модернизация производственного оборудования и очистных сооружений на промышленных предприятиях;

- замена изношенных канализационных и водопроводных сетей;

- внедрение и распространение в практике хозяйствования экологических инноваций, обеспечивающих высокую эффективность социально-экономической системе.

При этом залогом успешной реализации концепции устойчивого развития является скоординированная деятельность органов государственной власти, отдельных хозяйствующих субъектов, а также активная природоохранная позиция населения Республики Крым.

3 Совершенствование государственного экологического контроля

3.1 Совершенствование законодательства о государственном экологическом контроле

Исследование вопросов правового регулирования экологического контроля, проведенное в первой главе работы, позволило сделать вывод о том, что по сравнению с ранее действовавшей системой специально уполномоченных органов образованная в настоящее время система имеет большую мобильность в области решения вопросов охраны природы, но, к сожалению, отсутствует эффективное взаимодействие органов власти и управления по вопросам охраны окружающей среды и природопользования на всех уровнях из-за того, что данные вопросы законодательно не отрегулированы. Отсутствие адекватного правового механизма, позволяющего держать экологическую ситуацию под контролем общества и государства, приводит к увеличению частоты возникновения ситуаций, влекущих за собой катастрофические, часто необратимые для окружающей природной среды последствия. В этой связи необходима разработка направлений в области совершенствования правового и нормативного регулирования экологического контроля.

В целом, по результатам анализа правового регулирования экологического контроля на государственном (федеральном и региональном), производственном и общественном уровнях, целесообразно выделить следующие основные проблемы в сфере и пути их решения:

Государственный экологический надзор:

1. Государственный экологический контроль в настоящее время ввиду комплекса объективных и субъективных причин не является достаточно эффективным. К объективным причинам этого можно отнести недостаточную численность инспекторов, ограничения государственного контроля (надзора) в силу Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», сложную и даже запутанную систему объектов государственного надзора, делегированных полномочий, пробельность и коллизионность самого экологического законодательства.

2. Данные объективные причины проблематично устранить полностью, так как вряд ли возможно в настоящих условиях воссоздать систему государственного экологического контроля, существовавшую при Госкомэкологии России. Вместе с тем совершенствовать и оптимизировать данный важный вид надзора необходимо. Так, нельзя согласиться с предложениями вывести государственный экологический контроль (надзор) из под регулирования Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. Если у государственного экологического контроля (надзора) есть объективные особенности, связанные со спецификой предмета или объекта контроля (надзора), то их следует отразить в соответствующих законодательных актах.

3. Актуальной правовой проблемой является сама система видов государственного экологического надзора, установленная в ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», и которая не только не согласуется с видами государственного экологического надзора, установленными в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, но также не позволяет четко разграничить объекты государственного экологического надзора между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

4. Как представляется, государственный экологический надзор должен включать в себя три составляющие: природоохранный надзор, природоресурсный надзор и экологический надзор на отдельных территориях и акваториях (на особо охраняемых природных территориях, в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе, внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне).

При таком подходе природоохранный надзор может включать следующие направления: надзор за сбросами загрязняющих веществ в водные объекты; надзор в области обращения с отходами производства и потребления; надзор за выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух; контроль за соблюдением иных экологических требований (выполнение природоохранных мероприятий, внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду). Природоресурсный надзор будет включать надзор за использованием и охраной отдельных природных ресурсов (земля, животный мир, включая объекты охоты и рыболовства, недра, водные объекты, лес и иная растительность).

5. Разумным представляется подход, предложенный в проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий», принятом в первом чтении Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В данном законопроекте предлагается выделить несколько категорий объектов хозяйственной и иной деятельности (а не субъектов – как в настоящее время), подлежащих федеральному или региональному государственному экологическому надзору.

Производственный экологический контроль

6. Правовое регулирование производственного экологического контроля нельзя признать оптимальным. В отдельных федеральных законах присутствуют фрагментарные нормы, устанавливающие общие требования к проведению производственного экологического контроля («Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления»), однако «цельной картинкой» не складывается. Практически нет подзаконных нормативных правовых актов в этой сфере, методических документов, других необходимых материалов. В соответствии с

законодательством требования относительно производственного экологического контроля на крупном и мелком объекте идентичны.

В этой связи следует приветствовать законопроектные предложения по детализации требований к производственному экологическому контролю в проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий». В частности, предлагается установить требования к программам по производственному экологическому контролю, документации, отражающей результаты проведения производственного экологического контроля, требования к плану мероприятий по охране окружающей среды.

Муниципальный экологический контроль

7. Муниципальный экологический контроль в период своей правовой регламентации в 2002-2008 годах занял собственную нишу, и во многих крупных муниципальных образованиях стал достаточно эффективным способом реагирования муниципалитетов на экологические нарушения. Вместе с тем широко распространенный в федеральном законодательстве способ наделения муниципальных образований полномочиями без учета потенциала и возможностей по их выполнению приводил к ситуациям, когда в значительном количестве муниципальных образований муниципальный экологический контроль не осуществлялся.

Кроме того федеральный законодатель не определил полномочия, предметы и объекты муниципального экологического контроля. В этой ситуации муниципальный экологический контроль воспринимался многими как аморфное и неэффективное явление, дублирующее государственный экологический надзор, особенно на региональном уровне.

8. Восстановление муниципального экологического контроля объективно необходимо, так как охрана окружающей среды – общее дело всего общества.

Однако при этом необходимо законодательно установить субъекты, объекты, предмет и полномочия муниципального экологического контроля.

Возвращаясь к вопросу совершенствования законодательства о государственном экологическом контроле на федеральном уровне следует отметить, что существующие сейчас законы в сфере охраны окружающей среды и экологического контроля содержат серьезные недостатки: они содержат слишком много декларативных положений; слабое регулирование процедур (экологического нормирования, лицензирования, организации и проведения экологической экспертизы и т.д.); отсутствие эффективных механизмов реализации нормативных требований.

В связи с этим, все чаще возникает вопрос, о необходимости кодификации экологического законодательства, то есть создание единого Экологического кодекса РФ как нормативной основы экологического права.

Экологические кодексы существуют как в некоторых развитых европейских странах - таких как Франция, Швеция, Италия, так и в ряде стран – бывших членов СССР - Казахстане, Таджикистане. Кроме того, существует даже Модельный экологический кодекс для государств-членов СНГ.

Так же, как и сейчас в Российской Федерации, во многих европейских государствах экологическое законодательство сначала происходило из разных частей секторального охранного законодательства (водного, земельного и др.). Это приводило к разногласиям, поскольку природоохранные положения законодательства могли быть совершенно разные. Со временем, экологическое законодательство стало таким громоздким и сложным, что гражданам было трудно понять смысл своих экологических прав и обязанностей. Эти факторы вызвали необходимость гармонизации экологического законодательства, которое во многих европейских странах было реализовано путем принятия более (или менее) всеобъемлющих правовых актов по охране окружающей среды.

Экологический кодекс принят не во всех странах. Многие развитые страны используют ряд отдельных нормативно-правовых актов, регулирующих тот или иной вопрос в области использования природных ресурсов и защиты экологии. Однако, как видно из опыта стран, которые все же предпочли принятие кодифицированного акта, использование единого нормативного документа в сфере экологии значительно упрощает процедуру урегулирования соответствующих правоотношений. По нашему мнению, при наличии Экологического кодекса автоматически отпадает необходимость долго искать необходимую норму в многочисленных законах, ведь кодифицированный акт на то и «кодифицированный», так как вмещает в себе все основные и необходимые положения.

По нашему мнению, целесообразно выделить два пути создания Экологического кодекса РФ:

- 1) Кодификация только некодифицированных законов.
- 2) Кодификация кодифицированных (Земельный, Лесной, Водный кодексы и т.д.) и некодифицированных законов.

Считаем, что второй подход может создать более четкий, системный и согласованный закон. Основанием для такой кодификации может быть тот факт, что кодифицированные законы имеют похожую структуру и в определенных случаях дублируют друг друга. Поэтому возможен вариант проведения широкой кодификации. Такой проект будет состоять из общей и особой (специальной) части. В общей будут определяться термины, основные права и обязанности субъектов экологического права, и другие положения, которые являются характерными для всех экологических отношений. В особой (специальной) части будет регламентироваться правовой статус отдельных объектов экологического права (леса, воды и т.п.).

Положительными последствиями от введения Экологического кодекса РФ стало бы:

– обновление, упорядочение экологического законодательства, освобождение его от значительного количества законодательных актов, устранение пробелов в законодательном обеспечении охраны окружающей среды, усиление системности, комплексности в регулировании соответствующих общественных отношений;

– гармонизация экологического законодательства с международными соглашениями в сфере охраны окружающей среды.

Перспективы развития экологического законодательства можно назвать положительными при условии решения проблем и устранения пробелов действующего законодательства, а также постоянного совершенствования нормативной базы экологического законодательства, что не возможно осуществить без ратификации ряда важнейших международных договоров и конвенций. Международные нормы, ратифицированные во внутреннем праве, являются инструментом унификации, стандартизации и контроля, а также позволяют усилить международное сотрудничество, например, в технических или научных вопросах, связанных с управлением экологическими рисками.

В частности, трудно говорить об эффективности российского экологического законодательства, пока Россия не подписала Орхусскую конвенцию (Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) (Орхус, 25 июня 1998 г.)). Ведь если у людей нет информации об окружающей среде и о деятельности, которая на нее влияет, если они не могут принимать участие в решении экологических вопросов и не могут обратиться в суд, чтобы оспорить какой-либо нормативный акт, не может быть и речи о полноценности экологического законодательства.

В России вопрос о присоединении к Орхусской конвенции решается уже на протяжении 20 лет. В отличие от всех остальных основных конвенций по экологическому праву этот документ все еще не был подписан российской

стороной. Изначально, в 1998 году, Госкомэкологии России предпринял две попытки организации подписания Орхусской конвенции. Хотя данная инициатива была успешно предварительно согласована в большинстве государственных органов, она так и не была подписана. Это вызвало и продолжает вызывать широкий общественный резонанс, в рамках которого уклонение страны от участия в Орхусской конвенции понимается как ущемление интересов гражданского общества в пользу заинтересованных представителей промышленности [36, с.55].

Наконец, в декабре 2016 года был составлен график разработки Минприроды нормативных актов, обеспечивающих присоединение России к Орхусской конвенции. В последний раз Минприроды упомянуло в официальных публикациях работу по присоединению России к Орхусской конвенции в ноябре 2017 года, на официальном сайте говорится о подготовке введения понятия «экологическая информация» в российское законодательство для соответствия с положениями Орхусской конвенции. На данный момент единой формулировки не существует, что позволяет предприятиям скрывать информацию от общественности. Подписание и ратификация конвенции включена в План реализации Основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года (Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»). После 20 лет задержки Россия желает предоставить себе еще десяток лет для реализации наиболее прогрессивной и продуманной конвенции по экологическому праву в мире [53].

Стоит отметить и противоречивое отношение государственных органов к инициативе присоединения к Орхусской конвенции. Возьмем, к примеру, процесс признания НКО «Экозащита!» иностранным агентом. Одним из аргументов Министерства юстиции было то, что организация вела деятельность

по «понуждению» России к присоединению к Орхусской конвенции. Российские НКО по защите окружающей среды отмечают, что Верховный Суд РФ является заинтересованной стороной в данном вопросе. Так, «Альянс зеленых» полагает, что нежелание Верховного Суда поддерживать конвенцию вызвано опасениями, что судебная система РФ может не выдержать большого числа исков по вопросам экологического характера. В целом российское законодательство не содержит прямых противоречий Орхусской конвенции. Наиболее серьезным объективно существующим затруднением в вопросе внедрения норм Орхусской конвенции в российское право можно назвать отсутствие системы подзаконных актов, а также проработанной процедуры реализации всех основных идей конвенции.

Что же касается экологической экспертизы, здесь Россия тоже отстает, поскольку Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), подписанная еще в 1991 году, за прошедшие 27 лет так и не была ратифицирована. Конвенция подразумевает не только оценку воздействия на окружающую среду, но и общественные обсуждения проектов, которые могут представлять риск для окружающей среды. Данные процедуры должны проводиться как внутри страны, так и за ее пределами, если новый проект может спровоцировать трансграничное загрязнение. Вопрос ратификации стал еще более актуальным с тех пор, как в феврале текущего года Международный суд ООН впервые признал право стран на возмещение экологического ущерба. Теперь стороны, принявшие Конвенцию Эспо, не только должны проводить оценку воздействия на окружающую среду, чтобы предотвратить риск трансграничного загрязнения, но при этом понимать, что они могут понести материальную ответственность за нарушения.

Но Россия пока очень далека от этих событий, и ратификация затягивается из-за проблем национального правового регулирования оценки воздействия на окружающую среду, даже несмотря на то, что в стране

существуют инструменты, цели и задачи которых схожи с требованиями конвенции. Например, есть такое положение Госкомэкологии «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», утвержденное в мае 2000 года, которое было нацелено на реализацию Федерального закона «Об экологической экспертизе» 1995 года. Однако содержимое таких инструментов не всегда соответствует положениям Конвенции Эспо. Это касается в первую очередь терминологических различий: российское законодательство не предусматривает термина «общественность», упомянутого в конвенции; кроме того, наше законодательство дает лишь определение «негативного воздействия на окружающую среду», в то время как конвенция говорит о «воздействии» как таковом, что означает любые последствия планируемой деятельности для окружающей среды. Таким образом, сокращается объем применения инструментов, предусмотренных российским законодательством, для защиты окружающей среды, ведь «негативность» – это очень относительное понятие и интерпретировать его можно как душе угодно. Несмотря на попытки России приблизиться к гармонизации экологического законодательства для дальнейшей ратификации конвенции, вопросов остается еще много, и несоответствие терминов конвенции и российского права усложняет международное сотрудничество для крупных национальных компаний, занимающихся нефтепроизводством.

Находясь в подвешенном состоянии между подписанием и ратификацией конвенции, Россия все же старается предпринимать практические шаги так, будто бы она ее уже ратифицировала. Согласно отчету WWF в 2006 году Российская Федерация создала прецедент проведения стратегической экологической оценки как части требований Конвенции Эспо. Таким примером послужило строительство газопровода «Северный поток» на Балтике, в ходе подготовки которого Россия выступила как сторона происхождения потенциального воздействия на окружающую среду. Были направлены

уведомления в страны, которые могли быть подвергнуты этому воздействию, также была проведена процедура участия общественности согласно Конвенции Эспо [53].

Стоит отметить, что Конвенция Эспо является необходимым и очень полезным инструментом для защиты национальных интересов в сфере охраны окружающей среды, а также избежания рисков трансграничного загрязнения, поэтому печально осознавать, что вот уже 27 лет наша страна лишает себя такой возможности. Несмотря на то, что еще в 2013 году правительство одобрило законопроект о ратификации конвенции, сказав, что это «создаст дополнительные правовые основания для реализации трансграничных инвестиционных проектов» и «позволит выявлять и предотвращать реализацию экологически опасных проектов на территориях сопредельных с Россией государств», за прошедшие почти 5 лет конвенция так и не была принята.

В общем и целом, участие России в международных конвенциях сложно назвать активным – даже если конвенцию подписывают, ее ратификация происходит с большой задержкой без видимых на то причин. На данный момент своей очереди ждут Картахенский протокол к Конвенции о биологическом разнообразии, который нацелен на безопасное использование современной биотехнологии, и в том числе ГМО (2000 г.); Нагойский протокол к той же конвенции, регулирующий доступ к генетическим ресурсам и участие развивающихся стран – основных поставщиков биологического сырья в прибыли от его использования (2010 г.); Парижское соглашение об изменении климата (2015 г.) и другие международные соглашения.

Таким образом, на сегодня нормативное обеспечение экологического права как отрасли представляет собой разветвленную систему законодательных и нормативно-правовых актов разного регулирующего уровня, юридической силы и сфер применения. Уменьшение большого разнообразия актов, регулируют экологические отношения, модернизация экологических норм и

заполнение пробелов в законодательном регулировании охраны окружающей среды, приведение национального экологического законодательства с международными стандартами обуславливает необходимость кодификации экологического законодательства. Принятие единого и комплексного Экологического Кодекса РФ позволит улучшить правоприменительную деятельность. Кроме того, в целях совершенствования правового регулирования экологического контроля необходимо принятие ряда важнейших международных договоров и конвенций, нормы которых, ратифицированные во внутреннем праве, являются инструментом унификации, стандартизации и контроля, а также позволяют усилить международное сотрудничество, например, в технических или научных вопросах, связанных с управлением экологическими рисками.

3.2 Изменения в организационной структуре государственного экологического контроля в Республике Крым

Решение экологических проблем находится не столько в кругу методов естественных и технических наук, сколько в сфере государственного управления, законодательства и массово информационной деятельности. Поэтому главным для адекватного реагирования являются:

1. Обеспечение доступности, достоверности и своевременности получения экологической информации средствами массовой информации и общественностью, формирование экологического сознания и ответственности у граждан и бизнеса.

2. Обеспечение межотраслевого, межрегионального сотрудничества и партнерства между общинами, государством и бизнесом в сфере обеспечения экологической безопасности.

3. Создание эффективной системы мониторинга и управления в сфере экологической безопасности, как сегмента глобальной сети экологического мониторинга на основе современных технологий.

Существующая в Российской Федерации система мониторинга окружающей среды не обеспечивает проведения систематических и обоснованных оценок предельно допустимых изменений природных экологических систем и техногенных нагрузок на них и характера основных источников угроз экологической безопасности и требует кардинального усовершенствования, в том числе на региональном и местном уровнях (рис. 3.1).



Рисунок 3.1 - Механизм реализации государственной экологической мониторинга [составлено автором]

На региональном уровне наиболее полно проявляются экологические проблемы общества, устанавливаются требования к экологизации производства

и рационального природопользования. Именно регион сочетает конкретное расположения предприятий-загрязнителей и предприятий-природопользователей.

Сегодняшние процессы децентрализации управления и увеличение роли регионов сформировали потребность совершенствования системы государственного экологического контроля в Российской Федерации, эффективность которого повышается в результате такой децентрализации [46, с. 10]. С учетом такого подхода в современной правовой научной литературе выделяют региональный экологический контроль, что обусловлено стремлением регионов иметь большую самостоятельность при решении своих территориальных вопросов исходя из исторических, экономических и природных особенностей своих территорий.

Региональный экологический контроль выделяют как весомая составляющая часть общего контроля, характеризующего состояние экологических общественных отношений, возникающих в связи с деятельностью органов государственного управления, органов местного самоуправления и общественных экологических объединений и обеспечивает соблюдение требований экологического законодательства всеми его субъектами в пределах, определенных законодательством административно-территориальных единиц или природно-географических районов России.

Важнейшей особенностью регионального экологического контроля является его активный корректирующий характер. По своей юридической природе он динамичный, постоянно улучшается в связи с совершенствованием всего механизма управления в сфере экологии. Недостаток действующей системы государственных экологических стандартов контроля в регионах создает условия для загрязнения их территорий бесконтрольной хозяйственной деятельностью, повышает вероятность наступления чрезвычайных экологических ситуаций. Управленческие же решения в них должны приниматься с целью не только решения хозяйственной или иной проблемы, но

и с учетом того, как то или иное решение может повлиять на природные составляющие конкретной территории. Считаем, что региональный экологический контроль должен осуществляться специально созданными территориальными органами управления, на началах общепризнанных принципов и учитывая региональные стратегии, концепции, программы, которые определяют цели, задачи и пути их реализации. Поэтому решения задач улучшения экологического состояния территорий России следует начинать прежде всего с введения надежной системы мер экологического контроля в регионах.

Стоит заметить, что сегодня, к сожалению, не обеспечивается полноценный доступ граждан России к информации о состоянии окружающей среды, хотя проблема общественного контроля является чрезвычайно актуальной для государства, поскольку власть, фактически освободила себя от него. Не существует также и надлежащего общественного экологического контроля в сфере охраны окружающей среды, несмотря на то, он является инструментом, который при определенных условиях в состоянии эффективно решать экологические проблемы и предупреждать возникновение новых. Это понятие включает в себя все виды деятельности граждан и общественных экологических организаций в плане реализации конституционных и других законных прав на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу населения.

Право граждан на участие в процессе принятия решений, касающихся экологии, предусмотрено принципом 10 Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. Экологические проблемы на соответствующем уровне лучше решаются при участии всех заинтересованных граждан. На национальном уровне каждый индивид должен иметь возможность свободного доступа ко всей информации об окружающей среде, которая есть в распоряжении властных структур, а также участвовать в процессе принятия

решений, а государство - способствовать информированию и участию в нем общественности.

Основным признаком общественного экологического контроля является то, что проведения проверок, рейдов и другой контрольной деятельности по охране окружающей среды выполняется общественными объединениями с целью реализации права каждого индивида на безопасную окружающую среду и предупреждения нарушений действующего экологического законодательства. Оценка общественного контроля производится по степени решения экологических проблем, которыми занимается конкретная общественная организация. Этот контроль, имея свои формы осуществления, не дублирует, не подменяет государственный. Его специфика обусловлена, собственно, его назначением: обеспечить прозрачность, открытость, гласность в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, предоставить возможности гражданам корректировать эту деятельность в случае отклонения от требований законодательства или игнорирования законных интересов жителей отдельных населенных пунктов, регионов при принятии тех или иных управленческих решений по охране природы. Такой контроль не имеет государственно-властного содержания, а потому решение общественных организаций по результатам проверок, как правило, являются рекомендательными. С учетом возможностей получения информации и применение средств воздействия на правонарушителя общественный экологический контроль уступает государственному, имея вместе с тем и серьезное преимущество, заключающийся в независимости от государственных органов и ведомственных интересов.

Учитывая выше сказанное, приходим к выводу, что для обеспечения эффективности общественного контроля, прежде всего, на региональном уровне, должен быть организован доступ к информации о состоянии окружающей среды, о результатах экологического контроля и надзора. В отдельных регионах Российской Федерации (например, в Волгоградской

области, в Ханты-Мансийском автономном округе и др.) созданы и функционируют в структуре службы по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды отдельные департаменты или управления, осуществляющие информационно-аналитические функции, функции по экологическому мониторингу.

Считаем целесообразным в Республике Крым в составе управления региональным экологическим контролем (надзором) в Республике Крым создать отдельный Департамент по экологическому мониторингу и информации, который будет состоять из отдела экологического мониторинга и управления экологической информацией и анализа, включающего аналитический отдел и информационно-статистический отдел (рис.3.2).



Рисунок 3.2 – Организационная структура Департамента по экологическому мониторингу и информации Республики Крым

Отдел экологического мониторинга будет осуществлять следующие основные функции:

1. Разработка проектов нормативных правовых актов автономного округа, правовых актов Службы, а также осуществление контроля за их исполнением.

2. Организация деятельности по обеспечению функционирования территориальной системы наблюдения за состоянием окружающей среды на территории Республики Крым и ее совершенствованию в части изменения количества постов наблюдений и их расположения, программы и сроков наблюдений, перечня контролируемых веществ и параметров.

3. Участие в обеспечении организации согласованного функционирования государственной наблюдательной сети, региональной системы наблюдения за состоянием окружающей среды и локальных систем наблюдения с целью обеспечения необходимой полноты и достоверности информации о состоянии окружающей среды на территории Республики Крым.

4. Разработка и согласование проектов и отчетов исследований исходной загрязненности компонентов природной среды, проектов локального экологического мониторинга в границах лицензионных участков, ведение их реестра.

5. Осуществление контроля за проведением наблюдений на лицензионных участках в соответствии с требованиями законодательства, проектами регионального экологического мониторинга и исследованиями исходного загрязнения.

6. Принятие мер по выявлению и устранению причин, вызывающих нарушение требований определения исходной загрязненности компонентов природной среды и ведения регионального экологического мониторинга в границах лицензионных участков.

7. Обеспечение работы информационной системы сопровождения и контроля регионального экологического мониторинга в границах лицензионных участков недр в Личном кабинете природопользователя (Веб-

ресурс «Электронные протоколы. Версия 3.0») в соответствии с Регламентами информационных обменов между субъектами пользования Веб-ресурса.

8. Подготовка предложений для разработки необходимых нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий Республики Крым.

9. Сбор, анализ и согласование отчетов по выполнению мероприятий, направленных на предупреждение, ликвидацию разливов нефти, нефтепродуктов, газового конденсата, подтоварной воды на территории Республики Крым в части предоставления сведений о загрязненных землях.

10. Накопление, ведение и обновление информации о результатах экологического мониторинга, состоянии и загрязнении окружающей среды на территории Республики Крым.

В функции Управления экологической информации и анализа будет входить:

1. Организация и проведение семинаров, совещаний и технических учеб по предметам ведения Управления и иное эффективное взаимодействие с другими структурными подразделениями;

2. Взаимодействие в установленном порядке по вопросам своей компетенции с органами государственной власти, предприятиями, учреждениями, организациями, а также должностными лицами и гражданами;

3. Сбор и анализ информации по результатам экологического контроля и его эффективности;

4. Подготовка предложений по улучшению эффективности экологического контроля и надзора;

5. Участие в подготовке проектов приказов и распоряжений, постановлений и распоряжений органов государственной власти Республики Крым по вопросам, относящимся к сфере деятельности Управления.

6. Участие в работе коллегиальных органов (комиссий, коллегий, советов, рабочих групп), семинарах, конференциях по вопросам экологического контроля;

7. Комплектование, хранение, учет и использование архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Управления;

8. Организационно-методическая работа по обеспечению функционирования Интернет-ресурсов в сфере экологического контроля;

9. Подготовка сводных презентаций по экологическому контролю в Республике Крым.

10. Открытость, доступность информации о деятельности Управления региональным экологическим контролем (надзором) в Республике Крым.

В перспективе, после ратификации Российской Федерацией Орхусской конвенции, о которой было сказано выше в работе, в Республике Крым (а также в других регионах) может быть создан Орхусский центр, в ведении которого будут следующие цели и задачи:

- обеспечение прав общественности на своевременное получение достоверной и полной информации о состоянии окружающей среды, о планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказать значительное воздействие на окружающую среду;

- установление взаимосвязи между общественностью и государственными органами;

- оказание практической помощи правительственным организациям и служащим в выполнении своих обязательств по реализации положений Конвенции;

- экологическое просвещение и повышение уровня информированности общественности о проблемах окружающей среды;

- содействие участию общественности в процессе принятия решений и получению доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды; изучение международного опыта и развитие

международного сотрудничества в области реализации положений Орхусской конвенции.

Таким образом, сегодня система организации государственного экологического контроля очень далека от совершенства: высокий уровень коррупции, непрозрачная система принятия решений в отношении нарушителей, отсутствие адекватной системы ответственности субъектов за нарушение экологического законодательства. Наиболее существенной причиной совершения неэффективного экологического контроля, на наш взгляд, является недооценка территориального (регионального) фактора. Совершенствование экологического контроля должно иметь место на основании смещения акцента в осуществлении государственного контроля за соблюдением экологического законодательства на постепенное формирование региональных органов экологического контроля на уровне с учетом территориальных (местных) особенностей и закономерностей развития природных комплексов и экосистем, а также активизацию общественного контроля за экологической обстановкой в регионе. Для обеспечения эффективности общественного контроля, прежде всего, на региональном уровне, должен быть организован доступ к информации о состоянии окружающей среды, о результатах экологического контроля и надзора. Считаем целесообразным в Республике Крым в составе управления региональным экологическим контролем (надзором) в Республике Крым создать отдельный Департамент по экологическому мониторингу и информации, который будет состоять из отдела экологического мониторинга и управления экологической информацией и анализа, включающего аналитический отдел и информационно-статистический отдел. Это позволит обеспечить полноценный доступ граждан к информации о состоянии окружающей среды в регионе; обеспечить прозрачность, открытость, гласность в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; предоставить возможности гражданам корректировать эту деятельность в случае отклонения от требований

законодательства или игнорирования законных интересов жителей отдельных населенных пунктов, региона при принятии тех или иных управленческих решений по охране природы, что в целом будет способствовать повышению эффективности экологического контроля в Республике Крым.

3.3 Оптимизация производственного экологического контроля (на примере филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»)

Решение экологических проблем, возникающих на уровне регионов, возможно только на основе использования системного подхода путем научного исследования производственного экологического контроля, задачей которого является проверка выполнения планов и мероприятий по охране недр, их рационального использования, обеспечение соблюдения экологических требований законодательства РФ и нормативов в деятельности предприятий. Поскольку предприятия составляют основную категорию природопользователей, проведение производственного экологического контроля должно быть обязательным условием их функционирования.

Деятельность такого контроля возлагается на специальные управления, отделы, лаборатории, специальные службы предприятий, учреждений и организаций, которые используют природные ресурсы для различных нужд. Производственный экологический контроль за охраной недр должен оцениваться по показателям экологичности конкретного предприятия.

Если обратить внимание на специфику законодательства стран с длительным опытом функционирования рыночной экономики, становится вполне очевидным, что оно имеет минимально необходимый уровень вмешательства государства в процесс текущего управления деятельностью предприятий. Как следствие - особыми функциями государства является осуществление постоянного экологического контроля за соблюдением установленных законодательством правил, устранение выявленных нарушений

и применение карательных санкций к правонарушителям. При таких условиях сам владелец предприятия-природопользователя является основной заинтересованной стороной в наиболее эффективной организации производственного процесса, оптимизации расходов сырья и энергоресурсов, в уменьшении вредных выбросов.

Стремление избежать возможных негативных последствий так называемого антиэкологического поведения субъекта хозяйствования заставляет проводить постоянные мониторинги производства для выявления потенциальных рисков нанесения вреда окружающей среде и их устранения. Исходя из этого наиболее перспективным видом негосударственного экологического контроля, правовым инструментом обеспечения экологически устойчивого развития и рационального недропользования должен стать производственный экологический самоконтроль.

Такой контроль, на наш взгляд, является обязательным условием эффективной реализации экологической политики, предпосылкой принятия обоснованных эколого-экономических решений на разных уровнях управления – от руководства предприятия, учреждения, организации до компетентных органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Особенностью такого контроля является то, что он развивается дополнительно на инициативных добровольных началах. Самоконтроль позволяет предприятию-природопользователю отслеживать соблюдение экологических требований, вести учет результатов и отчетности для государственной экологической проверки. Основную нагрузку контрольной деятельности несет сам производитель, самостоятельно контролируя свои выбросы и потребление природных ресурсов. При этом такой контроль рассматривается как проявление принципиально качественных изменений в подходе к решению проблем охраны недр, как выражение негосударственной деятельности, в которой заинтересованы сами субъекты хозяйствования. Сам

факт осуществления предприятием деятельности в контрольно-надзорной сфере, профессиональной оценки фактического воздействия, выявления возможного нарушения действующего природоохранного законодательства и принятия природоохранных мероприятий позволят снизить риск развития острых проблем по охране природной среды.

Учитывая указанное, вопросы производственного экологического самоконтроля в ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» требуют совершенствования. Исследование, проведенное во второй главе работы, позволило выявить ряд недостатков в сфере экологического менеджмента на предприятии:

- наблюдается рост платы за негативное воздействие предприятия на окружающую среду;

- не проведена актуализация системы экологического менеджмента на соответствие ISO 14001:2016;

- не достаточно эффективно налажена работа по энергосбережению, рациональному использованию ресурсов и снижению негативного воздействия на окружающую среду;

- не применяются статистические методы исследования;

- низкая мотивация персонала (не разработаны стимулирующие критерии, способствующие мотивации сотрудников в развитии, а также совершенствовании экологического менеджмента и экологической безопасности);

- низкий уровень информационного сопровождения функционирования системы экологического менеджмента предприятия;

- недостаточный уровень экологического образования и воспитания персонала всего предприятия, влияющий на формирование ответственности каждого сотрудника за снижение уровня загрязнения окружающей среды;

- отсутствуют планы и программы обучения по повышению экологической грамотности и получению экологического образования

персонала. Для организации экологического обучения персонала не используются возможности экологических центров, специалистов по экологии из состава преподавателей – экологов различных вузов, не практикуется обмен опытом с другими предприятиями;

- недостаточная работа с экологическими рисками;
- сложность планирования деятельности, обусловленная риском изменения природоохранного законодательства и т.п.;
- не достаточно эффективно налажена работа по энергосбережению, рациональному использованию ресурсов и снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Для устранения выявленных проблем в системе экологического менеджмента филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» предлагается:

1. Определить необходимость обучения в области охраны окружающей среды и экологической безопасности специалистов предприятия в связи с вводимыми изменениями в природоохранном законодательстве и оформить заявку на обучение.

2. Провести обучение в области охраны окружающей среды и экологической безопасности специалистов предприятия, ответственных за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду.

4. Разработать перспективные и стратегические планы и программы обучения по повышению экологической грамотности и получению экологического образования персонала компании. Привлекать для обучения специалистов экологических центров, ведущих преподавателей – экологов вузов, внедрить в практику обмен опытом с другими предприятиями.

5. Разработать стимулирующие критерии, способствующие мотивации сотрудников в развитии и эффективном функционировании системы экологического менеджмента на предприятии.

6. Регламентировать процесс информационного сопровождения персонала для эффективного функционирования системы экологического менеджмента предприятия.

7. Отработать совместные действия подразделений предприятия по налаживанию технологического режима работы локальных очистных сооружений (ЛОС).

8. Провести инвентаризацию источников загрязнения атмосферы на предприятии, выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, образующихся на предприятии отходов.

Основными направлениями совершенствования экологического менеджмента на предприятии должны стать:

1. Совершенствование производственного экологического контроля на предприятии.

2. Совершенствование организации работы в области энергосбережения, рационального использования ресурсов и снижения негативного воздействия деятельности предприятия на окружающую среду.

3. Экологизация хозяйственной деятельности предприятия.

4. Формирование механизма эколого-экономического управления.

5. Мониторинг результатов учета экологического фактора в управлении предприятием.

6. Модернизация и обновление производственного оборудования и сооружений, эксплуатируемых на предприятии.

7. Работа по снижению вероятных рисков в системе экологического менеджмента предприятия.

8. Сертификация системы экологического менеджмента на соответствие требованиям ISO 14001:2016.

Разработанные рекомендации будут направлены на совершенствование функционирования системы экологического менеджмента филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» в рамках интегрированной системы менеджмента.

Для реализации перечисленных выше направлений необходимо создание на предприятии специализированного подразделения, которое бы занималось вопросами экологии. Предлагается создать в филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» Отдел экологической безопасности администрации морского порта «Керчь», который будет обеспечивать функционирование администрации морского порта в сфере охраны окружающей природной среды. На рис.3.3 представлена организационная схема управления отделом, который будет находиться в непосредственном подчинении у директора.

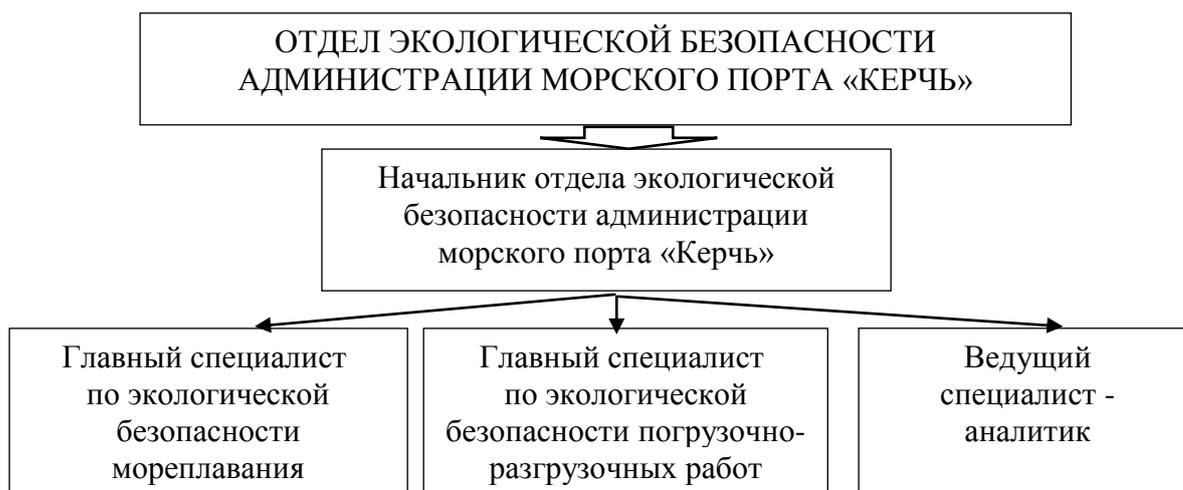


Рисунок 3.3 - Организационная схема управления Отделом экологической безопасности администрации морского порта «Керчь» в филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»

В отделе, согласно штатного расписания, будут работать четыре специалиста: начальник отдела, два главных специалиста и один ведущий специалист-аналитик. Деятельность отдела будет направлена на:

- контроль за соблюдением требований природоохранного законодательства РФ;
- предупреждение загрязнений территории и акватории морского порта «Керчь»;
- повышение экологической безопасности производственных объектов;
- своевременную и качественную ликвидацию последствий аварийных экологических ситуаций;
- проведение оценки влияния деятельности филиала на природную среду;
- своевременное выявление и управление основными экологическими аспектами;
- проведение постоянного комплексного мониторинга состояния окружающей среды;
- достижение снижения антропогенного воздействия на окружающую среду за счет повышения надежности технологического оборудования, обеспечения его безопасной и безаварийной работы, внедрение новых технологий;
- повышение знаний работников филиала в вопросах охраны окружающей среды;
- отдачу приоритета инвестиционным проектам более безопасным окружающей природной среды;
- сотрудничество с местными органами власти, общественностью и другими заинтересованными организациями в улучшении окружающей природной среды региона.

Для соблюдения законодательства об охране окружающей природной среды в пределах территории администрации морского порта «Керчь» и акватории морского порта «Керчь» отделом должна быть разработана «Политика по охране окружающей среды администрации

морского порта «Керчь»; «План взаимодействия при ликвидации аварийных разливов нефтепродуктов, масла на акватории и территории порта».

Специалисты отдела должны регулярно повышать квалификацию в направлении охраны окружающей среды. Во исполнение рекомендации межправительственной комиссии, которая способствует закреплению регионального транспортного сотрудничества и обеспечивает эффективные и надежные международные связи Евроазиатского транспорта, способствующие активному развитию экономик «TRASECA», для внедрения четкого выполнения требований MARPOL 73/78 и природоохранного законодательства РФ, должен быть разработан и введен в действие «План обращения с судовыми отходами и остатками груза в администрации морского порта «Керчь».

С целью эффективного реагирования при ликвидации аварийных разливов загрязняющих веществ должна быть разработана «Инструкция определения количества собранных загрязняющих веществ (масел, растворенных в воде органических веществ)». Для недопущения смешивания отходов, целесообразно приобрести и разместить в администрации морского порта «Керчь» контейнеры для отдельного сбора отходов.

Ежеквартально должно осуществляться проведение лабораторных исследований по контролю состояния атмосферного воздуха на границе санитарно – защитной зоны, состояния донных отложений, морской воды в придонном и поверхностном слое, золо-шлаков от мусоросжигательной установки и почв на границе СЗЗ. Ежегодно необходимо осуществлять обследование электромагнитных, радиологических источников излучения и оценка шумового воздействия производственной деятельности Администрации морского порта «Керчь».

Отделом систематически должны проводиться проверки структурных подразделений, служб, отделов на предмет соблюдения требований природоохранного законодательства РФ, а также проверки судов портового

флота на соответствие требованиям природоохранного законодательства РФ и МАРПОЛ 73/78 с предоставлением предписаний по устранению несоответствий и нарушений.

Кроме того, отдел должен организовать: налаживание работы по разработанной и введенной в действие «Схемы размещения временного накопления отходов администрации морского порта «Керчь»; отработку плана учебных тревог по предупреждению и ликвидации потенциальных аварийных ситуаций, которые могут привести к ухудшению состояния экосистемы морского порта «Керчь» и пр. В приложении Г представлен план по организации и работе Отдела экологической безопасности администрации морского порта «Керчь».

Таким образом, как показал анализ, проведенный во второй главе работы, для успешного ведения бизнеса необходима продуманная защита окружающей среды в ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал», необходимо повышение квалификации работников предприятия по вопросам экологии и защиты окружающей среды, использование инновационных технологий для совершенствования производственного экологического контроля в филиале. Основными направлениями совершенствования экологического менеджмента на предприятии должны стать: совершенствование производственного экологического контроля на предприятии; совершенствование организации работы в области энергосбережения, рационального использования ресурсов и снижения негативного воздействия деятельности предприятия на окружающую среду; экологизация хозяйственной деятельности предприятия; формирование механизма эколого-экономического управления; модернизация и обновление производственного оборудования и сооружений, эксплуатируемых на предприятии; работа по снижению вероятных рисков в системе экологического менеджмента предприятия.

Разработанные рекомендации будут направлены на совершенствование функционирования системы экологического менеджмента филиала ГУП

«Крымские морские порты» «Порт-терминал» в рамках интегрированной системы менеджмента. Для реализации перечисленных выше направлений необходимо создание на предприятии специализированного подразделения, которое бы занималось вопросами экологии. Предлагается создать в филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» Отдел экологической безопасности администрации морского порта «Керчь», который будет обеспечивать функционирование администрации морского порта в сфере охраны окружающей природной среды.

Выводы по 3 главе

Действующее экологическое законодательство Российской Федерации, не смотря на все проводимые мероприятия по его усовершенствованию, решает не все поставленные перед ним задачи. В связи с этим необходимо поступательное развитие экологического законодательства в следующих направлениях:

- создание правовых условий для повышения активности граждан в сфере реализации экологических прав и обязанностей;
- модернизация системы нормирования в области охраны окружающей среды в части перехода на систему нормирования, основанную на использовании наилучших существующих (доступных) технологий;
- формализация экологических требований в технических регламентах; усиление экологизации отраслей российского законодательства.

Считаем целесообразным дальнейшее развитие экологического законодательства связать с отходом от отраслевого регулирования экологических отношений, а именно по отдельным природным объектам, и разработкой самостоятельного Экологического кодекса РФ как акта межотраслевой кодификации. Кроме того, в целях совершенствования правового регулирования экологического контроля необходимо принятие ряда важнейших международных договоров и конвенций, нормы которых,

ратифицированные во внутреннем праве, являются инструментом унификации, стандартизации и контроля, а также позволяют усилить международное сотрудничество, например, в технических или научных вопросах, связанных с управлением экологическими рисками.

Для обеспечения эффективности общественного контроля, прежде всего, на региональном уровне, должен быть организован доступ к информации о состоянии окружающей среды, о результатах экологического контроля и надзора. Считаю целесообразным в Республике Крым в составе управления региональным экологическим контролем (надзором) в Республике Крым создать отдельный Департамент по экологическому мониторингу и информации, который будет состоять из отдела экологического мониторинга и управления экологической информацией и анализа, включающего аналитический отдел и информационно-статистический отдел.

Основными направлениями совершенствования экологического менеджмента в филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» должны стать: совершенствование производственного экологического контроля на предприятии; совершенствование организации работы в области энергосбережения, рационального использования ресурсов и снижения негативного воздействия деятельности предприятия на окружающую среду; экологизация хозяйственной деятельности предприятия; формирование механизма эколого-экономического управления; модернизация и обновление производственного оборудования и сооружений, эксплуатируемых на предприятии; работа по снижению вероятных рисков в системе экологического менеджмента предприятия. Для реализации перечисленных выше направлений необходимо создание на предприятии специализированного подразделения, которое бы занималось вопросами экологии. Предлагается создать в филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» Отдел экологической безопасности администрации морского порта «Керчь», который будет

обеспечивать функционирование администрации морского порта в сфере охраны окружающей природной среды.

Заключение

По результатам проведенного исследования целесообразно сформулировать следующие выводы.

Экологический контроль - это нормативно установленная управленческая функция, которая возлагается на соответствующие органы государственной власти, территориальные общины и гражданское общество и который представляет собой деятельность, направленную на наблюдение и проверку обеспечения за соблюдением экологического законодательства Российской Федерации, применением мер предупреждения экологических правонарушений всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности и подчинения, а также гражданами.

Исследование вопросов правового регулирования экологического контроля позволило сделать вывод о том, что по сравнению с ранее действовавшей системой специально уполномоченных органов образованная в настоящее время система имеет большую мобильность в области решения вопросов охраны природы, но, к сожалению, отсутствует эффективное взаимодействие органов власти и управления по вопросам охраны окружающей среды и природопользования на всех уровнях из-за того, что данные вопросы законодательно не отрегулированы. Отсутствие адекватного правового механизма, позволяющего держать экологическую ситуацию под контролем общества и государства, приводит к увеличению частоты возникновения ситуаций, влекущих за собой катастрофические, часто необратимые для окружающей природной среды последствия.

Исследование административно-правового регулирования государственного экологического контроля на территории субъектов Российской Федерации (на примере Республики Крым) позволило сделать вывод, что социально-экономические изменения 2014-2015 гг., разработка и реализация Государственных программ Республики Крым

«Охрана окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Республики Крым» на 2015-2017 и на 2018-2020 годы во многом благотворно отразились на экологической обстановке в регионе. В частности, существенно сократились значения абсолютных показателей по основным факторам загрязнения (объёмы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, образования отходов производства и потребления, а также сброса загрязнённых сточных вод).

В третьей главе работы предложены направления совершенствования государственного экологического контроля:

1. Считаю целесообразным дальнейшее развитие экологического законодательства связать с отходом от отраслевого регулирования экологических отношений, а именно по отдельным природным объектам, и разработкой самостоятельного Экологического кодекса РФ как акта межотраслевой кодификации. Экологический Кодекс будет иметь серьезные преимущества над секторальным экологическим законодательством по ряду причин: во-первых, впитает в себя весь действующий нормативно-правовой массив экологического законодательства, систематизирует его, ликвидирует логическое противоречие некоторых нормативно-правовых актов; во-вторых, кодекс станет более доступным для граждан, организаций, органов управления в сфере экологии, будет способствовать правовому воспитанию социальных субъектов; в-третьих, в едином кодексе легче найти пробелы в праве и исправить их. Кроме того, в целях совершенствования правового регулирования экологического контроля необходимо принятие ряда важнейших международных договоров и конвенций, нормы которых, ратифицированные во внутреннем праве, являются инструментом унификации, стандартизации и контроля, а также позволяют усилить международное сотрудничество, например, в технических или научных вопросах, связанных с управлением экологическими рисками. Прежде всего к таким международным нормативно-правовым актам относятся: Орхусская конвенция о доступе к информации,

участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды и Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо).

2. Существенной причиной недостаточно эффективного экологического контроля в РФ, на наш взгляд, является недооценка территориального (регионального) фактора. Совершенствование экологического контроля должно иметь место на основании смещения акцента в осуществлении государственного контроля за соблюдением экологического законодательства на постепенное формирование региональных органов экологического контроля на уровне с учетом территориальных (местных) особенностей и закономерностей развития природных комплексов и экосистем, а также активизацию общественного контроля за экологической обстановкой в регионе. Для обеспечения эффективности общественного контроля, прежде всего, на региональном уровне, должен быть организован доступ к информации о состоянии окружающей среды, о результатах экологического контроля и надзора. Считаем целесообразным в Республике Крым в составе управления региональным экологическим контролем (надзором) в Республике Крым создать отдельный Департамент по экологическому мониторингу и информации, который будет состоять из отдела экологического мониторинга и управления экологической информацией и анализа, включающего аналитический отдел и информационно-статистический отдел. Это позволит обеспечить полноценный доступ граждан к информации о состоянии окружающей среды в регионе; обеспечить прозрачность, открытость, гласность в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; предоставить возможности гражданам корректировать эту деятельность в случае отклонения от требований законодательства или игнорирования законных интересов жителей отдельных населенных пунктов, региона при принятии тех или иных управленческих решений по охране

природы, что в целом будет способствовать повышению эффективности экологического контроля в Республике Крым.

3. Основными направлениями совершенствования экологического менеджмента в филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» должны стать: совершенствование производственного экологического контроля на предприятии; совершенствование организации работы в области энергосбережения, рационального использования ресурсов и снижения негативного воздействия деятельности предприятия на окружающую среду; экологизация хозяйственной деятельности предприятия; формирование механизма эколого-экономического управления; модернизация и обновление производственного оборудования и сооружений, эксплуатируемых на предприятии; работа по снижению вероятных рисков в системе экологического менеджмента предприятия. Разработанные рекомендации будут направлены на совершенствование функционирования системы экологического менеджмента филиала ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» в рамках интегрированной системы менеджмента. Для реализации перечисленных выше направлений необходимо создание на предприятии специализированного подразделения, которое бы занималось вопросами экологии. Предлагается создать в филиале ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал» Отдел экологической безопасности администрации морского порта «Керчь», который будет обеспечивать функционирование администрации морского порта в сфере охраны окружающей природной среды.

Список используемой литературы

1. Аверкиева Е.С. Экологический контроль: сущность и значение // Вопросы регулирования экономики – 2017. - №6. – С.175-177
2. Бакшеева А.Д. Взаимодействия государства и бизнеса в рамках охраны окружающей среды// Государственно-частное партнерство. – 2016. - №7. – С.24-27
3. Безбородова О.Е., Вершинин, Н.Н. Экологический менеджмент на предприятии // Наука и современность. 2018. - № 31. - С. 100-105.
4. Бельских И.Е., Никулина, А.Ю. Социальная ответственность бизнеса при позиционировании продукции предприятий химического комплекса // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2018. - Т. 13. - № 7 (94). - С. 64-70.
5. Бондаренко Е. Ю. Оптимизация экологических рисков // Экон. науки. – 2017. – № 5. – 140 с.
6. Борщевский Г. А. Экологический контроль / Г. А. Борщевский. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 344 с.
7. Бублик Н.Д. Совершенствование экологического контроля на основе разработки инновационных программ в сфере природопользования и охраны окружающей среды [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-ekologicheskogo-kontrolya-na-osnove-razrabotki-innovatsionnyh-programm-v-sfere-prirodopolzovaniya-i-ohrany> (дата обращения 15.11.2019)
8. Бубнова И.С. Формирование экологической культуры у старших дошкольников/ Теория и практика развития современного образования в России. - Ульяновск, 2017. – С. 376-388
9. Бурхиева Т.Ц. Экологический менеджмент как фактор конкурентоспособности агропромышленных предприятий в условиях ВТО //

Вестник Бурятской государственной сельскохозяйственной академии им. В.Р. Филиппова. 2018. - № 4 (33). - С. 126-130.

10. Бучакова М.А. Совершенствование экологического контроля (надзора) в РФ // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2016. - №7. – С.24-27

11. Варнавский В. Г. Экологический контроль: международный опыт / В. Г. Варнавский // Государство и право. – 2016. – № 1 (26). – С. 9–15.

12. Варнавский В.Г. Экологический контроль за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2017. - № 2. - С.134-147.

13. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Экологический контроль: теория и практика: учеб. пособие. - М.: Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2016. - 287 с.

14. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

15. Гамидуллаева Е.С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-gosudarstvennogo-ekologicheskogo-nadzora-na-federalnom-i-regionalnom-urovne> (дата обращения 15.11.2019)

16. Гамидуллаева Л.С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне // Вопросы права – 2017. - №6. – С.175-177

17. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

18. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

19. Григорьева Е.М. Совершенствование механизма экологического контроля / Е.М.Григорьева. - М.: Креативная экономика, 2018. — 120 с.
20. Дабагян Е.К. Развитие форм экологического контроля в Российской Федерации // Российское предпринимательство. - 2018. - Том 16. - № 4. - С.611-622.
21. Данилова Н.В. Экологический надзор и реформа экологического законодательства// Экономика и право: теория и практика. — 2017. — №8. — С. 77-82.
22. Доклад о состоянии и охране окружающей среды на территории Республики Крым в 2018 году [Электронный ресурс]. Официальный сайт Министерства экологии и природных ресурсов Республики Крым – Режим доступа: <https://meco.rk.gov.ru/ru/article/show/3> (дата обращения 06.10.2019)
23. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 03.08.2018) "О недрах" // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
24. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
25. Киямова Э.Р. Развитие государственного экологического контроля в современной экономике. – Дисс. кандидата эконом.наук. – Казань. – 2016. - 177с.
26. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 27.12.2018, с изм. от 18.01.2019) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
27. 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) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

28. Лаптёнок, С.А. Экспертное оценивание в экологическом менеджменте / В сборнике: «Химия и инженерная экология XVI»: международная научная конференция, посвященная 15-летию реализации принципов Хартии Земли в Республике Татарстан. 2016. - С. 207-209.

29. Латышенко К. П. Экологический мониторинг : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / К. П. Латышенко. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 375 с..

30. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

31. Лосев В.В. Понятие и сущность экологического контроля// Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – 2016. - №1. – С.48-52

32. Лысенко В.Г. Орхусская конвенция как механизм защиты окружающей среды //Ученые записки Орловского государственного университета. - 2018. - № 1 (57). – С. 55-57

33. Манжуров, И.Л., Габова, И.Я., Екидин, А.А. Аудит систем экологического менеджмента на предприятиях химической промышленности // Стандарты и качество. 2019. - № 5. - С. 82-86.

34. Манькова А.О. Международный опыт реализации проектов экологического контроля // Проблемы экономики и менеджмента. – 2016. - №5. – С.111-115

35. Мучкина, А.Е. Экологический менеджмент как основа структуры корпоративного управления // Международный академический вестник. 2019. - № 1-2 (21). - С. 74-77.

36. Никишина А.Л. Формы экологического контроля // Экономика и бизнес: теория и практика. — 2015. — №8. — С. 77-82

37. Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. - М.: Закон и право, 2017. -540 с.

38. Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 N 426 (ред. от 21.03.2019) "О федеральном государственном экологическом надзоре" (вместе с "Положением о федеральном государственном экологическом надзоре")// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

39. Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 N 903 "Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору"// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

40. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 400 (ред. от 27.07.2019) "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370"// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

41. Резниченко Н. В. Модели экологического контроля // Вестник С.-Петерб. ун-та. сер. Менеджмент. - 2016. - № 4. - С. 58-83

42. Сайфуллин Р.И Зарубежный опыт экологического контроля// Актуальные проблемы экономики и права. – 2018 - №2. – С.14-17

43. Саптарева Л.С. Правовое регулирование государственного экологического надзора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-ekologicheskogo-kontrolya-na-osnove-razrabotki-innovatsionnyh-programm-v-sfere-prirodopolzovaniya-i-ohrany> (дата обращения 15.11.2019)

44. Сарбитова, И.Л., Корнилова, К.А., Абузярова, М.И. Экологический менеджмент как современный этап в развитии менеджмента // Вестник

молодых ученых Самарского государственного экономического университета. 2017. - № 2 (36). - С. 81-83.

45. Ткаченко И.Н. Экологическое право: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / И. Н. Ткаченко [и др.] ; под ред. И. Н. Ткаченко. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 188 с.

46. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

47. Фарафонова А.Ю. Теоретико-методологические аспекты и механизмы экологического контроля // Вестник Челябинского государственного университета. – 2017. - №3. – С.183-185

48. Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 29.07.2018) "Об особо охраняемых природных территориях"// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

49. Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

50. Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 25.12.2018) "Об экологической экспертизе"// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

51. Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О животном мире"// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

52. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "Об охране окружающей среды"// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

53. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 06.06.2019) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

54. 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"// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

55. Хаустов А. П.. Экологический мониторинг : учебник для академического бакалавриата / А. П. Хаустов, М. М. Редина. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 637 с.

56. Черной Л. Экологический контроль: проблема системности //Экономист. - 2017. - №7. - С. 16-21.

57. Чижова, Е.Н., Павлова, М.В. Экологический менеджмент – как часть современной системы управления в деятельности организации / В сборнике: «Экономика. Общество. Человек»: сборник научных работ. Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова. 2018. - С. 66-70.

58. Чхутиашвили Л.В. Совершенствования государственного экологического контроля (надзора) // Актуальные проблемы экономики и права. – 2018 - №2. – С.14-17

59. Шаркова, Е.А. Корпоративная экологическая политика как имиджевый ресурс предприятия: теоретические аспекты // Стратегические коммуникации в бизнесе и политике. 2017. - Т. 3. - № 3. - С. 159-143.

60. Шахрай И.Ю. Некоторые проблемы правового регулирования экологического контроля // Вестник Челябинского государственного университета. – 2018. - №3. – С.183-185

61. Экологическое право: учебник / [сост. О. И. Крассов]. - 3-е изд., пересмотр. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 623 с.

62. Экологическое право: Учебник для вузов / Под ред. С.А.Боголюбова. - М.: Высшее образование, 2018. – 522 с.
63. Экологическое право: учебник. - СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета управления и экономики. - 2017. - 236с.
64. Якунин В. И. Партнерство в механизме государственного экологического контроля // Социол. исслед. – 2017. – № 2. – С.13–14.
65. Яшин А.А. В ожидании ратификации [Электронный ресурс]. Журнал «Экология и право» – Режим доступа: <https://bellona.ru/2018/07/06/v-ozhidanii-ratifikatsii/> (дата обращения 15.11.2019)
66. Aramendía E., Arana M., San Martin M. L. and San Martin R. Strategic noise map of a major road carried out with two environmental prediction software packages. Environ Monit Assess. 2017. Vol. 163. P. 503–513.
67. Darko I. Mihailov, Dragan S. Cvetkovic and Momir R. Prascevic. Measurement and assessment of the environmental noise level in urban areas of the city of Nisa (Serbia), Environmental Monitoring and Assessment. 2014. Vol. 186. P. 1157–1165.
68. Ghosh R. and Sunkavalli S. “Clean” pollution: the hidden legacy of the electromagnetic wave”. International Journal of Environmental Science and Development. 2010. Vol. 1. No. 4. P. 336–340
69. Ferreira A. M. C., Szeremetta B. and Zannin P. H. Evaluation of noise 344 pollution in urban parks, Environmental Monitoring and Assessment. 2016. Vol. 118. P. 423–433
70. Wazir Alam. GIS based assessment of noise pollution in Guwahati City of Assam, India, International journal of environmental sciences. 2017. Vol. 2, No. 2. P. 731–740

Приложение А

Организационная структура управления региональным экологическим контролем (надзором) в Республике Крым



Рисунок А.1 - Организационная структура управления региональным экологическим контролем (надзором) в Республике Крым

Приложение Б

Анализ финансовых результатов деятельности ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»

Таблица Б.1 - Анализ финансовых результатов деятельности ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал», тыс.руб.

| Показатели | Фактическое значение | | | | | Абсол.откл. | |
|---|----------------------|---------------------|--------------|---------------------|------------|-----------------|--------------|
| | 2016г. | 2017г. | | 2018г. | | 2017г | 2018г по |
| | Абсолютная величина | Абсолютная величина | Темп роста % | Абсолютная величина | Темп роста | по срав.с 2016г | срав.с 2017г |
| Выручка | 33287,5 | 33895,7 | 101,83 | 45362,4 | 133,83 | 608,2 | 11466,7 |
| Себестоимость продаж | 31096,2 | 31052,4 | 99,86 | 42214,8 | 135,95 | -43,8 | 11162,4 |
| Валовая прибыль | 2191,3 | 2843,3 | 129,75 | 3147,6 | 110,70 | 652,0 | 304,3 |
| Коммерческие расходы | 290,5 | 429,8 | 147,95 | 574,0 | 133,55 | 139,3 | 144,2 |
| Управленческие расходы | 1673,7 | 2136,5 | 127,65 | 2052,8 | 96,08 | 462,8 | -4189,3 |
| Прибыль (убыток) от продаж | 227,1 | 277,0 | 121,97 | 520,8 | 188,01 | 49,9 | 243,8 |
| Сальдо прочих доходов и расходов | 65,7 | 18,4 | 28,01 | -117,6 | 639,13 | -47,3 | -136,0 |
| Прибыль (убыток) до налогообложения | 292,8 | 295,4 | 100,89 | 403,2 | 136,49 | 2,6 | 107,8 |
| Текущий налог на прибыль | 67,0 | 126,4 | 188,66 | 85,6 | 67,72 | 59,4 | -40,8 |
| Чистая прибыль (убыток) отчетного периода | 225,8 | 169,0 | 74,84 | 317,6 | 187,93 | -56,8 | 148,6 |

Приложение В

Организационная структура управления филиалом ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»

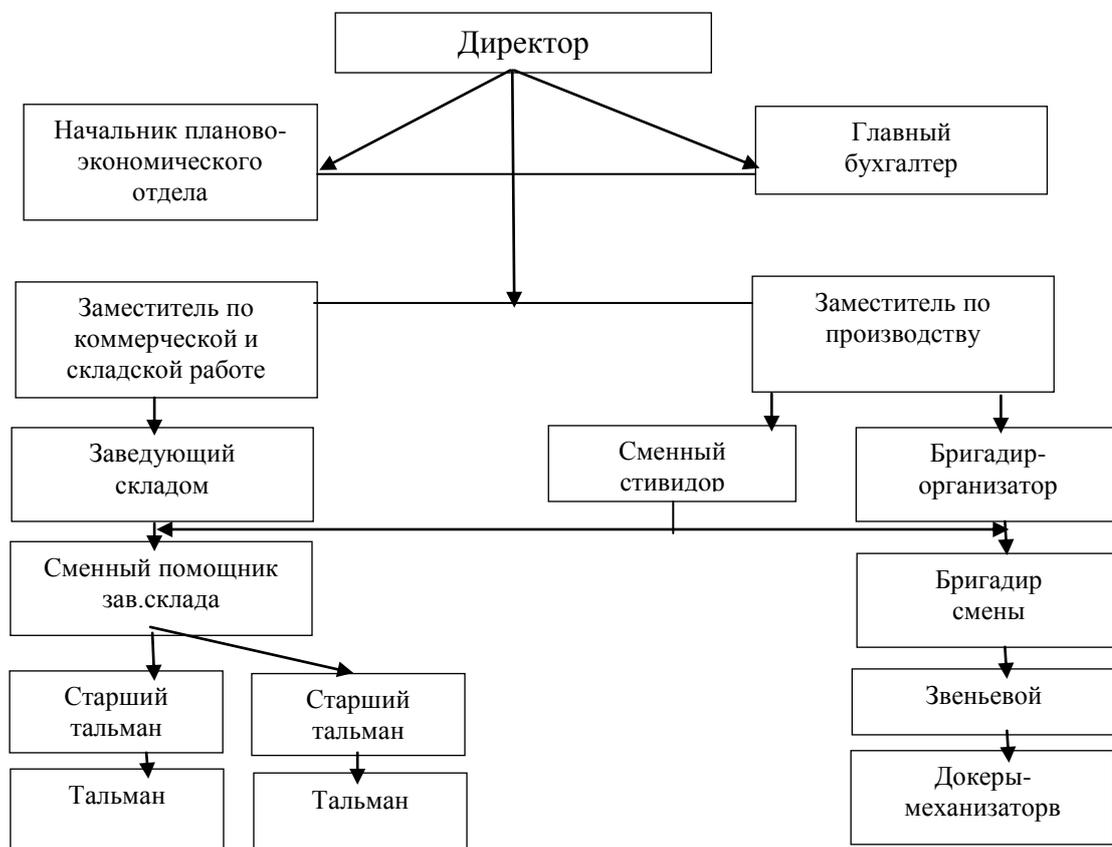


Рисунок В.1 – Организационная структура управления филиалом ГУП «Крымские морские порты» «Порт-терминал»

Приложение Г

План по организации и работе Отдела экологической безопасности администрации морского порта «Керчь»

Таблица Г.1 - План по организации и работе Отдела экологической безопасности администрации морского порта «Керчь»

| Этап | Срок выполнения |
|---|----------------------|
| 1. Создание Отдела экологической безопасности администрации морского порта «Керчь» | Январь 2020 г |
| 2. Разработка «Политики по охране окружающей среды администрации морского порта «Керчь»; «Плана взаимодействия при ликвидации аварийных разливов нефтепродуктов, масла на акватории и территории порта»; «Плана обращения с судовыми отходами и остатками груза в администрации морского порта «Керчь»; «Инструкции определения количества собранных загрязняющих веществ (масел, растворенных в воде органических веществ)» и др. документов | Февраль – март 2020г |
| 3. Разработка и введение в действие «Схемы размещения временного накопления отходов администрации морского порта «Керчь» | Февраль 2020г |
| 4. Проведение лабораторных исследований по контролю состояния атмосферного воздуха на границе санитарно – защитной зоны, состояния донных отложений, морской воды в придонном и поверхностном слое, золо-шлаков от мусоросжигательной установки и почв на границе СЗЗ | 1 раз в квартал |
| 5. Обследование электромагнитных, радиологических источников излучения и оценка шумового воздействия производственной деятельности Администрации морского порта «Керчь» | 1 раз в год |
| 6. Проведение проверок (аудита) структурных подразделений, служб, отделов на предмет соблюдения требований природоохранного законодательства РФ | 1 раз в квартал |
| 7. Проведение проверки судов портового флота на соответствие требованиям природоохранного законодательства РФ и МАРПОЛ 73/78 с предоставлением предписаний по устранению несоответствий и нарушений | 1 раз в квартал |
| 8. Отработка плана учебных тревог по предупреждению и ликвидации потенциальных аварийных ситуаций, которые могут привести к ухудшению состояния экосистемы морского порта «Керчь» | 1 раз в квартал |
| 9. Проведение тренинговых обучений направленных на предупреждение, локализацию и ликвидацию нефтяных и масляных загрязнений в акватории морского порта «Керчь» | 2 раза в год |
| 10. Проведение обучений и практических тренировок по предотвращению и ликвидации разливов загрязняющих веществ во время бункеровочных операций | 2 раза в год |